

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ERICK MIRANDA DA SILVA

**CORRUPÇÃO, *ACCOUNTABILITY* E CONTROLES: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS
AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DA CONTROLADORIA-GERAL DA
UNIÃO, ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2020**

CAMPINA GRANDE

2022

ERICK MIRANDA DA SILVA

**CORRUPÇÃO, *ACCOUNTABILITY* E CONTROLES: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS
AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DA CONTROLADORIA-GERAL DA
UNIÃO, ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2020**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande como requisito para obtenção título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo

CAMPINA GRANDE

2022

S586c

Silva, Erick Miranda da.

Corrupção, *accountability* e controles: uma análise empírica das ações do tribunal de contas da União e da Controladoria Geral da União, entre os anos de 2005 e 2020 / Erick Miranda da Silva. - Campina Grande, 2022.

174 f. il.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2022.

"Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo."

Referências.

1. Índices de Corrupção. 2. *Accountability*. 3. Ações de Controle - Governo. 4. Órgãos de Controle - Governo. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira de. II. Título.

CDU 354:328.185(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

ERICK MIRANDA DA SILVA

CORRUPÇÃO, ACCOUNTABILITY E
CONTROLES: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS
AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
E DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO,
ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2020

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política como
pré-requisito para obtenção do título de
Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 24/03/2022

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG
Orientador

Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares - PPGCP/UFCG
Examinador Interno

Prof. Dr. Luiz Fernando Vieira V. de Miranda - PPGPP/UNILA
Examinador Externo



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 24/03/2022, às 16:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, PROFESSOR**, em 24/03/2022, às 16:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda, Usuário Externo**, em 24/03/2022, às 16:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **2204909** e o código CRC **E780CF7F**.

*Dedico este trabalho a todas as Famílias que tiveram perdas decorrentes da COVID-19.
Também o dedico aos Pais e Mães que, em razão da pandemia, precisaram acumular as
funções do trabalho e emprego, com o cuidado dos filhos e tarefas do lar. Apenas quem viveu
essa situação sabe das dificuldades, mas nada supera a recompensa proporcionada pelo
amor e dedicação em cuidar daqueles que mais amamos!*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por ter sido minha Luz, nas horas de escuridão.

A minha amada Família, especialmente a minha querida esposa, Julianne, e aos meus filhos, Ana Cecília e Vinícius, por toda paciência e compreensão nos momentos difíceis.

A toda equipe da Unidade de Auditoria Interna do Instituto Federal da Paraíba (UAIG/IFPB), especialmente ao colega Bruno Cabral, por todo apoio e paciência.

Ao Instituto Federal da Paraíba (IFPB), por ter proporcionado e financiado os estudos que antecederam este trabalho.

Finalmente, a todos os colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande (PPGCP/UFCG), por toda dedicação em fomentar a ciência nesses tempos de obscurantismo no Brasil.

“A corrupção é tão antiga, permanente e, ao que se receia, inerente à condição humana ou, pelo menos, inseparável da sociedade. Também é verdade, no entanto, que sempre se procurou lutar contra ela e, na virtual impossibilidade de eliminá-la, contê-la em limites toleráveis” (LEITE, 1987, p. 15).

RESUMO

A corrupção é um sério problema que afeta vários países no Mundo. Penetrando em diversos seguimentos sociais, esse fenômeno age de forma sistêmica tanto na esfera pública como na privada, envolvendo e comprometendo agentes e organizações de ambos os setores. Organizações voltadas para o monitoramento desse problema no Mundo, tais como a Transparência Internacional, alertam para o aumento dos casos e do dismantelamento de políticas voltadas para o seu combate e controle. No caso brasileiro, a Transparência Internacional chama atenção de que o país tem decrescido no seu ranking de percepção da corrupção desde 2012. Nesse contexto, entendendo a corrupção como uma manifestação do problema de perda de agência (*Agency loss*), e de que a atuação de Instituições Estatais de *Accountability* pode funcionar com importante ferramenta para combatê-la, a presente pesquisa possui o objetivo de investigar em que medida as ações daquelas Instituições impactam nos níveis de corrupção, no sentido de que quanto maior sua atuação, menores serão os níveis de corrupção apresentados. No Brasil, duas Instituições de *Accountability* que se destacam são o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), responsáveis, respectivamente, pelo controle externo e controle interno da Administração Pública no âmbito Federal. Tomando essas Instituições como unidades de análise, foram coletados dados e informações relativos às ações de controle executadas entre os anos de 2005 e 2020. Além destas informações, também foram coletados dados acerca do quantitativo de servidores do TCU e da CGU, dos seus orçamentos, despesas com pessoal, e dos resultados financeiros obtidos. Após as análises desses dados, os resultados obtidos indicaram a importância dos agentes dessas Instituições na execução de fiscalizações e auditorias, como espécies de ações de controle externo e interno, respectivamente.

Palavras-chave: índices de corrupção; accountability; ações de controle; órgãos de controle.

ABSTRACT

Corruption is a serious problem that affects many countries in the world. Penetrating various social segments, this phenomenon acts in a systemic way both in the public and private spheres, involving and compromising agents and organizations from both sectors. Organizations dedicated to monitoring this problem in the world, such as Transparency International, warn of the increase in cases and the dismantling of policies aimed at combating and controlling it. In the Brazilian case, Transparency International draws attention to the fact that the country has declined in its ranking of perceptions of corruption since 2012. In this context, understanding corruption as a manifestation of the problem of agency loss, and that the performance of State Accountability Institutions can work as an important tool to combat it, the present research aims to investigate to what extent the actions of those Institutions impact the levels of corruption, in the sense that the greater their performance, the lower the levels of corruption presented. In Brazil, two Accountability Institutions that stand out are the Federal Audit Court (TCU) and the Federal Comptroller General (CGU), responsible, respectively, for the external control and internal control of the Public Administration at the Federal level. Taking these institutions as units of analysis, data and information were collected regarding the control actions carried out between 2005 and 2020. In addition to this information, data were also collected about the number of TCU and CGU servers, their budgets, personnel expenses, and the financial results obtained. After analyzing these data, the results obtained indicated the importance of the agents of these Institutions in the execution of inspections and audits, as types of external and internal control actions, respectively.

Keywords: corruption rates; accountability; control actions; control bodies.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparação do IPC e do ICC - Brasil - 2005 a 2020.....	130
Gráfico 2 - Evolução Orçamento - TCU - 2005 a 2020.....	132
Gráfico 3 - Quantitativo Servidores - TCU - 2005 a 2020.....	134
Gráfico 4 - Despesa com Pessoal - TCU - 2005 a 2020.....	137
Gráfico 5 - Ações de Controle Externo - TCU - 2005 a 2020.....	142
Gráfico 6 - Orçamento - CGU - 2005 a 2020.....	144
Gráfico 7 - Quantitativo Servidores - CGU - 2005 a 2020.....	147
Gráfico 8 - Despesa com Pessoal - CGU - 2005 a 2020.....	149
Gráfico 9 - Total Ações de Controle Interno - CGU - 2005 a 2020.....	156
Gráfico 10 - Relação entre Fiscalizações por Servidores e o IPC.....	162
Gráfico 11 - Relação entre Auditorias por Servidores e o IPC.....	162
Gráfico 12 - Relação entre Fiscalização e Auditorias por Servidores e o IPC.....	163
Gráfico 13 - Relação entre Fiscalizações por Servidores e o ICC.....	163
Gráfico 14 - Relação entre Auditorias por Servidores e o ICC.....	164
Gráfico 15 - Relação entre Fiscalizações e Auditorias por Servidores e o ICC.....	164

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pontuação atribuída ao Brasil pelo IPC e pelo ICC entre 2005 a 2020.....	129
Tabela 2 - Teste Correlação de Pearson para as notas atribuídas ao Brasil pelo IPC e ICC...130	
Tabela 3 - Teste Correlação de Pearson para as notas atribuídas ao Brasil e aos demais Países da América Latina, pelo IPC e ICC, em 2020.....	131
Tabela 4 - Orçamento autorizado e executado do TCU, entre 2005 a 2020.....	131
Tabela 5 - Diferença da Dotação Orçamentária por período.....	133
Tabela 6 - Quantitativo de Pessoal efetivo em exercício no TCU e Despesa com Pessoal....	134
Tabela 7 - Diferença do Quantitativo de Servidores por período.....	135
Tabela 8 - Diferença da Despesa com Pessoal por período.....	137
Tabela 9 - Processos Controle Externo julgados pelo Plenário do TCU (2005 a 2020).....	138
Tabela 10 - Medidas Cautelares aplicadas pelo TCU (2005 a 2020).....	138
Tabela 11 - Atos de Pessoal apreciados pelo TCU entre os anos de 2005 a 2020.....	139
Tabela 12 - Condenações aplicadas pelo TCU entre os anos de 2005 a 2020.....	139
Tabela 13 - Fiscalizações feitas pelo TCU entre os anos de 2005 a 2020.....	140
Tabela 14 - Fiscalizações de Obras Públicas feitas pelo TCU entre os anos de 2005 a 2020.	140
Tabela 15 - Total Ações de Controle Externo por espécie - TCU - 2005 a 2020.....	141
Tabela 16 - Benefícios financeiros obtidos das ações do TCU entre os anos 2005 a 2020....	142
Tabela 17 - Orçamento autorizado e executado da CGU entre os anos de 2005 a 2020.....	143
Tabela 18 - Diferença do orçamento da CGU de um ano para outro (2005 e 2020).....	145
Tabela 19 - Efetivo servidores na CGU e respectiva despesa entre os anos de 2005 e 2020.	146
Tabela 20 - Diferença efetivo de servidores da CGU de um ano para o outro (2005 a 2020)	150
Tabela 21 - Diferença despesa com pessoal da CGU de um ano para outro (2005 e 2020)...	151
Tabela 22 - Penalidades administrativas aplicadas no âmbito Federal (2005 a 2020).....	152
Tabela 23 - Penas de expulsões aplicadas a servidores públicos federais por corrupção (2005 e 2020).....	152
Tabela 24 - Pessoas capacitadas pelo Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público” (2005 a 2017).....	154
Tabela 25 - Manifestações recebidas pelo sistema “O Paineiro Resolveu?” entre 2015 a 2020	154
Tabela 26 - Atos de Pessoal auditados pela CGU entre 2005 e 2020.....	155
Tabela 27 - Total de ações de controle interno feitas pela SFC/CGU entre 2005 e 2020.....	155

Tabela 28 - Diferença de um ano para outro das ações de controle interno entre 2005 e 2020	157
Tabela 29 - Benefícios financeiros obtidos das ações da CGU entre os anos 2005 a 2020....	157
Tabela 30 - Teste Correlação Pearson - Ações de Controle Externo e Interno.....	159
Tabela 31 - Teste Correlação Pearson - Servidores CGU; Despesa com Pessoal; Orçamento e Benefícios Financeiros.....	160
Tabela 32 - Teste Correlação Pearson - Servidores TCU; Despesa com Pessoal; Orçamento e Benefícios Financeiros.....	160
Tabela 33 - Teste Correlação Pearson – Fiscalizações e Auditorias por Servidores e IPC e ICC	161
Tabela 34 - Análise Regressão Linear: “Fiscalizações por Servidores”, “Auditorias por Servidores”, “Fiscalizações e Auditorias por Servidores”, e o IPC.....	165
Tabela 35 - Análise Regressão Linear: “Fiscalizações por Servidores”, “Auditorias por Servidores”, “Fiscalizações e Auditorias por Servidores”, e o ICC.....	166

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Atos de Corrupção e equivalentes na Legislação brasileira.....	30
Quadro 2 - Tipos de <i>Accountability</i>	45
Quadro 3 - Principais pontos do projeto de Emenda Constitucional nº 32/2020.....	54
Quadro 4 - Classificação e Tipos de Controle.....	73
Quadro 5 - Modelos de Controle Externo.....	75
Quadro 6 - Funções do Controle Externo previstas na legislação brasileira.....	76
Quadro 7 - Linhas de Defesa do Controle Interno para a Gestão.....	86
Quadro 8 - Órgãos estaduais de Controle Interno.....	88
Quadro 9 - Órgãos de Controle Interno de Municípios sede de Capitais.....	90
Quadro 10 - Competências Constitucionais do Tribunal de Contas da União - TCU.....	93
Quadro 11 - Irregularidades Graves, definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.....	98
Quadro 12 - Categorização dos Benefícios não Financeiros - CGU.....	116
Quadro 13 - Variáveis: ações de controle, efetivo de servidores, orçamento e despesa com pessoal (TCU).....	125
Quadro 14 - Variáveis: ações de controle, efetivo de servidores, orçamento e despesa com pessoal (CGU).....	126
Quadro 15 - Variáveis: IPC e ICC.....	127
Quadro 16 - Concursos públicos para provimento de cargos no TCU (2005 a 2020).....	135
Quadro 17 - Concursos públicos para provimentos de cargos na CGU (2003 a 2012).....	147
Quadro 18 - Quantidade e Tipo de Sanções aplicadas a Entes Privados no âmbito Federal. .	153

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	CORRUPÇÃO: ESTUDOS, CONCEITOS E TIPOLOGIAS.....	19
2.1	O PROBLEMA DA CORRUPÇÃO.....	19
2.2	DISCUSSÕES E ESTUDOS SOBRE CORRUPÇÃO.....	21
2.3	CORRUPÇÃO E SEUS MÚLTIPLOS CONCEITOS.....	26
2.4	CORRUPÇÃO E SUAS TIPOLOGIAS.....	28
3	<i>ACCOUNTABILITY</i> E SUA RELAÇÃO COM A CORRUPÇÃO.....	34
3.1	BAIXA <i>ACCOUNTABILITY</i> COMO CONDICIONANTE DA CORRUPÇÃO. .	34
3.2	CONCEITOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	35
3.3	<i>ACCOUNTABILITY</i> E SUAS TIPOLOGIAS.....	39
3.3.1	<i>Accountability</i> Societal.....	40
3.3.2	<i>Accountability</i> Vertical.....	41
3.3.3	<i>Accountability</i> Horizontal.....	43
3.4	MODELO PRINCIPAL-AGENTE E <i>AGENCY LOSS</i>	45
3.4.1	Relação Principal-Agente: Cidadãos e Políticos.....	47
3.4.2	Relação Principal-Agente: Governo e Agentes Econômicos.....	49
3.4.3	Relação Principal-Agente: Políticos e Burocracia.....	50
3.5	<i>ACCOUNTABILITY</i> E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	53
4	SISTEMAS DE CONTROLES.....	57
4.1	CONTROLES COMO INSTRUMENTOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	57
4.2	CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES DOS SISTEMAS DE CONTROLE.....	59
4.2.1	Tipos de Controle quanto à origem: Interno, Externo e Popular.....	61
4.2.1.1	<i>Controles Externo e Interno</i>	62
4.2.1.2	<i>Controle Popular</i>	63
4.2.2	Tipos de Controle quanto ao momento: Preventivo, Sucessivo e Corretivo...65	
4.2.3	Tipos de Controle quanto ao órgão: Administrativo, Legislativo e Judicial. .66	
4.2.3.1	<i>Controle Administrativo</i>	67
4.2.3.2	<i>Controle Legislativo</i>	68
4.2.3.3	<i>Controle Judicial</i>	70
4.3	CONTROLE EXTERNO.....	74
4.3.1.1	<i>Controle Externo no âmbito Federal</i>	75

4.3.1.2	<i>Controle Externo nos Estados e Municípios</i>	79
4.4	CONTROLE INTERNO	80
4.4.1.1	<i>Controle Interno no âmbito Federal</i>	82
4.4.1.2	<i>Atividade de Auditoria Interna Governamental</i>	85
4.4.1.3	<i>Controle Interno nos Estados e Municípios</i>	87
5	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	92
5.1	DESENHO INSTITUCIONAL	92
5.2	AÇÕES DO CONTROLE EXTERNO	93
5.2.1	Processos de Controle Externo	94
5.2.2	Medidas Cautelares	95
5.2.3	Atos de Pessoal	95
5.2.4	Condenações e Sanções	96
5.2.5	Fiscalizações	96
5.2.6	Fiscalização de Obras Públicas	98
5.3	BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO	99
6	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	101
6.1	DESENHO INSTITUCIONAL	101
6.1.1	Áreas Finalísticas	104
6.1.1.1	<i>Controle Interno</i>	104
6.1.1.2	<i>Correição</i>	105
6.1.1.3	<i>Transparência e Prevenção da Corrupção</i>	106
6.1.1.4	<i>Ouvidoria</i>	107
6.2	AÇÕES DO CONTROLE INTERNO	108
6.2.1	Ações Investigativas	109
6.2.2	Auditoria Anual de Contas	110
6.2.3	Auditorias nos Contratos e Financiamento Externos	111
6.2.4	Avaliação da Execução de Programas de Governo	111
6.2.5	Dinamização das Auditorias Internas	112
6.2.6	Monitoramento dos Gastos com Pessoal	112
6.2.7	Programa de Fiscalização em Entes Federativos	113
6.2.8	Relatório de Gestão Fiscal	114
6.2.9	Tomada de Contas Especial	114
6.2.10	Prestação de Contas Anual do Presidente da República	115
6.3	BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE INTERNO	116

7	INDICADORES DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO.....	118
7.1	ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (IPC).....	119
7.2	ÍNDICE DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO (ICC).....	120
7.3	DISCUSSÕES E CRÍTICAS SOBRE INDICADORES DE PERCEPÇÃO.....	121
8	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	124
9	DADOS E ANÁLISES.....	128
9.1	ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS DO IPC E DO ICC.....	128
9.2	ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS DO TCU.....	131
9.3	ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS DA CGU.....	142
9.4	ANÁLISE INFERENCIAL.....	157
10	CONCLUSÃO.....	167
	REFERÊNCIAS.....	170

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um problema que acomete várias Nações no Mundo. Em maior ou menor grau, tanto em países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento, esse fenômeno é capaz de causar sérios danos à sociedade como um todo. Além de prejuízos sociais, financeiros e econômicos, esse fenômeno pode até mesmo afetar a credibilidade da própria Democracia (PERUZZOTTI, 2012). Capaz de penetrar em diversos seguimentos sociais, a corrupção age de forma sistêmica tanto na esfera pública como na privada, envolvendo e comprometendo agentes e organizações de ambos os setores (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020).

Organizações voltadas para o monitoramento do problema da corrupção no Mundo, a exemplo da Transparência Internacional, alertam sobre o aumento dos respectivos casos e do desmantelamento de políticas voltadas para o seu combate e controle. No caso brasileiro, segundo a Organização, o país tem decrescido no seu ranking de percepção da corrupção desde 2012, atingindo seu pior resultado em 2018 e mantendo-se nesse patamar em 2019.

Parte da Literatura alerta sobre a capacidade destrutiva da corrupção, sobretudo ante as significativas perdas sociais, econômicas, e para a saúde do regime democrático. No caso brasileiro, infelizmente não são poucos os escândalos desse tipo noticiados pela imprensa. A manutenção e fortalecimento de um sistema formado por instituições de *Accountability* pode ser apresentado como uma poderosa arma em favor da sociedade contra a corrupção¹.

Apesar da importância das instituições de controle no Brasil, não há como deixar de lado os alertas sobre os níveis de corrupção no país, divulgados por organizações como a Transparência Internacional. Em razão desse cenário, enxergando a corrupção como uma manifestação do problema de perda de agência (*Agency loss*), e de que a atuação dos órgãos de *Accountability* e Controle pode funcionar como importante ferramenta no seu combate, a presente pesquisa tem como objetivo investigar se as ações executadas por esses órgãos, no caso Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), podem impactar negativamente nos níveis de corrupção no Brasil, esses medidos pelo Índice de Percepção da Corrupção (IPC) e Índice de Controle da Corrupção (ICC), no sentido de que quanto maior a atuação desses órgãos, menores serão os níveis de corrupção apresentados. A hipótese levantada é que deve haver uma associação positiva e significativa entre a atuação dos Órgãos de controle e os índices de corrupção. Espera-se que essa associação seja positiva

¹ De acordo com dados Ministério Público Federal (MPF), apenas no âmbito da operação “Lava-Jato”, já foram condenados 174 envolvidos (1ª e 2ª instâncias), 553 pessoas denunciadas, e mais de R\$ 4,3 bilhões em valores devolvidos aos cofres públicos (MPF, 2022).

em razão dos principais indicadores de corrupção no Mundo atribuírem notas aos países pesquisados, no sentido de que quanto maior a nota melhor o desempenho (menores níveis de corrupção).

Desde o processo de redemocratização, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tanto do ponto de vista institucional como material, o fortalecimento dos Órgãos de Controle, a exemplo da Polícia Federal, tem gerado importantes frutos no que diz respeito a proteção do interesse público no Brasil. Tomando a classificação dos Controles quanto à origem, esses podem ser Internos ou Externos. Os primeiros são aqueles exercidos por órgão do próprio Poder controlado; os do segundo tipo, quando exercidos por órgão vinculado a outro Poder. As principais Instituições dessa natureza no Brasil são o TCU e a CGU, responsáveis respectivamente pelos controles externos e internos no âmbito Federal. As ações de controle desenvolvidas por essas duas Instituições foram utilizadas no presente trabalho como variáveis explicativas para o aumento ou diminuição dos níveis de corrupção, segundo a hipótese de pesquisa sugerida.

O IPC, divulgado anualmente pela Transparência Internacional, e o ICC, divulgado pelo Banco Mundial, são os indicadores mais consultados acerca do nível de corrupção nos países. Variando numa escala de 0 (zero) a 100 (cem), o IPC aponta como mais corruptos os países com notas próximas a zero, e mais íntegros, os com notas próximas a 100. O ICC também faz o mesmo ranqueamento dos países analisados na pesquisa, facilitando a comparação entre os mesmos. Ambos os indicadores são uma compilação de dados provenientes de outras fontes e, basicamente, agregam informações concernentes aos mesmos países. O IPC e o ICC foram utilizados aqui como variáveis representativas dos níveis de corrupção, a serem explicados por meio das Ações de Controle.

Quanto ao desenvolvimento do presente trabalho, primeiramente, foi feita uma revisão da literatura sobre os seus principais eixos teóricos, quais sejam, Corrupção, *Accountability* e Controles. Partindo da perspectiva de que a corrupção é um fenômeno decorrente do problema da perda de agência (*agency loss*) e que as ações de controle, em especial as de controle externo e interno, podem impactar na diminuição desse problema, essa revisão buscou lançar luz sobre a evolução dos respectivos estudos, elucidando conceitos, tipologias e classificações, e sua relação com o objeto da pesquisa: o controle da corrupção.

No que tange à análise empírica, por meio de análise documental dos respectivos relatórios anuais, foram levantados os escores do IPC e do ICC para o Brasil, entre os anos de 2005 a 2020. Como principais medidas representativas dos níveis de corrupção, também foi revisada parte da literatura sobre a composição desses indicadores, dificuldades

metodológicas e principais críticas ao seu uso. No que se refere às variáveis representativas das ações de controle, também por meio de análise documental, foram coletados dados nos respectivos relatórios anuais de atividade do TCU e da CGU, entre os anos de 2005 a 2020. Adicionalmente, foram levantadas informações acerca dos recursos humanos e orçamentários do TCU e da CGU, e dos principais benefícios obtidos por meio das suas ações. Por fim, todos esses dados foram correlacionados a fim de se verificar a existência de algum nível de associação significativo, e se há alguma relação de causalidade entre eles. Os dados e informações utilizados na pesquisa são relativos aos anos de 2005 até 2020.

A pesquisa obteve resultados interessantes no tocante a evolução desses dados ao longo do tempo. Ao passo que os índices de percepção da corrupção (IPC e ICC), no Brasil, permaneceram abaixo da média global, as ações de controle do TCU e da CGU não apresentaram crescimento sistemático ao longo do mesmo período analisado, variando bastante, apresentando tanto acréscimos como decréscimos em determinados anos. No caso da hipótese de pesquisa sugerida, num primeiro momento, não foram identificadas associações significativas entre as variáveis estudadas. Contudo, após a utilização de indicadores sintéticos, construídos a partir de algumas variáveis do TCU e da CGU, foi possível alcançar resultados mais significativos e com poder de explicação para a hipótese levantada.

Diferentemente do que ocorreu com as ações de controle, foi possível identificar no período analisado um aumento dos valores disponibilizados a título de orçamento e despesa com pessoal do TCU e da CGU, não obstante a quantidade de servidores desses Órgãos não ter variado no mesmo sentido. Por outro lado, foi verificado um crescimento nos valores totais dos benefícios financeiros obtidos por meio das ações de controle, em comparação com os recursos orçamentários disponíveis.

É preciso salientar as dificuldades metodológicas existentes em pesquisas empíricas dessa natureza, conforme alertou a Literatura aqui revisada. A realização de testes estatísticos com indicadores subjetivos, como o IPC e o ICC, pode apresentar resultados inconsistentes. A corrupção é um fenômeno de difícil detecção e combate. Contudo, a presente pesquisa, em razão da sua abrangência, teve como um dos achados positivos lançar luz sobre temas não menos relevantes para o combate à corrupção, mormente a relevância da atuação e da envergadura das Instituições de controle no Brasil, e da atuação dos servidores públicos contratados para execução de tais ações.

2 CORRUPÇÃO: ESTUDOS, CONCEITOS E TIPOLOGIAS

2.1 O PROBLEMA DA CORRUPÇÃO

A corrupção é um sério problema que, em maior ou menor proporção, afeta tanto as nações desenvolvidas quanto aquelas em desenvolvimento, sendo capaz de causar danos significativos a toda sociedade. De acordo com Rodrigues e outros (2016), os danos causados pela corrupção podem ser identificados em três dimensões: 1) econômica: a corrupção altera mecanismos de mercado e gera distorções e insegurança jurídica ao investimento privado; 2) social: a corrupção resulta em impactos distributivos perversos ao elevar o custo de acesso aos bens e serviços públicos, intensificando, assim, o quadro de desigualdades sociais; e 3) político-institucional: práticas corruptas resultam em tensões distributivas e promovem crises político-governamentais. Ou seja, além dos notórios prejuízos econômicos e sociais, a corrupção consegue afetar até mesmo a credibilidade da própria democracia, impactando na capacidade das instituições de proteger o interesse público. Ademais, “a corrupção estabelece raízes por onde passa, criando tramas de interesses e cumplicidades difíceis de serem extirpadas por colocarem em risco os interesses dos envolvidos” (PINOTTI, 2020, p. 7).

Em 03 de junho de 2021, pela primeira vez, ocorreu uma Assembleia Especial das Nações Unidas para falar sobre corrupção. Em sua fala, o secretário-geral da ONU, António Guterres, explicou que a corrupção destrói vidas e democracias, subtrai trilhões de dólares dos mais pobres e prejudica o desenvolvimento das nações de modo geral. Ressaltou, ainda, a necessidade de se fortalecer o compromisso político de combater a corrupção e a cooperação internacional para recuperação dos recursos desviados, e também evitar que os respectivos criminosos fiquem impunes. Arrematando o tema, Guterres afirma que a corrupção é um problema global, que extrapola fronteiras e prejudica o mundo como um todo. Os governos e a comunidade internacional precisam se unir cada vez mais para refletir conjuntamente e buscar avanços na luta contra a corrupção (ONU, 2021).

Rose-Ackerman e Palikfa (2020) explicam que países pobres não conseguem avançar com agendas de desenvolvimento, por que suas instituições não seriam capazes de equacionar esses conflitos de interesses entre os setores público e privado. É essa deficiência institucional que dá ensejo a ocorrência de casos de corrupção, dificultando ainda mais a capacidade desses países em otimizar seus recursos e de atrair investimentos estrangeiros. As Autoras enfatizam

que esses países carecem de reformas institucionais profundas, fortalecedoras da *accountability* nos setores público e privado e que tornem os respectivos governos mais responsivos; no entanto, reconhecem que políticas desse jaez são deveras difíceis de serem engendradas (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020).

No caso brasileiro, de acordo com Avritzer e Filgueiras (2011), a opinião pública reconhece que a corrupção seria endêmica e criaria dificuldades para a formação de uma agenda robusta de desenvolvimento, chegando ao ponto de encará-la como algo natural ou até mesmo inevitável no País. Esses Autores defendem que a corrupção no Brasil é, antes de qualquer coisa, um problema político, mais especificamente, “político-moral”, em suas palavras, ou seja, de percepção do real sentido de “público”, para além das questões meramente administrativas e de gestão. Por esse viés, o problema deve ser analisado sob dois aspectos: a) dos efeitos que o fenômeno causa na legitimidade das instituições políticas brasileiras e na cultura política do cidadão; e b) do desenvolvimento de melhores instituições de controle para enfrentar a corrupção.

Quanto ao impacto da corrupção sobre a democracia e a cultura política do cidadão, segundo dados do *Latinobarómetro* para o ano de 2018, as principais instituições políticas do Brasil receberam pouca ou nenhuma confiança por parte das pessoas entrevistadas, ao passo que, instituições consideradas apolíticas, como a Igreja e as Forças Armadas, apresentaram altos níveis de confiança. No que se refere à corrupção, não por acaso, os dados da pesquisa também são desanimadores. Perguntados sobre a sua percepção quanto ao aumento da corrupção no País, 60% dos entrevistados responderam que aumentou muito no último ano. Com relação ao apoio à democracia, 40,5% responderam que se sentem indiferentes quanto ao regime político adotado, podendo ser este qualquer um (“Latinobarómetro”, 2021). Essas informações, infelizmente, demonstram o sentimento de insatisfação que boa parte da população brasileira tem acerca das instituições políticas e da Democracia.

Não obstante as diversas causas e os variados efeitos da corrupção apontados pela Literatura, é possível dizer que a maior parte das pesquisas sobre o assunto versa acerca da natureza comportamental dos agentes envolvidos. Logo, são os incentivos que animam a conduta do agente que direcionam os estudos e pesquisas relacionados à corrupção e, consequentemente, devem servir de norte à elaboração das políticas necessárias para combatê-la. Em suma, é a identificação, análise e compreensão dos incentivos que levam os indivíduos às práticas corruptas e corruptivas que devem ser o início dos esforços para construção dos melhores mecanismos para controlar o problema. Desse modo, uma leitura adequada do

problema busca enxergá-lo pela lente do comportamento dos agentes envolvidos, dos incentivos que os levam a tal prática, e quais seriam as melhores políticas para seu controle.

2.2 DISCUSSÕES E ESTUDOS SOBRE CORRUPÇÃO

Entranhando-se em diversos seguimentos da sociedade, a corrupção age de forma sistêmica tanto na esfera pública como na privada, envolvendo e comprometendo agentes e organizações de ambos os setores (PINOTTI, 2020). Klitgaard (1994) aponta que os limites da corrupção são difíceis de serem delimitados, dependendo do contexto sociocultural de cada localidade. Rose-Ackerman e Palikfa (2020) seguem o mesmo raciocínio, aduzindo que um dado comportamento pode ser considerado corrupto ou não, a depender dos aspectos culturais de determinada sociedade, como, por exemplo, o oferecimento de cargos em empresas transnacionais a filhos de altos funcionários do governo para obtenção de benefícios. Melo (2010), por sua vez, explica que, na ceara criminal, várias são as condutas semelhantes à corrupção, uma vez que diversos ilícitos que ocorrem na esfera pública têm como objetivo capturar recursos públicos, podendo diferir quanto ao modo de execução, mas causando os mesmos prejuízos.

Desse modo, por manifestar-se de diversas maneiras, em diferentes ambientes, e com impactos multidimensionais, a corrupção é tratada pela Literatura como um fenômeno complexo, de grande amplitude e plurissignificativo, sendo de difícil conceituação e mensuração (RODRIGUES et al., 2016). De acordo com Melo (2010), os estudos relativos à corrupção atualmente estão divididos em três áreas de pesquisa. A primeira linha se refere à sistemática operacional do fenômeno, procurando investigar como ele ocorre, onde e quais agentes envolvidos. A segunda linha procura investigar as causas da corrupção, ou seja, quais seriam as variáveis que contribuem para a ocorrência dos casos. Por fim, a terceira linha de estudos busca investigar os efeitos causados pela corrupção, procurando, em áreas distintas, identificar os prejuízos e/ou benefícios, que o fenômeno possa causar.

Adicionalmente, Klitgaard (1994) ressalta que a corrupção deve ser estudada de maneira empírica, por meio de exemplos de casos concretos, identificando os mecanismos que incentivam o comportamento corrupto, a fim de possibilitar a formulação de políticas para coibi-lo. Assim, a primeira tarefa do analista é a desagregação dos tipos de corrupção,

seu alcance e gravidade, seus beneficiários e prejudicados, destacando-se as deficiências estruturais dos sistemas de controle (KLITGAARD, 1994).

As primeiras percepções acerca da corrupção remontam à Antiguidade clássica, perpassando pelos momentos mais importantes da história das ideias, chegando aos atuais estudos sob a luz do referencial democrático, com as discussões sobre a reorganização institucional do Estado. A corrupção é, assim, tão antiga quanto a própria origem dos governos (KLITGAARD, 1994). Segundo essa linha de investigação, a visão que os teóricos tinham sobre o problema era que o mesmo estava relacionado à falência do corpo político pela degeneração moral e dos costumes. Essas percepções teriam acompanhado os principais marcos do pensamento político ao longo da história, transformando-se à medida que as crises desses modelos irrompiam.

Filgueiras (2012a), por sua vez, explica que uma das abordagens dadas ao estudo da corrupção, a partir dos anos de 1980, procurou ancorar-se mais no comportamento dos atores envolvidos, do que nos elementos das estruturas sociais. Klitgaard (1994), utilizando aquilo que ele denomina “metáforas econômicas” para explicar o fenômeno, nos diz que quando um determinado agente encontra-se numa situação em que lhe é oferecido pagamento indevido em troca de um favor, ele faz um cálculo mental sobre os custos e benefícios de aceitar ou não a propina. Em suma, essas noções apontam que a corrupção acontece no ponto de encontro entre determinados interesses, de acordo com a disposição de mecanismos que incentivam os agentes a maximizarem seus ganhos, mediante o emprego de uma conduta ilícita (FILGUEIRAS, 2012a).

No que toca às condições que favorecem a ocorrência da corrupção, Melo (2010) ao seu turno, adverte que diversas são as variáveis, apontadas pela literatura, para explicar a manifestação do fenômeno. Em geral, a literatura sugere que a corrupção é resultado do poder discricionário dos agentes envolvidos, dos recursos existentes, do cálculo racional aliado a baixos salários, do excesso de regulamentação, da baixa *Accountability*, da fragmentação étnica e cultural, da qualidade das instituições, do contexto democrático, da competitividade econômica, do nível de tributação, do tamanho do Estado e de aspectos históricos (MELO, 2010). Klitgaard (1994), por exemplo, aponta para um conjunto de três condições, a saber, poder monopolista do agente (instância única para tomada de decisões, ausência de níveis hierárquicos e critérios específicos), discricionariedade (liberdade de ação do agente administrativo, dentro dos limites previstos em lei) e ausência de prestação de contas (controles insuficientes e baixa *Accountability*).

Ainda tratando-se das condicionantes, Power e González (2003), buscando estabelecer uma relação entre corrupção e cultura política, apontam para um conjunto de fontes potenciais para o problema. Eles levantaram algumas pesquisas que elencaram como possíveis causas da corrupção determinantes culturais, como o nível de capital social, a tradição religiosa e até mesmo o gênero. Quanto ao primeiro conjunto, quando existe baixo capital social, ou seja, baixa confiança nas instituições e das pessoas umas nas outras, não há confiança na capacidade do Estado em resolver problemas públicos, tendo as pessoas que buscar alternativas, como pagamento de subornos e propinas. No que se refere a religião, os Autores indicam estudos que revelaram altos níveis de corrupção em sociedades cuja matriz religiosa é baseada em sistemas hierarquizados, como sociedades predominantemente católicas e muçulmanas. Quanto ao gênero, modelos estatísticos que correlacionaram a participação feminina na força de trabalho e na política congressual (parlamento), revelaram um impacto negativo nos níveis de corrupção.

Melo (2010) também destaca estudos que alertam para os baixos níveis de *accountability* e falhas nos sistemas de controles como fortes condicionantes para ocorrência da corrupção. As deficiências nesses dois institutos (*accountability* e controles) estão relacionadas com a teoria principal-agente, ou melhor, com o problema decorrente dessas deficiências, que seria a perda de agência, ou *agency loss*. Um dos pressupostos das democracias representativas é a noção de delegação, onde o povo (principal) delega para os representantes eleitos (agentes), as atribuições para tratar dos assuntos públicos. De acordo com Przeworski (2006), no caso das relações envolvendo atores públicos e privados, o modelo principal-agente abrangeria três dimensões: 1) burocracia e agentes econômicos privados; 2) políticos e burocracia; e 3) cidadãos e políticos. Ocorre que, segundo a teoria principal-agente, em algum momento da delegação, os interesses dos envolvidos (principal e agentes) entrariam em conflito, ocasionando o problema da perda de agência. O espaço decorrente desse conflito de interesses (*agency loss*) seria o ambiente propício à ocorrência dos casos de corrupção. Os bons níveis de *accountability* e a eficiência dos sistemas de controles seriam os instrumentos adequados a minimizar os espaços deixados pela perda de agência.

Apesar da maior parte dos estudos acerca da corrupção preocupar-se com as causas de ocorrência do fenômeno, parte da literatura sobre o tema dedica-se a tratar dos impactos que ela pode causar, ou seja, a corrupção é tratada como variável explicativa para uma série de consequências sociais, políticas e econômicas. De acordo com Melo (2010), é possível dizer que essa literatura divide-se em duas correntes: uma que trata dos impactos positivos da

corrupção, e outra que fala dos seus efeitos negativos. Para mantermos o foco nos objetivos do presente trabalho, nos concentraremos nos efeitos negativos do problema, haja vista, as sérias consequências que os mesmos trazem para a sociedade como um todo. Mas antes, traçaremos comentários no que tange aquilo que é considerado por alguns estudiosos como efeitos positivos da corrupção.

Quanto aos impactos positivos, por exemplo, parte da literatura entende que a corrupção seria capaz de gerar determinados benefícios, mormente na seara econômica, com a incidência da chamada pequena corrupção. Conforme apontado por Rose-Ackerman e Palifka (2020), a taxinomia que trata da pequena corrupção aponta que a mesma envolve, sobretudo, mas não exclusivamente, a burocracia de nível mais primário do funcionalismo público e certos usuários de tais serviços. O pagamento de subornos e propinas seriam os meios utilizados pelos agentes para angariar determinados benefícios que, de outra maneira, seriam contemplados somente após a espera de longas filas de análises de pedidos e solicitações. Desse modo, os defensores dessa corrente creditam aos pagamentos indevidos uma forma de agilizar o trâmite burocrático, facilitando a liberação de licenças, autorizações e concessões para funcionamento de atividades e empreendimentos. Isso faria a engrenagem da economia funcionar de forma mais rápida e eficiente, produzindo crescimento e desenvolvimento econômico.

Contudo, tais manobras, apesar de ajudar *a priori* algumas atividades econômicas, no médio e longo prazo, produziriam distorções no sistema de regulações, ocasionando perda de arrecadação de receitas para o ente público e descredito na legitimidade do processo por parte daqueles que não estariam dispostos a submeter-se a tais expedientes (PINOTTI, 2020). O mercado de propinas selecionaria apenas aqueles agentes envolvidos em tais esquemas, levando a uma perda da qualidade e eficiência dos produtos e serviços oferecidos, além de descredito na capacidade Estatal de promover o bem comum (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020).

Já os estudos que tratam dos efeitos negativos da corrupção, destacam prejuízos para a eficácia da burocracia, a diminuição dos investimentos públicos e a falta de confiança do mercado, gerando dificuldades para o desenvolvimento econômico e social (MELO, 2010, p. 48). Os custos de operações econômicas, a desconfiança dos investidores, assim como a captura de recursos destinados ao desenvolvimento econômico geram fortes prejuízos. As instituições políticas têm sua credibilidade questionada, quer seja pelo desgaste causado pelos casos de corrupção, que podem levar a problemas de governabilidade, quer seja pelo engessamento do Estado, gerando problemas de governança. Mas, sem dúvida, um dos pontos

onde se destacam os efeitos negativos da corrupção é na qualidade da prestação de serviços públicos, uma vez que o desvio de recursos enfraquece e degrada a estrutura da própria prestação do serviço, distorce os incentivos para que agentes públicos atuem de forma atender as demandas dos usuários, além de promover uma redistribuição desigual de renda, uma vez que obriga pessoas pobres a procurar outras formas de prestação de serviços, na sua maioria pagas (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020).

Abordando o tema pelo aspecto criminológico, Sutherland, nos anos de 1930 do século passado, contrariou as teorias então dominantes acerca do comportamento criminoso, as quais o relacionavam ao status socioeconômico do agente (SUTHERLAND, 2015). Esse Autor argumentou, na época, que esses estudos defendiam, tendenciosamente, que a maioria dos crimes eram cometidos por pessoas economicamente desfavorecidas, apenas baseados em dados coletados em regiões bastante pobres dos EUA. Sutherland defendeu que os estudos sobre as práticas criminosas deveriam estar mas atrelados aos aspectos comportamentais do agente do que a sua situação socioeconômica. Defendeu, ainda, a existência de uma modalidade de crime bastante comum entre os indivíduos pertencentes a classes econômicas mais elevadas, e que essas condutas seriam tratadas de forma diferente pelas autoridades e pela legislação criminal como um todo, gerando impunidade. A essas violações praticadas por pessoas ricas, Sutherland chamou de “crimes de colarinho branco”, que poderiam ser definidos, aproximadamente, “como um crime cometido por uma pessoa de respeitabilidade e alto status social no curso de sua atividade” (SUTHERLAND, 2015, p. 33–34).

Ainda tratando o fenômeno pelo prisma do comportamento criminoso, Becker (1974) utilizou uma abordagem econômica para tentar explicar o que levaria um indivíduo racional a cometer condutas ilícitas. Conhecida como “teoria econômica do crime”, a ideia central desse estudo está no fato de que indivíduos, agindo racionalmente, fazem ponderações sobre os custos da prática criminosa e os possíveis benefícios auferidos com ela. Dentre esses “custos” da conduta delituosa, estaria, principalmente, a expectativa da punição, ou seja, quanto maior a possibilidade de ser punido, menor seriam os incentivos para o agente cometer crimes (BAPTISTA, 2020).

A corrupção, como espécie de crime, traria em si um prejuízo social significativo, demandando, para minimização do comportamento criminoso, a implementação de mecanismos mais efetivos de detecção dos casos e aplicação das penalidades cabíveis (*enforcement*). Ou seja, caberia, para diminuição do crime, a alocação de recursos, a fim de potencializar o risco do agente ser pego em razão da conduta criminosa. Essa potencialização do risco se daria em razão do aumento da capacidade de instituições e agentes em detectar e

punir os agentes delituosos. No caso da corrupção, por ser um fenômeno que opera no “subterrâneo” das organizações, ou seja, de difícil percepção e identificação, caberia o investimento em mecanismos que, *a priori*, inibissem a ação do agente criminoso (BAPTISTA, 2020).

Moraes Filho, por sua vez, reforçou a necessidade da efetiva punição para os crimes de corrupção, uma vez que o ato sancionador possui inegável efeito dissuasório, resolvendo definitivamente o problema da impunidade nesses tipos de crime (MORAES FILHO, 1987). Para tanto, o Autor sugere que os mecanismos de controle e punição, como as Cortes de Tontas e os Conselhos Fiscais, sejam mais ativos, e que as leis que tratam da corrupção sejam mais duras e ágeis, provendo as instituições coercitivas de instrumentos mais eficazes para minimização dos prejuízos oriundos da prática criminosa (MORAES FILHO, 1987).

2.3 CORRUPÇÃO E SEUS MÚLTIPLOS CONCEITOS

Quanto ao conceito de corrupção, Peruzzotti (2012) alerta para as várias acepções que o termo carrega consigo, que vão desde aspectos mais gerais, no sentido de corresponder a qualquer violação do devido processo por parte de um agente ou organização, até análises mais específicas, como a forma de intermediações de interesses sustentada por uma rede de instituições públicas e/ou privadas. Rose-Ackerman e Palifka (2020), ressaltam as dificuldades de se conceituar o fenômeno, destacando que uma mesma definição pode contemplar diversas conotações e interpretações de acordo com o lugar e o tempo. Mesmo assim, essas Autoras sugerem como definição de corrupção o “abuso de um poder delegado, com a finalidade de obtenção de ganho privado” (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020, p. 26).

De acordo com Bobbio, Pasquino e Matteucci (1998), a corrupção ocorre quando um funcionário público age em desconformidade com o sistema de normas ao qual deve obedecer, favorecendo interesses ilegítimos em troca de uma recompensa. Ou seja, a corrupção é a diferença entre o comportamento pautado pelas normas legais e aquele determinado por interesses particulares, sendo, portanto, considerada em termos de legalidade ou ilegalidade, e não em moralidade ou imoralidade. Pasquino ainda destaca que a corrupção pode ser representada como uma forma ilegal de exercer influência no processo de tomada de decisões públicas, acentuando-se em sistemas de representação imperfeitos ou com acesso

discriminatório. Tais processos de decisão podem ser burocráticos, no caso da concessão de determinado benefício público; judiciais, como na aplicação de penas e sanções; ou políticas, no caso de grupos de pressão e de *lobby*.

Kay, na ceara das instituições políticas, define corrupção como o controle abusivo do poder e dos recursos do governo a fim de obter determinado proveito particular, que pode ser na forma de poder ou controle dentro de um partido político ou apoio político por parte de vários sujeitos (KAY, 1936, apud GEDDES; RIBERO NETO, 2000). Huntington (1975), por sua vez, explica que corrupção é o fenômeno que ocorre quando uma autoridade pública se desvia das normas aceitas para servir a interesses particulares, em razão da falta de uma institucionalização política eficiente. Klitgaard (1994) apresenta conceito mais geral, porém semelhante aos anteriores, segundo o qual há corrupção quando um indivíduo coloca ilicitamente interesses pessoais acima dos das pessoas e ideais que está comprometido a servir.

A Transparência Internacional definiu corrupção como sendo o abuso do poder confiado para ganho privado, podendo assumir várias formas e incluir comportamentos que envolvam, por exemplo, recebimento de dinheiros e favores em troca de serviços por funcionários públicos, uso indevido de recursos públicos e prática de nepotismo por políticos e altos burocratas, e também fraudes em licitações e contratos por empresas e corporações. Ainda segundo a Transparência Internacional, a corrupção pode ocorrer em qualquer lugar (governos, empresas, associações etc.) e envolver qualquer pessoa (políticos, burocratas, empresários, gestores etc.). Alerta por fim que o fenômeno manifesta-se às escondidas, adaptando-se a diversos contextos, muitas vezes com ajuda de agentes facilitadores, como escritórios de advocacia e de contabilidade, agentes financeiros e imobiliários, “laranjas” e empresas “fantasmas” (“What is corruption?”, 2021).

Das definições e conceitos acima apresentados é possível destacar, em primeiro lugar, as noções de “abuso de poder delegado” e “abuso do poder confiado”, uma vez que ambas transmitem a ideia de quebra ou perda da confiança por aquele que abusou do poder que lhe foi delegado/confiado. A noção de “poder delegado”, por sua vez, alude às atribuições recebidas por uma pessoa e que tenha a responsabilidade de exercê-las, conforme determinadas regras, escritas ou não. Finalmente, a ideia de “abuso”, diz respeito ao uso indevido de uma atribuição ou direito, podendo causar prejuízo a outrem. Assim, em resumo, há corrupção quando uma pessoa, detentor de um “poder” que lhe foi “delegado”, “abusa” do mesmo em proveito próprio, em desrespeito as regras da delegação, podendo causar prejuízo a terceiros.

Melo (2010) ainda aponta que, ao delimitar os microfundamentos da corrupção, a literatura destaca a persistência de três elementos centrais: agente (público ou privado), desvio de normas e ganhos pessoais. Não obstante o uso de palavras diferentes, é possível reconhecer a presença, nos conceitos acima apresentados, desses elementos destacados. Destarte, é possível chegar a um conceito mais usual de corrupção, que seria o desvio de conduta por um determinado agente (público ou particular) para obtenção de ganhos pessoais, em desrespeito a determinadas regras de delegação de poder. Apesar das várias caracterizações que a corrupção possa ter, todas elas levam ao mesmo entendimento quanto aos efeitos causados, no sentido de diminuição da capacidade do poder público de atender as demandas da sociedade (MELO, 2010).

2.4 CORRUPÇÃO E SUAS TIPOLOGIAS

No que se refere as tipologias usadas para classificar a corrupção, a literatura aponta que o fenômeno pode ser classificado em grande e pequena corrupção. A grande corrupção envolve um pequeno número de participantes, pessoas e/ou organizações poderosas, acompanhado de vultosas quantias de dinheiro e altos funcionários do governo. A pequena corrupção, por sua vez, diz respeito às experiências ordinárias dos cidadãos comuns, normalmente envolvendo a burocracia Estatal de nível de rua. Não obstante essa diferenciação, ambos os tipos podem estar inter-relacionados, podendo a corrupção que opera em um nível dar suporte a outro (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020).

Schneider (2012) explica que a pequena corrupção diz respeito à corrupção administrativa, ligada à burocracia estatal, cuja atividade resulta da distorção dos incentivos que os burocratas têm para seguir as normas e procedimentos. Essa distorção é decorrente do oferecimento e/ou exigência de subornos e propinas, para obtenção de um benefício ou eliminação de um ônus. O Autor alerta que esse tipo de prática enfraquece tanto o Estado como o mercado, prejudicando o desenvolvimento, uma vez que esses pagamentos ilícitos não são públicos, e acabam por obscurecer o valor dos bens e/ou dos serviços que são trocados, gerando perda de receita para o Estado e deterioração da qualidade dos respectivos serviços públicos (SCHNEIDER, 2012).

O mercado é afetado pela pequena corrupção pela resultante da má qualidade dos serviços públicos prEstados. Pessoas e empresas que não estão dispostos a pagar subornos e

propinas acabam tendo de procurar serviços similares em mercados informais, alimentando assim a espiral de deterioração do aparato estatal (PINOTTI, 2020). Essa distorção de valores e objetivos afeta principalmente os mais pobres, uma vez que, como não possuem condições e recursos para procurar serviços na informalidade, acabam forçados a procurar pelos serviços públicos de má qualidade.

A pequena corrupção pode ocorrer de cima para baixo, quando agentes de nível superior podem receber pagamentos e repassar instruções aos subalternos para beneficiar os proponentes do suborno, possivelmente dividindo o produto da ilegalidade. Inversamente, é mais provável que a corrupção ocorra de baixo para cima. É o caso, por exemplo, de agentes da alfândega que recebem suborno para evitar uma fiscalização de carga, e dividem a propina com seus supervisores e gerentes. A tolerância para com essa prática acaba desvirtuando os incentivos que os funcionários têm para executar suas tarefas regulares, criando um verdadeiro mercado de propinas, desvirtuando os objetivos da organização (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020).

Quanto à grande corrupção, ela normalmente ocorre nos pontos mais altos da hierarquia política e econômica, e frequentemente está relacionada ao roubo de vultosas somas de dinheiro público (SCHNEIDER, 2012). Diferente da pequena corrupção, esse tipo normalmente não acomete a burocracia estatal, mas sim os grandes ciclos onde atuam os principais atores políticos, ou seja, no âmbito dos três Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). Apesar dessa diferença, a grande corrupção gera os mesmos efeitos econômicos da pequena corrupção, distorcendo mercados e deteriorando bens e serviços públicos.

Ademais, a grande corrupção pode produzir sérias distorções na forma como o governo e sociedade interagem, por exemplo, quando o Estado atua como interessado em contratos de compras, concessões e privatizações. Quando funcionários corruptos agem em conluio com agentes da iniciativa privada para fraudar preços e comissões, as escolhas do Estado são distorcidas, gerando ineficiências e desigualdade nas políticas públicas. O governo paga caro demais pelas compras, e recebe pouco pelas privatizações e concessões (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2020).

O Quadro 1 a seguir, elaborado com base no Glossário da Transparência Internacional, traz as condutas consideradas atos de corrupção para aquela Organização (Transparência Internacional, 2021). Tais condutas foram comparadas com a tipificação criminal equivalente na legislação brasileira.

Quadro 1 - Atos de Corrupção e equivalentes na Legislação brasileira

CONDUTA	DEFINIÇÃO	EQUIVALENTE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA
Suborno de funcionário público nacional	Prometer, oferecer ou dar uma vantagem indevida a um funcionário público, ou solicitar ou aceitar uma por esse funcionário. Isso pode acontecer direta ou indiretamente e ser para eles próprios ou para outra pessoa. A intenção é que o funcionário cumpra ou se abstenha de exercer suas funções oficiais.	Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem (Decreto-Lei nº 2.848, Código Penal Brasileiro); Art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício (Decreto-Lei nº 2.848, Código Penal Brasileiro).
Suborno de funcionário público estrangeiro e de organizações públicas internacionais	Promessa, oferta ou concessão de vantagem indevida a funcionário público estrangeiro ou funcionário de organização pública internacional, ou solicitação ou aceitação de tal funcionário. Isso pode acontecer direta ou indiretamente e ser para eles próprios ou para outra pessoa. A intenção é que o funcionário cumpra ou se abstenha de exercer suas funções oficiais para que o infrator obtenha ou retenha negócios internacionais ou outra vantagem indevida.	Art. 337-B. Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado a transação comercial internacional (Decreto-Lei nº 2.848, Código Penal Brasileiro).
Desfalque, apropriação indébita ou outro desvio de propriedade por um funcionário público	Fraude intencional, apropriação indébita ou desvio por funcionário público de bens, fundos ou qualquer coisa de valor que lhes tenha sido confiada em virtude do seu cargo.	Art. 312. Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio (Decreto-Lei nº 2.848, Código Penal Brasileiro).
Troca de influência	Prometer, oferecer ou dar uma vantagem indevida a um funcionário público ou qualquer outra pessoa, ou a solicitação ou aceitação de uma por essa pessoa. Isso pode acontecer direta ou indiretamente e ser para eles próprios ou para outra pessoa. A intenção é garantir que o funcionário público ou pessoa abuse de sua influência para obter vantagem indevida de uma administração ou autoridade pública.	Art. 332. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função (Decreto-Lei nº 2.848, Código Penal Brasileiro).

CONDUTA	DEFINIÇÃO	EQUIVALENTE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA
Abuso de funções	Abuso intencional de um funcionário público de suas funções ou posição para realizar ilegalmente ou deixar de realizar um ato. A intenção é obter uma vantagem indevida para si ou para outra pessoa.	Art. 319. Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal (Decreto-Lei nº 2.848, Código Penal Brasileiro); Art. 319-A. Deixar o Diretor de Penitenciária e/ou agente público, de cumprir seu dever de vedar ao preso o acesso a aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente externo (Decreto-Lei nº 2.848, Código Penal Brasileiro).
Enriquecimento ilícito	Um aumento significativo nos bens de um funcionário público que eles não podem explicar em relação aos seus rendimentos legais.	Não há equivalente.
Suborno no setor privado	Prometer, oferecer ou dar vantagem indevida a quem dirige ou trabalha para entidade do setor privado, ou solicitar ou aceitar por essa pessoa. Isso ocorre durante o curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais. Pode acontecer direta ou indiretamente e ser para eles próprios ou para outra pessoa. A intenção é garantir que eles ajam ou se abstenham de agir em violação de seus deveres.	Exigir, solicitar, aceitar ou receber vantagem indevida, como representante de empresa ou instituição privada, para favorecer a si ou a terceiros, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de vantagem indevida, a fim de realizar ou omitir ato inerente às suas atribuições. ²
Desvios de propriedade no setor privado	Quando uma pessoa que dirige ou trabalha para uma entidade do setor privado, desvia intencionalmente bens, fundos ou qualquer coisa de valor que lhes foi confiada em virtude de seu cargo. Isso ocorre no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais.	Art. 168. Apropriar-se de coisa alheia móvel, de que tem a posse ou a detenção (Decreto-Lei nº 2.848, Código Penal Brasileiro).
Lavagem de produto do crime	Converter, ocultar ou transferir propriedade adquirida com dinheiro ganho por meios ilegais e fazer com que pareça que foi adquirido legalmente.	Art. 1º. Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. (Lei nº 9.613, “Lavagem” de Bens e

2 Não há no Direito Penal brasileiro o tratamento legal para a corrupção entre agentes privados. Em razão disso, esse texto se refere ao projeto de lei PLS 236/2012, em trâmite no Senado Federal, que propõe reformular o Código Penal brasileiro para inclusão da corrupção privada.

CONDUTA	DEFINIÇÃO	EQUIVALENTE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA
		Capitais)
Ocultação	Ocultação intencional ou retenção continuada de bens quando a pessoa sabe que tais bens resultam de crimes de corrupção, mesmo quando não tenha participado em tais crimes.	Art. 180. Adquirir, receber, transportar, conduzir ou ocultar, em proveito próprio ou alheio, coisa que sabe ser produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa-fé, a adquira, receba ou oculte (Decreto-Lei nº 2.848, Código Penal Brasileiro) ³ .
Obstrução da justiça	Uso de força física, ameaças, intimidação, promessa ou penhor para induzir falso testemunho ou interferir com o testemunho ou a produção de provas, ou para interferir com um juiz ou oficial de aplicação da lei em suas funções em um processo em relação à comissão de crimes de corrupção.	Art. 329-A. Impedir, embaraçar, retardar ou de qualquer forma obstruir cumprimento de ordem judicial ou ação de autoridade policial em investigação criminal (Decreto-Lei nº 2.848, Código Penal Brasileiro) ⁴ .

Fonte: Elaboração própria.

Nye, por sua vez, listou outras modalidades de corrupção que podem ocorrer em outros níveis e contextos (NEY, 1967, apud. KLITGAARD, 1994):

- Nível dos funcionários do governo: inferior ou superior;
- Situação política do país: favorável ou desfavorável;
- Incentivos empregados em transações corruptas: dinheiro ou status;
- Extensão do desvio das atribuições de um cargo ou função pública: ampla ou marginal.

Nye percebeu que poderia ampliar sua tipologia, adicionando outras variáveis, como escala da corrupção, visibilidade e efeitos sobre a renda, além da possibilidade das mesmas serem ainda subdivididas em outros tipos, por exemplo, distinguindo entre a corrupção praticada por políticos daquela envolvendo funcionários públicos (NEY, 1967, apud. KLITGAARD, 1994).

Rose-Ackerman e Palifka (2020) lembram ainda que a corrupção, independentemente do tipo, não é um fenômeno exclusivo do setor público, podendo envolver também agentes da iniciativa privada. Apesar de reconhecerem a baixa incidência dos casos, e de que alguns sequer se configuram como corrupção, as Autoras alertam que muitas empresas engajam-se em esquemas ilícitos e que conflitos de interesses envolvendo suborno e nepotismo, por exemplo, podem ocorrer em ambos os setores. Exemplificando, as Autoras citam que uma

3 Os crimes previstos nos Artigos 168 (Apropriação Indébita) e 180 (Receptação) do Código Penal brasileiro não estão inseridos no Título referente aos delitos contra a Administração Pública, mas sim naquele que trata dos delitos meramente patrimoniais.

4 O crime previsto no Artigo 329-A do Código Penal brasileiro está inserido no Título relativo aos crimes contra a Administração da Justiça.

área comum onde ocorre corrupção na iniciativa privada é a de compras. Fornecedores oferecem pequenos agrados aos agentes de compras, para que esses, em contrapartida, comprem seus produtos. Essa prática, ao final, resulta numa transferência de custos ao consumidor, que adquirem produtos e serviços mais caros.

3 ACCOUNTABILITY E SUA RELAÇÃO COM A CORRUPÇÃO

3.1 BAIXA ACCOUNTABILITY COMO CONDICIONANTE DA CORRUPÇÃO

A corrupção é um fenômeno que decorre do problema da perda de agência e que têm como consequências a apropriação indevida de recursos públicos por interesses privados, a desmoralização das instituições políticas e o enfraquecimento da confiança na própria democracia. Enxergando a corrupção como consequência do problema de perda de agência (*agency loss*), cujo conceito será trabalhado linhas abaixo, estudos apontam a forte correlação entre a profusão de casos de corrupção e a fragilidade dos mecanismos de *Accountability* (MELO, 2003). Essa situação reforça o argumento de que quanto mais frágeis os mecanismos de *Accountability* e de controle, mais sérios e repetitivos se tornam os casos de corrupção.

De acordo com definição de corrupção trazida linhas acima, tal fenômeno caracteriza-se pelo desvio de conduta por um agente (público ou particular) para obtenção de ganhos pessoais, em desrespeito a determinadas regras de delegação de poder. Dentre os fatores que contribuem para a ocorrência do problema, encontram-se os baixos níveis de *accountability* e a fragilidade dos mecanismos de controle (detecção, apuração e punição). Os níveis de *accountability* possuem, assim, importância central para compreensão do fenômeno, uma vez que está intimamente relacionado aos níveis de corrupção. Desse modo, quanto menor o exercício da *accountability*, maior o nível de corrupção. Nesse sentido, a corrupção está ligada diretamente a ações de controle (MELO, 2003).

Rodrigues e outros (2016) explicam que, quanto maior a debilidade na *Accountability*, maior a fragilidade institucional frente a corrupção, na medida em que essas instituições não conseguem proporcionar mecanismos de controle eficientes. Assim, a baixa *Accountability* gera um cenário que estimula aquelas fragilidades, mormente nos mecanismos de controle externos e internos, necessários ao melhoramento da administração pública e para a qualidade democrática e, conseqüentemente, no combate e redução da corrupção.

No que se refere à *Accountability*, por sua vez, Hirano (2007) explica que esta consiste numa relação obrigacional, segundo a qual alguém recebe uma atribuição de outro alguém e que deve prestar esclarecimentos quanto aos atos praticados, justificando-os, e, se verificada alguma irregularidade, sujeitando-se a sanções. Trata-se, assim, de uma relação obrigacional, que ora decorre da lei, ora decorre de um contrato. Percebe-se que esta definição

apresenta elementos bastante próximos daqueles que compõe o conceito de corrupção acima referido: 1) delegação de poder; 2) o agente que o delega; e 3) e aquele incumbido de exercê-lo.

Quanto a esse último ponto, a necessidade de melhoramento dos sistemas de controle no Brasil mostra-se evidente, uma vez que o país possui um elevado nível de corrupção, segundo os principais indicadores que medem o problema no Mundo. Possui também altos índices de desperdício de recursos públicos, além da dificuldade de prestar informações completas em formato inteligível (CARVALHO NETO et al., 2019). Desse modo, os controles ora são ausentes, insuficientes, ou atrapalham a implementação de políticas públicas, além do mal gerenciamento de riscos e da baixa *accountability* a qual se submetem os gestores públicos.

Não há como falar em melhoramento dos sistemas de controle da corrupção, sem falar também da necessidade de fortalecimento da *accountability*, uma vez que aqueles são a instrumentalização dessa última. Ainda de acordo com Rodrigues e outros (2016), é fundamental para a qualidade da democracia a ausência de crises institucionais que levem a deterioração dos mecanismos de *accountability* e ao enfraquecimento institucional dos sistemas de controle. As crises institucionais agravam a provisionalidade das normas, dando espaço a vazios normativos sobre os quais ocorrem as práticas corruptas.

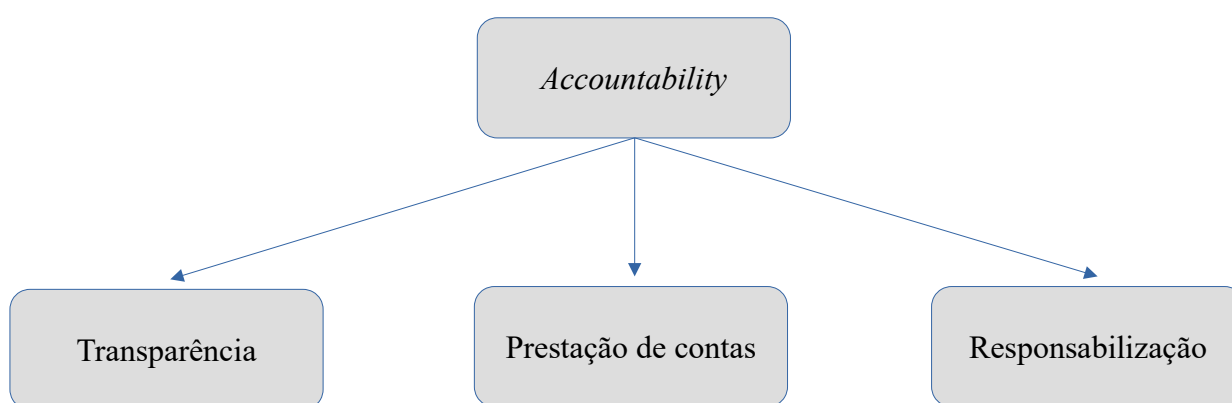
A noção de *accountability* traz consigo um dos valores centrais da democracia, aquele que diz que os governos devem submeter-se aos controles previstos em lei, para garantir o manejo responsável dos assuntos públicos (PERUZZOTTI, 2012). Assim, dentro do debate sobre as melhores políticas anticorrupção, o tema da *accountability* aparece como substancial para o melhoramento da qualidade institucional das democracias.

3.2 CONCEITOS DE *ACCOUNTABILITY*

Os estudos sobre *Accountability* tem colocado este instituto como importante elemento nas discussões acerca da qualidade dos governos, uma vez que o mesmo representa um dos pilares da democracia representativa (PERUZZOTTI, 2012). A ideia subjacente ao conceito de *Accountability* é de que o poder delegado pelos cidadãos aos governantes deva ser controlado (O'DONNELL, 1998). Esse controle, por sua vez, deve ser exercido por instituições pertencentes à própria democracia, de onde possam extrair sua legitimidade

(CAMPOS, 1990). Schedler (1999) aponta três características desse controle: a) que o poder seja exercido de forma transparente; b) que os atos praticados em razão desse poder sejam justificados; e c) a sujeição daqueles que exercem o poder a punições no caso de abusos. Não sem razão, são consideradas dimensões da *Accountability* a transparência, a prestação de contas e a responsabilização.

É possível afirmar, nesse ponto, que a qualidade dos governos está ligada ao instituto da Governança Pública, que pode ser conceituada como a capacidade que possui um governo de formular e implementar políticas e prestar serviços à população. De acordo com Paludo (2018), Governança Pública é o exercício, pelo Governo, do poder político-administrativo para gerenciar os recursos necessários à formulação e implementação de políticas públicas. Segundo o Glossário de Termos do Controle Externo, do Tribunal de Contas da União, Governança no setor público compreende, essencialmente, os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (“Glossário - TCU”, 2021). Finalmente, o Projeto Worldwide Governance Indicators (WGI), conduzido pelo Banco Mundial, explica que Governança consiste nas tradições e instituições pelas quais a autoridade de um País é exercida, incluindo aí o processo de seleção dos governos, a capacidade de formular e implementar políticas públicas, e o respeito do governo e dos cidadãos pelas instituições (WGI, 2021).



Schedler (1999) ainda aponta para as noções de responsividade e responsabilidade que o conceito de *Accountability* apresenta. A primeira diz respeito a capacidade de resposta que os governos têm de informar e justificar seus atos perante os governados. A segunda, é a capacidade que determinadas agências estatais possuem de aplicar sanções. Tais noções estão estreitamente relacionadas com as respectivas dimensões da *Accountability*, haja vista que a

noção de responsabilidade pressupõe a ideia de justificação e informação, e a de responsabilidade, a de punição.

Peruzzotti (2012), por sua vez, acrescenta que o conceito de *Accountability* apresenta, ainda, uma dimensão política e outra legal. A dimensão política diz respeito à capacidade dos cidadãos em fazer com que sejam implementadas as políticas públicas de sua preferência. Desse modo, um governo só pode ser considerado *accountable* se os cidadãos possuírem instrumentos para fazer valer suas demandas e que também os possibilitem sancionar governantes que não atentam para suas necessidades. Tradicionalmente, um desses mecanismos de controle são as eleições. A dimensão legal do conceito, por sua vez, refere-se aos mecanismos institucionais desenhados para assegurar que às ações dos agentes estatais sejam executadas dentro da legalidade, fazendo com que seu comportamento seja rigorosamente regulado (PERUZZOTTI, 2012). Dentre esses instrumentos, ganham destaque as agências de controle especializadas, ou agências “horizontais” nos dizeres de O’Donnell (1998), com capacidade efetiva de fiscalização e punição, a exemplo das cortes de contas e controladorias. Essa dimensão é a que mais interessa quanto ao tratamento da corrupção.

Xavier (2011), tomando por base o trabalho de Mainwaring e Christopher, traz outras dimensões ao conceito de *Accountability*, as quais, na verdade, podem ser lidas como desdobramentos das dimensões apresentadas por Schedler e por Peruzzotti. A primeira delas se refere à abrangência do Instituto, limitando a responsabilização dos agentes aos aspectos institucionais formais e suas sanções. A segunda diz respeito à discussão se a *Accountability* deve estar ligada apenas às transgressões legais ou também às decisões políticas. A terceira dimensão preocupa-se com a capacidade de o principal impor sanções ao agente. A quarta, por sua vez, está relacionada com a possibilidade ou não de o principal retirar o poder delegado ao agente. Por fim, a quinta dimensão refere-se a quem caberia exercer *Accountability*, se apenas ao principal ou a outro ator assim incumbido.

Quanto ao significado e aplicação do Instituto, os mesmos têm se expandido de forma significativa nas últimas décadas, tornando-se a *Accountability* um elemento central nas questões de governança pública (XAVIER, 2011). Por exemplo, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, define *Accountability* como o conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidencia sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, imparcialidade e o desempenho das organizações (BRASIL,

2016). Nessa definição é possível destacar a importância dada a responsabilidade dos indivíduos e organizações por suas decisões e condutas.

De acordo, mais uma vez, com o Glossário de Termos do Controle Externo do TCU, *Accountability* pública é a obrigação que têm as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenha confiado recursos públicos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a sociedade e a quem lhes delegou essas responsabilidades sobre o cumprimento de objetivos e metas e o desempenho alcançado na gestão dos recursos públicos. É, ainda, obrigação imposta a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais eles lhe foram entregues (“Glossário - TCU”, 2021).

Adicionalmente, de acordo com o *Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo* – CLAD (2000, apud SPINELLI, CRUZ, 2019), a *Accountability* representa a obrigação que o governo tem de prestar contas à sociedade, e a sua caracterização depende da capacidade dos cidadãos para atuarem na definição das metas coletivas e da construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes, não apenas por meio das eleições, mas também ao longo do mandato dos representantes.

Contudo, a aplicação do referido Instituto aqui no Brasil não se deu de forma direta. No início, as fronteiras do seu significado não possuíam uma delimitação clara, mas suas dimensões já podiam ser largamente aplicadas aos processos de melhoria da governança. Pinho e Sacramento (2009) destacaram as dificuldades enfrentadas pelos precursores dos estudos sobre *Accountability* em encontrar uma definição adequada. O aumento das demandas sociais por mais comprometimento dos governantes no trato de assuntos públicos levou a intensificação dos estudos sobre *Accountability* (CAMPOS, 1990).

Ainda de acordo com Campos (1990), a ausência de uma tradução do termo para o português se dava mais pelo desconhecimento a respeito do conceito em si, do que pela palavra propriamente dita. Estudando a relação entre a burocracia estatal brasileira e os usuários de serviços públicos, a autora observou sérias escatologias no tratamento conferido pelos burocratas aos cidadãos. Não obstante, Campos destacou que as primeiras traduções do termo remetiam, não por acaso, à noção de responsabilidade objetiva (MOSHER, 1968, apud CAMPOS, 1990). É corolário da ideia de controle a possibilidade de responsabilização daqueles que são submetidos aos mesmos. Toda a construção conceitual a acerca da *Accountability* parte, assim, desse entendimento.

Corroborando, pois, as considerações a respeito da *Accountability* feitas por Peruzzotti (2012), é possível destacar que o seu conceito traz ínsita as ideias de controle e de responsabilização, aos quais efetivamente devem estar submetidos quaisquer governos. No entanto, Schedler (1999) reconhece a dificuldade, senão impossibilidade, da existência de tal forma de controle sobre os governos, havendo sempre brechas, por menores que sejam, para abusos e fraudes. Campos (1990), adicionalmente, lembra que a simples criação de mecanismos de controle burocráticos não são suficientes, por si sós, para tornar a *Accountability* efetiva. A autora enfatiza que tais controles devem primar pela proteção dos cidadãos contra abusos, e que a *Accountability* deve ser tratada como uma questão de democracia.

3.3 ACCOUNTABILITY E SUAS TIPOLOGIAS

Assim como existem várias discussões em torno dos conceitos e dimensões da *Accountability*, o mesmo pode ser dito acerca das suas tipologias (XAVIER, 2011). As tipificações mais reconhecidas, por assim dizer, pela literatura sobre o tema, são aquelas apresentadas por O'Donnell (1998), que as classifica em vertical e horizontal. A ideia subjacente à utilização desses termos tem a ver com a direção e o sentido de onde partem os controles (de quem, para quem). No primeiro sentido, os controles são exercidos verticalmente, de baixo para cima, pressupondo uma relação hierárquica. No segundo, o sentido de horizontalidade denota uma relação nivelada (no mesmo plano) entre aqueles que exercerão os controles e aqueles que lhes estão sujeitos. Neste caso, não há pressuposição de hierarquia, mas sim de autonomia e independência.

Outra classificação apresentada pela literatura é aquela elaborada por Peruzzotti e Smulovitz (2000), intitulada de *Accountability* societal, que pode ser interpretada como um desdobramento do tipo vertical desenvolvido por O'Donnell (1998). O pressuposto dessa tipologia é o exercício vertical de controles sobre o governo por organizações da sociedade civil e entidades da mídia e imprensa. Xavier (2011) explica que a *Accountability* societal pode fazer uso tanto de mecanismos institucionais de supervisão, como o Ministério Público, como de mecanismos não institucionais, como os movimentos sociais.

Adicionalmente, outros autores apresentam diversas classificações para o instituto da *Accountability*. Grant e Keohane, por exemplo, identificam sete tipos de mecanismos de

supervisão, baseados em contextos institucionais formais e informais (GRANT, KEOHANE, 2005, apud XAVIER, 2011). De acordo com esses autores, esses tipos de *Accountability* seriam: 1) Hierárquico, aplicado às relações onde existe subordinação do tipo superior-subordinado, como no caso das organizações em geral; 2) Supervisão, também aplicado ao contexto organizacional, mas de forma extrínseca, ou seja, quando uma organização exerce supervisão sobre outra; 3) Fiscal, aplicado aos casos em que envolvem responsabilização por recursos financeiros oriundos do poder público; 4) Legal, que se refere a possibilidade de políticos e agentes públicos serem sancionados por tribunais e/ou agências correlatas; 5) de Mercado, exercido através de investidores e/ou consumidores sobre empresas e organizações que adotam condutas que consideram inapropriadas ou indevidas; 6) pelos Pares, exercido por sujeitos que atuam no mesmo segmento econômico ou profissional, através de avaliações mútuas; e, por fim, 7) de Reputação Pública, a qual se aplica a situações nas quais a reputação fornece meios para que de alguma maneira se possa avaliar determinada situação.

Apesar da multiplicidade de tipologias acerca da *Accountability*, o presente trabalho estenderá seu foco apenas sobre os tipos Vertical, Horizontal e Societal. Os dois primeiros, por entendermos que são, na verdade, mais aglutinadores em relação às outras formas de *Accountability*, essas apresentando-se, pois, como desdobramentos daqueles, cujos debates se limitam a salientar especificidades relativas aos atores envolvidos, objetos, formas de manifestação e contexto institucional. No caso do tipo Societal, apesar de ser uma forma do tipo Vertical, traz no seu conceito o reforço da participação ostensiva da sociedade civil na supervisão e controle das autoridades públicas, aspecto importante no combate à corrupção. Desse modo, nas próximas seções esses três tipos serão abordados com um pouco mais de profundidade, a começar pelo tipo Societal, perpassando pelo Vertical, e finalizando com o tipo Horizontal.

3.3.1 *Accountability* Societal

Peruzzotti e Smulovitz (2003), argumentam que a noção tradicional de *Accountability* não levou em conta o potencial de participação da sociedade civil nos processos de supervisão do Poder Público. Através de uma gama considerável de mecanismos de monitoramento e definição de agenda, a sociedade civil pode e deve contribuir para o fortalecimento do arcabouço constitucional de instituições de controle democrático sobre os governos. Desse

modo, os Autores denominam essa modalidade de *Accountability*, que envolve a participação ostensiva da sociedade civil nos atos de controle, de Social ou Societal (XAVIER, 2011).

Fazendo um contraponto aos tipos Vertical e Horizontal (O'DONNELL, 1998), enfatizando o entendimento de que ambos os institutos são fracos nas democracias latino-americanas, Peruzzotti e Smulovitz (2003) explicam que o conceito de *Accountability* societal propõe um mecanismo alternativo de controle, capaz de suprir as lacunas daquelas duas vertentes, destacando que as iniciativas sociais podem abordar alguns dos problemas estruturais que circulam tanto as eleições como agências de controle, como mecanismos de responsabilização.

Peruzzotti e Smulovitz (2003) apresentam o conceito do referido instituto como um mecanismo de controle que se apoia nas mobilizações de associações, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, com o objetivo de: 1) expor irregularidades perpetradas por agentes governamentais no trato de assuntos de interesse público; 2) provocar a atuação de agências de controle, como o Ministério Público, por exemplo; e 3) tentar introduzir novos temas sociais na agenda política.

Apesar de ser, na verdade, uma manifestação ou desdobramento da *Accountability* vertical, tal instituto não depende da participação de eleitores enquanto tal. Também não depende do sistema de freios e contrapesos previsto nas constituições, como nas hipóteses de *Accountability* horizontal. Esse instituto se apresenta como um mecanismo de controle não-eleitoral, que demanda a participação organizada de seguimentos da sociedade civil, capaz de exercer influência no debate público. Pode ser exercido em períodos entre eleições e é ativado “sob demanda”, extraindo sua legitimidade do direito de petição (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

Quanto aos atores envolvidos e o que pode ser objeto desse tipo de controle, os Autores respondem que estariam sujeitos à *Accountability* societal todos os atos de políticos e burocratas, no caso, o resultado do que fazem e os procedimentos que eles usam para alcançar esses resultados (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2003). Quanto àqueles que podem exercer tal controle, o leque é mais amplo do que o previsto pelo tipo Horizontal, conferindo legitimidade, também, à associações cívicas, organizações não governamentais – ONG's, movimentos sociais e a imprensa.

3.3.2 *Accountability* Vertical

De acordo com O'Donnell (1998), a dimensão vertical da *Accountability* diz respeito a ações de supervisão e monitoramento, individuais ou coletivas, que tem como referência a atuação daqueles que ocupam cargos no governo. Por meio de eleições livres, regulares e justas, os cidadãos têm a possibilidade de punir ou premiar um determinado candidato, votando a favor ou contra ele. Não só através das eleições, mas também por meio de uma imprensa livre e independente, e de outras fontes diversificadas de informação, que proporcionem um ambiente para livre circulação de ideias e opiniões, os cidadãos podem formar seu convencimento acerca da qualidade de determinados políticos e suas plataformas eleitorais e/ou de governo.

Segundo Xavier (2011), a utilização por O'Donnell de expressões que indicam noções de espacialidade (vertical e horizontal) servem para indicar o sentido e a direção de onde emana a *Accountability*. No caso da dimensão vertical, esta expressão tem a finalidade de indicar relações de hierarquia e poder, onde no topo encontra-se o detentor do poder e na base aquele que o delega, descrevendo, pois, uma relação entre superiores e subordinados (XAVIER, 2011). De acordo com Paludo (2018), a *Accountability* vertical possui um caráter político (mecanismo de soberania popular) e envolve um modelo principal-agente, tendo os cidadãos como principal e os políticos, os agentes.

Conforme apontado acima, as eleições são os mais tradicionais instrumentos de *Accountability* vertical. Eleições livres são aquelas que proporcionam a ampla participação de possíveis candidatos, que atendam a determinados critérios previstos em lei, tais como estar filiado a partido político, ter no mínimo determinada idade, não possuir antecedentes criminais etc. São regulares as eleições que, por sua vez, aconteçam em períodos pré-determinados de tempo, com forma e procedimentos também definidos por normas legais. Por fim, são consideradas justas as eleições que, além dos referidos atributos, proporcionem ao vencedor a garantia de assunção do respectivo mandato livre de embaraços, e ao perdedor a possibilidade de contestar o resultado, em casos de indícios de irregularidades.

No entanto, para que esta forma de *Accountability* possa realmente funcionar, não bastam apenas eleições livres, regulares e justas. É preciso também que os eleitores tenham disponibilidade de informação que lhes permitam formar opinião sobre os políticos e agentes públicos. Nos dizeres de Xavier (2011), é necessário que haja ampla informação sobre o que fazem os agentes públicos, que as preferências sejam reconhecidas e bem estabelecidas e que haja boa dose de pluralismo. Nesse mister, a participação da mídia é fundamental, por ser através dela que muitas das reivindicações sociais chegam às arenas de debate político. Todos

esses atributos estão diretamente relacionados com aquilo que Dahl⁵ chama de poliarquia, mormente com seus componentes contestação e participação (O'DONNELL, 1998).

3.3.3 *Accountability* Horizontal

O'Donnell (1998), expandindo o conceito de poliarquias de Dahl, explica que estas são formadas por um conjunto de fatores históricos e estruturantes, dentre os quais destaca-se o componente político. Este, por sua vez, está estruturado em três tradições ou correntes de pensamento, quais sejam, a republicana, a liberal e a democrática. A tradição republicana reza pelo respeito que os indivíduos precisam ter para com os assuntos públicos e da supremacia estatal para tutela da ordem social. A corrente liberal, por outro lado, prima pelo respeito e observância às liberdades individuais pelo Estado, sendo considerados invioláveis os direitos e garantias dos cidadãos. Por fim, a democracia tem como postulado a promoção da igualdade e manutenção do espírito cívico proporcionado pelas outras duas correntes. Apesar de aparentemente conflitantes, O'Donnell (1998) arremata que somente a submissão ao império da lei por todos os cidadãos é que garante o equilíbrio entre elas.

No entanto, estudando as chamadas novas poliarquias, mormente as da América Latina, O'Donnell (1998) identificou sérias fragilidades institucionais naqueles três componentes. Em outras palavras, as instituições políticas daqueles países não conseguiam promover a separação entre a esfera pública (republicanismo) e a privada (liberalismo), além de não haver respeito às garantias e aos direitos individuais e submissão ao império da lei. O'Donnell creditou tais problemas às deficiências observadas, principalmente, nos mecanismos de *Accountability* horizontal, cujas deficiências seriam reflexos diretos de fragilidades nos componentes liberal e republicano das poliarquias.

Accountability horizontal, explica O'Donnell, ocorre por meio da mútua fiscalização e controle existentes entre os poderes, por meio do sistema *checks and balances* (freios e contrapesos), e/ ou por meio de órgãos ou agências fiscalizadoras (agências horizontais), como as cortes de contas. Como a relação de horizontalidade entre os atores envolvidos pressupõe a ideia de autonomia e independência no exercício da *Accountability*, é preciso que

5 Segundo Robert Dahl, são atributos da poliarquia: 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres, regulares e justas; 3) sufrágio universal; 4) direito a ser candidato; 5) liberdades de expressão e opinião; 6) variedade de fontes de informação; e 7) liberdade de associação (DAHL, 1972). No caso do Brasil, todos esses atributos estão previstos na Constituição Federal de 1988, como direitos fundamentais dos cidadãos (BRASIL, 1988).

tais agentes/ agências disponham de poder e capacidade, legal e de fato, para realizar ações, tanto de monitoramento quanto de imposição de sanções criminais, em relação às ações ou omissões ilegais praticadas outros agentes públicos (HIRANO, 2007).

Especificamente, O'Donnell entende que as fragilidades nos mecanismos de *Accountability* horizontal podem acarretar dois problemas, a usurpação e a corrupção. A usurpação ocorre quando uma determinada agência estatal é cooptada por agentes de governos desonestos, para que sejam evitadas ou prejudicadas, “de dentro para fora”, ações de fiscalização e/ ou de investigação. O principal objetivo da usurpação é, pois, fragilizar tais agências de controle. A corrupção, por sua vez, se refere a uma série de ações ilegais perpetradas por agentes públicos, que tem como objetivo a apropriação de fundos públicos e aceitação de suborno (O'DONNELL, 1998). O controle da corrupção é uma tarefa difícil, mormente quando não existem agências horizontais independentes e autônomas, vítimas da cooptação de governos.

Por fim, O'Donnell oferece algumas sugestões daquilo que ele entende necessário para que um sistema político adquira *Accountability* horizontal. Primeiramente, o Autor sugere que as agências de controle sejam fortalecidas e profissionalizadas, no sentido de que sejam dotadas de recursos suficientes e que sejam também independentes, o mais isoladas possível, do governo. Em segundo lugar, recomenda que a direção daquelas agências seja entregue aos partidos políticos de oposição de ampla base eleitoral, uma vez que estes já tenham a missão de fiscalizar os atos do governo. Propõe ainda que o poder judiciário seja também fortalecido, nos moldes das agências de controle, para que possa atuar de forma independente e imparcial. Arremata, enfatizando que é preciso haver transparência quanto a informação de ordem pública, e que o sistema de imprensa e mídia seja livre e relativamente independente para que essa informação chegue de forma adequada aos cidadãos.

Todavia, o Autor reconhece que tais recomendações são difíceis de serem implementadas, mormente em novas poliarquias, onde o componente político é tão deficitário. Partidos políticos de oposição podem muito bem utilizar as referidas agências de controle para perseguir adversários no governo; ao contrário, o próprio governo pode mitigar o poder de atuação dessas agências, subdimensionando seus recursos. É possível também que um poder judiciário muito fortalecido seja utilizado como máquina de perseguição política, objetivando fins corporativistas, sem falar na possibilidade indevida de interferência no processo político, a cargo dos demais poderes. Ao final, O'Donnell ressalta que nenhuma dessas orientações, se implementadas, sejam garantia de sucesso na obtenção da *Accountability*, caso não sejam

também resolvidos passivos sociais, como a extrema pobreza e a fome, para que seja assegurada plena cidadania à população (O'DONNELL, 1998).

Quadro 2 - Tipos de *Accountability*

TIPO DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	AUTORES
Societal	Ações de supervisão não eleitoral, que envolve a participação ostensiva da sociedade civil nos atos de controle, buscando apontar falhas do governo, incluir novos temas no debate político ou influenciar as decisões políticas.	Peruzzotti e Smulovitz
Vertical	Acontece por meio de eleições, plebiscitos ou referendos, no qual os cidadãos têm a possibilidade de punir ou premiar um determinado candidato, votando a favor ou contra ele. Para tanto, é necessário um ambiente plural e abastecido de informações suficiente, com liberdade de imprensa e livre manifestação de opiniões, para embasar o julgamento do eleitor.	O'Donnell
Horizontal	Ocorre por meio da mútua fiscalização e controle existentes entre os Poderes da República, por meio do sistema <i>checks and balances</i> (freios e contrapesos), e/ ou por meio de órgãos ou agências estatais de fiscalização (agências horizontais).	O'Donnell

Fonte: Elaboração própria

3.4 MODELO PRINCIPAL-AGENTE E *AGENCY LOSS*

É pertinente ao conceito de democracia representativa o pressuposto da delegação de poder, ou seja, a atribuição do seu exercício para outra(s) pessoa(s) que não o seu titular. Contudo, segundo a noção de *Accountability*, há necessidade de que tal exercício seja controlado. Mais precisamente, de que os atos daqueles que exercem esse poder estejam sujeitos a um conjunto de instituições de avaliação e controle, de acordo com as dimensões de transparência, prestação de contas e responsabilização. A *Accountability*, assim, deve operar no mesmo sentido e direção de onde emana o poder. Quando esse controle não é exercido adequadamente, abrem-se espaços para malversação do poder delegado, podendo ocasionar casos de corrupção.

Parte dos estudos acerca da *Accountability* está focada em decifrar e entender os elementos por trás dessa delegação de poder. De acordo com Xavier (2011), também são considerados dimensões da *Accountability* os modelos derivados da relação principal-agente. De acordo com essa visão, a delegação de poder pressupõe dois tipos de atores envolvidos, um chamado de Principal e outro de Agente. O primeiro tipo é aquele que detém a prerrogativa de delegar o poder; o segundo, aquele que o exerce de fato. Em razão disso, o

modelo principal-agente tornou-se um paradigma importante para o estudo da *Accountability*, uma vez que trouxe à discussão os desenhos das estruturas de incentivo que animam essas relações.

Uma abordagem mais geral dessa teoria nos remete a necessidade de delimitar quem é responsável perante quem. De um lado, o Agente possui legitimidade para tomar determinadas decisões, dentro de um conjunto de possíveis escolhas, em nome do Principal. O Principal, por outro lado, também dispõe de um conjunto de ações, as quais pode lançar mão para interferir nos incentivos que o Agente têm para tomar as decisões que sejam mais do interesse do Principal. A questão que se coloca é que o Agente, em virtude da sua posição em relação ao Principal, dispõe de certas informações que este pode ignorar: motivação, capacidades, processos, insumos, recursos etc., podendo, inclusive executar ações sem o conhecimento, em parte, do Principal. O problema daí decorrente é como o Principal pode induzir o Agente a agir em seu interesse (do Principal), respeitando ao mesmo tempo sua restrição à compatibilidade de incentivos, ou seja, de que o Agente também haja em nome de seus próprios interesses (PRZEWORSKI, 2006).

De acordo com Gailmard (2012), especificar um modelo Principal-Agente significa identificar quem exerce os papéis de Agente e Principal, quais os conjuntos de ações e incentivos disponíveis para ambos, e quais os seus interesses e se estes são conflitantes ou coincidentes. A literatura aponta, pelo menos, três modelos básicos para análise dessas questões (PRZEWORSKI, 2006). Cada modelo é especificado de acordo com as características de cada grupo de atores envolvidos. São estes: 1) um referente aos cidadãos e aos políticos eleitos; 2) outro que diz respeito aos políticos e a burocracia estatal; e, por fim, 3) aquele que trata do governo (burocracia/ políticos) e atores privados, especialmente agentes econômicos.

Não há que se falar em modelos Principal-Agente sem antes apresentar duas situações que afetam diretamente esse tipo de relação: o risco moral e a seleção adversa. Risco moral e seleção adversa são elementos do problema da assimetria de informação, que surge por sua vez das posições relativas entre Agente e Principal. Em situações envolvendo risco moral, as ações que o Agente executa não são verificáveis pelo Principal, uma vez que este não possui controle direito sobre as ações do Agente. Nos casos envolvendo seleção adversa, por outro lado, o Agente detém informações das quais o Principal precisa para executar determinadas ações que são do seu interesse, mas que o Agente prefere dar uso diverso daquele pretendido pelo Principal. Em ambos os casos, o problema é a possibilidade

de o Agente executar ações ou tomar decisões dissociadas daquelas preferidas pelo Principal, uma vez que o Agente pode ter suas próprias preferências (PRZEWORSKI, 2006).

A solução óbvia para esse problema seria o Principal procurar, dentre as opções que lhes são disponíveis, aquela que possa induzir o Agente a adotar o comportamento que seja o mais compatível com os interesses do Principal. No entanto, essa busca por compatibilidade de preferências impõe restrições ao Principal, no sentido de encontrar a melhor relação entre os benefícios de conseguir uma decisão mais ajustada a seus interesses e os custos de induzir o Agente a tomar tais decisões. Além disso, cada modelo de análise traz como complicador as especificidades relacionadas a cada categoria de ator envolvido (cidadãos, políticos, burocracia e agentes econômicos).

A diferença entre a ação que o Principal preferiria induzir, e aquela que tomaria se pudesse o Agente, dada a compatibilidade ou não de incentivos, interesses e decisões disponíveis, é chamada Perda de Agência (*Agency Loss*). É nesse espaço deixado pela perda de agência que proliferam os casos de corrupção (MELO, 2003). Nas próximas seções, serão abordados brevemente os modelos de análise formulados pela dimensão Principal-Agente, suas especificidades, e os problemas de perda de agência, relativos a cada um desses tipos.

3.4.1 Relação Principal-Agente: Cidadãos e Políticos

O modelo de Agência Eleitoral trata dos mecanismos de escolha dos políticos pelos cidadãos, através do processo eleitoral. Uma das finalidades dessas instituições é a garantia da lisura e equidade do referido processo. Dentro desse contexto, os eleitores são os principais e os políticos, os agentes. O problema dos cidadãos, no caso, é fazer com que os políticos eleitos empreguem esforços para melhorar seu bem-estar, em vez de tratarem de seus próprios interesses. De acordo com Przeworski (2006), esse modelo de relação é bastante especial, uma vez que, apesar dos cidadãos serem os detentores do poder político, são os políticos eleitos que o exercem de fato, uma vez que possuem a legitimidade de comandar as ações do Estado. Em razão disso, por que os políticos precisariam prestar contas perante os cidadãos?

Explicando o modelo desenvolvido por Ferejohn, acerca da pertinência dos processos eleitorais como instrumento de controle dos cidadãos sobre os políticos, Gailmard (2012) aponta que a propensão de um eleitor em votar em determinado político é uma função da utilidade adquirida por esse eleitor decorrente das ações e esforços empregados por aquele

político. Ou seja, os eleitores agiriam racionalmente, ao votarem naquele político que, num determinado período “t”, por meio dos esforços empregados, proporcionou um ganho de bem-estar para aqueles eleitores. O problema é que, como essa relação envolve um único Agente e vários outros principais, a assimetria informacional tende a pender mais para o lado do Agente (o político), proporcionando mais perda de agência ao Principal (os eleitores), no que se refere ao cálculo da quantidade de esforço que o Agente deve empregar para atender as demandas dos Principais. Como alguns grupos de eleitores desconhecem ou detêm pouca informação acerca da quantidade de esforços empregados pelo político, tendem a votar naquele que apenas fez alguma coisa, por menor ou mais insipiente que seja, prejudicando o pressuposto da racionalidade do voto (GAILMARD, 2012).

Przeworski (2006) apresenta outros fatores que também favorecem a perda de agência eleitoral: 1) nas eleições os eleitores têm apenas uma chance para recompensar ou punir inúmeras decisões governamentais; 2) os políticos eleitos sabem que os eleitores não possuem instrumentos adequados para monitorar cada uma de suas decisões; 3) como o ato de votar não é uma estratégia centralizada, é difícil para grupos de interesse coordenar orientações para votos; 4) por fim, a assimetria de informação dificulta a avaliação por parte dos eleitores do desempenho e das decisões dos políticos.

Peruzzotti e Smulovitz (2003), por sua vez, explicam que, mesmo nas democracias onde os processos eleitorais funcionam de forma livre, justa e regular, esse mecanismo de responsabilização mostra sinais de ineficácia. A perda de agência eleitoral é inevitável e vários argumentos na literatura corroboram esse entendimento (GAILMARD, 2012; PRZEWORSKI, 2006; O'DONNELL, 1998). Peruzzotti e Smulovitz (2003) entendem que isso se dá muito em razão da não vinculação dos candidatos às suas plataformas eleitorais, abandonando corriqueiramente suas promessas de campanha. Essas mudanças de políticas geram incongruências entre o mandato eletivo de um político e seu projeto de governo subsequente. Nessas circunstâncias, as eleições funcionam apenas como uma forma para seleção de candidatos, pura e simplesmente, dando ao vencedor, pois, um “cheque em branco” para governar como entender (PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2003).

Assim, apesar de tentadora a ideia tradicional de que eleições possam servir, por si sós, como elementos mitigadores da perda de agência eleitoral, os argumentos acima corroboram o entendimento contrário. Przeworski (2006), arrematando a discussão, explica que as eleições são mecanismos ineficazes de *Accountability*, uma vez que não é possível saber se são impostos controles prospectivos ou retrospectivos aos políticos.

3.4.2 Relação Principal-Agente: Governo e Agentes Econômicos

Przeworski (2006) apresenta outro modelo de relação derivado da teoria Principal-Agente, aquele que trata do controle exercido sobre agentes da iniciativa privada, pelo governo, conhecido como Regulação. Segundo o Autor, o pressuposto por trás de tal agência está na posição especial em que se encontra o Estado, no sentido de ser o único ator com legitimidade para, coercitivamente, condicionar os comportamentos dos agentes privados. Ao Estado, assim, é possível, mediante a edição de leis, liberar ou proibir certas condutas, determinar a prática de outras, e incentivar ou desestimular determinadas atividades. Ou seja, o Estado é o detentor do legítimo poder regulatório sobre as atividades privadas.

Esse poder regulatório é exercido diretamente pela burocracia estatal, mediante a prática de atos administrativos por funcionários do Estado (concursados ou comissionados), detentores das prerrogativas funcionais necessárias para execução dos mesmos. Tais atos não precisam da chancela ou ratificação de nenhuma outra entidade ou instituição, uma vez que sua legitimidade decorre diretamente da lei. Aos particulares, afetados pela regulação, apenas cabe recorrer às instâncias competentes no caso questionamentos acerca da legalidade desses atos. O limite desse atributo da legalidade é a presunção de que tais atos são praticados única e exclusivamente no interesse da coletividade. Quando não, estes encontram-se desprovidos de legalidade, sendo assim passíveis de revisão e até anulação pela instância competente.

Aqui nesse modelo residem os mesmos problemas enfrentados pelos outros, derivados da relação Principal-Agente: perda de agência decorrente do risco moral e seleção adversa. De acordo com Przeworski (2006), o sujeito regulado (uma empresa, por exemplo) detém mais informações sobre as condições em que executa suas atividades, do que o ente regulador (o Estado), além de empreender certas ações que não podem ser observadas diretamente por este. Nesses termos, o ente regulador possui legitimidade apenas para definir regras que protejam a livre concorrência e os direitos dos consumidores e meio ambiente. Feito isso, cabe ao Regulado decidir o que produzir (produtos e/ou serviços), quanto e como. É possível perceber, assim como nos outros modelos Principal-Agente, que entre Regulado e Regulador também existem informações e ações ocultas, ou seja, o Regulado sempre poderá tirar vantagens.

Ademais, os diferentes atores afetados pela regulação são incentivados a buscar a regulação que lhes tragam mais benefícios, e a resistir àquelas que lhes inflijam o efeito contrário. Por outro lado, o Regulador, amparado em interesses pessoais, pode efetuar ações

de regulação mais alinhadas com os interesses dos Regulados. Segundo Przeworski, essa situação pode resultar em ações de regulação amparadas em relações clientelistas entre os envolvidos, ou seja, a regulação se dá em função dos interesses dos grupos afetados por ela. Para o Autor, esse problema é decorrente de falhas institucionais nos respectivos desenhos, e a questão que se coloca possui dupla natureza: 1) como instrumentalizar o Regulador para que possa intervir de forma positiva; e 2) como induzir este a agir adequadamente. Essas duas questões remetem aos custos imputados ao Principal de tentar redesenhar a estrutura de incentivos que levem o(s) Agente(s) a tomar decisões mais alinhadas com seus interesses.

Ainda de acordo com Przeworski (2006), infelizmente não existem condições que garantam que a intervenção do Estado, por meio da Regulação, seja amparada no interesse da coletividade. A própria condição do Estado, como único legitimado para exercício dessa atividade, o coloca como alvo dos grupos de interesse. A captura do Estado por interesses particulares é tema de vasta Literatura sobre corrupção e *agency loss* (ROSE-ACKERMAN, PALIFKA, 2020; MELO, 2010; KLITGAARD, 1994). Para Przeworski, a qualidade da intervenção estatal por meio da Regulação depende da qualidade da sua organização interna (políticos e burocracia), assim como do desenho das instituições democráticas que proporcionam, ou não, o controle social sobre tais atos.

3.4.3 Relação Principal-Agente: Políticos e Burocracia

Outro modelo de análise das relações Principal-Agente procura estudar as formas e estruturas de incentivos que interferem nas relações entre os políticos eleitos (Principais) e os burocratas da administração pública (Agentes). Segundo Przeworski (2006), muitas das funções do Estado, mormente a prestação de serviços públicos e o exercício do poder de polícia, são delegadas à burocracia estatal por meio das leis aprovadas pelos políticos⁶. Essa burocracia, tradicionalmente, é formada por um corpo de funcionários públicos que exercem suas atribuições de forma profissional, hierarquizada, atuando basicamente no cumprimento de ordens e execução de tarefas a nível operacional, não lhes cabendo interferir, desse modo, nos assuntos políticos⁷. O problema que se coloca aos políticos é que não seria possível prever

6 A literatura indica que as funções administrativas a cargo do Poder Público são o exercício regular do poder de polícia, a prestação de serviços públicos, a intervenção na economia e o fomento de determinadas atividades (ALEXANDRINO, PAULO, 2016);

7 Em sentido contrário, ver Behn (1998).

e especificar, mediante lei, todas as atribuições, tarefas e atividades a cargo dos burocratas, sob todas as circunstâncias possíveis e imagináveis. Alguma perda de agência, portanto, é inerente a essa forma de delegação.

Denominada Agência Burocrática, os primeiros trabalhos sobre este modelo de agência remontam à década de 1970, relativos principalmente ao corpo burocrático do Congresso estadunidense (GAILMARD, 2012). A Literatura, na época, apontou que a burocracia criada pelas respectivas estruturas organizacionais havia se tornado de tal forma “ingovernável”, que a primeira impressão era de que os congressistas haviam abdicado totalmente do seu poder de agência sobre os referidos funcionários. Esses burocratas faziam uso de informações privilegiadas e da influência que podiam exercer sobre o processo orçamentário, para arrecadar rendas do próprio legislativo (GAILMARD, 2012). Na época, não por coincidência, foram constatados significativos aumentos nos gastos do governo com pessoal e acentuada ineficiência na prestação de alguns serviços burocráticos.

No Brasil, estudando a relação entre a burocracia estatal e o público (cidadãos), Campos (1990) identificou enormes distorções no tratamento que era dado aos usuários, em nada se parecendo com o que deve ser orientado pela *Accountability*, mas sim como uma relação entre “tutor” (Estado) e “Tutelado” (cidadão). Mais especificamente, foram verificadas situações de desrespeito da burocracia para com os usuários e sua falta de zelo com os recursos públicos. Era evidente o status de perplexidade no qual se encontravam os usuários dos serviços frente ao tratamento dado a eles pelos burocratas. Impotência ante situações de favoritismo e nepotismo; privilégios desmedidos; aceitação da corrupção; e sujeição a “dupla tributação” eram os sentimentos que alimentavam a visão e experiência do público com a burocracia Federal (CAMPOS, 1990)⁸.

Quanto à força de trabalho, Campos (1990) também verificou que o padrão para contratação de funcionários públicos era o do nepotismo e clientelismo, com troca de apoio eleitoral por vagas no serviço público. Além disso, os candidatos aos cargos públicos estavam mais preocupados em ter acesso a carreiras profissionais valorizadas, com estabilidade, altos salários e aposentadoria, do que servir ao interesse coletivo. Não era que o serviço público não conseguisse alcançar bons resultados, mas os funcionários não possuíam incentivos adequados para estimulá-los a manter um bom nível de desempenho. Em resumo, não haviam incentivos para se buscar eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço público. Havia clara preterição à meritocracia.

⁸ Situação na qual o usuário se vê obrigado a arcar com o custo de contratar um agente particular para prestar-lhe um serviço que deveria ser feito pelo Estado, em razão do pagamento de tributos, mas que não o é em virtude da má qualidade do serviço público prEstado. (CAMPOS, 1990)

Campos ainda verificou aspectos importantes dessa relação entre burocracia e público, destacando a persistência de um modelo autoritário e centralista de tomada de decisões, com a concentração do poder decisório no topo da burocracia estatal. A hipertrofia do Governo Federal em relação a outros entes e poderes, e a inacessibilidade da participação popular ao processo decisório, tiveram como consequências corrupção generalizada, desmoralização dos controles, prodigalidade de leis inefetivas, excesso de formalismo, e falta de transparência. Segundo a Autora, esse modelo “monocrático” de *Accountability*, baseado apenas na hierarquia e autoridade, demonstrava a fragilidade das instituições democráticas em exercer o devido controle sobre a burocracia brasileira (CAMPOS, 1990).

A partir desses estudos, no caso norte-americano, foram sugeridas algumas medidas e propostas de reformas que possibilitassem ao governo retomar o poder de agência sobre seu corpo burocrático. Estruturas e processos administrativos então vigentes foram repensados, a fim de que fossem criados mecanismos capazes de minimizar os problemas da assimetria informacional e conflito de interesses (McCUBBINS, MATHEW, NOLL, WEINGAST, 1987, apud GAILMARD, 2012). Ocorre que, em face do ímpeto de fortalecer o poder de agência, tais medidas incorreram no erro de tornar o já moroso processo burocrático ainda mais dispendioso em termos de tempo e recursos. Especialistas indicaram que o mote de tais políticas estava voltado mais em criar controles rígidos de supervisão e vigilância, do que em aprimorar as estruturas de incentivos para a burocracia (McCUBBINS, MATHEW, NOLL, WEINGAST, 1987, apud GAILMARD, 2012). Assim, em vez de tornar a burocracia mais *accountable* (responsiva e responsável), tais reformas criaram verdadeiros “gargalos” burocráticos, engessando ainda mais os procedimentos administrativos.

Campos (1990), no caso brasileiro, alertou que tais reformas eram tentativas inúteis de aperfeiçoamento do desenho burocrático, uma vez que não levavam em conta as demandas do cidadão, a não avaliação das políticas baseada nos resultados e impactos, e possuíam foco apenas na economicidade. Apontou que algumas deficiências ainda persistiam, tais como controles formalistas, preocupação com os meios (processos) em detrimento dos fins (eficácia e efetividade), e uniformização acrítica de procedimentos e mecanismos de controle (avaliação). Arrematou, afirmando que essas medidas seriam apenas transplantes acríticos dos padrões de controle da iniciativa privada para o setor público, as quais somente fortaleciam o centralismo (CAMPOS, 1990).

Przeworski (2006), adicionalmente, lembra que, apesar de existir semelhança entre os problemas de agência enfrentados pela administração pública e pela iniciativa privada, é preciso tomar cuidado com as diferenças entre essas relações, para não introduzir de modo

acrítico mecanismos de agência típicos do mercado às burocracias estatais. O autor aponta que uma dessas diferenças decorre da dificuldade de serem estabelecidos critérios de avaliação para os funcionários públicos, tanto individuais como em equipes, uma vez que parte da burocracia pública atua em atividades que se configuram como monopólios, dificultando a especificação de critérios e indicadores de desempenho. Przeworski ainda alerta para a dificuldade de monitoramento da burocracia pelos cidadãos, uma vez que esse controle só pode ser exercido de forma indireta, pois as instituições democráticas não possuem mecanismos para sancionar diretamente os atos praticados pelos burocratas.

De acordo com Campos (1990), uma reforma administrativa que melhore a *Accountability* governamental sobre a burocracia estatal deve estar alicerçada em valores democráticos e que prime, principalmente, pela proteção do cidadão contra abusos e garanta que o funcionalismo público mantenha uma relação de instrumentalidade com aqueles. O padrão do relacionamento entre Estado e cidadão, portanto, deve ser mais participativo, e não simplesmente uma relação de tutela, na qual o público permanece alheio ao processo decisório. Assim, os políticos, apesar de não terem como prever todas as situações nas quais a burocracia deva atuar, precisam focar em medidas de fortalecimento do poder de agência que assegurem não só o seu próprio controle sobre a burocracia, mas também e principalmente o controle social e democrático (CAMPOS, 1990).

3.5 ACCOUNTABILITY E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, desde o mês de setembro de 2020, uma proposta de emenda constitucional (PEC), que visa alterar algumas das atuais regras acerca da Administração Pública brasileira, mormente no que toca ao serviço público. Chamada de “PEC da Reforma Administrativa”, a proposta de emenda nº 32/2020 visa, dentre outros pontos, restringir a estabilidade no serviço público, vedar determinados tipos de benefícios, além de criar cinco tipos de vínculos de trabalho com o Poder Público.

Na exposição de motivos do referido documento, o então ministro da Economia, Paulo Guedes, apontou que a percepção do cidadão acerca do serviço público é de que “o Estado custa muito, mas entrega pouco”. Ele argumenta que a reforma pretende evitar um duplo colapso, na prestação de serviços à população (mudança institucional) e no orçamento público (ajuste fiscal). Desde que a PEC da Reforma Administrativa chegou ao Congresso,

entidades sindicais, representativas dos servidores públicos, começaram a se mobilizar para tentar barrar sua aprovação.

Os defensores da Proposta argumentam que a reforma administrativa não vai trazer prejuízos para o serviço público, pelo contrário. De acordo com Congressistas da base aliada do Governo, a população terá ganhos com a melhoria da qualidade, uma vez que haverá mais possibilidades para racionalização dos recursos, principalmente nos municípios, nos quais não raro a receita pública está praticamente toda comprometida com pagamento da folha salarial dos servidores. Já aqueles que são contra a reforma, por sua vez, alegam que, com o fim ou limitação da estabilidade e a implementação de vínculos de emprego mais precários com a Administração Pública, isso incentivará práticas não republicanas, como o nepotismo e o clientelismo, abrindo mais espaço para a corrupção. Mas é amplamente reconhecido por ambos os lados que não será tarefa fácil a aprovação desse Projeto, nos moldes em que hoje se encontra (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Quadro 3 - Principais pontos do projeto de Emenda Constitucional nº 32/2020

PONTOS DO PROJETO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS
Vigência	Apenas para os que ingressarem no serviço público após a aprovação das novas regras.
Abrangência	Órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos três níveis da Federação.
Ingresso no serviço público	Por meio de concurso público, que incluíra período de experiência, ou seleção simplificada.
Estabilidade	Apenas nas áreas definidas por futura lei complementar com típicas de Estado.
Desligamento do serviço público	Por infração disciplinar, sentença judicial prolatada por órgão colegiado e insuficiência de desempenho.
Acumulação de cargos e empregos	Exceto nas áreas típicas de Estado, será autorizada atividade no setor público compatível com a jornada, ressalvado conflitos de interesse.
Remuneração	Futura lei complementar definirá normas gerais, e cada ente federativo poderá regulamentar o tema.
Benefícios vedados	Licença-prêmio, aumentos retroativos, férias anuais superiores a 30 dias, adicional por tempo de serviço, aposentadoria compulsória como punição, parcelas indenizatórias sem previsão legal, adicional ou indenização por substituição não efetiva, redução de jornada sem redução de remuneração (salvo por motivo de saúde), progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço e incorporação ao salário de valores referentes ao exercício de cargos e funções.
Governança	Haverá estímulo à cooperação entre entes federativos e aos contratos de desempenho e maior autonomia do presidente da República na reforma administrativa federal.

Fonte: Ministério da Economia (BRASIL, 2020)

Não por acaso, as críticas sobre o serviço público daqueles que defendem a PEC nº 32/2020 são semelhantes às aquelas feitas por Campos (1990) acerca do tratamento desprendido

pelos agentes públicos aos usuários dos respectivos serviços estatais, corroborando a fala do então Ministro da Economia, Paulo Guedes. A baixa qualidade na prestação dos serviços tem sido uma constante no cotidiano da Administração Pública brasileira e dos seus administrados, levantando, vez por outra, discussões acerca da necessidade de se aperfeiçoar a qualidade da atividade administrativa pública por meio de reformas.

Behn (1998) explica que o então paradigma adotado pelos vários modelos de Administração Pública baseava-se numa visão tecnocrática e formalista dos respectivos processos. Os três expoentes desse modelo foram Woodrow Wilson, Frederick Taylor e Max Weber. O primeiro afirmava que a administração deveria ser separada da política. Após a tomada das decisões de Estado por parte dos políticos, caberia apenas aos especialistas na ciência da administração implementá-las. Taylor, ao seu turno, defendia que para cada processo de implementação de política deveria haver um único e específico método, mais ágil e melhor que todos os outros. Weber, por fim, criticava que somente um modelo de organização burocrática poderia aplicar de forma mais eficiente, na implementação de políticas, os preceitos metodológicos de Taylor (BEHN, 1998). O excesso de formalismo e apego acrítico a normas, processos e procedimentos, em detrimento dos resultados e interesses dos usuários, constituíam os vetores das Administrações Públicas daquela época.

No entanto, de acordo com Bresser-Pereira (2006), nos anos de 1980, o mundo vivenciou uma onda de reformas administrativas, tanto em nações desenvolvidas quanto naquelas ainda em desenvolvimento. A falência do modelo econômico keynesiano e do Estado de bem-estar social levaram vários países a repensar o modelo de Estado até então mantido, com vultosos gastos na manutenção de diversos serviços públicos, os quais não estavam conseguindo mais atender as demandas da população (REZENDE, 2004). Nesse ponto, o tamanho do Estado foi colocado como causa dos constantes deficit's orçamentários enfrentados pelos governos. Essa crise do tamanho do Estado, explica Bresser-Pereira (2006), possuía três dimensões: 1) uma crise fiscal do Estado; 2) uma crise do tipo de intervenção estatal; e 3) uma crise da forma burocrática de administração do Estado.

Rezende (2004), adicionalmente, argumenta que são bastante difíceis de serem implementadas tais reformas, uma vez que o mote que as orienta, na maioria das oportunidades, as redireciona para conflitos de interesses envolvendo vários atores no processo, mormente na ceara burocrática. Reformas administrativas, no geral, são conduzidas objetivando a promoção do ajuste fiscal e a mudança institucional. Neste último caso, a mudança institucional visa melhorar a performance do Estado na entrega de produtos e serviços, permitindo que a Administração seja progressivamente mais voltada para resultados

e desempenhos, rompendo com a lógica da orientação voltada para as regras (CAMPOS, 1990; BEHN, 1998; REZENDE, 2004).

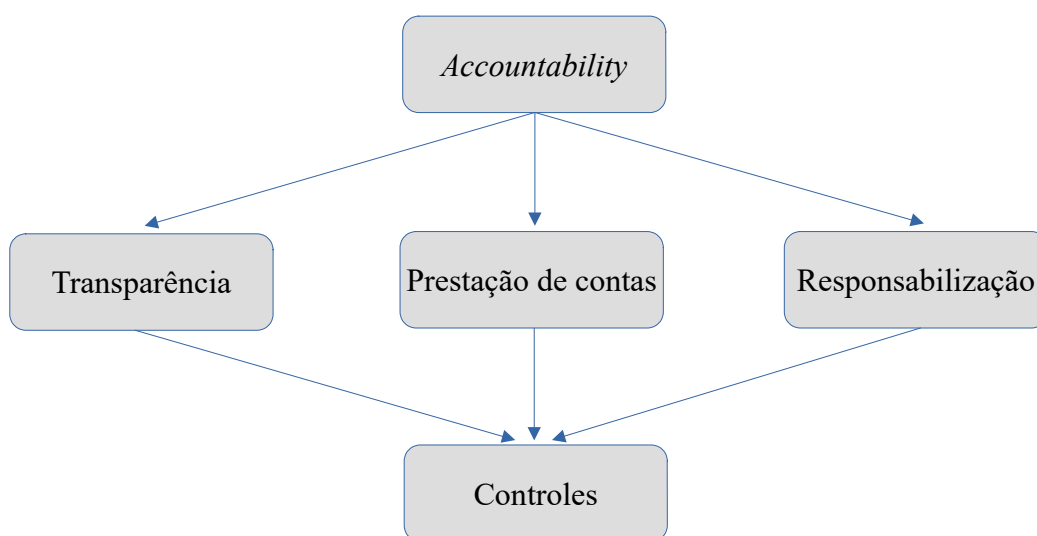
Reinventar as estruturas burocráticas e seus procedimentos internos, rever as relações de *accountability* no interior desses sistemas e ampliar a orientação de órgãos e agentes públicos para um foco maior nos usuários são objetos das mudanças institucionais (REZENDE, 2004). Contudo, tais mudanças, por alterarem as relações de controle dentro e entre as organizações, encontram espelhos na sua implementação por parte das respectivas burocracias. Explica Flávio Rezende (2004) que quanto mais a reforma propõe alterar os mecanismos de controle num dado sistema burocrático, menores são as chances da mesma ser implementada.

Assim, de acordo com Przeworski (2006), um dos objetivos da reforma do Estado é criar instituições que deem capacidade ao Poder Público de fazer o que deve ser feito, e, ao mesmo tempo, o impeça de fazer aquilo não deve. Apesar das dificuldades e problemas enfrentados, principalmente no que toca ao poder de agência sobre a burocracia, o novo modelo de Administração Pública requerido pela sociedade deve ser pautado pelos resultados e performance da atividade estatal, com foco sempre nos cidadãos e nas demandas sociais, criando incentivos à cooperação dos agentes públicos na consecução dos objetivos ligados ao interesse da população.

4 SISTEMAS DE CONTROLES

4.1 CONTROLES COMO INSTRUMENTOS DE *ACCOUNTABILITY*

De acordo com Lima (2019), não existe democracia sem controle. Nesse regime de governo, todo e qualquer agente estatal tem sua atividade sujeita a diversas formas de controle. A organização do Estado democrático prevê inúmeros mecanismos por meio dos quais a atuação dos governos é controlada e o exercício do Poder limitado (LIMA, 2019). Carvalho Neto et al. (2019), a governança está no centro dos debates acerca do novo modelo de gestão pública, haja vista que cada vez mais os cidadãos esperam que o governo foque seus esforços em atingir resultados palpáveis, no gasto responsável e na *Accountability* do setor público. Os controles, assim, devem instrumentalizar o exercício da *Accountability*, cujas dimensões são a transparência, prestação de contas e responsabilização, considerados pilares da boa governança pública.



A gestão dos assuntos públicos sempre foi objeto de debates e preocupações, em razão dos inúmeros casos denunciados de malversação desses mesmos recursos, e pela ausência de responsabilização/ punição dos agentes envolvidos (PALUDO, 2017). O fortalecimento dos controles sobre a atividade estatal é apontado como uma das soluções para esse problema (CARVALHO NETO et al., 2019). Mais precisamente, os sistemas de controle devem ser desenhados de modo que consigam constranger todos aqueles que tratam dos assuntos públicos (agentes, organizações e entidades, tanto públicos quanto privados) a

agirem de forma responsável, dando ampla publicidade aos atos políticos e administrativos. Assim, é escopo dessa atividade monitorar e avaliar a boa execução das políticas públicas, e aplicar a devida correção aos desvios encontrados.

Paludo (2017), explica ainda que toda atividade de controle foi elevada à condição de princípio fundamental da administração pública, após o advento do Decreto-lei nº 200 de 1967⁹. Ainda segundo o Autor, esse mesmo decreto estabeleceu que o controle das atividades administrativas deverá ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos da Administração Federal¹⁰. Tais controles devem assim compreender: 1) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que regulam as atividades do órgão controlado; 2) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; e, por fim, 3) o controle da aplicação e guarda dos recursos públicos da União pelos órgãos próprios do sistema de auditoria e contabilidade (PALUDO, 2018). Em resumo, Paludo (2018) arremata que estão sujeitos aos sistemas de controle todos os atos da administração pública, os respectivos resultados, e, principalmente, o patrimônio público.

De acordo com o art. 70, da Constituição Federal de 1988, não apenas os atos e resultados da atividade governamental, mas também um grande número de agentes, tanto públicos como privados, estão submetidos aos sistemas de controle, devendo sujeitar-se a obrigação de prestar contas e serem responsabilizados por elas¹¹. Assim, toda a administração pública (atos, resultados, patrimônio e agentes), e aqueles que também por ventura venham a gerenciar recursos públicos, devem estar sujeitos a controles de fiscalização, correção e orientação, realizados pela própria Administração e também pelos outros Poderes e suas agências. Por fim, o objetivo dos sistemas de controle é garantir que a atividade estatal atue dentro da legalidade com respeito aos interesses dos cidadãos (PALUDO, 2018).

Assim, a sujeição das atividades de Estado ao mais amplo leque de controles é corolário direto dos princípios e valores democráticos, uma vez que somente a vontade popular deve pautar a atividade estatal. Melhor dizendo, o povo é o legítimo detentor do patrimônio público, sendo a atividade estatal instrumental em relação a vontade dos cidadãos, que é exercida através dos representantes eleitos (PERUZZOTTI, 2012). É possível dizer que a ideia de controle está intimamente ligada a noção de *Accountability*, cujas dimensões são a transparência, a prestação de contas e responsabilização (SCHEDLER, 1999). Consequentemente, a atividade estatal, exercida pelos representantes do povo, deve ser

9 Art. 6º, inciso V, do Decreto-lei nº 200, de 1967;

10 Art. 13, do Decreto-lei nº 200, de 1967;

11 Art. 70, Parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

conduzida de forma transparente e responsável, a fim de que as demandas da população sejam atendidas. É possível afirmar, pois, que os controles são a instrumentalização da *Accountability*, que, por sua vez, tem impacto significativo na prevenção e combate à corrupção.

4.2 CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES DOS SISTEMAS DE CONTROLE

A palavra controle pode assumir diferentes significados. Quando se fala em controle, pensa-se em funções como cercear, regular, verificar, coagir, comparar etc. Na verdade, todas essas acepções podem perfeitamente enquadrar-se numa possível definição do termo. Desse modo, controle pode ser entendido como uma atividade restritiva ou coercitiva, realizada para coibir ou restringir determinadas condutas indesejáveis ou comportamentos nocivos. Nesse sentido, o controle assume um caráter negativo, sendo muitas vezes interpretado como coerção, delimitação, inibição ou manipulação. Outro sentido atribuído ao termo é quando este é utilizado para designar uma função administrativa, no sentido de ser parte do processo administrativo, como o planejamento, a organização e a direção. Apesar da diversidade de sentidos, é possível afirmar que o controle está presente, em maior ou menor grau, em quase todas as formas de manifestação social e organizacional (CHIAVENATO, 2006).

Historicamente, a palavra controle, do francês *contrôle*, significa o ato ou poder de controlar, verificar, averiguar. Na França do século XVII, *rôle* era um registro oficial em que se escreviam nomes, e *contra-rôle*, outro registro que efetuava o confronto com o original e servia para verificação das informações (ALBERNAZ; GOMES, 2019). O controle como função da gestão tem como conceito a análise comparativa e de apreciação. Ou seja, o controle compara os resultados executados com padrões, que podem ser previamente definidos ou advindos de outras organizações, o que gera um conjunto de desvios ou diferenças. Os desvios significativos devem ter suas causas identificadas e, conseqüentemente, aplicados procedimentos de correção e ajustes, a fim de que as anomalias sejam corrigidas (ROSA; LUNKES; WOLFF, 2019).

De acordo com Chiavenato (2006), o desempenho de uma organização depende da forma como cada indivíduo e cada unidade organizacional exercem seu papel e se comportam para alcançar objetivos e metas estabelecidos. O controle é, portanto, o processo pelo qual são fornecidas as informações sobre a execução dos processos anteriormente planejados

(CHIAVENATO, 2006). Conforme Luiz Henrique Lima (2019), na ciência da Administração, o controle é reconhecido como uma das funções administrativas essenciais. Na escola Clássica, o ciclo da administração compreendia planejar, organizar, dirigir e controlar. Essa última função, que possui o escopo de monitorar e avaliar os resultados e as atividades, pode ser subdividida nas seguintes etapas: 1) estabelecimento de metas; 2) observação de desempenho; 3) comparação do desempenho com as metas estabelecidas; e 4) ações corretivas (LIMA, 2019).

Ainda na ciência da Administração, segundo Chiavenato (2006), existem três níveis de controle: 1) Institucional; 2) Intermediário; e 3) Operacional. O primeiro refere-se ao controle estratégico, de longo prazo e direcionado ao futuro da organização como um todo; tem como foco o ambiente externo e enfatiza a eficácia. O Segundo nível, intermediário, tem a ver com o controle tático, de médio prazo, com foco nas subdivisões organizacionais (setores, departamentos etc.) e na sua articulação. Por fim, o terceiro nível, ou controle operacional, está direcionado para o curto prazo e com foco nas tarefas e/ ou operações; preocupa-se com processos e possui ênfase na eficiência.

Na esfera privada, o controle representa um mecanismo regular para detecção de irregularidades e infrações que ponham em risco a rentabilidade do negócio (LIMA, 2019). De acordo com Albernaz e Gomes (2019), o controle compreende vários processos nos quais a Administração estabelece seus objetivos, elabora seu planejamento para consecução desses objetivos, organiza e monitora as atividades necessárias para implementação dos resultados pretendidos. Controle significa conhecer a realidade, compará-la com o que deveria ser, tomar conhecimento rápido das divergências e suas origens e tomar medidas para sua correção. Controle compreende, ainda, a fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos e departamentos ou sobre produtos para que tais atividades não se desviem das normas preestabelecidas (ALBERNAZ, GOMES, 2019).

Na esfera pública, o controle representa um dos pilares da cidadania e do Estado de direito, obstando o abuso de poder das autoridades públicas, disciplinando a atuação estatal em defesa do interesse coletivo, através de ações de fiscalização, correção e punição (LIMA, 2019). Segundo Albernaz e Gomes (2019), a finalidade do controle é assegurar que a Administração Pública atue conforme os preceitos constitucionais, bem como observe firmemente os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público. Assim, o controle assume papel importante ao impor limites à atuação do governo e orientar a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada (ROSA, LUNKES, WOLFF, 2019). Nesse sentido, a Constituição

Federal de 1988 estabelece como dever inerente a toda função pública a prestação de contas¹², instrumento que deve também possibilitar a avaliação da gestão, compreendendo não apenas a legalidade dos seus atos, mas também o desempenho governamental em função dos objetivos sociais (ALBERNAZ, GOMES, 2019).

Segundo Paludo (2018), o controle da Administração Pública é formado pelo conjunto de instrumentos legais que permitem a fiscalização, orientação e revisão da atividade administrativa. A administração pública deve estar sujeita aos mecanismos de controle porque ela não é a titular da coisa pública, uma vez que tal titularidade pertence ao povo (PALUDO, 2018). Alexandrino e Paulo (2017) explicam que essa sujeição é corolário do Estado de direito, manifestação do princípio republicano, onde apenas a lei e o interesse público devem orientar a atividade estatal. Esses Autores ainda explicam que o poder-dever de controle deve ser efetuado pelos três poderes da república e alcança toda atividade administrativa estatal, assim como todos os agentes públicos que a desempenham, em todos os órgãos e entidades administrativas, de todos os poderes e de todas as esferas da federação (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). Assim, entendem-se controle da Administração Pública como o conjunto de atributos e processos necessários para o melhor conhecimento da realidade no âmbito da gestão, em todo o seu ciclo de atuação, com o propósito de gerar informações tempestivas para a tomada de decisão e de proteger o interesse público em sentido geral (ALBERNAZ, GOMES, 2019).

Em razão do amplo elenco de entes e agentes legitimados a tanto exercer como sujeitar-se às ações de controle, assim como a variedade de atos, processos e resultados que podem ser objeto de tais ações, são diversas as formas de exercício do controle e, como consequência, muito variadas as denominações e classificações propostas pela literatura (ALEXANDRINO; PAULO, 2017). No entanto, para fins meramente didáticos, uma vez que seja a atividade de controle da administração pública uma, a literatura classifica esses mecanismos segundo alguns critérios que levam em conta: 1) a sua origem; 2) o momento em que ocorre; e 3) o órgão que o exerce. Nas próximas seções, será discutido cada uma destas classificações, com os respectivos tipos de controle, sendo dada maior ênfase aos tipos de controle quanto a sua origem, os controles externos e internos.

4.2.1 Tipos de Controle quanto à origem: Interno, Externo e Popular

12 “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.” Art. 34. inciso VII, alínea d, da Constituição Federal de 1988.

O tema em análise neste tópico, no que se refere aos controles internos e externos, em virtude de sua abrangência e importância para a presente pesquisa, será discutido com mais profundidade em seções separadas ainda neste capítulo. Quanto ao controle popular, na medida em que é bastante mencionado na literatura acerca da classificação dos controles quanto à sua origem (PALUDO, 2018), esse será devidamente trabalhado na presente seção. Contudo, acerca dos controles internos e externos, serão aqui tecidas considerações, para fins de contextualização sobre sua relevância no que toca aos controles da Administração Pública.

4.2.1.1 Controles Externo e Interno

Quanto ao seu posicionamento em relação aos processos de gestão, como explicam Albernaz e Gomes (2019), o controle da Administração Pública pode ser interno se exercido por órgão do próprio Poder controlado, ou externo, quando exercido por órgão vinculado a outro Poder. Corolário do princípio republicano, mormente no que diz respeito ao sistema *check and balances* (freios e contrapesos), controle externo pode ser entendido como a faculdade de acompanhar atividades e detectar desvios, aperfeiçoar a gestão e prevenir falhas, e de corrigir situações irregulares e aplicar punições, que uma entidade externa, via de regra o poder Legislativo, exerce sobre a conduta e desempenho de gestores públicos (ALBERNAZ, GOMES, 2019).

Ainda de acordo com esses Autores, a Constituição Federal de 1988 também dispõe que, entre os fundamentos do sistema de controle da Administração Pública no Brasil, compete ao sistema de controle interno de cada Poder da República apoiar, no que lhe for concernente, o controle externo no que se refere ao cumprimento de sua missão institucional, esclarecendo, em termos normativos, a necessidade de cooperação e, sempre que possível e nos limites de seus escopos institucionais, a atuação integrada (ALBERNAZ, GOMES, 2019)¹³.

No que toca a questão do desempenho operacional de órgãos, entidades e programas públicos, Albernaz e Gomes (2019) também explicam que a Constituição Federal de 1988

13 “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, serpa exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. Art. 70, Parágrafo único, da Constituição Federal de 1988;

promoveu inovações importantes ao conferir aos controles internos e externos a possibilidade de avaliar também e principalmente os aspectos da legitimidade e da economicidade¹⁴. Desse modo, a Constituição incluiu no escopo de atuação do controle interno a avaliação do cumprimento dos objetivos e metas, assim como da execução dos programas de governo, previstos nas leis orçamentárias. Além disso, quanto ao controle externo, especificamente no que toca às atribuições do Tribunal de Contas da União, conferiu a este órgão a competência para realizar fiscalizações e auditorias naqueles mesmos moldes, tanto nos poderes da República como também nas suas unidades administrativas (ALBERNAZ, GOMES, 2019).

4.2.1.2 Controle Popular

De acordo com Alexandrino e Paulo (2016), como decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, a Constituição Federal de 1988 prevê diversos instrumentos que dão aos cidadãos em geral, individualmente ou por meio de entidades representativas, a possibilidade de verificarem a regularidade da atuação governamental, de, se for o caso, impedirem a prática de atos considerados irregulares, ou mesmo de exigir a devida reparação pelos prejuízos consequentes de tais atos (ALEXANDRINO; PAULO, 2017)¹⁵.

Chamado de controle popular ou social (PALUDO, 2018), esses mecanismos podem ser exercidos tanto por entes institucionais (conselhos, sindicatos, partidos políticos etc.), como não institucionais (associações, grupos informais etc.), com o objetivo de “deslocar o controle dos atos administrativos o mais próximo possível da ação, como forma de garantir a

14 Idem à nota anterior.

15 Por exemplo: Art. 5º, LXXIII – Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; Art. 14. - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo, iniciativa popular; Art. 31, §3º – As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei; Art. 37, §3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública; Art. 74, §2º – 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. Todos estes dispositivos são da Constituição Federal de 1988;

correta aplicação dos recursos públicos e melhorar a eficácia das ações governamentais, ao mesmo tempo em que fortalece a cidadania, pela participação direta de instituições e cidadãos no controle da coisa pública” (PALUDO, 2018). Ou seja, o controle popular compreende o conjunto dos instrumentos de intervenção de que dispõe os cidadãos e os grupos sociais para fiscalizar a atividade estatal, com o fim de impedir condutas impróprias ao interesse público.

Um desses instrumentos de controle social trazido pela legislação brasileira é a chamada Ação Popular, prevista no Artigo 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal de 1988, e disciplinado pela Lei nº 4.717, de 1965. Segundo Cunha Júnior (2017), o perfil dado a esse instituto lhe confere feições de verdadeira manifestação da soberania popular, uma vez que o próprio cidadão assume a iniciativa de defender, preventiva ou corretivamente, o interesse público. A Ação Popular tem como objeto todo ato (comissivo ou omissivo) lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural¹⁶. São legitimados para o manuseio da ação qualquer cidadão brasileiro, em pleno gozo de seus direitos políticos, agindo como substituto processual de toda coletividade (CUNHA JÚNIOR, 2017)¹⁷. Conforme orientação do Supremo Tribunal Federal, a pessoa jurídica não possui legitimidade para propor a ação¹⁸. Ao contrário quanto à legitimidade para propor a Ação Popular, esta pode ser ajuizada tanto contra pessoas físicas quanto jurídicas (públicas ou privadas). Ou seja, pode ocupar o polo passivo da ação tanto um ente da administração pública, como uma pessoa jurídica que de alguma forma trate com recursos públicos, além de quaisquer indivíduos que exerçam uma função pública (CUNHA JÚNIOR, 2017)¹⁹.

Outro importante instrumento de controle popular está disciplinado na Lei nº 12.527 de 2011, também conhecida com Lei de Acesso a Informação ou Lei da Transparência Pública (ALEXANDRINO, PAULO, 2017). Essa lei foi editada com a finalidade de regulamentar o preceito constitucional, que garante acesso a informações públicas por parte de qualquer pessoa interessada. Todos os órgãos e entidades do Poder Público estão sujeitos aos ditames dessa lei, segundo a qual é dever do Estado garantir o acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011). Um ponto que merece destaque nessa Lei é a chamada “transparência ativa”, segundo a qual a divulgação de informações de interesse público deve ser providenciada pelo Poder Público independentemente de solicitações, e que

16 Art. 2º, Art. 3º e Art. 4º, da Lei nº 4.717, de 1967;

17 Art. 1º, *caput*, da Lei nº 4.717, de 1967;

18 “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”, Sumula nº 365 do STF;

19 Art. 6º, *caput*, da Lei nº 4.717, de 1967;

esta divulgação deve ser feita, dentre outros, por meio de sítios oficiais na internet²⁰ (ALEXANDRINO, PAULO, 2017).

Assim, podendo ser considerado um desdobramento dos institutos da *Accountability* Vertical e Societal (O'DONNELL, 1998; PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2003), o controle popular complementa e fortalece aquele realizado pelos órgãos competentes, levando o cidadão a participar mais ativamente da vida pública, como forma de reduzir o distanciamento entre o discurso e o desempenho dos governos e as reais necessidades dos cidadãos e da coletividade, além de fiscalizar a atuação estatal e combater a corrupção (PALUDO, 2018).

4.2.2 Tipos de Controle quanto ao momento: Preventivo, Sucessivo e Corretivo

De acordo com Lima (2019), os controles ainda podem ser classificados de acordo com o momento em que ocorrem, podendo ser preventivo (prévio), sucessivo (concomitante), ou corretivo (subsequente). Conforme as lições de Alexandrino e Paulo (2017), diz-se prévio o controle quando exercido antes do início da prática ou da conclusão do ato, constituindo-se em requisito para a validade ou para a eficácia do ato controlado. O Controle concomitante é exercido durante a execução do ato e permite a verificação da regularidade de sua formação. Segundo Lima (2019), o controle concomitante ocorre, normalmente, por meio de provocações externas à organização, tais como denúncias, representações, auditorias etc. O controle subsequente, por sua vez, é exercido após a conclusão do ato, servindo para correções de possíveis defeitos, para a declaração de alguma nulidade que o macule.

Augustinho Paludo (2018), ao seu turno, explica que o controle preventivo é aquele que antecede o ato, e tem por finalidade prevenir a produção de efeitos indevidos. É realizado com vistas a impedir a prática de ato ilegal, irregular ou que esteja em desacordo com o interesse público. O controle sucessivo, por sua vez, é aquele que acompanha a realização do ato, atuando em tempo real, para verificação da sua regularidade, podendo ocorrer, também, imediatamente após a prática do mesmo. Por fim, o controle corretivo é aquele que ocorre após a prática do ato, tenha este produzido ou não efeitos, e tem por finalidade a correção de eventuais vícios, a anulação do ato controlado, ou verificar sua eficácia (PALUDO, 2017). Segundo Lima (2019), está é a forma de controle, quanto ao momento que ele ocorre, mais

20 Arts. 3º e 8º, da Lei 12.527, de 2011.

utilizada, uma vez que tem a finalidade de proceder a avaliações periódicas, como nas prestações de contas anuais, e possui caráter corretivo e, eventualmente, punitivo.

A literatura apresenta vários exemplos dessas formas de controle, tais como, a autorização do Senado Federal para que os entes federados possam contrair empréstimos externos, ou, ainda, da sua aprovação quando da escolha de certas autoridades para ocupar cargos específicos, no caso do controle prévio ou preventivo (LIMA, 2019). Como exemplos de controles concomitantes, podem ser citados a fiscalização da execução de contratos administrativos, e a realização de auditoria interna para acompanhar a execução orçamentária. Por fim, como exemplos de controles corretivos ou subsequentes podem ser mencionados a homologação de um processo licitatório ou concurso público, e a sustação, pelo Congresso Nacional, de atos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar²¹. É pertinente destacar que podem ser exemplos, também, dessa forma de controle aquele exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos administrativos, assim como os realizados pelos tribunais de contas, na maioria das vezes (ALEXANDRINO, PAULO, 2016).

4.2.3 Tipos de Controle quanto ao órgão: Administrativo, Legislativo e Judicial

Outra importante classificação dos tipos de controle é aquela que considera o órgão ou entidade responsável por exercê-lo. Assim, tais controles podem ser classificados em administrativo, legislativo e judicial. O controle administrativo é aquele executado pela própria administração pública, na figura do Poder Executivo, e tem como objeto toda atividade administrativa. O controle legislativo, como a própria expressão sugere, é exercido pelo Poder Legislativo, na figura dos seus órgãos de atuação (Congresso Nacional e suas respectivas Casas, assembleias legislativas estaduais e câmaras municipais). É mais restrito que os controles administrativo e judicial, atuando apenas de acordo com específicas previsões constitucionais. O controle judicial ou jurisdicional, por sua vez, é exercido pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário, sendo efetuado, na maioria das vezes, *a priori*, configurando-se como uma forma de controle subsequente ou corretivo. Ao contrário dos últimos dois tipos de controle, somente pode atuar mediante provocação dos interessados. Abaixo, veremos com mais detalhes cada uma dessas modalidades.

21 Art. 49, inciso V, da Constituição Federal de 1988.

4.2.3.1 Controle Administrativo

De acordo com Alexandrino e Paulo (2017), o controle que a própria administração pública exerce sobre suas atividades é denominada comumente de controle administrativo. Também conhecido como autocontrole, é realizado pela própria Administração e abrange os três Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). Nesse ponto, é importante não confundir essa modalidade de controle com as outras realizadas diretamente pelos poderes Legislativo e Judiciário. Nestes, os órgãos atuam como agentes externos a atividade controlada. No caso do controle administrativo, Judiciário e Legislativo atuam, ao mesmo tempo, como controladores e controlados, uma vez que eles também desempenham, de modo atípico, atividades meramente administrativas, tais como processos licitatórios e concursos públicos.

Paludo (2018), por sua vez, explica que esse controle abrange tanto a administração pública direta quanto a indireta, e incide sobre as próprias atividades da Administração, com o fim de confirmar a regularidade dos atos, anulá-los, revogá-los ou, simplesmente, alterá-los. Com fulcro nos princípios constitucionais que devem orientar toda atividade estatal, por meio do exercício desse controle a Administração pode anular diretamente atos irregulares, ou simplesmente revogá-los, se considerá-los inconvenientes, porém legais. Ainda, se não forem demonstrados prejuízos ao interesse público e os vícios não forem considerados graves (defeitos sanáveis), a Administração podem ainda convalidar esses seus atos²² (PALUDO, 2018).

O controle administrativo é, ao mesmo tempo, um controle de legalidade e de mérito, podendo ser exercido por iniciativa própria da Administração, ou por provocação dos interessados. Além disso, ele é sempre um controle interno, uma vez que é executado diretamente pela própria Administração, sobre todas as suas atividades (ALEXANDRINO, PAULO, 2017). Segundo orientação do Supremo Tribunal Federal, consubstanciada na súmula de sua jurisprudência nº 473, a Administração pode rever seus próprios atos, tanto em relação a legalidade quanto ao mérito, desde que sejam respeitados os direitos adquiridos e preservada a possibilidade de revisão judicial²³. Essa característica decorre do chamado poder ou princípio da autotutela, que a Administração possui sobre seus próprios atos e agentes

22 Art. 55, da Lei nº 9.784, de 1999;

23 No entanto, o próprio Supremo Tribunal Federal tem entendimento diverso, no sentido de, se a invalidação do ato repercutir na esfera de interesses individuais, é preciso que seja instaurado um procedimento administrativo que assegure a pessoa interessada o contraditório e ampla defesa (STF, Recurso em Mandado de Segurança – RMS, nº 31.661/DF, julgado em 10/12/2013).

(PALUDO, 2018), e pelo qual fica instrumentalizada para revisão dos seus atos, configurando-se um meio adicional de controle da atividade administrativa (ALEXANDRINO, PAULO, 2017).

Quanto aos meios pelos quais esse controle pode ser realizado, a literatura elenca um rol de instrumentos que abrange, dentre outros, a fiscalização hierárquica, a supervisão ministerial, os recursos administrativos e a reclamação administrativa (PALUDO, 2018). A fiscalização hierárquica é um instrumento de controle que decorre do poder hierárquico, onde há relação do tipo superior-subordinado, e tem por objetivos a coordenação, fiscalização e correção de atividades, podendo ocorrer entre agentes e, até mesmo, entre órgãos públicos. A supervisão ministerial, por sua vez, é aquele controle realizado por um ministério, ou secretária estadual/ municipal, sobre todos os órgãos, subordinados ou vinculados, da Administração (direta e/ou indireta). Por fim, tanto o recurso administrativo quanto a reclamação administrativa, são instrumentos de controle dispostos tanto para gentes públicos quanto para particulares, com o intuito de proporcionar uma forma de serem questionados, revisados e/ou corrigidos atos da administração que sejam do seu interesse (PALUDO, 2018; ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

4.2.3.2 Controle Legislativo

Como o próprio nome sugere, essa modalidade de controle é exercido pelo Poder Legislativo sobre as atividades da Administração Pública (PALUDO, 2018). Ou seja, diferentemente do que acontece no controle administrativo, aqui o Legislativo atua como agente externo de supervisão (LIMA, 2019). Em razão da excepcionalidade que permeia a atuação desse Órgão quanto às atividades de controle, devido ao princípio republicano da separação dos Poderes constituídos, o controle legislativo está adstrito às hipóteses previstas apenas na Constituição Federal (ALEXANDRINO, PAULO, 2017)²⁴. Assim, caso sejam criadas leis estaduais ou municipais que criem mecanismos ou prevejam hipóteses de controle legislativo que não sejam congruentes com as previsões acerca do tema na Constituição Federal, serão consideradas inconstitucionais.

De acordo com Gomes e Araújo (2012), no Brasil, esse controle é exercido pelo Congresso Nacional, com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU), podendo ser

24 Arts. 2º, 31; 49; 50; 52; 58; 70; e 71. Todos da Constituição Federal de 1988.

dividido em controle político e controle financeiro. O primeiro é exercido exclusivamente pelo Congresso Nacional, por meio de suas casas e comissões, cujo objetivo é garantir a consecução dos grandes interesses da sociedade, como o julgamento das contas do presidente da República (GOMES; ARAÚJO, 2012). O controle financeiro, por sua vez, é exercido pelas comissões técnicas do Congresso Nacional e Pelo TCU, cuja finalidade é a verificar a regularidade financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial dos atos praticados pelos gestores públicos, quanto a legalidade, legitimidade e economicidade (GOMES; ARAÚJO, 2012).

Um exemplo importante de controle político exercido pelo Legislativo, e também bastante conhecido, são as comissões parlamentares de inquérito (CPI's). De acordo com Cunha Jr. (2017), uma das manifestações mais autênticas de controle do poder reside no âmbito da competência constitucional do Poder Legislativo, a quem incumbe o exercício das atividades de investigação de fatos relevantes através das CPI's. Filgueiras (2012b), adicionalmente, explica que essas comissões representam um mecanismo de controle político do Poder Legislativo sobre os demais poderes e também sobre a sociedade civil, cuja finalidade é investigar situações envolvendo crimes da administração pública e cometidos pela sociedade civil.

Com previsão no Artigo 58, da Constituição Federal, as CPI's possuem poderes de investigação típicos das autoridades judiciais, podendo ser instauradas, no âmbito Federal, tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal (separada ou conjuntamente), e tem como objetivo a apuração de fato determinado e por prazo certo²⁵. São órgãos que instauram um procedimento administrativo de feição política, de caráter investigatório, semelhante ao inquérito policial e ao inquérito civil público, e de natureza meramente inquisitiva, ou seja, não se sujeitando aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que não processam, não julgam e, assim, não responsabilizam (CUNHA JÚNIOR, 2017). Apesar desta natureza inquisitorial, ao final dos respectivos trabalhos, o relatório emitido com as informações apuradas pode servir de base para instauração de ações penais ou civis públicas por parte do Ministério Público.

Ainda conforme Filgueiras (2012b), apesar não existir determinação constitucional acerca da amplitude das investigações que o Legislativo possa realizar, há entendimento de

25 “As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores”. Art. 58, da Constituição Federal de 1988.

que esses procedimentos podem abarcar quaisquer assuntos de interesse nacional. A maioria das CPI's realizadas no Brasil possuem como tema a corrupção, proporcionando ao Poder Legislativo papel importante no controle do fenômeno tanto no âmbito dos demais Poderes da República, quanto no seu próprio. Ocorre que, como a motivação para criação dessas comissões é política, normalmente seus trabalhos acabam exorbitando os aspectos jurídicos do procedimento, e se concentrando mais na lógica dos escândalos políticos, enfraquecendo seu papel como instrumento de controle da corrupção (FILGUEIRAS, 2012b).

Outro aspecto importante do controle legislativo, em paralelo com sua natureza política, é o exercício da fiscalização contábil, financeira e orçamentária sobre atos de quaisquer pessoas que administrem recursos públicos, prevista na Constituição Federal de 1988, o chamado controle financeiro (PALUDO, 2018). De acordo com Alexandrino e Paulo (2017), ao lado do controle interno, exercido diretamente sobre seus próprios atos pelo ente gestor de bens e dinheiros públicos, há o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo sobre os outros poderes, com o auxílio do tribunal de contas. Esse controle financeiro externo tem por objetivo averiguar a lisura e a regularidade da atuação da administração pública na utilização de recursos públicos, no que se refere à legalidade, legitimidade e economicidade (ALEXANDRINO, PAULO, 2017).

No âmbito Federal o controle financeiro é exercido, por meio de competências exclusivas, pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União²⁶. Exemplo de tais competências é o julgamento das contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional, após apreciação das mesmas pelo Tribunal de Contas da União. Aqui, é interessante ressaltar, que esse julgamento pelo Congresso possui natureza política, não estando vinculado ao parecer prévio do TCU. Outro exemplo é a atuação do Tribunal de Contas da União para julgamento das contas dos demais gestores públicos, a exceção do Presidente da República, inclusive as da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, haja vista que esses Órgãos não possuem competência para julgamento das próprias contas (LIMA, 2019). Nesse caso, o julgamento não é político, mas sim técnico-operacional (PALUDO, 2018).

4.2.3.3 Controle Judicial

26 Arts. 70 e 71, da Constituição Federal de 1988.

O chamado controle judicial é aquele exercido pelos órgãos do Poder Judiciário (juízes e tribunais), no desempenho da sua função jurisdicional, sobre os atos praticados pelo poder público. É um controle realizado, normalmente, *a posteriori*, uma vez que o Poder Judiciário apenas pode agir mediante provocação de algum interessado²⁷. Segundo explicam Alexandrino e Paulo (2017), essa espécie de controle busca averiguar a legalidade ou legitimidade dos atos praticados, ou seja, verificar a sua conformidade com as leis e normas em vigor no ordenamento jurídico, não sendo permitido exercer qualquer juízo acerca do seu mérito (aspecto político).

Quanto a este ponto, Paludo (2018), entende que seria possível o exercício desse controle na análise do mérito do ato praticado, mas apenas se sob este estiver oculta alguma ilegalidade ou irregularidade que o vicie. Contudo, mesmo quem defende esse entendimento, esclarece que o controle judicial não poderá, de modo algum, incidir sobre a conveniência ou oportunidade da prática do ato em análise, uma vez que esse juízo só cabe àquele ente que o praticou (PALUDO, 2018). Alexandrino e Paulo (2017) arrematam, explicando que cabe sempre o exercício do controle judicial, desde que provocado o Poder Judiciário, para anular quaisquer atos, vinculados ou discricionários, praticados tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Legislativo, desde que apresentem ilegalidades ou irregularidades. O que não é possível, segundo esses Autores, é o controle sobre o critério da oportunidade e conveniência da prática do ato.

Um dos instrumentos legais utilizados para a provocação dessa modalidade de controle é a chamada Ação Civil Pública, cuja finalidade é apurar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, assim como processar infrações cometidas contra a ordem econômica, de improbidade administrativa e para proteger interesses sociais relevantes (CUNHA JÚNIOR, 2017). Tal instrumento encontra-se previsto no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal de 1988, e é disciplinado pela Lei nº 7.347, de 1985, e tem como principal usuário o Ministério Público, atuando como protetor do Estado de direito e da ordem democrática. Apesar de não se tratar de um controle específico sobre os atos do Poder Público, a Ação Civil Pública é bastante estudada nesse âmbito, haja vista a possibilidade daquele figurar no seu polo passivo (ALEXANDRINO, PAULO, 2017).

Dentre as possibilidades de cabimento da Ação Civil Pública, a sua propositura para apuração de crimes de improbidade administrativa assume importante papel no combate à

²⁷ É possível o exercício prévio do controle judicial em situações excepcionais, como, por exemplo, na concessão de medida liminar na ação de Mandado de Segurança, segundo o Art. 7º, III, da Lei nº 12.016, de 2009.

corrupção. Segundo o parágrafo 4º, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988). Vindo a regulamentar este dispositivo constitucional, foi editada a Lei nº 8.429, de 1992, dispondo acerca das condutas enquadradas como improbidade, os sujeitos ativo e passivo dos referidos atos, e os procedimentos administrativo e judicial para apuração. Apesar de tratar de diversos temas relativos à improbidade, a referida Lei não a definiu, limitando-se a apresentar descrições genéricas de condutas, tanto comissivas quanto omissivas, que se enquadram como atos de improbidade (ALEXANDRINO, PAULO, 2017).

A Lei nº 8.429, de 1992, em seu artigo 1º, enumera as entidades que podem ser diretamente atingidas por atos de improbidade. Assim, podem ser vítimas de tais atos: a) a administração pública direta e indireta, dos três Poderes da República, e de todas as esferas da federação (União, Estados e Municípios); b) empresas estatizadas e entidades, criadas ou custeadas, pelo Poder Público; e c) entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo dado pelo Poder Público (BRASIL, 1992). Na verdade, em um sentido amplo, toda a sociedade acaba sendo vitimada pelos atos de improbidade administrativa, uma vez que estes tem potencial para causar sérios prejuízos ao patrimônio público, como se depreende das categorias de atos de improbidade elencados na Lei. Segundo esta, tais condutas podem ser enquadradas em quatro categorias: 1) atos que importam em enriquecimento ilícito; 2) atos que causam prejuízo ao erário; 3) atos que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; e 4) atos que atentam contra os princípios da administração pública (BRASIL, 1992).

Quanto aos agentes que podem praticar tais condutas, os dispositivos da Lei nº 8.429 são endereçados a todo aquele que exerça função pública. Além destes, a Lei também se aplica, no que for pertinente, àqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática de ato de improbidade, ou dele se beneficiem²⁸. A Lei ainda dispõe que qualquer pessoa, ciente da prática de ato de improbidade, pode representar à autoridade competente para que seja apurada tal conduta. Quanto à legitimidade para propositura da ação judicial de improbidade administrativa, a Lei nº 8.429 estatui que são legitimados, concorrentemente, o Ministério Público e a pessoa jurídica contra a qual foi praticado o ato (BRASIL, 1992). As sanções previstas na referida Lei possuem natureza administrativa (perda da função pública, proibição de contratar como Poder Público, proibição de receber benefícios

28 Art. 3º, da Lei 8.429, de 1992.

fiscais ou creditícios do Poder Público), civil (ressarcimento ao erário, perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente, multa civil) e política (suspensão dos direitos políticos).

Quadro 4 - Classificação e Tipos de Controle

CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO	TIPO	OBJETO	EXEMPLO
Quanto à Origem	Interno	É aquele exercido dentro de cada Poder, sobre atos por ele praticado. Verifica a legalidade dos atos praticados, a conformidade da execução orçamentária, e auxilia o controle externo.	1) Auditoria Interna; 2) Supervisão hierárquica; 3) Homologação de processos administrativos.
	Externo	É aquele realizado por órgão externo àquele cujo ato é objeto de controle. Normalmente, é exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio de órgão independente, sobre os atos dos demais Poderes da República.	1) Fiscalizações e Auditorias; 2) Apreciação das contas de gestores públicos.
	Popular	É aquele realizado por qualquer cidadão, através dos meios institucionais disponíveis, sobre os atos praticados pelo Poder Público, com a finalidade verificar sua regularidade e conformidade com a lei.	1) Ação Popular; 2) Lei de Acesso a Informação.
Quanto ao Momento	Preventivo	É aquele realizado antes da conclusão do ato, com vistas a impedir a produção de efeitos prejudiciais ao interesse público.	1) Autorização do Senado Federal para obtenção de empréstimos pelos entes federais; 2) Liquidação de despesa para pagamento.
	Sucessivo	É aquele realizado no momento em que a Administração executa o ato, para fins de verificar a regularidade da sua formação.	1) Fiscalização do andamento de um contrato; 2) Auditoria Interna durante a execução orçamentária.
	Corretivo	É aquele exercido após a conclusão do ato, para fins de correção, anulação e/ou homologação.	1) Julgamento de contas pelo tribunal de contas; 2) Homologação de processos licitatórios ou de concursos.
Quanto ao Órgão	Administrativo	Confundindo-se com o controle interno, é exercido pela Administração dos três Poderes da República, sobre sua própria atividade administrativa. Decorre do poder de autotutela e visa a correção, anulação, revogação e/ou convalidação de atos administrativos.	1) Súmula nº 473, do STF.
	Legislativo	É aquele exercido pelo Poder Legislativo, conforme estritas previsões constitucionais, sobre os atos dos demais Poderes da República. Confunde-se com o controle	1) Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI; 2) Apreciação das contas

CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO	TIPO	OBJETO	EXEMPLO
		externo, e possui caráter político e financeiro.	do Presidente da República.
	Judicial	É aquele realizado pelos órgãos do Poder Judiciário (juízes e tribunais), sobre os atos dos demais Poderes, visando o controle de legalidade dos mesmos. Ocorre, via de regra, posteriormente à conclusão do ato, por meio de provocação do interessado.	1) Ação Civil Pública; 2) Ação de Improbidade Administrativa.

Fonte: Elaboração própria.

4.3 CONTROLE EXTERNO

4.3.1. Sistemas de Controle Externo e sua Evolução

De acordo com Gomes e Araújo (2012), o controle externo é decorrência da necessidade do sistema *checks and balances* (freios e contrapesos), corolário do princípio republicano da separação dos Poderes, podendo ser conceituado como a faculdade de vigilância, orientação e correção que uma entidade externa, via de regra vinculada ao Poder Legislativo, exerce sobre a conduta funcional e desempenho dos gestores públicos. Ou seja, essa modalidade de controle tem a finalidade de acompanhar a atuação dos gestores e detectar desvios, aperfeiçoar a gestão e prevenir falhas, e, também, corrigir atuações ilegais e aplicar punições aos responsáveis (GOMES, ARAÚJO, 2012). Confunde-se com o controle legislativo, uma vez que é exercido por aquele Poder, diretamente e/ou com o auxílio de órgão a ele vinculado, tendo natureza tanto política quanto técnico-financeira.

Segundo Lima (2019), os principais modelos de sistemas de controle externo no mundo são de controladorias-gerais, auditorias-gerais e tribunais de contas, recebendo a designação de Entidades de Fiscalização Superiores – EFS, uma vez que exercem jurisdição sobre Estados nacionais (LIMA, 2019). Essas entidades têm desempenhado papel fundamental para consolidação da democracia, fortalecendo a *Accountability* e melhorando a qualidade da gestão pública. Além disso, são órgãos indispensáveis na análise e avaliação de políticas públicas, fornecendo informações importantes sobre seus resultados e impactos aos governos, atuando em todas as fases de seu ciclo (GOMES, ARAÚJO, 2012).

O sistema de Auditoria-Geral, ou Controladoria-Geral em alguns países, caracteriza-se por apresentar um modelo predominantemente opinativo ou consultivo, não dispondo de

poderes jurisdicionais ou coercitivos. Suas manifestações são, desse modo, na forma de pareceres e/ou recomendações e são subscritas monocraticamente pelo diretor do órgão, que pode ser o Auditor ou Controlador-Geral (LIMA, 2019). Quanto ao sistema de Tribunal de Contas, adotado pelo Brasil, diferentemente do modelo de Auditoria ou Controladoria-Geral, tem seu órgão diretivo formado por um colegiado e possui poderes judicantes e de impor sanções. De acordo com Luiz Henrique Lima (2019), essas características afetam sobremaneira sua forma de atuação, uma vez que o foco maior da sua atividade está na natureza jurisdicional na qual ela se reveste, com ênfase no processo, exigindo maior formalismo e atenção à legalidade dos seus procedimentos de fiscalização.

Estudos comparados indicam que a diferença entre os modelos das EFS's está mais pautada no estágio de desenvolvimento da cultura de governança pública e *accountability* de cada país-sede dessas instituições, do que na forma como elas estão estruturadas, se tribunais ou controladorias (GOMES, ARAÚJO, 2012). Desse modo, existem sistemas de tribunais de contas tanto em países com excelência em gestão pública e baixos índices de corrupção, como em países de baixíssima governança. Da mesma forma que existem sistemas de controladoria tanto em países cujas gestões públicas são altamente desenvolvidas, como naqueles com altos níveis de percepção da corrupção (GOMES, ARAÚJO, 2012).

Quadro 5 - Modelos de Controle Externo

MODELO	ÓRGÃO	PAÍSES QUE O ADOTAM	CARACTERÍSTICAS
Anglo-saxônico	Auditoria-Geral ou Controladoria-Geral	Reino Unido, Estados Unidos, Irlanda, países de língua inglesa da África e Ásia.	Dirigentes gozam de garantias e prerrogativas equivalentes à dos membros do Poder Judiciário, e são indicados pelo Parlamento.
Latino	Tribunal de Contas	França, Itália, Bélgica, Romênia, países de língua francesa da África.	Funções de controle e jurisdicionais.
Germânico	Tribunal de Contas	Alemanha e Áustria	Funções de controle e consultivas.
Escandinavo	Diversos órgãos entre os quais revisores parlamentares e de ofício de revisão.	Países escandinavos	Funções de controle e consultivas.
Latino-americano	Tribunal de Contas ou Auditoria-Geral ou Controladoria-Geral.	Países latino-americanos	Funções de controle e consultivas ou para-jurisdicionais (Brasil).

Fonte: (LIMA, 2019).

4.3.1.1 Controle Externo no âmbito Federal

A organização do primeiro tribunal de contas com configurações próximas as das cortes atuais remonta ao início do século XIX, por obra de Napoleão Bonaparte, que criou a *Cour des Comptes*, como modelo de tribunal administrativo para os Estados modernos, inclusive com a presença de um Ministério Público especializado (LIMA, 2019)²⁹. Conforme mencionado linhas acima, no Brasil vigora o modelo de tribunais de contas, cuja criação da primeira instituição dessa natureza foi por meio do Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, e desde então passou a figurar em todas as constituições brasileiras (GOMES, ARAÚJO, 2012). A discussão acerca da criação de um tribunal de contas forma, juntamente ao debate sobre a abolição da escravatura, uma das polêmicas de maior duração na história política brasileira, tendo atravessado todo o império, apenas alcançando sucesso depois da proclamação da República (LIMA, 2019).

Ao longo de sua história constitucional, várias foram as alterações de competência, forma de atuação e composição do Tribunal de Contas da União (GOMES, ARAÚJO, 2012). Segundo Lima (2019), a importância dada ao papel desta instituição pelas diversas constituições republicanas está diretamente associada às liberdades democráticas de cada período. Assim, houve clara redução de suas atribuições nos chamados períodos de exceção, com a promulgação das Constituições de 1937 (Estado Novo) e de 1967 (ditadura militar). Ao passo que, nos períodos de redemocratização, verificou-se ampliação de suas competências nas Constituições de 1946 e 1988 (LIMA, 2019). Gomes e Araújo, por sua vez, destacam o caráter republicano dado ao papel do TCU na atual Constituição de 1988 e nos outros diplomas legais que disciplinam toda sua atuação, mormente no que se refere às suas funções fiscalizadora, judicante, consultiva, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria (GOMES, ARAÚJO, 2012)

O quadro abaixo mostra de forma esquematizada o entendimento de Gomes e Araújo (2012), e Luiz Henrique Lima (2019) acerca de cada uma das funções do Controle Externo, mencionadas no parágrafo anterior, com a respectiva previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro.

Quadro 6 - Funções do Controle Externo previstas na legislação brasileira

FUNÇÃO	DESCRIÇÃO	PREVISÃO LEGAL
Fiscalizadora	É exercida por meio de procedimentos de fiscalização, diligências e auditorias, no que se	Arts. 71, IV, V, VI, e XI, da CF/1988.

29 O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União está expressamente previsto nos Arts. 73, §2º, I, e 130, da Constituição Federal de 1988, competindo-lhe a defesa da ordem jurídica, a guarda e a fiscalização da Lei em todas as matérias afetas ao controle externo, interposição de recursos, a autorização da cobrança judicial da dívida e as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito. <https://portal.tcu.gov.br/institucional/ministerio-publico-junto-ao-tcu/>. Acesso em 01 de junho de 2021.

FUNÇÃO	DESCRIÇÃO	PREVISÃO LEGAL
	refere, por exemplo, à legalidade dos atos de admissão de servidores públicos e concessão de aposentadorias.	
Judicante ou Julgadora	Consiste no julgamento das contas anuais dos gestores públicos, das contas dos responsáveis por prejuízos ao erário e das infrações relativas à não publicação de Relatório de Gestão Fiscal, por exemplo.	Art. 71, II, III, da CF/1988.
Consultiva	Refere-se ao parecer prévio que o TCU emite na análise das contas dos chefes dos Poderes da República, e à resposta dada às consultas feitas por outras autoridades federais.	Art. 1º, XVII, da Lei nº 8.443, de 1992 – Lei Orgânica do TCU.
Informativa	Diz respeito à prestação de informações a outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, relativos a trabalhos, cálculos, dados e documentos aos quais tenha tido acesso em razão de suas atividades.	Art. 71, VII, da CF/1988.
Sancionadora ou Punitiva	Consiste na aplicação de penalidades, tais como a declaração de inidoneidade para licitar com o Poder Público e a declaração de inabilitação para ocupação de função ou cargo de confiança, respeitado o princípio do devido processo legal.	Art. 71, VIII, da CF/1988.
Corretiva	Refere-se a emissão de recomendações e determinações aos órgãos jurisdicionados, fixação de prazos para adoção de providências, sustação de atos irregulares e adoção de medidas cautelares.	Art. 71, IX e X, da CF/1988.
Normativa	Consiste na expedição atos e instruções normativas sobre matérias de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe são submetidos, cujo cumprimento é obrigatório, sob pena de responsabilidade.	Art. 3º, da Lei nº 8.443, de 1992 – Lei Orgânica do TCU.
Ouvidoria	Consiste no recebimento e processamento de notícias sobre irregularidades apontadas na Administração Pública Federal.	Art. 74, §2º, da CF/1988.

Fonte: Adaptado de Gomes e Araújo (2012), e Luiz Henrique Lima (2019).

A propósito da natureza jurídica das cortes de contas, Luiz Henrique Lima (2019) traz debate interessante acerca do tema. De acordo com o Autor, o tribunal de contas recebe o

nome “tribunal” na medida em que exerce atividade judicante, ao julgar contas e aplicar sanções, mas não figura com órgão do Poder Judiciário. Por outro lado, está vinculado ao Poder Legislativo para fins orçamentários, mas é totalmente independente em relação àquele quando exerce o controle externo, inclusive fiscalizando e julgando as contas dos gestores daquele mesmo Poder (LIMA, 2019). Desse modo, a literatura se divide quanto a natureza das cortes de contas, uma parte afirmando tratar-se de órgãos do Poder Legislativo (BALEIRO, 2003, apud LIMA, 2019), e outra afirmando serem órgãos autônomos e independentes (GUALAZZI, 1992, apud LIMA, 2019).

Numa oportunidade que precisou se posicionar acerca desse tema, o Supremo Tribunal Federal – STF adotou o segundo entendimento, pelo qual não seriam as cortes de contas meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo (BRASIL, 2003)³⁰. Assim, arremata Luiz Henrique Lima (2019), explicando ser inapropriada a designação de “órgãos auxiliares do Poder Legislativo” dada às cortes de contas, uma vez que estas são autônomas e independentes no exercício das suas funções constitucionalmente previstas, apesar de, para fins meramente de classificação orçamentária, estejam vinculadas àquele Poder (LIMA, 2019).

A atual configuração e escopo do Tribunal de Contas da União – TCU é dada, em primeiro lugar, pelos artigos 71, 72 e 73, da Constituição Federal de 1988, e, no âmbito infraconstitucional, pela Lei nº 8.443, de 1992 – Lei Orgânica do TCU. Outros diplomas legais também preveem competências e hipóteses de atuação para o Tribunal, tais como o acompanhamento dos processos de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), controle de declarações de bens e rendas (Lei nº 8.730/1993), fiscalização dos recursos do Sistema Único de Saúde – SUS (Decreto nº 1.232/1994 e Lei Complementar nº 141/2012), e acompanhamento das listas das pessoas inelegíveis (Lei Complementar nº 64/1990 e Lei Complementar nº 135/2010).

Segundo o artigo 73, da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas da União é composto por nove Ministros, nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: 1) tenham mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; 2) idoneidade moral e reputação ilibada; 3) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e 4) mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos acima elencados. Eles serão escolhidos seguindo a seguinte proporção: a) um terço pelo Presidente da República,

30 Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.140-5, Relator Ministro Sydney Sanches. DJ de 26/09/2003;

com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice, conforme os critérios de antiguidade e merecimento; e b) dois terços pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Os ministros do TCU possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça – STJ, aplicando-se-lhes as regras do artigo 40, da Constituição, quanto a aposentadorias e pensões. O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal (BRASIL, 1988).

4.3.1.2 Controle Externo nos Estados e Municípios

Quanto ao exercício do controle externo em nível estadual e municipal, de acordo com Dirley da Cunha Jr. (2017), este é feito pelas respectivas Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais, e da Câmara Legislativa, no caso do Distrito Federal, com auxílio dos seus respectivos tribunais de contas. Conforme o artigo 75, da Constituição Federal de 1988, as normas referentes à fiscalização contábil, financeira, e orçamentária assim como às concernentes ao TCU, aplicam-se, no que for pertinente, à organização, composição e fiscalização dos tribunais de contas dos Estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1988).

No que tange aos tribunais de contas estaduais e municipais, Bruno Speck (2012) explica que estes, na sua organização de competências, seguem o modelo federativo de forma parcial, ou seja, cada Estado da federação possui sua própria corte de contas, porém lhe é facultado a criação de tribunais específicos para fiscalização dos respectivos municípios. No Brasil, existem ao todo 32 tribunais de contas em nível estadual e municipal, mais o Tribunal de Contas da União – TCU, que tem sede do Distrito Federal. São 27 tribunais de contas estaduais e do Distrito Federal; 03 tribunais de contas dos municípios, pertencentes a Bahia, Goiás e Pará; e 02 tribunais de contas municipais, um da cidade de São Paulo e outro da do Rio de Janeiro³¹ (LIMA, 2019). A diferença entre os tribunais municipais e os dos municípios

31 Os Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, órgãos autônomos e independentes das respectivas estruturas municipais, e auxiliares da Câmara Municipal no exercício do controle externo, não podem ser extintos, apesar do art. 31, §4º, da CF/1988, uma vez que foram criados sob a égide do regime constitucional anterior e recepcionados pelo atual. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADI nº 4.776, Relator Ministro Gilmar Mendes. DJ de 02/10/2020.

é que os primeiros são órgãos criados pelos Estados da federação para fiscalizarem seus próprios municípios; os segundos, por sua vez, são órgãos criados e pertencentes aos próprios municípios para exercício do controle externo sobre seus órgãos e entes públicos³².

O primeiro tribunal de contas estadual criado foi o do Estado do Piauí, por meio da primeira Constituição republicana estadual (Art. 98) e regulamentado pela Lei nº 210, de 1º de Julho de 1899, assinada pelo então governador do Piauí, Raimundo Arthur de Vasconcelos. A estrutura orgânica do Tribunal nos fins do século XIX era mínima, composta por três juízes, nomeados pelo governador, e um representante do Ministério Público Estadual. As funções definidas em lei eram a de fiscalizar a administração financeira e agir como Tribunal de Justiça. Com a Emenda Constitucional Nº11, de 03 de maio de 2000, da Assembleia Legislativa, os Auditores e Procuradores do Tribunal de Contas do Estado passaram a ter direito à indicação de vagas de Conselheiros, que passou a ser feita na seguinte ordem: um de livre escolha pelo Governador, um dentre os auditores do Tribunal de Contas, um dentre os procuradores do Tribunal de Contas e quatro do Legislativo. Atualmente, é composto por seis Conselheiros titulares e quatro substitutos³³.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, aqui como exemplo das cortes de contas municipais, por sua vez, foi criado através da Lei Municipal nº 7.213, de 20 de novembro de 1968, na gestão do então prefeito José Vicente de Faria Lima e hoje está amparado pela Constituição Federal de 1988. Esse Órgão integra o setor público municipal, mas é autônomo e possui orçamento próprio, o que lhe garante liberdade para agir dentro dos princípios constitucionais da legalidade, imparcialidade e economicidade. Para desempenhar suas funções de fiscalizar o uso dos recursos públicos, criar mecanismos para prevenção do controle externo e cuidar da eficácia e efetividade da gestão pública municipal, o TCM realiza auditorias de caráter contábil, operacional, financeiro, orçamentária e patrimonial, a fim de eliminar gastos abusivos, aperfeiçoar resultados e fazer recomendações para melhorias e ações. Atualmente, é composto por cinco conselheiros³⁴.

4.4 CONTROLE INTERNO

32 A Constituição Federal de 1988 impede que os Municípios criem seus próprios órgãos de contas (tribunais, conselhos e/ou controladorias), mas permite que os Estados-membros instituem órgão estadual denominado “tribunal de contas dos municípios”, encarregado de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício do respectivo controle externo. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADI nº 687, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 02/02/2006.

33 <https://www.tce.pi.gov.br/institucional/apresentacao/>. Acessado em 12 de junho de 2021.

34 <https://irbcontas.org.br/associado/tribunal-de-contas-do-municipio-de-sao-paulo/>. Acessado em 12 de junho de 2021;

O controle interno é instrumento de fundamental importância para melhoria da qualidade da gestão pública, no que se refere a melhoria dos processos de governança e fortalecimento da *accountability*, uma vez que impõem limites à atuação governamental, e orienta a melhor utilização dos recursos disponíveis (ROSA, LUNKES, WOLFF, 2019). Em razão da sua natureza eminentemente preventiva, o seu fortalecimento é medida estratégica para a redução de fraudes e irregularidades que alimentam os casos de corrupção (LIMA, 2019). A literatura é pródiga em apresentar conceitos e definições para essa modalidade de controle, as quais, na sua maioria, são baseadas em normas técnicas emitidas por institutos e organizações como, por exemplo, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC)³⁵ e o *Committee of Sponsoring Organizations (COSO)*³⁶.

De acordo com Carvalho Neto et al. (2019), controles internos são atividades e procedimentos incorporados aos processos de negócio, cujo escopo é o gerenciamento de riscos e aumento da probabilidade de consecução dos objetivos estratégicos definidos, devendo gestores de todos os níveis serem responsáveis pelo seu bom funcionamento. Ainda segundo este autor, os controles internos devem estar baseados em cinco componentes inter-relacionados: 1) ambiente de controle; 2) avaliação de riscos; 3) atividades de controle; 4) informação e comunicação; e 5) monitoramento e avaliação (CARVALHO NETO et al., 2019).

Segundo a Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 2016, do antigo Ministério do Planejamento e da Controladoria-Geral da União, controles internos são o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados e forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: 1) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; 2) cumprimento das obrigações de *accountability*; 3) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e 4) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos o âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica (BRASIL, 2016).

35 “O sistema contábil e de controles internos compreende o plano de organização e o conjunto integrado de método e procedimentos adotados pela entidade na proteção do seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis, e da sua eficácia operacional.” (CFC);

36 “Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade.” (COSO)

A estrutura administrativa responsável pela coordenação e execução das atividades e ações de controle interno é um dos instrumentos que possibilitam o exercício da *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998), uma vez que se configura como uma instância estatal com capacidade e autoridade para supervisionar seus próprios atos, assim como de responsabilizar os agentes públicos que os praticam, nos casos de irregularidades (SPINELLI, 2012). Desse modo, a Lei nº 10.180, de 2001, que disciplina, dentre outros, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, especifica que esse sistema tem como finalidade avaliar a ação do governo, assim como a gestão dos administradores públicos federais, através da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 2001).

4.4.1.1 Controle Interno no âmbito Federal

Ainda conforme Lima (2019), no âmbito Federal, desde o surgimento do controle interno, vários foram os órgãos responsáveis pela sua coordenação, transitando pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, pela Casa Civil da Presidência da República, até chegar ao atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, sendo este o órgão central do Sistema de Controle Interno. Este, por sua vez, de acordo com o artigo 2º, inciso XVI, da IN conjunta MP/CGU nº 01/2016, compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização, e tendo como órgão central a Controladoria-Geral da União. Não se confunde com os controles internos da gestão, de responsabilidade de cada órgão e entidade do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2016).

O embrião do sistema de controle interno da administração pública surgiu com a edição da Lei nº 4.320, de 1964, que trata das normas relativas ao orçamento e às finanças públicas. Dentre outros temas, essa lei determina que o Poder Executivo, nos três níveis da federação, deve exercer o controle prévio, concomitante e subsequente da execução orçamentária, sem prejuízo das atribuições do TCU, além da tomada ou prestação de contas anual dos responsáveis pela administração de recursos públicos (LIMA, 2019). Durante muito tempo, o foco de atuação do controle interno concentrou-se, quase que exclusivamente, na

verificação da conformidade entre a atividade administrativa governamental e as normas e procedimentos existentes (SPINELLI; CRUZ, 2019). Desde então, o papel do controle interno tem passado por significativas mudanças.

Spinelli e Cruz (2019) explicam que somente a partir da década de 1990 essa visão legalista e estritamente contábil das atividades do controle interno passou a ser modificada. Tal ênfase formalista não dava abertura para um tratamento mais sistemático das irregularidades encontradas ou para a prevenção e combate à corrupção. Até mesmo a promulgação da Constituição Federal de 1988 não foi suficiente para promover uma mudança imediata no foco das respectivas atividades, embora no texto do seu artigo 74 já estivessem previstas as atribuições do controle interno federal³⁷. Contudo, o cenário começa a mudar em 1994, com a criação da Secretaria Federal de Controle – SFC, como órgão integrante do então Ministério da Fazenda. Assim, a atividade de controle interno começava a ser enxergada como parte do ciclo da gestão pública (SPINELLI; CRUZ, 2019).

O próximo estágio do controle interno no âmbito Federal ocorreu no ano de 2003, com a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Lei nº 10.683³⁸, pela qual, dentre outras providências, integrou a Secretaria Federal de Controle à CGU, e congregou também a esta as atividades de Ouvidoria-Geral da União e de Corregedoria. Em ato contínuo, a CGU foi alçada a posição de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, passando a figurar na estrutura da Presidência da República, e não mais subordinada ao Ministério da Fazenda. No ano de 2005, por meio da Lei nº 11.204, foi encarregado o Órgão da coordenação das políticas de prevenção e combate à corrupção e incremento da transparência da gestão na Administração Pública Federal (SPINELLI, CRUZ, 2019).

A organização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é disciplinada pelos Decretos nº 3.591, de 2000, e nº 4.304, de 2002, segundo os quais, fazem parte da estrutura do Sistema a CGU, como órgão central, encarregado da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o sistema; as Secretarias de Controle Interno da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais; e as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa. A CGU ainda contará com o apoio de um assessor especial de controle interno em cada um dos Ministérios. O Decreto nº 3.591 também estabelece que as entidades

37 “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...)”. Art. 74, *caput*, da CF/1988;

38 Ver Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

da administração indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, cujo objetivo é fortalecer a gestão e racionalizar as ações de governo (LIMA, 2019).

Quanto ao exercício do controle interno nos demais Poderes da República e no Ministério Público, no âmbito Federal, no que toca ao Poder Legislativo, não existe uma unicidade na sua coordenação, sendo feita de forma descentralizada por secretárias especiais de controle interno, tanto na Câmara dos Deputados (“Câmara: Controle Interno”, 2021) quanto no Senado Federal (“Senado: Controle Interno”, 2021), cada uma subordinada à respectiva Mesa Diretora de cada Casa. O Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Judiciário brasileiro, possui um órgão de auditoria interna, composto por uma coordenação de auditoria em governança e finanças, e outra em pessoal e contratações (“STF: Controle Interno”, 2021). Por fim, o Ministério Público da União, assim como o STF, também dispõe de um órgão de auditoria interna, subordinado ao Procurador-Geral da República (“MPU: Auditoria interna”, 2021).

Entre os anos de 1992 e 1993, foi criado o Conselho de Dirigentes de Órgãos de Controle Interno da União – DICON, compostos por representantes de órgãos de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, e da Defensoria Pública da União. Após constatação em decisão plenária do Tribunal de Contas da União acerca da reduzida eficiência do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, vários dirigentes de órgãos de controle interno mobilizaram-se com o objetivo de promover maior integração entre os sistemas de controle interno dos três Poderes da República (TCU, 1992). Assim, o DICON exerce o papel de fórum para promoção da integração entre os órgãos de controle interno, e destes com aqueles que exercem o controle externo no âmbito Federal, especialmente o TCU³⁹.

O Conselho também possui o objetivo de criar ambientes de debates acerca de temas relacionados as atividades de controle com o intuito de alinhar as atuações dos órgãos integrantes. Essas discussões são feitas em reuniões técnicas e, a cada dois anos, em evento amplo denominado Fórum Brasileiro de Auditoria e Controle Interno da Administração Pública Federal. Integram o DICON os titulares dos órgãos de controle interno dos poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e dos órgãos essenciais à Justiça, atualmente totalizando 75 órgãos representados⁴⁰.

39 <https://www.conselhodicon.org/sobre-o-dicon>. Acessado em 04 de julho de 2021

40 <https://www.conselhodicon.org/integrantes>. Acessado em 04 de julho de 2021

4.4.1.2 Atividade de Auditoria Interna Governamental

A atividade de auditoria interna tem como escopo fornecer à alta administração das organizações informações acerca da avaliação dos seus sistemas de governança, gestão de riscos e controles existentes, com vistas ao aperfeiçoamento das operações e consequente incremento de valor (CARVALHO NETO et al., 2019). No caso da Auditoria Interna Governamental, de acordo com a Instrução Normativa nº 03, de 2017, da Secretaria Federal de Controle, trata-se de uma atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, voltada para agregação de valor e melhoramento das operações organizacionais no setor público Federal (BRASIL, 2017).

As Unidades de Auditoria Interna Governamentais – UAIG são órgãos pertencentes à estrutura das organizações públicas federais, e devem atuar, de forma independente e objetiva, com uma abordagem sistemática e disciplinada, com vistas a fornecer à alta gestão subsídios para tomada de decisões no plano estratégico (CARVALHO NETO et al., 2019). Estas Unidades possuem uma estrutura organizacional híbrida, subordinadas administrativamente à entidade a que pertencem, e tecnicamente ao Sistema Federal de Controle Interno. Dentre as especificidades dessa atividade, podem ser destacadas: a) obtenção e análise de evidências relativas à utilização de recursos públicos, no que toca a transparência, responsabilização e prestação de contas; b) contribuição para a melhoria dos serviços públicos, através da avaliação da execução dos programas de governo e do desempenho dos órgãos e entidades públicos; e c) a atuação com o fim de proteger o patrimônio público (BRASIL, 2017).

A regulação da atividade de auditoria interna governamental se deu com a edição da Instrução Normativa CGU nº 03, de 2017, que aprovou o seu novo referencial técnico. Esse documento procurou alinhar os procedimentos de auditoria interna então em uso no âmbito do Poder Executivo Federal, com normas, modelos e boas práticas internacionais e com a referida IN conjunta MP/CGU nº 01, de 2016. O Referencial estabelece, ainda, como propósitos da atividade de auditoria interna governamental aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em risco. Assim, o Referencial define princípios, conceitos e diretrizes para orientar as atividades de auditoria interna governamental e fornecer uma estrutura básica para o aperfeiçoamento da sua atuação (LIMA, 2019).

De acordo com o Referencial Técnico, a estrutura dos controles internos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal deve abranger as três linhas ou camadas de defesa

da gestão, a qual deve comunicar, de maneira clara, as responsabilidades de todos os envolvidos, provendo uma atuação coordenada e eficiente, sem sobreposições ou lacunas.

Quadro 7 - Linhas de Defesa do Controle Interno para a Gestão

LINHAS DE DEFESA	CARACTERÍSTICAS
Primeira linha de defesa	A primeira linha de defesa é responsável por identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da organização.
	A primeira linha de defesa contempla os controles primários, que devem ser instituídos e mantidos pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas durante a execução de atividades e tarefas, no âmbito de seus macroprocessos finalísticos e de apoio.
	De forma a assegurar sua adequação e eficácia, os controles internos devem ser integrados ao processo de gestão, dimensionados e desenvolvidos na proporção requerida pelos riscos, de acordo com a natureza, a complexidade, a estrutura e a missão da organização.
Segunda linha de defesa	As instâncias de segunda linha de defesa estão situadas ao nível da gestão e objetivam assegurar que as atividades realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada.
	Essas instâncias são destinadas a apoiar o desenvolvimento dos controles internos da gestão e realizar atividades de supervisão e de monitoramento das atividades desenvolvidas no âmbito da primeira linha de defesa, que incluem gerenciamento de riscos, conformidade, verificação de qualidade, controle financeiro, orientação e treinamento.
	Os Assessores e Assessorias Especiais de Controle Interno (AECI) nos Ministérios integram a segunda linha de defesa e podem ter sua atuação complementada por outras estruturas específicas definidas pelas próprias organizações.
Terceira linha de defesa	A terceira linha de defesa é representada pela atividade de auditoria interna governamental, que presta serviços de avaliação e de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade.
	A atividade de auditoria interna governamental deve ser desempenhada com o propósito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e a atuação das organizações que as gerenciam. Os destinatários dos serviços de avaliação e de consultoria, previstos pela UAIG são a alta administração, os gestores das organizações e entidades públicas federais e a sociedade.
	As UAIG devem apoiar os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal na estruturação e efetivo funcionamento da primeira e da segunda linha de defesa da gestão, por meio da prestação de serviços de consultoria e avaliação dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.
	Os serviços de avaliação compreendem a análise objetiva de evidências pelo auditor interno governamental com vistas a fornecer opiniões ou conclusões em relação à execução das metas previstas no plano plurianual; à execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; à regularidade, à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública; e à regularidade da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.
	Por natureza, os serviços de consultoria representam atividades de assessoria e aconselhamento, realizados a partir da solicitação específica dos gestores públicos. Os serviços de consultoria devem abordar assuntos estratégicos da gestão, como os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos e ser condizentes com os valores, as estratégias e os objetivos da Unidade Auditada. Ao prestar serviços de consultoria, a UAIG não deve assumir qualquer responsabilidade que seja da Administração.
	Os trabalhos de avaliação dos processos de gestão de riscos e controles pelas UAIG devem contemplar, em especial, os seguintes aspectos: adequação e suficiência dos mecanismos de

LINHAS DE DEFESA	CARACTERÍSTICAS
	gestão de riscos e de controles estabelecidos; eficácia da gestão dos principais riscos; e conformidade das atividades executadas em relação à política de gestão de riscos da organização.
	No âmbito da terceira linha de defesa, a SFC e as Ciset exercem a função de auditoria interna governamental de forma concorrente e integrada com as Audin, onde existirem.

Fonte: Controladoria-Geral da União - CGU

4.4.1.3 Controle Interno nos Estados e Municípios

Não obstante o artigo 74, da Constituição Federal de 1988, determinar a criação e manutenção de um sistema de controle interno pelos três Poderes da República, nada é dito a respeito do tema no que concerne a Estados e Municípios, ao contrário do que está previsto acerca do controle externo⁴¹. Contudo, alguns autores defendem a obrigatoriedade das instituições de sistemas de controle interno em todas as unidades federadas (FERNANDES, 2012, apud LIMA, 2019). Luiz Henrique Lima (2019) reforça esse entendimento, argumentando que não basta apenas uma estrutura formal dentro do organograma administrativo, e sim que o controle interno esteja de fato aparelhado, com servidores de carreira, devidamente remunerados.

Ao tratar dos sistemas e órgãos de controle interno dos Estados e Municípios, Ronald Balbe (2019) explica que houve três marcos temporais que delimitaram a ordem cronológica de instituição dessas entidades. O primeiro foi o período que antecedeu à edição do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que alterou significativamente a estrutura administrativa do Poder Público Federal, estabelecendo, dentre outras, as funções das Secretarias-Gerais, encarregadas do planejamento e orçamento, e das Inspetorias-Gerais de Finanças, responsáveis pelos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria. O segundo marco foi o período compreendido entre a edição do Decreto-Lei nº 200/1967 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, época turbulenta da história política do Brasil, em razão da Ditadura Militar. O último momento foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, no qual ficou consolidado, pelo menos a nível estadual, o sistema de controle interno.

41 “Art. 75. As Normas estabelecidas nessa seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.” CF/1988.

Durante o primeiro período, em nível estadual, apenas dois órgãos de controle foram instituídos, no Rio Grande do Sul (1948) e no Estado da Bahia (1966). O interlúdio compreendido entre a edição do Decreto-Lei nº 200/1967 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, vivenciou a criação de mais onze órgãos estaduais de controle (MA, MG, SP, RJ, PB, AP, MT, MS, RO, SE e ES). As outras quatorze entidades representativas dos Estados, por fim, foram todas criadas no período pós promulgação da Constituição (RR, SC, RN, PA, DF, AM, AL, PI, CE, TO, PE, PR, AC e GO). Apesar de várias dessas entidades terem sido criadas em períodos próximos e semelhantes, sua estrutura e organização não seguiram um padrão isomórfico, variando bastante de uma para outra. Balbe (2019), neste ponto, explica que a denominação mais frequente dada a esses órgãos era de Auditoria-Geral, e, não raro, eram vinculadas a Secretaria Estadual da Fazenda ou Finanças, com exceção dos órgãos estaduais de Minas Gerais e da Bahia, vinculados ao Governador do Estado (BALBE, 2019). A denominação de Controladoria-Geral, assim como a adoção de uma configuração organizacional semelhante à da CGU, ocorreu, para a maioria das entidades, após a Constituição Federal de 1988.

Quadro 8 - Órgãos estaduais de Controle Interno

UNIDADE FEDERATIVA – UF	CRIAÇÃO E DENOMINAÇÃO ORIGINAL	DENOMINAÇÃO ATUAL
RIO GRANDE DO SUL – RS	Contadoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (Lei Estadual nº 521/1948)	Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul – CAGE (Decreto Estadual nº 20.193/1970)
BAHIA – BA	Auditoria-Geral do Estado da Bahia (Lei Estadual nº 2.321/1966)	Ainda mantém a mesma denominação
MARANHÃO – MA	Auditoria-Geral do Estado (Lei Delegada nº 04/1968)	Controladoria-Geral do Estado do Maranhão (Lei Estadual nº 7.844/2003)
MINAS GERAIS – MG	Auditoria de Operações (Decreto Estadual nº 11.947/1969)	Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (Lei Delegada nº 179/2011)
SÃO PAULO – SP	Departamento de Controle e Avaliação (Decreto-Lei Complementar nº 07/1969)	Sistema Estadual de Controladoria/ Corregedoria-Geral da Administração (Decreto Estadual nº 57.500/2011)
RIO DE JANEIRO – RJ	Auditoria-Geral do Estado o Rio de Janeiro (Decreto Estadual nº 13/1975)	Ainda mantém a mesma denominação
PARAÍBA – PB	Departamento de Controle Interno (Lei Estadual nº 3.873/1976)	Controladoria-Geral do Estado da Paraíba ⁴²
AMAPÁ – AP	Auditoria-Geral do Estado (1973) ⁴³	Controladoria-Geral do Estado do Amapá (Lei Estadual nº 1.774/2013)
MATO GROSSO – MT	Lei Estadual nº 4.087/1979	Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso (Lei

42 Não consta no sítio oficial na internet do Estado da Paraíba menção ao ato normativo que alterou a denominação do então órgão de controle para “controladoria-geral”. <http://www.cge.pb.gov.br/site/paginasub/institucional.asp>. Acessado em 15 de julho de 2021;

43 De acordo com Ronald Balbe (2019), as origens do órgão de controle interno do Amapá remontam a 1973, quando o Estado ainda era um Território. A Lei Federal nº 6.669/1979 alterou a estrutura administrativa dos Territórios, determinando que cada Governadoria deveria ter como órgãos de assistência direta a Procuradoria-Geral e a Auditoria. Contudo, a consolidação do referido órgão no Amapá apenas foi concluída em 1991, com a edição do Decreto Normativo nº 194/1991.

UNIDADE FEDERATIVA – UF	CRIAÇÃO E DENOMINAÇÃO ORIGINAL	DENOMINAÇÃO ATUAL
		Complementar nº 550/2014)
MATO GROSSO DO SUL – MS	Decreto-Lei nº 04/1979	Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul (Emenda Constitucional Estadual nº 72/2016)
RONDÔNIA – RO	Decreto-Lei nº 01/1981	Controladoria-Geral do Estado de Rondônia (Decreto Estadual nº 16.088/2011)
SERGIPE – SE	Auditoria-Geral do Estado de Sergipe (Decreto Estadual nº 5.819/1983)	Secretaria de Estado de Transparência e Controle – SETC (Lei Estadual nº 8.496/2018)
ESPÍRITO SANTO – ES	Lei Complementar nº 3.932/1987	Secretaria de Estado de Controle e Transparência – SECONT (Lei Complementar nº 478/2009)
RORAIMA – RR	Auditoria-Geral do Estado de Roraima (Decreto Estadual nº 158/1991)	Controladoria-Geral do Estado de Roraima (Lei Estadual nº 499/2005)
SANTA CATARINA – SC	Sistema Administrativo de Controle Interno Catarinense (Lei Estadual nº 9.831/1995)	Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina (Lei Complementar nº 741/2019)
RIO GRANDE DO NORTE – RN	Controladoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte – CONTROL (Lei Complementar nº 150/1997)	Ainda mantém a mesma denominação
PARÁ – PA	Auditoria-Geral do Estado do Pará (Lei Estadual nº 6.176/1998)	Ainda mantém a mesma denominação
DISTRITO FEDERAL – DF	Corregedoria-Geral do Distrito Federal (Lei do Distrito Federal nº 3.105/2002)	Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal (Decretos DF nº 32.716/2011, e nº 33.205/2011)
AMAZONAS – AM	Secretaria de Estado de Controle Interno (Lei Estadual nº 2.783/2003)	Secretaria de Estado de Controle Interno, Ética e Transparência – SCI (Lei Delegada nº 03/2005)
ALAGOAS – AL	Controladoria-Geral do Estado de Alagoas (Lei Delegada nº 15/2003)	Ainda mantém a mesma denominação
PIAUÍ – PI	Controladoria-Geral do Estado do Piauí (Lei Complementar nº 28/2003)	Ainda mantém a mesma denominação
CEARÁ – CE	Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará (Lei nº 13.297/2003)	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (Lei Estadual nº 16.710/2018)
TOCANTINS – TO	Controladoria-Geral do Estado do Tocantins – CGE/TO (Lei nº 1.415/2003)	Ainda mantém a mesma denominação
PERNAMBUCO – PE	Secretaria Especial da Controladoria-Geral do Estado – SECGE (Lei Estadual nº 13.205/2007)	Ainda mantém a mesma denominação
PARANÁ – PR	Sistema de Controle Interno (Lei Estadual nº 15.524/2007)	Controladoria-Geral do Estado do Paraná (Lei Estadual nº 17.745/2013)
ACRE – AC	Controladoria-Geral do Estado do Acre (Lei Complementar nº 171/2007)	Ainda mantém a mesma denominação
GOIÁS – GO	Controladoria-Geral do Estado de Goiás (Lei Estadual nº 17.257/2011)	Ainda mantém a mesma denominação

Fonte: Adaptado de Ronald Balbe (2019)

Quanto à criação dos órgãos municipais de controle interno, Ronald Balbe (2019) destaca que alguns apenas começaram a ser instituídos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A primeira entidade dessa natureza criada foi a Controladoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, por meio da Lei Municipal nº 2.068, de 1993. De outra parte, o órgão mais recentemente instituído foi o da cidade de Palmas, capital do Estado do

Tocantis. Diferentemente do que ocorre com o controle externo, não existe uma determinação constitucional para criação de tais entidades em nível municipal. É o caso, por exemplo, do que ocorre na cidade de Curitiba, no Estado de Santa Catarina, que não possui um órgão central de controle interno. O quadro a seguir lista os órgãos de controle interno dos municípios sedes de capitais, com os respectivos atos de instituição.

Quadro 9 - Órgãos de Controle Interno de Municípios sede de Capitais

CAPITAL	UF	ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO	CRIAÇÃO
Rio Branco	AC	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Municipal nº 1.785/2009
Maceió	AL	Secretaria Municipal de Controle Interno – SMCI	Decreto Municipal nº 8.352/2017
Macapá	AP	Controladoria-Geral do Município – COGEM	Lei Complementar Municipal nº 033/2005
Manaus	AM	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Municipal nº 1.522/2010
Salvador	BA	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Municipal nº 5.245/1997
Fortaleza	CE	Controladoria e Ouvidoria Geral do Município – CGM	Lei Municipal nº 8.608/2001
Vitória	ES	Controladoria-Geral do Município	Lei Municipal nº 6.529/2005
Goiânia	GO	Controladoria-Geral do Município	Decreto Municipal nº 3.914/2001
São Luiz	MA	Controladoria-Geral do Município	Lei Municipal nº 4.114/2002
Cuiabá	MT	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Complementar Municipal nº 359/2014
Campo Grande	MS	Controladoria-Geral de Fiscalização e Transparência - CGM	Lei Municipal nº 5.793/2017
Belo Horizonte	MG	Controladoria-Geral do Município – CTGM	Lei Municipal nº 9.155/2006
Belém	PA	Secretaria Municipal de Controle, Integridade e Transparência – SECONT	Lei Municipal nº 8.496/2006
João Pessoa	PB	Controladoria-Geral do Município	Lei Municipal nº 12.150/2011
Curitiba	PR	Não há	-
Recife	PE	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Municipal nº 17.867/2013
Teresina	PI	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Complementar Municipal nº 2.969/2000
Rio de Janeiro	RJ	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Municipal nº 2.068/1993
Natal	RN	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Complementar Municipal nº 031/2001
Porto Alegre	RS	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Complementar Municipal nº 625/2009
Porto Velho	RO	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Complementar Municipal nº 767/2019
Boa Vista	RR	Unidade Central de Controle Interno	-
Florianópolis	SC	Secretaria Municipal de Transparência, Auditoria e Controle	Lei Complementar Municipal nº 657/2019
São Paulo	SP	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Municipal nº 15.764/2014

CAPITAL	UF	ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO	CRIAÇÃO
Aracaju	SE	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Municipal nº 4.372/2013
Palmas	TO	Controladoria-Geral do Município – CGM	Lei Municipal nº 2.771/2020

Fonte: Elaboração própria

5 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

5.1 DESENHO INSTITUCIONAL

O Tribunal de Contas da União (TCU), criado em 1890 pelo Decreto nº 966-A, por iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, norteia-se pelo princípio da autonomia e pela fiscalização, julgamento e vigilância do patrimônio público. A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União e, desde então, as competências do Tribunal têm sido estabelecidas no texto constitucional (“Institucional - TCU”, 2021).

O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência. Julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas deve ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. A Constituição de 1988 também estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual incumbe uma série de competências exclusivas (BRASIL, 1988).

A par dessas competências constitucionais, outras competências são conferidas ao Tribunal por meio de leis específicas, a exemplo da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92), da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), da Lei que regulamenta a partilha dos recursos da Cide (Lei nº 10.866/2004), das edições anuais da Lei de Diretrizes Orçamentária e da Lei Orçamentária Anual e, mais recentemente, das Leis de Parceria Público-privada (Lei nº 11.079/2004) e de Contratação de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005). Além disso, o Congresso Nacional edita decretos legislativos com demandas específicas para realização de fiscalização em obras custeadas com recursos públicos federais (“Institucional - TCU”, 2021).

Quadro 10 - Competências Constitucionais do Tribunal de Contas da União - TCU

COMPETÊNCIA	ARTIGO DA CONSTITUIÇÃO
Apreciar as contas anuais do presidente da República.	71, Inciso I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	71, Inciso II
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	71, Inciso III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	71, Inciso IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	71, Inciso V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal e a municípios.	71, Inciso VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	71, Inciso VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	71, Inciso VIII a XI
Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	71, Inciso X
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização	72, §1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.	74, §2º
Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	161, § único

Fonte: Tribunal de Contas da União – TCU

Quanto a Estrutura Organizacional, o Tribunal é integrado por nove ministros, seis deles escolhidos pelo Congresso Nacional. Os demais são indicados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois escolhidos alternadamente entre ministros-substitutos e membros do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU). O Tribunal é órgão colegiado, cujas deliberações são tomadas pelo Plenário ou pela 1ª e 2ª câmaras. O Plenário é integrado por todos os ministros e presidido pelo Presidente do TCU. As câmaras são compostas por quatro ministros, dois ministros-substitutos e por um representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU). Nenhuma sessão de Colegiado pode ser realizada sem a presença de representante do MPTCU. Os ministros-substitutos, em número de quatro, participam dos colegiados, substituem os ministros em seus afastamentos e impedimentos legais ou no caso de vacância de cargo (“Institucional - TCU”, 2021).

5.2 AÇÕES DO CONTROLE EXTERNO

Conforme o Glossário de Termos do Controle Externo do TCU, Ações de Controle Externo são todas as ações empreendidas para a consecução da missão institucional do TCU, no âmbito de suas funções finalísticas. Lima (2019) classifica essas funções finalísticas em: 1) Função Fiscalizadora, por meio da qual são realizadas ações relativas a exames, auditorias, diligências e outras atividades desse tipo, com o fim de instrumentalizar o escopo das atribuições constitucionais do Tribunal; 2) Função Opinitiva, como no caso do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e dos Chefes dos demais Poderes e do Ministério Público; 3) Função Julgadora, como no caso do julgamento dos processos de contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos; 4) Função Sancionadora, como no caso da aplicação de multa ou determinação de ressarcimento ao erário aos responsáveis condenados; 5) Função Corretiva, como na hipótese de adoção de medidas cautelares quando há indícios de irregularidades; 6) Função Consultiva, como no caso de pareceres sobre regularidade de despesas, solicitados pelo Congresso Nacional; 7) Função Informativa, como nas situações em que deve prestar informações sobre fiscalizações realizadas; 8) Função Ouvidora, quando recebe processa denúncia feita por cidadão ou quando do recebimento de representação pelo Controle Interno; e 9) Função Normativa, quando, dentro de sua competência e jurisdição, edita atos e instruções sobre assuntos de sua competência.

5.2.1 Processos de Controle Externo

São espécies de Processos de Controle Externo, apreciados pelo TCU, as Consultas, Contas, Denúncias, Fiscalizações, Representações e Solicitações do Congresso Nacional. De acordo com o Glossário de Termos do Controle Interno do TCU, Processo de Contas é processo de controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão das pessoas abrangidas pelos incisos I, III, IV, V e VI, do Art. 5º da Lei 8.443/92, isto é, qualquer pessoa, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente (“Glossário - TCU”, 2021). Nos casos de omissão na prestação de contas, de não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União, de ocorrência de desfalque ou de desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa

competente deve instaurar Tomada de Contas Especial, para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, com vistas à obtenção do respectivo ressarcimento.

Quanto às Solicitações feitas pelo Congresso Nacional ao TCU, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e suas comissões técnicas ou de inquérito podem solicitar ao Tribunal a realização de fiscalizações e o fornecimento de informações sobre trabalhos efetuados. As solicitações são aprovadas pelos colegiados do Congresso Nacional, de acordo com o estabelecido nos incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal (“Institucional - TCU”, 2021). Tais demandas são disciplinadas, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 215, de 2008. Esses processos têm acompanhamento pela Assessoria Parlamentar do TCU, que presta apoio especializado em assuntos relacionados ao Congresso Nacional e suas Casas. Tendo em vista o tratamento prioritário que o Tribunal dispensa às solicitações do Poder Legislativo que lhe são encaminhadas, o Portal TCU disponibiliza plataforma que permite consultar as Solicitações do Congresso Nacional (SCN) protocolizadas (“Institucional - TCU”, 2021).

5.2.2 Medidas Cautelares

Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Plenário ou o relator pode, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o TCU decida sobre o mérito da questão suscitada. A adoção dessas medidas não necessariamente gera impacto econômico imediato, mas visa, sobretudo, ao resguardo tempestivo da legalidade e da moralidade na aplicação dos recursos públicos federais.

5.2.3 Atos de Pessoal

Em razão da expressividade das Despesas da União com Pessoal, o TCU aprecia, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão. Também fiscaliza a legalidade das despesas efetuadas com o pagamento de

pessoal, inclusive quanto à adequação às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (“Institucional - TCU”, 2021). O objetivo desta ação é verificar a legalidade dos atos de admissão e determinar instrumentos de proteção e lisura ao processo de ingresso no serviço público, em atenção ao comando Constitucional que exige a observância da regra do concurso público para admissão de pessoal pela Administração Pública, corolário dos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa.

5.2.4 Condenações e Sanções

Os Processos de Contas apreciados de forma conclusiva pelo Tribunal podem resultar em condenações dos responsáveis ao ressarcimento de débito e ao pagamento de multa. Além disso, dos processos de fiscalização, denúncia e representação também podem ser aplicadas multas. Além das condenações de natureza pecuniária, o TCU pode aplicar outras sanções capazes de alcançar o patrimônio jurídico daquele que fraudou ou utilizou mal os recursos públicos, como, por exemplo, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, além da indisponibilidade de bens e declaração de inidoneidade de pessoas jurídicas para licitar ou contratar com a União (TCU, 2020). Vale destacar que o Tribunal ainda pode solicitar à Advocacia Geral da União (AGU), por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, adoção de medidas constritivas de bens de responsáveis, no montante suficiente ao ressarcimento dos respectivos danos causados ao erário (“Institucional - TCU”, 2021).

5.2.5 Fiscalizações

Conforme o Glossário de Termos do Controle Externo, Fiscalização é o poder-dever de vigilância, exame ou verificação atribuído por lei a órgão, entidade ou agente público. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que utiliza os instrumentos de fiscalização previstos no seu Regimento Interno para dar cumprimento a essa atribuição (“Glossário - TCU”, 2021). Os instrumentos de

fiscalização adotados pelo TCU, conforme estabelecido em seu Regimento Interno, são: acompanhamento, auditoria, inspeção, levantamento e monitoramento. A maior parte das fiscalizações realizadas são auditorias, que podem ser de conformidade, financeira ou operacional (“Institucional - TCU”, 2021).

Acompanhamento é instrumento de fiscalização utilizado pelo TCU para examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; o desempenho de órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (“Glossário - TCU”, 2021).

Auditoria de conformidade é o procedimento de avaliação independente para determinar se um dado objeto está em conformidade com normas aplicáveis identificadas como critérios. Auditorias de conformidade são realizadas para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. Auditoria operacional, por sua vez, é o procedimento independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Por fim, Auditoria financeira é o exame sistemático de obter e avaliar objetivamente evidência para determinar se as demonstrações financeiras foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com uma estrutura de relatório financeiro aplicável, ou se as demonstrações financeiras apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, ou dão uma visão correta e adequada, de acordo com essa estrutura, com o objetivo de aumentar o grau de confiança por parte dos usuários, mediante a expressão de uma opinião (“Glossário - TCU”, 2021).

Ainda de acordo com o Glossário de Termos do Controle Externo do TCU, Inspeções são procedimentos para obtenção de evidências de auditoria que envolvem o exame de registros ou documentos, internos ou externos, em forma de papel, em forma eletrônica ou em outras mídias, ou o exame físico de um ativo. São os instrumentos de fiscalização utilizados pelo TCU para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição (“Glossário - TCU”, 2021).

Levantamentos, ademais, são instrumentos de fiscalização utilizado para conhecer a organização e o funcionamento de órgãos e entidades da administração pública, bem como os

sistemas, programas, projetos e atividades governamentais quanto aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações. Finalmente, Monitoramentos são instrumento de fiscalização ou ação de controle do TCU para verificar o cumprimento de suas deliberações (determinações e recomendações). No geral, monitoramentos compreendem ações de verificação, supervisão, observação crítica ou identificação da situação, executadas de forma contínua, a fim de identificar mudanças no nível de desempenho requerido ou esperado. Monitoramento também pode ser aplicado a riscos, a controles, à estrutura de gestão de riscos e ao processo de gestão de riscos (“Glossário - TCU”, 2021).

5.2.6 Fiscalização de Obras Públicas

Com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas e prestar informações ao Congresso Nacional para subsidiar a aprovação e o acompanhamento da Lei Orçamentária Anual (LOA), desde de 1997, vem prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a determinação para que o TCU informe à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional as obras com indícios de irregularidades graves. Para tanto, o Tribunal anualmente consolida as fiscalizações em obras públicas em um relatório denominado Fiscobras, que é um plano de fiscalização anual que abarca um conjunto de ações de controle do TCU com o objetivo de verificar o processo de execução de obras públicas financiadas total ou parcialmente com recursos da União (“Institucional - TCU”, 2021).

Antes da entrega do relatório Fiscobras, o Tribunal informa as irregularidades constatadas ao Congresso Nacional à medida que as deliberações dos processos vão sendo prolatadas. Cada achado registrado nos relatórios de auditoria é classificado de acordo com a gravidade dos indícios de irregularidades identificados, nas classes definidas pela LDO. No quadro a seguir estão descritos os tipos de irregularidades graves definidos no art. 118 da LDO 2020 (“Institucional - TCU”, 2021).

Quadro 11 - Irregularidades Graves, definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

TIPO DE IRREGULARIDADE	DESCRIÇÃO
Irregularidade com recomendação de paralisação (IGP).	Relativa a atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem

	<p>potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:</p> <p>1) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou</p> <p>2) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal.</p>
Irregularidade com recomendação de retenção parcial de valores (IGR).	Atende à conceituação de IGP, mas, mediante autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, a continuidade da obra é permitida.
Irregularidade que não prejudica a continuidade da obra (IGC).	Embora o responsável esteja sujeito a dar explicações e até mesmo a ser multado, não se faz necessária a paralisação.

Fonte: Tribunal de Contas da União – TCU.

Ainda de acordo com o TCU, além desses tipos, também foi utilizado, para classificação das irregularidades graves, o pIGP, entendido como aquele classificado preliminarmente como IGP, mas que ainda depende de atendimento ao requisito previsto no § 9º do art. 118 da Lei 13.898/2019 – LDO/2020, qual seja, classificação proferida por decisão monocrática ou colegiada do TCU, desde que assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em quinze dias corridos, aos órgãos e às entidades aos quais foram atribuídas as supostas irregularidades (“Institucional - TCU”, 2021).

5.3 BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

Os benefícios das ações de controle externo são, em grande parte, de difícil mensuração em termos financeiros. Advêm, por exemplo, da própria expectativa do controle, da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas. Alguns resultados, contudo, são passíveis de mensuração em termos financeiros, inclusive com a geração de benefícios por tempo indeterminado. De acordo com a explicação acerca do computo desse dados constante nos Relatórios de Atividades do TCU, os valores dos benefícios financeiros das ações de controle (excluindo-se a aplicação de débito e de multa) não seguem um padrão definido. Desse modo, a totalização de um período pode apresentar grande variação de ano para ano, em razão de fatores esporádicos, singulares, não

relacionados diretamente com a quantidade de processos de Controle Externo, validados em dado período (“Institucional - TCU”, 2021).

Os valores apurados são decorrentes dos seguintes benefícios, em espécie: 1) Correção de irregularidades ou impropriedades; 2) Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade da Administração Pública; 3) Redução de preço máximo em processo licitatório; 4) Redução de tarifa pública (licitação); 5) Elevação de preço mínimo da outorga ou da empresa a ser privatizada; 6) Aperfeiçoamento em metodologias de estimativas de custos ou redução de preços em tabelas oficiais; 7) Análise de Atos de Pessoal; 8) Débito; e 9) Multa (“Institucional - TCU”, 2021).

6 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

6.1 DESENHO INSTITUCIONAL

A Controladoria-Geral da União, criada pela Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, atua, no Poder Executivo Federal, como órgão central das funções de controle interno, correição e ouvidoria, desenvolvendo, ainda, ações voltadas para promoção da transparência e a prevenção da corrupção, exercendo a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal. Desse modo, na condição de órgão central, a instituição presta orientação normativa aos dirigentes públicos e administradores de bens e recursos públicos quanto ao controle interno, correição, prevenção da corrupção e transparência. A orientação e a metodologia dos trabalhos empregadas buscam promover, de um lado, a integração efetiva das ações de fiscalização, auditoria, prevenção e correição e, de outro lado, a articulação entre essas ações da Controladoria com as dos demais órgãos públicos que desenvolvem ações similares ou inter-relacionadas (“Institucional - CGU”, 2021).

Instituída pela Medida Provisória no 2.143-31, de 2 de abril de 2001, a então Corregedoria-Geral da União teve, originalmente, como propósito declarado, o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público. Posteriormente, editou-se o Decreto no 4.177, de 28 de março de 2002, integrando a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC e a Comissão de Coordenação de Controle Interno – CCCI à estrutura da então Corregedoria-Geral da União. Ainda nesse Decreto, transferiram para a Corregedoria-Geral da União as competências de Ouvidoria-Geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça. A Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação da então Corregedoria-Geral da União para a Controladoria-Geral da União, assim como atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Em decorrência dessas e de outras modificações normativas, a Controladoria-Geral da União (CGU) tornou-se o Órgão Central dos Sistemas de Controle Interno, de Correição e de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, incumbido da orientação normativa e supervisão técnica dos órgãos que compõem esses Sistemas (“Institucional - CGU”, 2021).

Com a edição da Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005, a CGU teve suas atribuições mais uma vez alteradas, passando expressamente a responder pelos assuntos e providências atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão, no âmbito da administração pública federal. Em 24 de janeiro de 2006, por meio do Decreto nº. 5683, foi aprovada a nova estrutura da Controladoria, destacando-se em seu organograma duas novas unidades: a Corregedoria-Geral da União e a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. A Corregedoria-Geral passou a centralizar as ações de correição até então desenvolvidas por três corregedorias, assumindo a função de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto n.º. 5480, de 30 de junho de 2005. Já a nova Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas passou a concentrar as ações de prevenção da corrupção e de promoção da transparência, até então dispersas nas várias unidades (“Institucional - CGU”, 2021).

A Controladoria atua, ainda, no controle do nepotismo (Decreto nº 7.203/2010), na gestão do sistema de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), nas consultas e no controle dos conflitos de interesses (Lei nº 12.813/2013). A CGU é também responsável pela supervisão e pela condução de parte dos processos administrativos de responsabilização de pessoa jurídica; e única responsável pela celebração dos acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal. A Lei 12.846/2013 atribuiu competência à CGU para responsabilizar administrativamente pessoas jurídicas que pratiquem atos lesivos contra Administração Pública Estrangeira. Desse modo, o Órgão incorporou à sua estratégia de ação, atividades voltadas para promoção da ética e integridade nas empresas privadas, especialmente quanto ao seu relacionamento com o setor público, como forma de prevenção da corrupção, além de incentivar o controle social (“Institucional - CGU”, 2021).

O Órgão ainda atua na articulação com os demais órgãos de controle e fiscalização do Governo e do Estado brasileiros, e na crescente parceria com a sociedade na construção do controle social. Completando este arco de diretrizes que norteiam a atuação da CGU ressalta-se a articulação internacional, a ênfase nas medidas de prevenção da corrupção e o incremento da transparência pública. De acordo com essa última faceta, a CGU atua na articulação das chamadas “operações especiais”, as quais são conduzidas em parceria com a Polícia Federal (PF), Ministério Público Federal (MPF) e Estaduais, Receita Federal do Brasil (RFB); Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Polícias Cíveis nos Estados, com vistas à investigação de atos praticados contra a administração pública, os quais, além de comprometerem a

integridade das instituições públicas, causam prejuízos financeiros aos cofres públicos, bem como inúmeros e imensuráveis prejuízos sociais (“Institucional - CGU”, 2021).

Cabe ainda à CGU, dentro do seu escopo de atuação articulada com outros órgãos de controle, encaminhar à Advocacia-Geral da União (AGU) os casos que configurem improbidade administrativa e os casos para os quais se recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, podendo provocar, quando necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), da Receita Federal, e demais órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ) e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas (“Institucional - CGU”, 2021).

Por fim, a Lei 13.502, de 1º de novembro de 2017⁴⁴, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, altera a nomenclatura para Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, absorvendo as competências da extinta Controladoria-Geral da União (inciso II, Art. 6º) e também a sua estrutura (inciso II, Art. 7º). A Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da CGU foram aprovados pelo Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016⁴⁵. Já, em 10 de março de 2017, por meio da Portaria 677, foi aprovado o novo Regimento Interno do Órgão (“Institucional - CGU”, 2021).

Ainda de acordo com informações da Controladoria-Geral da União, o Órgão iniciou suas atividades como setorial orçamentária e financeira a partir de 2004, mas consolidou-se efetivamente como Unidade Orçamentária, detentora de recursos capaz de honrar suas próprias despesas, no exercício de 2005. Isso se deve, principalmente, à consolidação da Controladoria, no seio da sociedade, com identidade própria e bem definida como órgão central de controle interno, correição, prevenção e combate à corrupção. Essa afirmação refletiu-se no aumento dos recursos orçamentários que, por sua vez, resultou na melhoria das condições de trabalho (“Institucional - CGU”, 2021).

Quanto à estrutura organizacional, a da CGU é formada, atualmente, pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, que é assistido diretamente por seu Gabinete, pela Consultoria Jurídica e pela Secretaria-Executiva. De forma a executar todas as suas atribuições, a CGU se organizou, a partir de 2019, conforme Decreto 9.681/2019, em cinco unidades finalísticas: Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Ouvidoria-Geral da União

44 Ver Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

45 Ver Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019.

(OGU), Corregedoria-Geral da União (CRG), Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) e Secretaria de Combate à Corrupção (SCC), além das Controladorias Regionais em todos os Estados da federação. A Controladoria contava, no ano de 2020, com um quadro de 2.261 servidores, divididos nas carreiras de Analista e Técnico de Finanças e Controle, tanto nas áreas finalística e de apoio, assim como em cargos comissionados e funções de confiança, além de pessoal cedido por outros órgãos e entidades (“Institucional - CGU”, 2021).

6.1.1 Áreas Finalísticas

A CGU está estruturada em quatro áreas finalísticas ou macroprocessos⁴⁶ finalísticos, cada qual sob a responsabilidade de um órgão específico dentro da sua estrutura organizacional: 1) a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), cuja principal incumbência é o Controle Interno; 2) a Corregedoria-Geral da União (CRG), responsável pelas ações correicionais; 3) a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), coordenadora de ações preventivas contra a corrupção; e 4) a Ouvidoria-Geral da União (OGU), responsável pelas ações de ouvidoria. Nesse ponto, é pertinente destacar a criação, em 2019, da Secretária de Combate a Corrupção (SCC), aperfeiçoando os instrumentos utilizados pela CGU no combate à corrupção, por meio da edição do Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019, regulamentando a Lei nº 13.844/2019 (“Institucional - CGU”, 2021).

6.1.1.1 Controle Interno

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) é a Unidade da CGU responsável pela atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, além de outras funções inerentes à atividade de controladoria. Suas ações podem ser classificadas em três grandes linhas de atuação: Auditoria Interna Governamental (AIG), Supervisão técnica sobre o Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal e atividades

⁴⁶ Macroprocessos representam conjuntos de atividades agregadas em nível de abstração amplo, que formam a cadeia de valor de uma organização, explicando como ela opera para cumprir sua missão e atender as necessidades de suas partes interessadas. São os processos mais abrangentes da organização (“Glossário - TCU”, 2021).

complementares e demais atribuições legais. Assim, cabe à CGU, por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual (PPA), 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 fiscalizar a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (“Controle Interno - CGU”, 2021).

6.1.1.2 Correição

Pela Corregedoria-Geral da União – CRG, na condição de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e no exercício de sua precípua função disciplinar, a CGU executa e supervisiona atividades dirigidas para o campo da responsabilização administrativa, atuando mediante a instauração direta ou através do efetivo acompanhamento de processos disciplinares nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Dentre as competências da Corregedoria estão a definição, padronização, sistematização e normatização dos procedimentos atinentes às atividades de correição, a proposição de medidas de inibição às práticas de irregularidades, e a instauração ou avocação, a qualquer tempo, de processos administrativos e sindicâncias. Os instrumentos de que poderá se valer a atividade de correição serão a investigação preliminar, a inspeção, a sindicância, o processo administrativo geral e o processo administrativo disciplinar. Cabe, ainda, à CRG dar o devido andamento na esfera administrativa às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, além da condução e supervisão de processos de responsabilização de entes privados (“Correição - CGU”, 2021).

Duas importantes atividades relacionadas a esse Macroprocesso de Correição são a gestão do sistema CGU-PAD e a do Painel de Corregedorias. Como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, a Corregedoria-Geral da União é incumbida da administração dessas duas ferramentas de acompanhamento das ações disciplinares que ocorrem no Executivo Federal. O Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) é um software que armazena e disponibiliza informações acerca dos procedimentos instaurados no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Federal. Esse Sistema proporciona maior articulação entre os

órgãos, controle dos processos, desenvolvimento de indicadores para estabelecer e monitorar políticas de combate à corrupção, identificação de pontos críticos e construção de mapas de risco e aprofundamento da análise das causas das situações mais graves. O Painel de Corregedorias, por sua vez, é uma ferramenta que disponibiliza informações sobre penalidades aplicadas a agentes públicos do Poder Executivo Federal, como também a empresas e entidades. É possível encontrar dados sobre expulsões por órgão ou ano, número de reintegrações, detalhes gerais sobre processos administrativos disciplinares e sanções a pessoas físicas e jurídicas (“Correição - CGU”, 2021).

Uma inovação, nesse ponto, foi a possibilidade de serem aplicadas penas administrativas a entidades privadas que causaram danos ao patrimônio público, com a edição da Lei nº 12.846/2013. De acordo com informações da CGU, além de atender a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a lei fecha uma lacuna no ordenamento jurídico do país ao tratar diretamente da conduta dos corruptores. A Lei Anticorrupção prevê punições como multa administrativa (de até 20% do faturamento bruto da empresa) e o instrumento do acordo de leniência, que permite o ressarcimento de danos de forma mais célere, além da alavancagem investigativa. A CGU é responsável por grande parte dos procedimentos previstos na Lei, como instauração e julgamento dos processos administrativos de responsabilização e celebração dos acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal (“Correição - CGU”, 2021), 2021).

6.1.1.3 Transparência e Prevenção da Corrupção

A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), por sua vez, coordena as ações de prevenção da corrupção, no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como as ações de inteligência desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União. Compete à STPC promover o incremento da transparência pública e coordenar a elaboração e a implementação de programas e projetos voltados para o fortalecimento da gestão pública e do controle social, fomentando a participação da sociedade civil na prevenção da corrupção. Acompanhar, de forma sistemática, a evolução patrimonial dos agentes públicos do Poder Executivo Federal, identificando eventuais incompatibilidades com a sua renda declarada, assim como contribuir para a promoção da ética e o fortalecimento da integridade das

instituições públicas, são ações também implementadas pela STPC (“Combate a corrupção - CGU”, 2021).

No ano de 2019, a CGU aprimorou as ferramentas utilizadas no combate à corrupção com a criação da Secretaria de Combate à Corrupção (SCC). Com a instituição desse Órgão, a área de operações especiais foi bastante fortalecida, por meio da criação de uma Diretoria de Operações Especiais, ganhando robustez institucional e uma maior capacidade de estruturação dos processos e de alocação das equipes. Desse modo, a área avançou na institucionalização das políticas de gerenciamento processual, de capacitação dos servidores para a detecção de fraudes e de aprofundamento do uso de sistemas e técnicas de investigação. Além dessa diretoria, o órgão ainda conta com uma Diretoria de Acordos de Leniência e outra de Pesquisa e Informações Estratégicas (“Combate a corrupção - CGU”, 2021).

Dentre as atividades desenvolvidas pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), destaca-se a coordenação do Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público”, cujo objetivo é incentivar os cidadãos a exercerem, nos diversos municípios brasileiros, o controle social das políticas públicas e de atuarem para a melhor aplicação dos recursos públicos. De acordo com informações da CGU, a iniciativa busca fomentar a participação social no âmbito estatal, baseada na ideia de que a democracia vai além do ato de votar: pressupõe a atuação ativa nas políticas públicas e a fiscalização dos atos dos governantes, o que contribui para o combate à corrupção. Ainda segundo a CGU, são realizadas capacitações presenciais, cursos na modalidade à distância (EaD), reuniões e seminários virtuais, além da edição e disponibilização de materiais educativos com conteúdos voltados a gestores e técnicos do poder público e cidadãos interessados em realizar ações de transparência e de controle social (“Combate a corrupção - CGU”, 2021).

6.1.1.4 Ouvidoria

Por fim, a Ouvidoria-Geral da União (OGU) é responsável pela formulação da política de ouvidoria e gestão técnica do segmento de ouvidoria do Poder Executivo Federal. A Ouvidoria-Geral da União tem como missão o aprimoramento da prestação do serviço público por meio da adequada atenção às manifestações dos cidadãos, atuando como mediadora entre o cidadão e os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (CGU, 2020). A ocorrência, em tese, de casos de negligência, omissão, ineficiência, falhas no cumprimento

das políticas, discriminação, descortesia, atraso injustificado, informações ou orientações imprecisas ou recusa injustificada no fornecimento de informações ou orientações, dentre outros, pode ensejar uma manifestação para a Ouvidoria-Geral da União. A OGU exerce seu papel orientando a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e propondo a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público (“Ouvidoria - CGU”, 2021).

Uma das atividades desenvolvidas pela CGU no âmbito desse Macroprocesso é a manutenção do painel eletrônico “O Painel Resolveu?”, que consiste numa ferramenta que reúne informações sobre as manifestações de ouvidoria (denúncias, sugestões, solicitações, reclamações, elogios e pedidos de simplificação) que a Administração Pública recebe por meio da plataforma “Fala.BR”. “O Painel Resolveu?” propicia a pesquisa, exame e comparação de informações concernentes as manifestações dos usuários de forma mais dinâmica. De acordo com a CGU, principal objetivo do painel é dar transparência e fornecer dados e informações que ajudem os gestores na elaboração de diagnósticos dos serviços prEstados e permitir aos cidadãos exercer melhor o controle social (“Painel Resolveu - CGU”, 2021).

6.2 AÇÕES DO CONTROLE INTERNO

A Controladoria-Geral da União (CGU) realiza, periodicamente, uma série de ações de controle em Estados, municípios e órgãos públicos para avaliar a aplicação de recursos públicos, bem como a execução de programas de governo com recursos federais e a gestão dos administradores. A maioria dessas ações são desenvolvidas no âmbito do Macroprocesso de Controle Interno, que representa a estrutura criada pelo Estado para fiscalizar a aplicação de recursos públicos e inibir a corrupção, por meio da avaliação da ação governamental, da gestão dos administradores públicos federais e da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Público e Privado, por intermédio de auditoria e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Assim, são as Ações de Controle Interno (Auditorias e Fiscalizações) que representam o mote da atuação da CGU no monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos públicos e, por conseguinte, destacam o Órgão na atividade de detecção dos casos de corrupção.

6.2.1 Ações Investigativas

As Ações Investigativas da CGU consistem em trabalhos especiais, por meio de processos, procedimentos e instrumentais específicos, que propiciam uma atuação com enfoque ainda mais forte no efetivo combate à corrupção (“Controle Interno - CGU”, 2021). De acordo com as informações disponíveis no sítio oficial da Controladoria na internet, o Governo Federal estabeleceu um padrão inédito de cooperação entre instituições relacionadas com a defesa do Estado Brasileiro. Respeitadas as identidades de cada um, Controladoria-Geral da União, Polícia Federal, Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), entre outros, atuam em parceria para o controle do dinheiro público e o enfrentamento da corrupção. Desse modo, na CGU, essas ações são executadas em três frentes distintas de trabalho: Demandas Externas, Auditorias Especiais e Operações Especiais (“Combate a corrupção - CGU”, 2021).

Em 17 (dezesete) anos de existência e atuação, foram realizadas mais de 480 operações investigativas de combate à corrupção. Estima-se que o prejuízo total apurado por essas ações integradas foi mais de R\$ 5,3 bilhões⁴⁷. Só no ano de 2020, foram realizadas 62 (sessenta e duas) operações, apurando um valor estimado de R\$ 61.430.260,76. Numa dessas operações, a Operação Cifrão, a CGU, juntamente ao Ministério Público Federal, Polícia Federal e Ministério Público do Estado da Paraíba, investigaram o superfaturamento de obras do Departamento Regional do Serviço Social da Indústria (SESI/PB), no montante aproximado de R\$ 2 milhões⁴⁸. Todos esses recursos deveriam ter sido empregados nas ações e programas para os quais foram destinados, o que reforça a força do impacto negativo que a corrupção causa aos interesses da sociedade.

De acordo com a Lei nº 10.683/2003, é responsabilidade do Controle Interno do Poder Executivo Federal tratar das representações e/ ou denúncias relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público recebidas. Ou seja, compete à Controladoria-Geral da União, como órgão central do Sistema de Controle Interno, dar o devido tratamento às demandas relativas às ameaças e lesões perpetradas contra o interesse público. Cabe ainda ao Controle Interno, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU (SFC), a execução das ações de controle pertinentes.

47 <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/operacoes-especiais>, acessado em 10 de janeiro de 2021;

48 <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/07/cgu-pf-mpf-e-mppb-combatem-fraudes-no-departamento-do-sesi-na-paraiba>, acessado em 10 de janeiro de 2021.

Ainda conforme a CGU, demandas externas são denúncias, requisições de ações de controle e pedidos de informação acerca da aplicação de recursos públicos federais encaminhados à Controladoria por administradores públicos, representantes de entidades, cidadãos e outros. Os trabalhos são consolidados no Relatório de Demandas Externas, que é encaminhado ao gestor para que tenha oportunidade de se manifestar acerca das impropriedades/irregularidades apontadas. Os resultados constam também dos Relatórios Anuais de Auditoria sobre a Prestação de Contas dos responsáveis pelos órgãos e entidades, os quais são enviados ao Tribunal de Contas da União e, ainda, se for o caso, à Polícia Federal e ao Ministério Público (“Combate a corrupção - CGU”, 2021).

As Auditorias Especiais, por sua vez, são realizadas, normalmente, nos órgãos públicos federais. Os trabalhos têm origem nas solicitações de autoridades dentro do próprio Governo Federal ou de decisão da própria CGU, levando em conta as denúncias veiculadas na imprensa ou a avaliação de risco desenvolvida pelo órgão central de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Ou seja, as Auditorias Especiais são ações de controle que se originam por meio de solicitação dentro do Governo Federal ou de decisão da própria CGU. Finalmente, as operações especiais são realizadas em conjunto com outros órgãos de defesa do Estado, como o Departamento da Polícia Federal (PF) e o Ministério Público, tanto no âmbito Federal como no Estadual, entre outras entidades. Ainda de acordo com informações da CGU, essas parcerias fortalecem as ações do Governo Federal para combater a corrupção e a má aplicação na gestão dos recursos públicos federais em todo o país (“Controle Interno - CGU”, 2021).

6.2.2 Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas realizada no âmbito do controle interno visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Conforme a Lei nº 10.180/2001, que dispõe sobre os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o Sistema de Controle Interno, por meio da Secretaria Federal de Controle (SFC), tem por finalidades: 1) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a

execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; 2) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; 3) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e 4) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (“Controle Interno - CGU”, 2021).

6.2.3 Auditorias nos Contratos e Financiamento Externos

Quanto a cooperação com órgãos e entidades internacionais, a CGU é responsável pela realização de auditorias de avaliação de desempenho e conformidade dos contratos de empréstimo e doação firmados com organismos internacionais de financiamento. Além disso, analisa os projetos de cooperação técnica internacional executados por órgãos e entidades da administração pública Federal em parceria com organismos internacionais cooperantes. De acordo com o artigo 9º, da IN/STN nº 06/2004, a qual dispõe sobre as operações de recursos externos e de contrapartida nacional decorrentes dos acordos de empréstimos e contribuições financeiras não reembolsáveis e transferência de recursos no âmbito de acordos de cooperação técnica com organismos internacionais, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) reportará à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União os casos de irregularidades constatadas junto aos projetos e programas (“Controle Interno - CGU”, 2021).

6.2.4 Avaliação da Execução de Programas de Governo

A CGU realiza, ainda, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e das unidades regionais nos Estados, auditorias e fiscalizações, em todo o território nacional, com o objetivo de verificar a execução dos programas de governo, tanto junto às autoridades responsáveis pela gestão dos recursos em nível local quanto junto à população beneficiária. Os trabalhos têm por base o ferramental estatístico disponível para a preparação de amostras representativas dos universos específicos das ações de governo. Ainda de acordo com informações da CGU, também são realizadas pela SFC verificações nos órgãos federais

responsáveis pela formulação e controle primário da política pública, assim como análises em bases de dados críticas para o funcionamento das políticas públicas avaliadas. A metodologia empregada pela Controladoria busca avaliar a execução dos programas federais, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento, tendo as seguintes fases iniciais: mapeamento das políticas públicas; hierarquização dos programas de governo; e priorização de ações de governo para avaliação (“Controle Interno - CGU”, 2021).

6.2.5 Dinamização das Auditorias Internas

Quanto as ações para dinamização das Unidades de Auditoria Interna Governamentais, de acordo com a CGU, ao longo do ano são realizadas diversas ações de controle que tratam da avaliação do desempenho das auditorias internas, de sua sistemática de planejamento e do acompanhamento dos seus trabalhos. Destaca-se, ainda, a realização de ações específicas junto às unidades de auditoria interna, com o objetivo de fomentar suas atividades e disseminar informações. Como resultado dessas interações com as unidades de auditoria interna sempre é recomendada a inserção, nos planos de auditoria das unidades, de temas relevantes sobre os quais a auditoria interna deva manifestar-se e sugestões de padronização de Relatórios de Auditoria (“Controle Interno - CGU”, 2021).

6.2.6 Monitoramento dos Gastos com Pessoal

A Auditoria de Pessoal feita pela Controladoria-Geral da União (CGU) visa verificar a legalidade dos pagamentos dos servidores públicos federais no âmbito do Poder Executivo. Segundo informações da CGU (2021), a despesa com pessoal representa o segundo maior dispêndio da União, perdendo apenas para a Previdência Social, o que requer da CGU atenção especial para a correta aplicação dos recursos públicos nesta área. Segundo informações da Controladoria, a folha de pagamentos dos servidores públicos civis do Poder Executivo custa aos cofres públicos aproximadamente R\$ 97 bilhões por ano e a Auditoria de Pessoal trabalha para que esse valor esteja sempre dentro dos limites estabelecidos em lei, providenciando o

retorno aos cofres públicos dos pagamentos considerados ilegais (“Controle Interno - CGU”, 2021).

Para o desempenho dessa atividade, a CGU conta como ferramenta a Análise da Consistência da Folha de Pagamento, que consiste na verificação da legalidade dos pagamentos dos servidores públicos federais das unidades jurisdicionadas, constantes do banco de dados do sistema de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal (Siape), utilizando-se também de outros sistemas corporativos do governo, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Outra ferramenta importante são as Trilhas de auditoria de pessoal, que constituem indícios de irregularidades nas folhas de pagamentos das unidades jurisdicionadas a serem apurados nos trabalhos de auditoria. Nesse trabalho, são realizados levantamentos e cruzamentos de informações do Siape para elaborar indicadores na Área de Pessoal a serem utilizados nos referidos trabalhos.

Outros indicadores são gerados em decorrência das diligências formuladas nos processos de concessão de aposentadorias e pensões, bem como das impropriedades apontadas nas auditorias realizadas pela própria CGU. Por fim, são realizadas também fiscalizações nos processos de aposentadoria, pensões, admissões e desligamento dos servidores públicos federais. Aqui, a CGU analisa os processos de aposentadorias e pensões nos próprios órgãos, evitando a tramitação de processos e agilizando as análises, permitindo o aumento de encaminhamentos ao Tribunal de Contas da União (TCU) do maior número de pareceres pela legalidade, evitando assim diligências e impedindo o aumento dos estoques internos de processos (“Controle Interno - CGU”, 2021).

6.2.7 Programa de Fiscalização em Entes Federativos

Outra importante atividade desenvolvida no âmbito do Macroprocesso de Controle Interno são os Programas de Fiscalização em Entes Federativos, por meio dos quais a CGU avalia a aplicação dos recursos públicos federais repassados a Estados, municípios e ao Distrito Federal. Segundo dados da CGU (2021), a iniciativa, que incorporou o antigo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, possui agora três formas de seleção de entes: 1) Censo, 2) Matriz de Vulnerabilidade e 3) Sorteios. Nesse contexto, já foram fiscalizados aproximadamente 2,5 mil municípios brasileiros desde 2003, englobando mais de R\$ 30 bilhões em recursos públicos federais (CGU, 2021). Ainda de acordo com a Controladoria

(2021), quando é utilizado o Censo, a fiscalização verifica a regularidade da aplicação dos recursos em todos os entes da amostragem. Já a Matriz agrega inteligência da informação, por meio da análise de indicadores, para identificar vulnerabilidades (situações locais críticas) e selecionar de forma analítica os entes a serem fiscalizados em determinada região. A metodologia de Sorteios permanece aleatória, ao incorporar as ações do antigo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (“Controle Interno - CGU”, 2021).

6.2.8 Relatório de Gestão Fiscal

Em virtude da determinação legal contida no inciso VII do art. 11, do Decreto nº 4.304, de 2002, que alterou algumas disposições acerca do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), também se tornou o órgão responsável pelo processo de ratificação dos dados constantes do Relatório de Gestão Fiscal, produzidos originalmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. A lei Complementar nº 101, de 2002, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com o propósito de assegurar a consecução das metas fiscais e a transparência dos gastos públicos, instituiu, como instrumento de transparência da gestão fiscal, o referido Relatório de Gestão Fiscal (RGF), abrangendo as informações referentes à consecução das metas fiscais e dos limites de que trata a Lei. O RGF deve conter informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e operações de crédito, entre outras (“Controle Interno - CGU”, 2021).

6.2.9 Tomada de Contas Especial

Finalmente, ainda dentre os instrumentos de atuação da CGU no que concerne ao Macroprocesso de Controle Interno, existem os processos de Tomada de Contas Especial (TCE), que são, segundo dispõe a CGU, um instrumento de que se serve a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas

para reparação do dano. Ou seja, a TCE pode ser considerada uma medida excepcional de os órgãos concedentes reaverem, quando não de imediato, os recursos empregados em gastos irregulares. Assim, conforme a Instrução Normativa/TCU nº 71/2012, compete à Secretaria Federal de Controle/CGU, na emissão do Relatório e Certificado de Auditoria sobre processos de Tomadas de Contas Especiais, manifestar-se sobre a adequada apuração dos fatos, indicando, inclusive, as normas ou regulamentos eventualmente infringidos, a correta identificação do responsável e a precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas.

De acordo com dados da CGU, de 1º de janeiro de 2002 a 31 de dezembro de 2020, a CGU, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) realizou 34.032 análises de processos de TCE, dos quais 27.447 foram certificados como irregulares e encaminhados ao Tribunal de Contas da União para julgamento. O restante foi devolvido aos órgãos/entidades instauradores, para revisão e/ou complementação de dados. Durante esse período, o valor apurado a ser restituído aos cofres públicos foi de aproximadamente R\$ 29.978.702.798,80. Ocorre que, a recuperação desses valores é considerada potencial, pois não há garantia de seu recebimento efetivo, em função dos recursos interpostos pelas pessoas físicas e jurídicas condenadas pelo Tribunal (“Controle Interno - CGU”, 2021).

6.2.10 Prestação de Contas Anual do Presidente da República

Compete, ainda, à Controladoria-Geral da União a elaboração da Prestação de Contas Anual do Presidente da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional, em cumprimento ao inciso XXIV, do artigo 84, da Constituição Federal. De acordo com a Carta da República, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. A prestação de contas deve estar em conformidade com as instruções básicas do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão que auxilia o Congresso Nacional (Poder Legislativo) na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e da administração pública. Conforme informações disponíveis no sítio da CGU na Internet, a divulgação desse documento amplia a transparência pública, estimula a participação da sociedade e conscientiza a população para o controle social dos gastos públicos (“Controle Interno - CGU”, 2021).

6.3 BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE INTERNO

De acordo com informações da Controladoria, desde 2012, foram mais de R\$ 60 bilhões em economia de recursos públicos federais em todo o Brasil. Os dados auxiliam a verificar o grau de atingimento dos objetivos estabelecidos pela CGU e contabilizam o resultado positivo no trabalho de controle interno desenvolvido pelo órgão (“Controle Interno - CGU”, 2021).

Os valores apurados são decorrentes dos seguintes benefícios, em espécie: 1) Arrecadação de multa legal ou prevista em contrato; 2) Cancelamento de Licitação/Contrato com objeto desnecessário, inconsistente ou inadequado tecnicamente; 3) Compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto; 4) Elevação de receita; 5) Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos; 6) Incremento da eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo; 7) Recuperação de valores pagos indevidamente; 8) Recuperação do custo de operações de crédito subsidiado; 9) Redução nos valores licitados/contratados, mantendo a mesma quantidade e qualidade necessárias de bens e serviços; 10) Suspensão de pagamento continuado indevido; e 11) Suspensão de pagamento não continuado indevido (“Controle Interno - CGU”, 2021).

Os Benefícios Não Financeiros, segundo a CGU (2021), são os benefícios que, embora não sejam passíveis de serem medidos em valores monetários, representam impactos positivos na gestão pública de forma estruturante. Podem ser, por exemplo, melhorias gerenciais, melhoria nos controles internos ou aprimoramentos de normativos e processos. Os Benefícios Não Financeiros são classificados conforme sua dimensão (Pessoas, Infraestrutura e Processos Internos ou Resultado, Missão e Visão) e sua repercussão (Unidade Jurisdicionada, Órgão Superior ou Interministerial). A partir dessa classificação é estabelecido o seu peso relativo, seguindo o seguinte Quadro (“Controle Interno - CGU”, 2021):

Quadro 12 - Categorização dos Benefícios não Financeiros - CGU

NÍVEL	DIMENSÃO	REPERCUSSÃO	PESO
4	Pessoas, Infraestrutura e Processos Internos	Unidade Jurisdicionada	0,000260417
3	Resultado, Missão e Visão	Unidade Jurisdicionada	0,007125
	Pessoas, Infraestrutura e Processos Internos	Órgão Superior	
2	Resultado, Missão e Visão	Órgão Superior	0,125
	Pessoas, Infraestrutura e	Interministerial	

NÍVEL	DIMENSÃO	REPERCUSSÃO	PESO
	Processos Internos		
1	Resultado, Missão e Visão	Interministerial	1

Fonte: Controladoria-Geral da União – CGU

De acordo com essa metodologia elaborada pela CGU, um benefício de peso 1 é aquele que trata sobre o resultado, missão e visão e tem repercussão em mais de uma instituição. A Controladoria dá como exemplos de benefícios não financeiros de peso 1, obtidos em 2020, a aprovação da implementação do painel contratações relacionadas à COVID-19 e estabelecimento de parâmetros para racionalização da ocupação de imóveis pela Administração Pública Federal.

7 INDICADORES DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO

Sendo a corrupção um fenômeno de caráter não público, cuja manifestação não ocorre às claras de forma explícita, surgiu junto aos estudiosos do tema um problema relativo ao modo como esse fenômeno pode ser captado e medido. Corroborando esse entendimento, Rodrigues et al. (2016), reforça essa dificuldade metodológica, enfatizando que ela se mostra como um dos principais desafios enfrentados tanto por pesquisadores quanto por formuladores de políticas públicas. Klitgaard, conforme mencionado alhures, alerta para que o estudo da corrupção seja feito de modo empírico, com análise de casos concretos, de forma que seja possível fazer comparações e avaliações de políticas (KLITGAARD, 1994).

Rose-Ackerman e Palikfa (2020) lembram que a corrupção contempla uma multiplicidade de diferentes atividades, e que os agentes corruptos sempre vão buscar esconder suas ações. Assim, é bastante difícil encontrar formas objetivas de se aferir o fenômeno; contudo, é possível tirar algum proveito mesmo de percepções acerca do problema. Desse modo, essa medição precisa apurar, com acurácia suficiente, como a corrupção opera em determinados seguimentos, e como estimar em que medida ela causa prejuízos aos programas públicos (MELO, 2010). Essas medições, pois, se adequadamente realizadas, podem ajudar na recomendação e avaliação de programas e políticas (ROSE-ACKERMAN, PALIFKA, 2020).

Apesar dessa dificuldade inerente, a literatura consegue apresentar algumas alternativas perspicazes para medir o fenômeno. Conforme Reinikka e Svenson, existem três maneiras para medir a corrupção no nível microeconômico: por meio do rastreamento dos gastos públicos; por meio da avaliação da eficiência dos serviços públicos prEstados; e pela avaliação da conduta individual dos responsáveis pelas empresas que fornecem bens e serviços ao setor público (REINIKKA, SVENSON, 2003, apud. BOLL, 2010). Outra forma de se medir o fenômeno é a utilização de indicadores específicos, construídos com base em critérios subjetivos e objetivos (RODRIGUES et al., 2016). Os primeiros se baseiam na percepção que especialistas tem sobre o fenômeno, através da aplicação de questionários e/ou entrevistas; os do segundo tipo, trabalham com dados concernentes aos procedimentos investigativos executados por órgãos e agências de controle, tais como auditorias, fiscalizações, e inquéritos policiais.

A maioria dos pesquisadores e organizações utilizam indicadores subjetivos em seus estudos sobre corrupção (AVRITZER, 2012). De acordo com Jannuzzi (2005), indicadores

subjetivos correspondem a medidas construídas a partir da avaliação de indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantados em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão. No caso dos estudos acerca da corrupção, os indicadores mais utilizados são os chamados índices de percepção da corrupção (BOLL, 2010). No geral, tais índices são elaborados com base na percepção de pessoas que ocupam posições estratégicas no mercado e na economia, como altos executivos de grandes empresas, através de respostas a questionários, que procuram aferir a opinião dessas pessoas acerca do nível de corrupção em um determinado país (AVRITZER, 2012). Os índices de percepção mais populares são o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), divulgado pela Transparência Internacional, e o Índice de Controle da Corrupção (ICC) divulgado pelo Banco Mundial.

7.1 ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (IPC)

O Índice de Percepção da Corrupção (CPI), da organização Transparência Internacional, começou a ser publicado em 1995, e desde então é anualmente divulgado por essa organização, sendo uma das unidades de referência mais utilizadas em pesquisas sobre corrupção (ROSE-ACKERMAN, PALIFKA, 2020). A Transparência Internacional é uma organização sem fins lucrativos e filiação partidária, que atua em mais de 100 países e que tem como atividades promover pesquisas e estudos sobre corrupção. Fundada em 1993 na Alemanha, essa Organização tem como principais objetivos o combate à corrupção por meio da difusão de valores pautados na transparência, responsabilidade social, *accountability* e governança⁴⁹

Podendo ser facilmente consultado no sítio eletrônico da Transparência Internacional, esse indicador lista os países conforme a percepção do nível de corrupção no setor público, compilando dados levantados anualmente através de entrevistas com empresários e especialista e, desse modo, possibilitando a comparação entre os países numa escala de percepção, que varia de 0 (altamente corrupto) até 100 (extremamente limpo) (FONTOURA; SOARES, 2012). Sendo um dos indicadores mais utilizados sobre o tema, o CPI atualmente compila dados referentes a 180 países e trouxe grande visibilidade sobre o problema da corrupção, levantando debates internacionais e influenciando o cenário político em diversos países.

49 (“Sobre - Transparency.org”, 2021).

Antes de 2012, o Índice correspondia a uma escala que variava de 0 a 10, mas com as mesmas designações atribuídas aos respectivos valores (“altamente corrupto” e “extremamente limpo”). Atualmente, cada valor de origem é normalizado para que tenha o mesmo significado e o mesmo desvio padrão; em seguida, é calculada a média aritmética para cada país do ranking, e assim o Índice é ajustado à escala de 0 a 100 (ROSE-ACKERMAN, PALIFKA, 2020). São coletados dados de diversas pesquisas que registram as percepções do mercado e de especialistas acerca da corrupção em diferentes países. Algumas dessas fontes também reportam percepções sobre o ambiente geral de negócios, avaliando, por exemplo, qualidade das instituições judiciais, nível de regulação e eficiência da burocracia estatal (ROSE-ACKERMAN, PALIFKA, 2020).

Em janeiro de 2021, a Transparência Internacional divulgou o último relatório acerca do Índice de Percepção da Corrupção, referente ao ano de 2020, e aponta que houve mais retrocessos que melhorias no combate à corrupção no Mundo, alertando que mais de dois terços dos países avaliados obtiveram pontuação abaixo de 50 (com uma pontuação média de 43)⁵⁰. Os cinco melhores classificados obtiveram notas entre 88 e 85 pontos; em ordem decrescente, são eles: Dinamarca (88 pontos), Nova Zelândia (88 pontos), Finlândia (85 pontos), Singapura (85 pontos), e Suécia (85 pontos). Na outra ponta, os cinco países mais mal avaliados obtiveram pontuação entre 15 e 12; também em ordem decrescente, são eles: Venezuela (15 pontos), Iêmen (15 pontos), Síria (14 pontos), Somália (12 pontos) e Sudão do Sul (12 pontos).

No caso do Brasil, apesar de o país tem decrescido no ranking desde 2012, atingindo seu pior resultado em 2018 e mantendo-se nesse patamar em 2019, em 2020 o país melhorou sua pontuação em relação ao último triênio (2017, 2018 e 2019), conforme a Tabela 02 abaixo, subindo da posição 106 para 94 do ranking, uma melhora de 3 pontos e 8 posições na classificação. Contudo, no relatório publicado em 2021, a Transparência Internacional aponta que o País apresentou alguns retrocessos institucionais no combate à corrupção, destacando a perda da independência e crescente ingerência política na Polícia Federal e na Procuradoria-Geral da República, além da forte pressão política que levou ao desmantelamento das forças-tarefas da Lava Jato e Greenfield.

7.2 ÍNDICE DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO (ICC)

50 (“CPI 2020”, 2021)

Outro indicador bastante utilizado nos estudos sobre corrupção é o Índice de Controle da Corrupção (ICC), do Banco Mundial. Esse índice também é uma compilação de dados provenientes de outras fontes e, basicamente, agrega informações concernentes aos mesmos países contemplados pelo IPC da Transparência Internacional. Em razão disso, esses dois indicadores estão altamente correlacionados, apesar de utilizarem metodologias diferentes, e as pontuações de um geralmente caem na margem de erro do outro (ROSE-ACKERMAN, PALIFKA, 2020). Como também é um tipo de indicador subjetivo, o ICC combina as opiniões de um grande número de empresas, cidadãos e especialistas entrevistados em países industrializados e em desenvolvimento. Eles são baseados em mais de 30 fontes de dados individuais produzidas por uma variedade de institutos de pesquisa, *think tanks*, organizações não governamentais, organizações internacionais e empresas do setor privado.

Na realidade, o ICC é um indicador que, juntamente a outros cinco indicadores, compõe um banco de dados geral, conhecido como Worldwide Governance Indicators (WGI), que dizem respeito às dimensões de governança para mais de 200 países. De acordo com a metodologia empregada pelo WGI, as dimensões de governança, aferidas pelos seus seis indicadores, correspondem: 1) ao processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; 2) a capacidade do governo de formular e implementar políticas; 3) e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que regem as interações econômicas e sociais entre eles (WGI, 2021).

O Índice de Controle da Corrupção é enunciado como uma distribuição normal, com média igual a zero e desvio padrão igual a 1. Segundo Rose-Ackerman e Palifka (2020) essa forma tem a vantagem de não impor pontos de corte arbitrários no topo e na base da escala, contudo a cada ano está centrada no zero. Desse modo, a métrica não pode medir tendências globais; mas pode mostrar como os países se posicionam em relação uns aos outros (ROSE-ACKERMAN, PALIFKA, 2020).

7.3 DISCUSSÕES E CRÍTICAS SOBRE INDICADORES DE PERCEPÇÃO

Apesar de amplamente utilizados em trabalhos e pesquisas acerca da corrupção, mormente no que se refere à comparação entre países, a literatura reconhece algumas limitações na composição desses indicadores, para além das dificuldades metodológicas inerentes ao estudo do fenômeno da corrupção, tecendo críticas tanto ao IPC quanto ao ICC,

sobretudo no que diz respeito ao seu uso indiscriminado e acrítico em análises econométricas (ROSE-ACKERMAN, PALIFKA, 2020).

Parte da literatura defende que os indicadores baseados na percepção da corrupção devem ser utilizados com cautela, uma vez que trazem pouca informação acerca do fenômeno em si. Alguns autores explicam que as pesquisas disponíveis acerca do problema são imprecisas e não conseguem sustentar uma correlação efetiva entre a corrupção existente num certo país e sua percepção pelos cidadãos. Destacam também o problema da unicidade das medidas produzidas, já que estas apresentam um único número representativo para cada unidade de análise, sem considerar outras peculiaridades da população (ABRAMO, 2005; BOLL, 2010; RODRIGUES, *et al*, 2016).

Avritzer (2012) ressalta o caráter tendencioso dos indicadores subjetivos de corrupção, uma vez que se baseiam, principalmente, na opinião e experiência de pessoas envolvidas mais com o mercado e a economia, do que com agentes preocupados com assuntos de interesse público, servindo apenas para orientar aqueles indivíduos nas tomadas de decisões envolvendo seus negócios. Além disso, elenca outra série de críticas sobre esses indicadores, tais como: a) são dependentes dos interesses e da visão política de grandes corporações, em relação a um país específico e ao seu governo; b) estão relacionados com os interesses da mídia no grau de divulgação dos casos de corrupção, sendo bastante influenciados pelo nível de exposição midiático; por fim, c) são focados mais no comportamento dos funcionários públicos, do que no dos agentes privados (AVRITZER, 2012).

Rose-Ackerman e Palifka (2020), por sua vez, alertam que, em razão da ampla gama de comportamentos cobertos pelo conceito de corrupção, as pontuações estabelecidas pelos índices não representam de forma acurada o nível desse fenômeno num determinado país, caindo em generalizações acríticas dos resultados, apenas para fins de comparação entre países, não servindo, desse modo, para formulação de políticas. Adicionalmente, as Autoras observam que essa problemática acontece muito em razão, como destacado linhas acima, de se tratarem esses indicadores de índices compostos, ou seja, compilação/ agregação de dados e informações, produzidas por outras e variadas fontes, em um único indicador, para fins de comparação e ranqueamento das unidades de análise (ROSE-ACKERMAN, PALIFKA, 2020).

Especificamente, Rose-Ackerman e Palifka (2020) destacam que, em primeiro lugar, não fica claro o que exatamente está sendo medido, uma vez que, apesar de serem muitas as fontes dos dados utilizadas na composição do índice, nem todos os países dispõem desses dados para cada fonte, ocasionando o problema relatado no parágrafo anterior, ou seja, os

indicadores acabam não dizendo muito sobre os detalhes da corrupção em determinado país. Em segundo lugar, as fontes que compõem o IPC e o ICC também são formadas, na sua maioria, por dados subjetivos, e, conseqüentemente, acabam sendo bastante influenciados pela cobertura midiática sobre a corrupção, conforme já destacado por Leonardo Avritzer (2012). Além disso, os indicadores formados, ou seja, as pontuações de cada país, não são expressos em unidades cardinais, mas sim em números construídos sem unidade de medida definida, unicamente para fins de comparação e ranqueamento, prejudicando a confiabilidade de análises empíricas. Por fim, ressaltam que esses indicadores seriam culturalmente tendenciosos, não levando em consideração as peculiaridades e idiosincrasias do contexto sociocultural e histórico de cada país (ROSE-ACKERMAN, PALIFKA, 2020).

Em virtude de todas essas problemáticas, no Brasil, a Controladoria-Geral da União – CGU e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em dezembro de 2020, firmaram uma parceria, por meio da assinatura de um acordo de cooperação técnica, para realização da Pesquisa Brasileira de Exposição à Corrupção (PBEC), cujo objetivo é a criação de um novo índice de medição que indique a real ocorrência do fenômeno e não apenas sua percepção (“Notícias CGU”, 2021).

De acordo com as diretrizes da iniciativa, essa pesquisa será feita com cidadãos, empresas e agentes públicos, os quais poderão se manifestar de forma livre e anônima, indicando se já foram expostos a atos de corrupção em suas relações com a administração pública. O projeto, como um todo, está dividido em três etapas: 1) na primeira, com início em 2020 e término em 2021, serão definidos os aspectos técnicos da pesquisa, como classificações, especificação da amostra, e instrumentos e estratégias de coleta e tratamento de dados; 2) na segunda etapa, com previsão para 2022, serão realizados a coleta, tratamento e análise dos dados, e divulgação dos resultados para em empresas; e 3) na terceira e última etapa, prevista para 2023, serão realizados a coleta, tratamento e análise dos dados, e divulgação dos resultados para os cidadãos (“Notícias CGU”, 2021).

8 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os baixos níveis de *Accountability*, proporcionados pela fragilidade de sistemas de controle, favorecem a ocorrência dos casos de corrupção. Apoiada na hipótese de que quanto mais efetivas forem as ações de controle, mais fortalecida estará a *Accountability* e, conseqüentemente, melhores serão os níveis de corrupção, a presente pesquisa tem como objetivo investigar em que medida as ações de controle, em especial as de controle externo e interno, impactam naqueles níveis.

As unidades de análise utilizadas para obtenção dos dados foram o TCU (controle externo), a CGU (controle interno), e as organizações Transparência Internacional e Banco Mundial (níveis de corrupção). A operacionalização do conceito “ações de controle” foi feita a partir do quantitativo de ações de controle externo e interno executadas pelo TCU e pela CGU, respectivamente. O conceito “níveis de corrupção”, por sua vez, foi operacionalizado por meio dos scores atribuídos ao Brasil pelo IPC e ICC. O modelo de análise desenvolvido para a pesquisa utilizou como variáveis explicativas os dados relativos ao TCU e a CGU. Como variáveis a serem explicadas, os níveis de corrupção, foram utilizados os dados pertinentes ao IPC e ao ICC.

Os dados coletados junto ao TCU e à CGU foram organizados em variáveis quantitativas do tipo discretas, por representarem o número absoluto das respectivas ações de controle realizadas. As notas do IPC e do ICC, por se tratarem de dados secundários, não demandaram tratamento especial, sendo utilizadas nas análises na forma em que foram coletadas. Adicionalmente, no intuito de se obter uma medida de eficiência tanto para o TCU como para a CGU, foram coletados dados relativos ao efetivo de servidores, orçamento, despesas com pessoal, e dos resultados (financeiros e não financeiros) obtidos com as ações de controle executadas. Desse modo, as variáveis coletadas junto ao TCU e à CGU podem ser classificadas em três grupos de dados: 1) insumos (recursos utilizados); 2) produtos (ações de controle executadas), e 3) resultados (benefícios financeiros e não financeiros obtidos).

Para as análises inferenciais, no entanto, foram construídos três indicadores sintéticos a partir das variáveis relativas ao número de fiscalizações realizadas pelo TCU (espécie de ação de controle externo), o número de auditorias feitas pela CGU (espécie de ação de controle interno), e o respectivo número de servidores. Tais variáveis foram escolhidas por mais se aproximarem da realidade prática da atuação do TCU e da CGU, como Órgãos fiscalizatórios. Em seguida, foi feita uma divisão simples entre o número de fiscalizações

realizadas pelo TCU, o número de auditorias feitas pela CGU, e o respectivo número de servidores, obtendo-se assim um indicador para cada Órgão. Por fim, os dados relativos a ambos os Órgãos foram somados e extraído um único indicador, representativo do total geral de ações fiscalizatórias executadas no ano. O intuito desse procedimento foi de obter, em primeiro lugar, uma medida de eficiência específica para cada Órgão, e outra medida mais geral, representativa do sistema de controles externo e interno como um todo.

Para levantamento e coleta dos dados, o presente trabalho lançou mão da técnica de pesquisa análise documental, realizada sobre os relatórios anuais de atividades do TCU e da CGU, e sobre os relatórios de divulgação do IPC, da Transparência Internacional, e do ICC, do Banco Mundial. Esses documentos foram obtidos diretamente nos sítios eletrônicos das respectivas Entidades na Internet, endereços esses que também foram utilizados como fonte subsidiária para dados e informações que por ventura estivessem ausentes nos referidos relatórios. O recorte temporal de levantamento dos dados compreende o período entre os anos de 2005 a 2020, e as informações são relativas a cada ano.

Após a coleta dos referidos dados, os mesmos foram organizados em tabelas e gráficos para melhor apresentação, tratamento e discussão dos resultados. Num primeiro momento, foi feita análise descritiva dos dados, calculando as respectivas medidas de tendência central, de dispersão, e indicados os maiores e menores valores dentro da série histórica. Em seguida, os dados foram submetidos a testes de correlação para identificação daqueles que apresentam algum grau significativo de associação. Por fim, as variáveis significativamente correlacionadas foram submetidas a testes inferenciais, por meio da técnica de análise de regressão linear, a fim de serem identificadas relações de causalidade entre elas. Todas as análises, resultados e discussões envolvendo os dados estão disposto no capítulo seguinte da presente pesquisa.

Quadro 13 - Variáveis: ações de controle, efetivo de servidores, orçamento e despesa com pessoal (TCU)

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	FONTE
Processos de Controle Externo.	Quantidade e tipos de processos de Controle Externo, apreciados conclusivamente no Ano.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Atividades do TCU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet;
Fiscalizações.	Quantidade de ações de fiscalização, conforme o tipo de instrumento, realizadas pelo Órgão no Ano.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Atividades do TCU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Medidas Cautelares.	Quantidade de medidas aplicadas para salvaguardar o erário de grave lesão, conforme o tipo de cautelar, realizadas pelo Órgão no Ano.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Atividades do TCU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	FONTE
Obras Fiscalizadas.	Quantidade de Obras Fiscalizadas pelo Órgão no Ano.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Atividades do TCU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Atos de Pessoal	Quantidade de auditorias feitas nos atos sujeitos a registro pelo Órgão no Ano	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Atividades do TCU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Responsáveis condenados.	Quantidade de pessoas Responsáveis por recursos públicos condenadas em débito e/ou multados.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Atividades do TCU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Empresas Inidôneas.	Quantidade de Empresas declaradas inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Atividades do TCU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Benefícios Financeiros	Retorno financeiro potencial aos cofres públicos e/ou aos usuários de serviços públicos.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Atividades do TCU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Quantitativo de Servidores	Quantidade de Servidores ocupantes de cargos efetivos no ano.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Atividades do TCU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Orçamento.	Dotação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA), para o Órgão.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Atividades do TCU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Execução Orçamentária.	Valor executado do Orçamento no Ano em análise.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Atividades do TCU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Despesa com Pessoal.	Total do valor previsto no Orçamento para despesa com pessoal ativo, inativo e encargos sociais.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Atividades do TCU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.

Fonte: Tribunal de Contas da União

Quadro 14 - Variáveis: ações de controle, efetivo de servidores, orçamento e despesa com pessoal (CGU)

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	FONTE
Auditorias e Fiscalizações.	Número de ações de Controle Interno, executadas no Ano pelo Órgão, menos as Tomadas de Contas Especiais (TCE).	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Gestão da CGU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Tomada de Contas Especiais (TCE).	Número de TCE executadas no Ano pelo Órgão.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Gestão da CGU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Operações Especiais.	Quantidade de operações que envolvem investigações e denúncias	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Gestão da CGU;

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	FONTE
	de irregularidades, realizadas no Ano em conjunto com outros Órgãos de Controle.	<ul style="list-style-type: none"> Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Benefícios Financeiros	Retorno financeiro potencial aos cofres públicos e/ou aos usuários de serviços públicos.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Gestão da CGU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Quantitativo de Servidores	Quantidade de Servidores ocupantes de cargos efetivos no ano.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Gestão da CGU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Orçamento.	Dotação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA), para o Órgão.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Gestão da CGU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Execução Orçamentária.	Valor executado do Orçamento no Ano em análise.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Gestão da CGU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.
Despesa com Pessoal.	Total do valor previsto no Orçamento para despesa com pessoal ativo, inativo e encargos sociais.	<ul style="list-style-type: none"> Relatório Anual de Gestão da CGU; Endereço Eletrônico do Órgão na Internet.

Fonte: Controladoria-geral da União.

Quadro 15 - Variáveis: IPC e ICC

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	FONTE
Índice de Percepção da Corrupção (IPC).	Indicador que lista os países conforme a percepção do nível de corrupção no setor público, comparando-os numa escala de percepção, que varia de 0 (altamente corrupto) até 100 (extremamente limpo)	<ul style="list-style-type: none"> Transparência Internacional; Endereço Eletrônico da Organização na Internet.
Índice de Controle da Corrupção (ICC).	Indicador que capta percepções da extensão em que o poder público é exercido para ganho privado, e também da captura do Estado pelas elites e interesses privados.	<ul style="list-style-type: none"> Banco Mundial/ WGI; Endereço Eletrônico da Organização na Internet.

9 DADOS E ANÁLISES

Os dados foram dispostos e organizados no presente capítulo de acordo com as respectivas unidades de análise. Primeiramente, foram organizados os dados relativos aos níveis de corrupção no Brasil, representados pelas pontuações atribuídas pelo IPC e pelo ICC, respectivamente. Em seguida, foram apresentados e descritos os dados concernentes ao Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, nesta ordem. Os dados dos Órgãos de Controle foram organizados seguindo a ordem, primeiramente, dos respectivos orçamentos, do efetivo de servidores e das despesas com pessoal. Depois, foram apresentadas e descritas as respectivas ações de controle em espécie. Em seguida, foram apresentados os resultados obtidos por meio das ações realizadas. Finalmente, foram tabulados e apresentados testes estatísticos aplicados e os respectivos resultados.

9.1 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS DO IPC E DO ICC

A Tabela 1 apresenta os scores atribuídos ao Brasil pelo IPC e pelo ICC no período de 2005 a 2020, totalizando 16 (dezesseis) observações. No caso do Índice de Percepção da Corrupção, a média no período analisado foi de 37,8, com um desvio padrão de 2,99. Como o valor desta medida não ultrapassou 10% da média do período, é possível dizer que há pouca variação da referida nota ao longo do tempo analisado, permanecendo praticamente constante. A maior nota atribuída ao Brasil pelo IPC foi 43, referente ao ano de 2014; a menor nota, por sua vez, foi 33, relativa ao ano de 2006. No caso do Índice de Controle da Corrupção, a média no período analisado foi de 50,60, com um desvio padrão de 8,34. Diferente do que se verificou para o IPC, a medida de dispersão do ICC ultrapassou 10% do valor de média do período, demonstrando certa variação entre as notas. A maior nota atribuída ao Brasil pelo ICC foi 63, referente ao ano de 2011; a menor nota, por sua vez, foi 36, relativa ao ano de 2017.

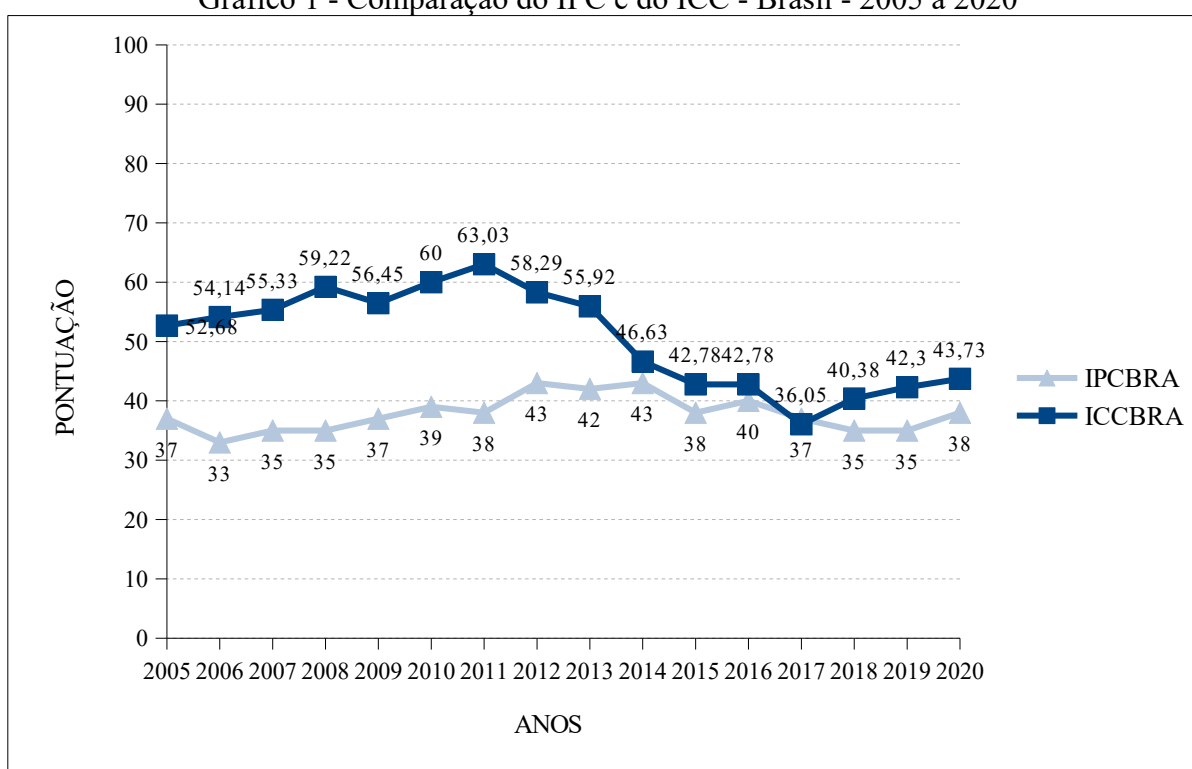
Tabela 1 - Pontuação atribuída ao Brasil pelo IPC e pelo ICC entre 2005 a 2020.

ANO	ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO – IPC	ÍNDICE DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO – ICC (<i>Percentile Rank</i>)
2005	37	52,68
2006	33	54,14
2007	35	55,33
2008	35	59,22
2009	37	56,45
2010	39	60
2011	38	63,03
2012	43	58,29
2013	42	55,92
2014	43	46,63
2015	38	42,78
2016	40	42,78
2017	37	36,05
2018	35	40,38
2019	35	42,3
2020	38	43,75
MÉDIA	37,81	50,61
MÍNIMO	33	36,1
MÁXIMO	43	63
DESVIO PADRÃO	2,99	8,34

Fonte: Transparência Internacional e Banco Mundial

O Gráfico 1 representa a disposição das referidas notas do IPC e ICC para o Brasil ao longo do período analisado. Conforme demonstrou a medida de desvio padrão, os scores do IPC mostram uma tendência de se manterem constantes ao longo do tempo, ao passo que a mesma medida do ICC demonstrar maior variabilidade da sua nota. Essa informação pode ser um indicativo de que os dados referentes ao ICC podem ser mais úteis em análises explicativas mais complexas.

Gráfico 1 - Comparação do IPC e do ICC - Brasil - 2005 a 2020



Fonte: Transparência Internacional e Banco Mundial

A Tabela 2 resume o teste de correlação de Pearson para as notas do Brasil, atribuídas pelo IPC e pelo ICC no período analisado. A literatura ora revisada alertou para a existência de alta correlação entre esses dois indicadores. No entanto, segundo os resultados obtidos pelo referido teste, essa associação significativa não foi verificada.

Tabela 2 - Teste Correlação de Pearson para as notas atribuídas ao Brasil pelo IPC e ICC

		Índice de Percepção da Corrupção	Índice de Controle da Corrupção
Índice de Percepção da Corrupção	Correlação de Pearson	1	0,1
	Sig. (bilateral)	-	0,71
	N	16	16
Índice de Controle da Corrupção	Correlação de Pearson	0,1	1
	Sig. (bilateral)	0,71	-
	N	16	16

Fonte: Transparência Internacional e Banco Mundial

Ocorre que, de acordo com a Tabela 3, que resume o teste de correlação de Pearson para as pontuações atribuídas ao Brasil e aos demais Países da América Latina, pelo IPC e ICC, em 2020, existe sim de uma associação bastante significativa entre esses indicadores (0,981), no nível de 0,01. Assim, de acordo com os testes aplicados, quando se trata de dados longitudinais (*cross-country*), a correlação é praticamente inexistente; ao passo que, quando

os dados são relativos a unidades de análises distintas, existe associação e bastante significativa.

Tabela 3 - Teste Correlação de Pearson para as notas atribuídas ao Brasil e aos demais Países da América Latina, pelo IPC e ICC, em 2020.

		Índice de Percepção da Corrupção	Índice de Controle da Corrupção
Índice de Percepção da Corrupção	Correlação de Pearson	1	0,981**
	Sig. (bilateral)	-	0,00
	N	12	12
Índice de Controle da Corrupção	Correlação de Pearson	0,981**	1
	Sig. (bilateral)	0,00	-
	N	12	12

** A correlação é significativa no nível 0,01

Fonte: Transparência Internacional e Banco Mundial

9.2 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS DO TCU

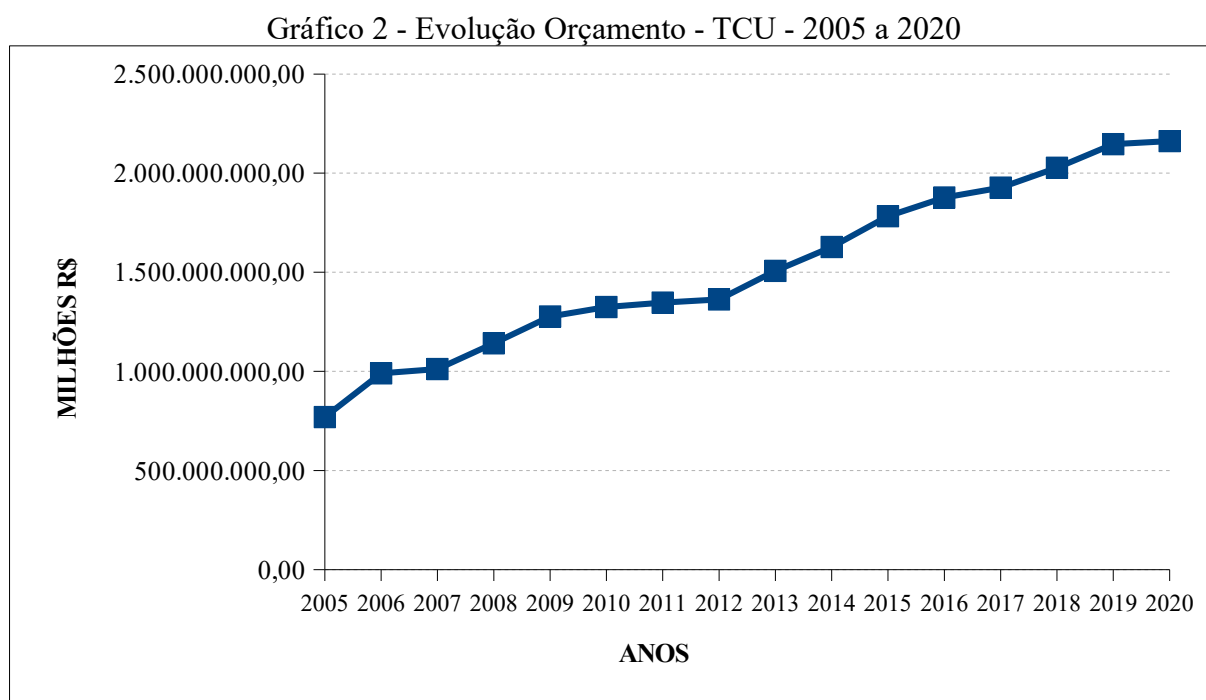
A Tabela 4, por sua vez, apresenta dados acerca da evolução orçamentária do TCU, no período compreendido entre os anos de 2005 a 2020. Pela disposição dos dados, é possível identificar um constante crescimento dos valores das dotações orçamentárias, com um valor médio, no período, de aproximadamente R\$ 1.560 bilhões. Em nenhum ano foi identificado decréscimo nos valores. O valor executado, em média, corresponde a 97% da dotação disponibilizada para o Órgão.

Tabela 4 - Orçamento autorizado e executado do TCU, entre 2005 a 2020

ANO	ORÇAMENTO AUTORIZADO (R\$)	ORÇAMENTO EXECUTADO (R\$)	PERCENTUAL DO ORÇAMENTO EXECUTADO
2005	782.640.654,00	769.601.917,71	98,33%
2006	1.027.697.883,00	990.567.522,00	96,39%
2007	1.069.737.575,00	1.011.630.246,20	94,57%
2008	1.148.766.893,00	1.141.782.586,56	99,39%
2009	1.283.683.899,72	1.277.071.960,38	99,48%
2010	1.334.097.924,00	1.324.591.751,32	99,29%
2011	1.354.248.218,00	1.346.531.785,39	99,43%
2012	1.400.608.002,00	1.363.126.074,12	97,32%
2013	1.521.508.898,00	1.506.832.918,96	99,04%
2014	1.637.111.662,00	1.627.537.901,28	99,42%
2015	1.783.528.705,00	1.783.040.145,57	99,97%
2016	1.882.858.423,39	1.877.137.878,11	99,70%
2017	2.093.889.855,00	1.927.065.928,14	92,03%
2018	2.172.996.866,00	2.027.369.866,65	93,30%
2019	2.233.179.976,00	2.146.123.017,37	96,10%
2020	2.252.710.058,00	2.161.291.092,15	95,94%

Fonte: Tribunal de Contas da União – TCU

O Gráfico 2 representa a evolução do orçamento do TCU ao longo do período analisado. Pela disposição dos dados ao longo do tempo, é possível verificar um constante crescimento ao longo dos anos. Como os valores absolutos não estão variando no decorrer do tempo, não foram calculadas as medidas de estatísticas descritivas.



A Tabela 5 demonstra as diferenças no Orçamento do TCU por período entre dois anos, de 2005 a 2020. O período no qual ocorreu a maior diferença entre os anos foi o referente à 2005 e 2006, com R\$ 245,00 milhões. O de menor diferença, por sua vez, foi o compreendido entre os anos de 2019 e 2020, R\$ 19,00 milhões. A diferença média de um ano para o outro é de R\$ 98,00 milhões. Como a análise não apresenta valores negativos, desse modo, é possível verificar que os valores aumentaram de ano para ano ao longo do período, com um crescimento médio de 6,28%.

Tabela 5 - Diferença da Dotação Orçamentária por período

PERÍODO	DIFERENÇA NA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR PERÍODO (R\$)	PERCENTUAL DA DIFERENÇA DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
2005 – 2006	245.057.229,00	31,31%
2006 – 2007	42.039.692,00	4,09%
2007 – 2008	79.029.318,00	7,39%
2008 – 2009	134.917.006,72	11,74%
2009 – 2010	50.414.024,28	3,93%
2010 – 2011	20.150.294,00	1,51%
2011 – 2012	46.359.784,00	3,42%
2012 – 2013	120.900.896,00	8,63%
2013 – 2014	115.602.764,00	7,60%
2014 – 2015	146.417.043,00	8,94%
2015 – 2016	99.329.718,39	5,57%
2016 – 2017	211.031.431,61	11,21%
2017 – 2018	79.107.011,00	3,78%
2018 – 2019	60.183.110,00	2,77%
2019 – 2020	19.530.082,00	0,87%
MÉDIA	98.004.626,93	
MÍNIMO	19.530.082,00	
MÁXIMO	245.057.229,00	

Fonte: Tribunal de Contas da União

A Tabela 6 a seguir traz os dados relativos à evolução do quadro de pessoal do TCU, sua respectiva despesa com pessoal, o orçamento geral do órgão, e a relação, em termos percentuais, entre a despesa com pessoal e o orçamento. Para a composição dos dados relativos ao quantitativo de servidores, foram considerados os servidores de carreira em exercício efetivo no Órgão (Auditores e Técnicos de Finanças e Controle), tanto da área finalística quanto da área de apoio. Quanto a despesa com pessoal, para o computo final foram desconsideradas apenas as despesas com pessoal terceirizado. No que se refere ao computo total do valor orçamentário do Órgão por ano, foram consideradas as dotações orçamentárias previstas nas respectivas lei do orçamento (LOA), ou seja, o total autorizado para despesas correntes e de capital, assim como os respectivos créditos suplementares, discriminadas no correspondente Relatório de Atividades.

A análise não leva em conta variações decorrentes de progressões do plano de cargos e carreiras, aumentos reais nos vencimentos, vantagens e benefícios pagos aos servidores, assim como reposições salariais por perdas inflacionárias e correções monetárias. É considerado o valor disposto no respectivo Relatório de Atividades, que, por sua vez, está lastreado na respectiva lei orçamentária anual.

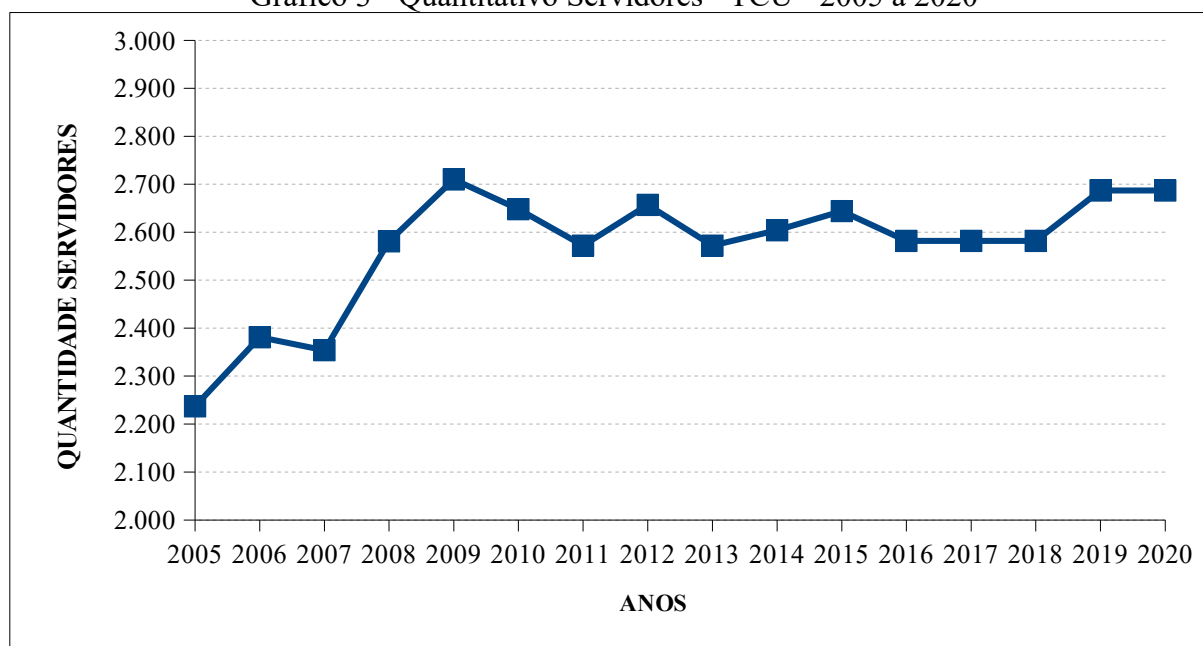
Tabela 6 - Quantitativo de Pessoal efetivo em exercício no TCU e Despesa com Pessoal

ANO	QUANTITATIVO DE SERVIDORES	DESPESA COM PESSOAL (R\$)	RELAÇÃO DESPESA COM PESSOAL E ORÇAMENTO
2005	2.237	679.024.802,46	88,23%
2006	2.381	898.742.417,00	90,73%
2007	2.354	929.004.140,99	91,83%
2008	2.581	989.521.269,00	86,66%
2009	2.710	1.130.194.764,00	88,50%
2010	2.648	1.151.769.517,00	86,95%
2011	2.572	1.164.794.006,00	86,50%
2012	2.657	1.176.224.697,00	86,29%
2013	2.572	1.245.304.838,00	82,64%
2014	2.604	1.382.129.905,00	84,92%
2015	2.644	1.479.844.153,06	83,00%
2016	2.582	1.580.640.591,00	84,20%
2017	2.582	1.721.053.316,96	89,31%
2018	2.582	1.771.438.369,75	87,38%
2019	2.687	1.897.695.286,33	88,42%
2020	2.687	1.912.359.429,00	88,48%
MÉDIA	2.567,50	-	-
MÍNIMO	2.237	-	-
MÁXIMO	2.710	-	-

Fonte: Tribunal de Contas da União

De acordo com o Gráfico 3, o quantitativo de servidores do TCU teve um crescimento considerável entre os anos de 2005 até 2009, mantendo-se praticamente estável, com pouca oscilação, nos anos seguintes até o final da série histórica.

Gráfico 3 - Quantitativo Servidores - TCU - 2005 a 2020



Fonte: Tribunal de Contas da União – TCU

A Tabela 7 ilustra a variação no quantitativo de servidores do TCU ao longo do período analisado. Os valores negativos significam que houve redução da quantidade no

respectivo período em comparação com o anterior. O período onde houve o maior aumento na quantidade de servidores foi entre os anos de 2007 e 2008, com um acréscimo de 227 servidores, uma variação de 6,44%. Por outro lado, o período com maior redução no quantitativo foi entre os anos de 2012 e 2013, com uma diferença de menos 85 servidores, e uma variação de menos 3,20%.

Tabela 7 - Diferença do Quantitativo de Servidores por período

PERÍODO	DIFERENÇA NA QUANTIDADE POR PERÍODO	PERCENTUAL DA VARIAÇÃO POR PERÍODO (%)
2005 – 2006	144	6,44%
2006 – 2007	-27	-1,13%
2007 – 2008	227	9,64%
2008 – 2009	129	5,00%
2009 – 2010	-62	-2,29%
2010 – 2011	-76	-2,87%
2011 – 2012	85	3,30%
2012 – 2013	-85	-3,20%
2013 – 2014	32	1,24%
2014 – 2015	40	1,54%
2015 – 2016	-62	-2,34%
2016 – 2017	0	0,00%
2017 – 2018	0	0,00%
2018 – 2019	105	4,07%
2019 – 2020	0	0,00%

Fonte: Tribunal de Contas da União.

De acordo com o Quadro 16, entre os anos de 2005 e 2020, foram lançados dez editais de concurso público para provimento de cargos disponíveis nos quadros de servidores do Órgão, sendo ofertadas um total de 755 vagas, distribuídas entre os cargos de Analista e Técnico de Controle Externo, e Auditor de Controle Externo, para as áreas finalísticas e de apoio.

Quadro 16 - Concursos públicos para provimento de cargos no TCU (2005 a 2020)

EDITAL	DATA PUBLICAÇÃO	CARGO	ÁREA	VAGAS OFERECIDAS	REMUNERAÇÃO INICIAL
EDITAL-TCU- ACE II N° 1/2005	04/03/2005	Analista de Controle Externo (ACE)	Apoio Técnico e Administrativo	20	R\$ 7.814,84
EDITAL-TCU- ACE N°1/2005	21/11/2005	Analista de Controle Externo (ACE)	Controle Externo	68	R\$ 7.814,84
EDITAL-TCU- ACE/TCE N° 1/2007	20/07/2007	Analista de Controle Externo (ACE)	Controle Externo	101	R\$ 9.144,04
EDITAL-TCU- ACE/TCE N° 1/2007	20/07/2007	Analista de Controle Externo (ACE)	Apoio Técnico e Administrativo	28	R\$ 9.144,04
EDITAL-TCU- ACE/TCE N° 1/2007	20/07/2007	Técnico de Controle Externo (TCE)	Controle Externo	10	R\$ 5.600,06
EDITAL-TCU-	03/04/2008	Analista de	Controle Externo	99	R\$ 9.144,04

EDITAL	DATA PUBLICAÇÃO	CARGO	ÁREA	VAGAS OFERECIDAS	REMUNERAÇÃO INICIAL
ACE Nº 1/2008		Controle Externo (ACE)			
EDITAL-TCU-ACE Nº 1/2008	03/04/2008	Analista de Controle Externo (ACE)	Apoio Técnico e Administrativo	21	R\$ 9.144,04
EDITAL-TCU-AUFC/TEFC Nº 1/2009	21/05/2009	Analista de Controle Externo (ACE)	Controle Externo	88	R\$ 9.849,38
EDITAL-TCU-AUFC/TEFC Nº 1/2009	21/05/2009	Analista de Controle Externo (ACE)	Apoio Técnico e Administrativo	19	R\$ 9.849,38
EDITAL-TCU-AUFC/TEFC Nº 1/2009	21/05/2009	Técnico de Controle Externo (TCE)	Apoio Técnico e Administrativo	21	R\$ 5.668,91
EDITAL-TCU-AUFC-TI Nº 1/2010	14/07/2010	Auditor Federal de Controle Externo (AUFC)	Apoio Técnico e Administrativo	20	R\$ 10.775,00
EDITAL-TCU-AUFC Nº 1/2011	26/08/2011	Auditor Federal de Controle Externo (AUFC)	Controle Externo	68	R\$ 11.256,83
EDITAL-TCU-AUFC Nº 1/2011	26/08/2011	Auditor Federal de Controle Externo (AUFC)	Apoio Técnico e Administrativo	2	R\$ 11.256,83
EDITAL-TCU-TEFC Nº 1/2012	03/07/2012	Técnico Federal de Controle Externo (TEFC)	Apoio Técnico e Administrativo	33	R\$ 6.308,42
EDITAL-TCU-AUFC Nº1/2013	12/08/2013	Auditor Federal de Controle Externo (AUFC)	Controle Externo	29	R\$ 12.076,90
EDITAL-TCU-TEFC Nº 5/2015	09/07/2015	Técnico Federal de Controle Externo (TEFC)	Apoio Técnico e Administrativo	42	R\$ 7.938,36
EDITAL-TCU-AUFC Nº 6/2015	09/07/2015	Auditor Federal de Controle Externo (AUFC)	Controle Externo	66	R\$ 14.078,66
EDITAL Nº 01-TCU/AUFC/2020	28/02/2020	Auditor Federal de Controle Externo (AUFC)	Controle Externo	20	R\$ 21.947,82

Fonte: Tribunal de Contas da União

Por fim, no que se refere à evolução da despesa com servidores durante o período em análise, ao contrário do que foi observado em relação ao quantitativo de servidores, verificamos um aumento a cada ano do período analisado. O período no qual ocorreu a maior diferença entre os anos foi o referente à 2005 e 2006, com R\$ 219,00 milhões. O de menor diferença, por sua vez, foi o compreendido entre os anos de 2011 e 2012, R\$ 11,00 milhões. A diferença média de um ano para o outro é de aproximadamente R\$ 82,00 milhões. Como a análise não apresenta valores negativos, desse modo, é possível verificar que os valores aumentaram de ano para ano ao longo do período, com um crescimento médio de 6,23%.

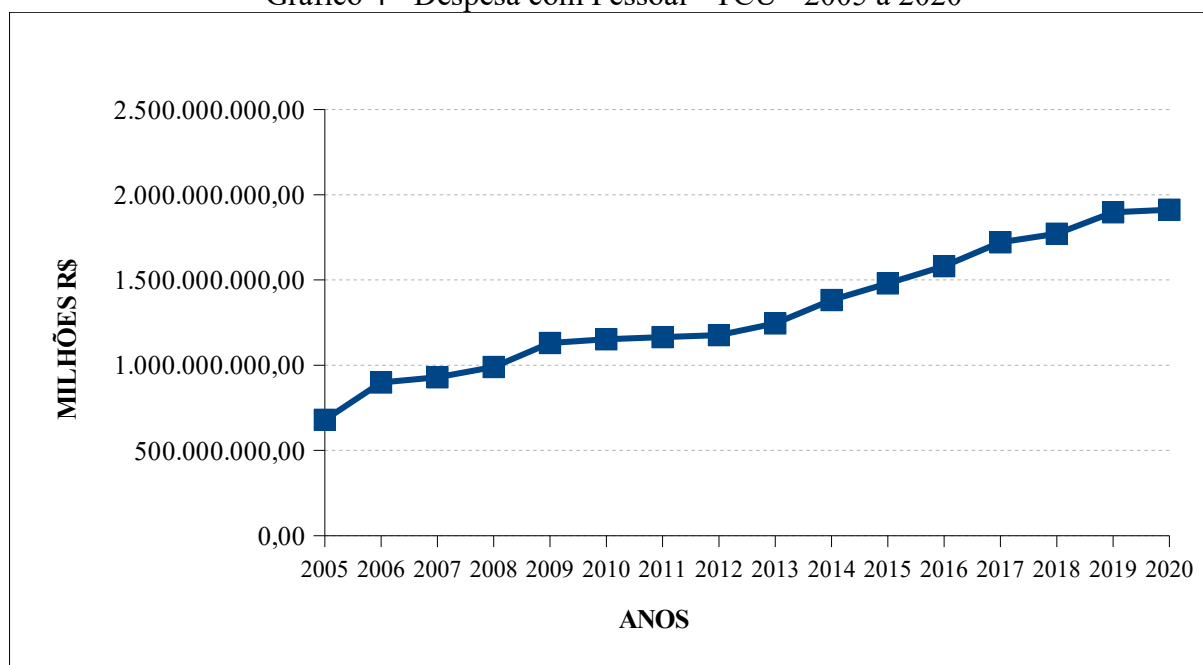
Tabela 8 - Diferença da Despesa com Pessoal por período

PERÍODO	DIFERENÇA NO VALOR DA DESPESA POR PERÍODO (R\$)	PERCENTUAL DA VARIAÇÃO POR PERÍODO
2005 – 2006	219.717.614,54	32,36%
2006 – 2007	30.261.723,99	3,37%
2007 – 2008	60.517.128,01	6,51%
2008 – 2009	140.673.495,00	14,22%
2009 – 2010	21.574.753,00	1,91%
2010 – 2011	13.024.489,00	1,13%
2011 – 2012	11.430.691,00	0,98%
2012 – 2013	69.080.141,00	5,87%
2013 – 2014	136.825.067,00	10,99%
2014 – 2015	97.714.248,06	7,07%
2015 – 2016	100.796.437,94	6,81%
2016 – 2017	140.412.725,96	8,88%
2017 – 2018	50.385.052,79	2,93%
2018 – 2019	126.256.916,58	7,13%
2019 – 2020	14.664.142,67	0,77%

Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 4 representa a evolução da despesa do TCU com seus servidores, ao longo do período analisado. Pela disposição dos dados ao longo do tempo, é possível verificar um constante crescimento ao longo dos anos. Como os valores absolutos não estão variando no decorrer do tempo, não foram calculadas as medidas de estatísticas descritivas.

Gráfico 4 - Despesa com Pessoal - TCU - 2005 a 2020



Fonte: Tribunal de Contas da União

As tabelas a seguir apresentam os dados concernentes as ações de controle externo em espécie, executadas pelo TCU ao longo da série histórica.

Tabela 9 - Processos Controle Externo julgados pelo Plenário do TCU (2005 a 2020)

ANO	FISCALIZAÇÕES	CONSULTAS	DENÚNCIAS	REPRESENTAÇÕES	SCN ⁵¹	CONTAS	CONTAS ESPECIAL	OUTROS	TOTAL ANUAL
2005	660	24	217	1190	68	1499	1458	362	5478
2006	580	59	267	1642	76	1366	1712	433	6135
2007	665	87	429	2203	104	1337	1527	363	6715
2008	566	68	491	2863	94	1773	1924	421	8200
2009	624	84	523	3178	127	2062	1965	495	9058
2010	575	66	471	2454	143	1000	2016	292	7017
2011	682	64	398	2232	98	723	1771	574	6542
2012	760	53	373	2125	76	536	1304	511	5738
2013	739	56	347	2012	110	615	1452	592	5923
2014	693	45	326	1745	109	694	1903	428	5943
2015	575	33	300	1509	114	719	1958	420	5628
2016	487	45	295	1543	79	555	2244	375	5623
2017	378	36	277	1688	57	328	1917	308	4989
2018	345	52	254	1730	49	283	1752	222	4687
2019	322	36	289	1652	42	352	1623	375	4691
2020	349	40	297	1828	45	365	1965	566	5455

Fonte: Tribunal de Contas da União – TCU

Tabela 10 - Medidas Cautelares aplicadas pelo TCU (2005 a 2020)

ANO	SUSPENSÃO CONTRATOS	SUSPENSÃO LICITAÇÃO	SUSPENSÃO REPASSES/PAGAMENTOS	OUTRAS	TOTAL ANUAL	VALORES (BILHÕES R\$)
2005	21	47	11	9	88	2,68
2006	13	75	22	6	116	2,58
2007	5	88	18	5	116	7,95
2008	4	81	41	1	127	1,7
2009	8	70	18	1	91	1,03
2010	8	20	63	9	100	2,46
2011	17	66	21	9	113	9,2
2012	17	93	15	7	132	13,96
2013	23	84	24	6	137	8,97
2014	18	48	10	4	80	19,3
2015	19	49	8	4	80	6,99
2016	10	43	15	12	80	47,12
2017	16	56	10	3	85	20,95
2018	14	58	10	3	113	66,08
2019	22	36	4	4	83	12,84
2020	8	51	14	15	88	12,99

Fonte: Tribunal de Contas da União

51 Solicitações feitas pelo Congresso Nacional ao TCU.

Tabela 11 - Atos de Pessoal apreciados pelo TCU entre os anos de 2005 a 2020

ANO	COM ILEGALIDADES	TOTAL APRECIADOS	(%)
2005	3.497	79.191	4,42%
2006	4.275	127.754	3,35%
2007	3.754	111.039	3,38%
2008	1.855	111.643	1,66%
2009	3.285	114.638	2,87%
2010	2.035	107.761	1,89%
2011	1.864	415.855	0,45%
2012	1.830	105.157	1,74%
2013	1.655	101.436	1,63%
2014	1.352	105.035	1,29%
2015	805	83.007	0,97%
2016	1.898	80.997	2,34%
2017	1.113	76.442	1,46%
2018	1.287	143.006	0,90%
2019	1.278	111.458	1,15%
2020	3.395	108.399	3,13%

Fonte: Tribunal de Contas da União

Tabela 12 - Condenações aplicadas pelo TCU entre os anos de 2005 a 2020

ANO	RESPONSÁVEIS CONDENADOS	RESPONSÁVEIS INABILITADOS PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO	PESSOAS JURÍDICAS DECLARADAS INIDÔNEAS	TOTAL CONDENAÇÕES	VALOR TOTAL DAS CONDENAÇÕES (R\$)
2005	1.484	21	12	1517	362.376.659,61
2006	1.732	13	23	1768	502.624.725,70
2007	1.889	130	47	2066	521.058.039,85
2008	2.061	127	26	2214	1.052.894.096,65
2009	2.439	44	85	2568	1.234.272.856,36
2010	2.885	103	109	3097	1.470.019.381,26
2011	3.123	157	117	3397	1.458.804.405,03
2012	2.120	89	47	2256	1.312.896.643,77
2013	2.274	104	194	2572	1.103.743.630,71
2014	2.650	97	52	2799	2.060.076.427,78
2015	3.318	177	74	3569	6.661.024.714,74
2016	2.698	165	115	2978	2.461.611.236,25
2017	2.295	95	80	2470	2.943.727.474,90
2018	2.223	267	149	2639	5.650.766.252,82
2019	2.470	189	118	2777	3.831.974.376,88
2020	2.389	131	73	2593	8.649.397.584,67

Fonte: Tribunal de Contas da União

Tabela 13 - Fiscalizações feitas pelo TCU entre os anos de 2005 a 2020

ANO	ACOMPANHAMENTOS	AUDITORIAS	INSPEÇÕES	LEVANTAMENTOS	MONITORAMENTOS	TOTAL ANO
2005	81	223	316	309	88	1007
2006	21	203	301	321	49	895
2007	27	123	291	258	24	723
2008	18	140	183	201	28	570
2009	28	182	340	284	45	879
2010	41	595	315	104	44	1099
2011	40	139	225	569	39	1012
2012	48	131	514	594	66	1353
2013	47	429	212	174	54	916
2014	80	359	142	65	34	680
2015	43	321	102	101	28	595
2016	43	353	138	76	18	628
2017	38	318	106	60	23	545
2018	61	309	113	59	13	555
2019	56	165	64	30	8	323
2020	65	136	34	35	11	281

Fonte: Tribunal de Contas da União

Tabela 14 - Fiscalizações de Obras Públicas feitas pelo TCU entre os anos de 2005 a 2020

ANO	IRREGULARIDADES GRAVES	OUTRAS IRREGULARIDADES	SEM RESSALVAS	TOTAL	(%)
2005	168	-	-	415	40,48%
2006	190	-	-	259	73,36%
2007	178	-	-	231	77,06%
2008	60	-	-	153	39,22%
2009	63	-	-	211	29,86%
2010	30	-	-	231	12,99%
2011	190	32	8	230	82,61%
2012	124	67	9	200	62,00%
2013	84	28	24	136	61,76%
2014	58	39	5	102	56,86%
2015	61	29	7	97	62,89%
2016	77	38	11	126	61,11%
2017	72	15	7	94	76,60%
2018	62	-	-	77	80,52%
2019	59	17	1	77	76,62%
2020	31	24	4	59	52,54%

Fonte: Tribunal de Contas da União

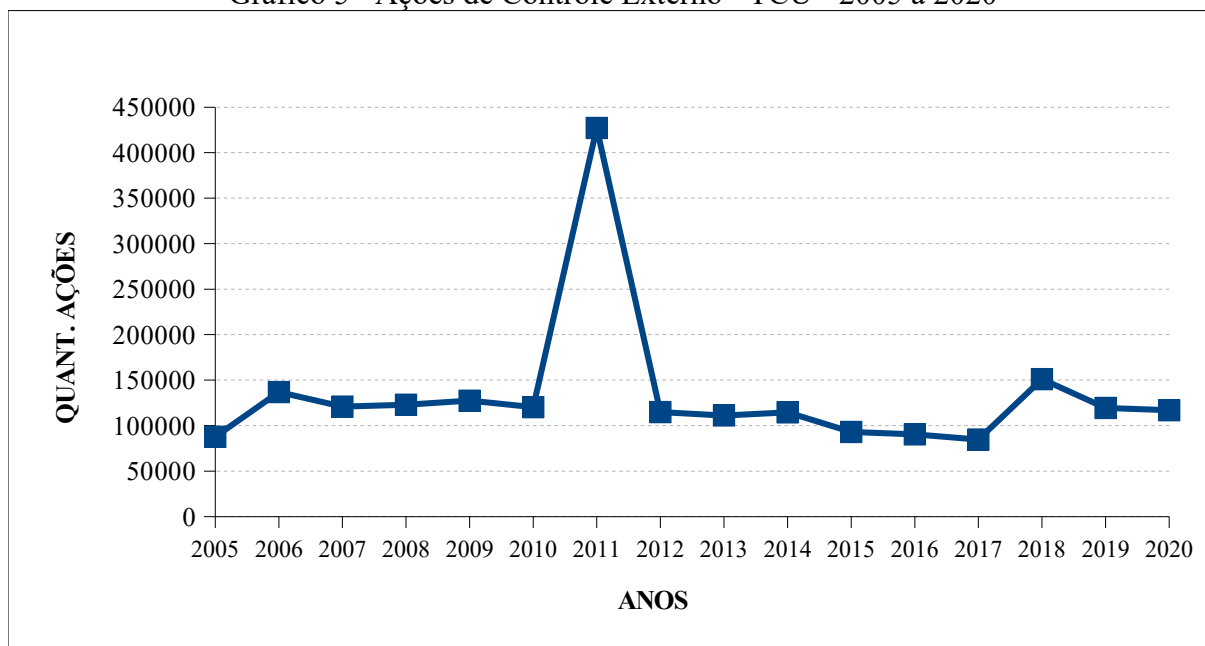
Tabela 15 - Total Ações de Controle Externo por espécie - TCU - 2005 a 2020

ANO	PROCESSOS	CAUTELARES	ATOS DE PESSOAL	CONDENAÇÕES	FISCALIZAÇÕES	OBRAS FISCALIZADAS	TOTAL
2005	5.478	88	79.191	1517	1.007	415	87.696
2006	6.135	116	127.754	1768	895	259	136.927
2007	6.715	116	111.039	2066	723	235	120.894
2008	8.200	127	111.643	2214	570	153	122.907
2009	9.058	91	114.638	2568	879	211	127.445
2010	8.019	100	107.761	3097	1.099	231	120.307
2011	6.542	113	415.855	3397	1.010	230	427.147
2012	5.647	132	105.157	2256	1.438	200	114.830
2013	5.943	137	101.436	2572	882	136	111.106
2014	5.943	80	105.035	2799	680	102	114.639
2015	5.628	80	83.007	3569	595	97	92.976
2016	5.623	80	80.997	2978	628	126	90.432
2017	4.989	85	76.442	2470	545	94	84.625
2018	4.687	113	143.006	2639	555	77	151.077
2019	4.691	83	111.458	2777	323	77	119.409
2020	5.455	88	108.399	2593	281	59	116.875
MÉDIA	6.113,88	101,81	123.926,13	2.580	753,81	168,63	133.706
MÍNIMO	4.687	80	76.442	1.517	281	59	84.625
MÁXIMO	9.058	137	415.855	3.569	1.353	415,00	427.147

Fonte: Tribunal de Contas da União

O Gráfico 5 representa a evolução das ações de controle externo, realizadas pelo TCU, ao longo da série histórica. De acordo com esse Gráfico, com exceção do ano de 2011, não foi verificada variação significativa no número de ações realizadas no período. Tal constatação também pode ser aduzida por meio da leitura da Tabela 15. Segundo as estatísticas descritivas apresentadas na Tabela 15, o maior número de ações de controle externo foi realizado no ano de 2011 (427.147), ao passo que o menor número foi realizado em 2017 (84.625). A média de ações executada no período foi 133.706. O grande número de ações computado no ano de 2011 deve-se ao elevado número de ações de controle nos Atos de Pessoal (415.855), o que ocasionou a referida discrepância em relação aos demais anos da série histórica.

Gráfico 5 - Ações de Controle Externo - TCU - 2005 a 2020



Fonte: Tribunal de Contas da União

Tabela 16 - Benefícios financeiros obtidos das ações do TCU entre os anos 2005 a 2020

ANO	BENEFÍCIO POTENCIAL (R\$)	RELAÇÃO COM ORÇAMENTO TCU	DESPESAS UNIÃO (R\$)	RELAÇÃO COM DESPESAS UNIÃO
2005	3.970.741.951,51	19,38%	1.106.790.731.238,00	0,36%
2006	5.486.092.942,88	18,06%	1.183.711.189.737,00	0,46%
2007	5.604.242.990,15	18,05%	1.223.797.811.000,00	0,46%
2008	31.977.405.527,29	3,57%	1.258.841.000.000,00	2,54%
2009	23.875.882.162,54	5,35%	1.416.371.000.000,00	1,69%
2010	26.698.628.245,61	4,96%	1.504.951.000.000,00	1,77%
2011	14.199.674.056,47	9,48%	1.676.831.000.000,00	0,85%
2012	12.703.825.351,71	10,73%	1.839.795.000.000,00	0,69%
2013	19.938.900.176,86	7,56%	1.930.403.000.000,00	1,03%
2014	6.126.910.800,75	26,56%	2.308.335.000.000,00	0,27%
2015	23.884.600.607,44	7,47%	2.382.043.000.000,00	1,00%
2016	9.693.196.813,29	19,37%	2.661.474.000.000,00	0,36%
2017	10.907.140.483,73	17,67%	2.583.727.000.000,00	0,42%
2018	25.104.319.958,66	8,08%	2.757.366.000.000,00	0,91%
2019	47.180.607.839,98	4,55%	2.846.791.400.000,00	1,66%
2020	43.088.431.885,55	5,02%	3.718.144.700.000,00	1,16%
MÉDIA	19.402.537.612,15	-	-	-
MÍNIMO	3.970.741.951,51	19,38%	-	-
MÁXIMO	47.180.607.839,98	4,55%	-	-

Fonte: Tribunal de Contas da União

9.3 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS DA CGU

A Tabela 17 abaixo apresenta dados acerca da evolução orçamentária do Órgão, no período compreendido entre os anos de 2005 a 2020. Pela disposição dos dados no Gráfico 6, é possível identificar um constante crescimento dos valores das dotações orçamentárias, com um valor médio, no período, de aproximadamente R\$ 750,00 milhões. Em nenhum ano foi identificado decréscimo nos valores. O valor executado, em média, corresponde a 97% da dotação disponibilizada para o Órgão.

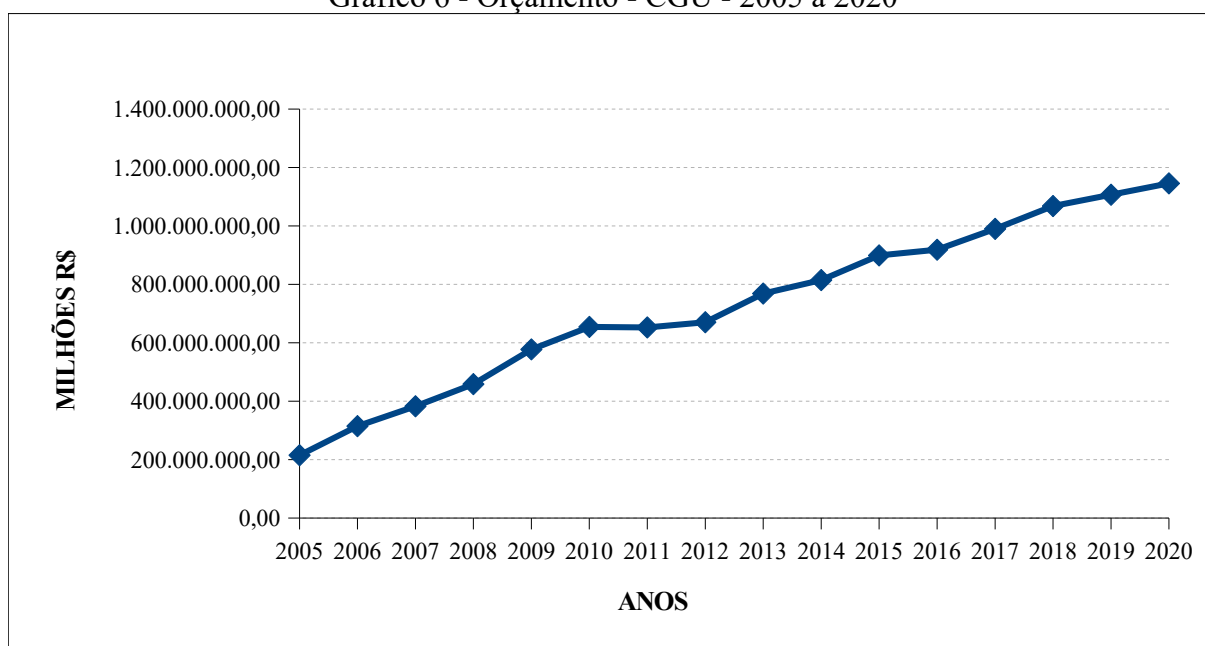
Tabela 17 - Orçamento autorizado e executado da CGU entre os anos de 2005 a 2020

ANO	ORÇAMENTO AUTORIZADO (R\$)	ORÇAMENTO EXECUTADO (R\$)	PERCENTUAL DO ORÇAMENTO EXECUTADO
2005	219.273.604,00	214.931.986,64	98,02%
2006	318.192.785,00	314.724.483,64	98,91%
2007	404.128.660,00	382.790.666,75	94,72%
2008	469.489.270,00	458.550.170,01	97,67%
2009	599.984.018,00	577.364.620,52	96,23%
2010	660.051.316,00	654.374.874,68	99,14%
2011	700.524.153,00	652.328.091,27	93,12%
2012	714.501.109,00	670.130.590,13	93,79%
2013	815.962.727,00	768.473.696,29	94,18%
2014	848.787.129,00	814.411.250,28	95,95%
2015	904.573.152,00	899.145.713,09	99,40%
2016	934.831.353,00	918.471.804,32	98,25%
2017	1.023.771.647,00	989.987.182,65	96,70%
2018	1.082.654.205,00	1.067.713.576,97	98,62%
2019	1.142.790.180,00	1.106.792.289,33	96,85%
2020	1.149.166.257,00	1.145.718.758,23	99,70%
MÉDIA	749.292.597,81	727.244.359,68	97,06%
MÁXIMO	1.149.166.257,00	1.145.718.758,23	-
MÍNIMO	219.273.604,00	214.931.986,64	-

Fonte: Controladoria-Geral da União

O Gráfico 6 representa a evolução do orçamento do CGU ao longo do período analisado. Pela disposição dos dados ao longo do tempo, é possível verificar um constante crescimento ao longo dos anos, assim como ocorreu com os respectivos dados do TCU. Como os valores absolutos não estão variando no decorrer do tempo, não foram calculadas as medidas de estatísticas descritivas.

Gráfico 6 - Orçamento - CGU - 2005 a 2020



Fonte: Controladoria-Geral da União

A Tabela 18 demonstra as diferenças no Orçamento da CGU por período entre dois anos, de 2005 a 2020. O período no qual ocorreu a maior diferença entre os anos foi o referente à 2008 e 2009, com R\$ 130,00 milhões. O de menor diferença, por sua vez, foi o compreendido entre os anos de 2019 e 2020, R\$ 6,00 milhões. A diferença média de um ano para o outro é de R\$ 62,00 milhões. Como a análise não apresenta valores negativos, desse modo, é possível verificar que os valores aumentaram de ano para ano ao longo do período, com um crescimento médio de 8,27%.

Tabela 18 - Diferença do orçamento da CGU de um ano para outro (2005 e 2020)

PERÍODO	DIFERENÇA NA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (R\$)	PERCENTUAL DA DIFERENÇA
2005 – 2006	98.919.181,00	45,11%
2006 – 2007	85.935.875,00	27,11%
2007 – 2008	65.360.610,00	16,17%
2008 – 2009	130.494.748,00	27,80%
2009 – 2010	60.067.298,00	10,01%
2010 – 2011	40.472.837,00	6,13%
2011 – 2012	13.976.956,00	2,00%
2012 – 2013	101.461.618,00	14,20%
2013 – 2014	32.824.402,00	4,02%
2014 – 2015	55.786.023,00	6,57%
2015 – 2016	30.258.201,00	3,35%
2016 – 2017	88.940.294,00	9,51%
2017 – 2018	58.882.558,00	5,75%
2018 – 2019	60.135.975,00	5,55%
2019 – 2020	6.376.077,00	0,56%
MÉDIA	61.992.843,53	8,27%
MÍNIMO	6.376.077,00	-
MÁXIMO	130.494.748,00	-

Fonte: Controladoria-Geral da União – CGU

A tabela 19 a seguir traz os dados relativos à evolução do quadro de pessoal da CGU, sua respectiva despesa com pessoal, o orçamento geral do órgão, e a relação, em termos percentuais, entre a despesa com pessoal e o orçamento. Esses dados foram coletados nos Relatórios de Gestão da CGU, entre os anos de 2005 a 2020, e levam em conta a evolução desses dados ao longo do período. Para a composição dos dados relativos ao quantitativo de servidores, foram considerados os servidores de carreira em exercício efetivo no Órgão (Auditores e Técnicos de Finanças e Controle), tanto da área finalística quanto da área de apoio. Quanto a despesa com pessoal, para o computo final foram desconsideradas apenas as despesas com pessoal terceirizado. No que se refere ao computo total do valor orçamentário do Órgão por ano, foram consideradas as dotações orçamentárias previstas nas respectivas lei do orçamento (LOA), ou seja, o total autorizado para despesas correntes e de capital, assim como os respectivos créditos suplementares, discriminadas no correspondente Relatório de Gestão.

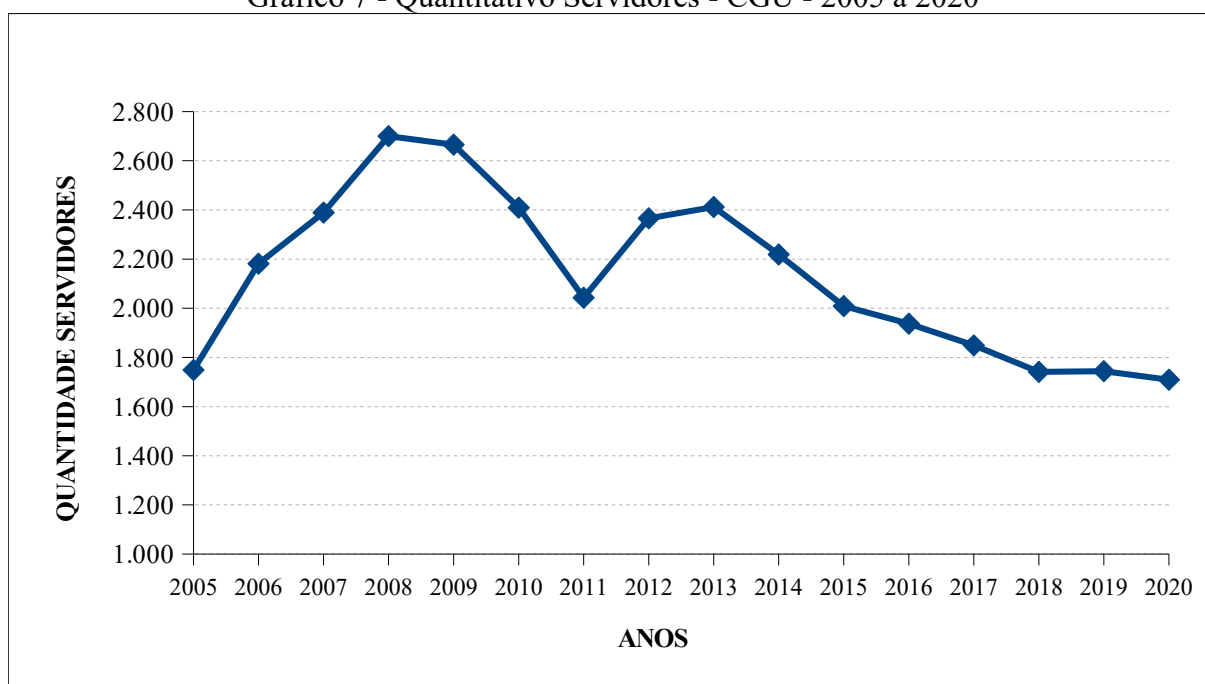
Tabela 19 - Efetivo servidores na CGU e respectiva despesa entre os anos de 2005 e 2020

ANO	QUANTITATIVO DE SERVIDORES	DESPESA COM PESSOAL (R\$)	RELAÇÃO DESPESA COM PESSOAL E ORÇAMENTO
2005	1.749	178.749.479,00	81,52%
2006	2.181	268.284.351,12	84,32%
2007	2.389	332.397.730,80	82,25%
2008	2.700	399.998.166,85	85,20%
2009	2.665	413.890.978,00	68,98%
2010	2.409	532.691.402,00	80,70%
2011	2.043	604.437.552,00	86,28%
2012	2.366	614.870.272,00	86,06%
2013	2.412	714.288.761,00	87,54%
2014	2.219	741.787.572,00	87,39%
2015	2.009	795.280.100,00	87,92%
2016	1.937	818.719.029,00	87,58%
2017	1.849	915.692.959,00	89,44%
2018	1.741	953.796.450,00	88,10%
2019	1.744	987.335.828,24	86,40%
2020	1.709	1.016.345.187,01	88,44%
MÉDIA	2.133	643.035.363,63	84,88%
MÍNIMO	1.709	-	-
MÁXIMO	2.700	-	-

Fonte: Controladoria-Geral da União – CGU

Os dados apresentados no Gráfico 7 mostram que, apesar do quantitativo de pessoal não seguir crescendo ao longo do período, as respectivas despesas, assim como o montante do orçamento do Órgão, seguiram aumentando ao longo do tempo. O menor quantitativo de pessoal ocorreu no ano de 2005, com 1.749 servidores. Ao passo que, o maior quantitativo se deu no ano de 2008, com 2.700 servidores. A análise não leva em conta variações decorrentes de progressões do plano de cargos e carreiras, aumentos reais nos vencimentos, vantagens e benefícios pagos aos servidores, assim como reposições salariais por perdas inflacionárias e correções monetárias. É considerado o valor disposto no respectivo instrumento de gestão, que, por sua vez, está lastreado na respectiva lei orçamentária anual.

Gráfico 7 - Quantitativo Servidores - CGU - 2005 a 2020



Fonte: Controladoria-Geral da União – CGU

De acordo com o Quadro 17, entre os anos de 2003 e 2012, foram lançados quatro editais de concurso público para provimento de cargos disponíveis nos quadros de servidores do Órgão, sendo ofertadas um total de 1.236 vagas, distribuídas entre os cargos de Analista de Finanças e Controle e de Técnico de Finanças e Controle, para as áreas de Auditoria e Fiscalização, Correição, Tecnologia da Informação, Desenvolvimento institucional, Prevenção da corrupção, Comunicação social, Prevenção e Ouvidoria, e Administrativa.

Quadro 17 - Concursos públicos para provimentos de cargos na CGU (2003 a 2012)

EDITAL	DATA PUBLICAÇÃO	CARGO	ÁREA	VAGAS OFERECIDAS	REMUNERAÇÃO INICIAL
EDITAL ESAF Nº 48/ 2003	17/11/2003	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Auditoria e Fiscalização	240	R\$ 3.599,65
EDITAL ESAF Nº 48/ 2003	17/11/2003	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Correição	30	R\$ 3.599,65
EDITAL ESAF Nº 48/ 2003	17/11/2003	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Tecnologia da Informação	30	R\$ 3.599,65
EDITAL ESAF Nº 90/2005	19/12/2005	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Auditoria e Fiscalização	154	R\$ 6.810,38
EDITAL ESAF Nº 90/2005	19/12/2005	ANALISTA DE FINANÇAS E	Correição	80	R\$ 6.810,38

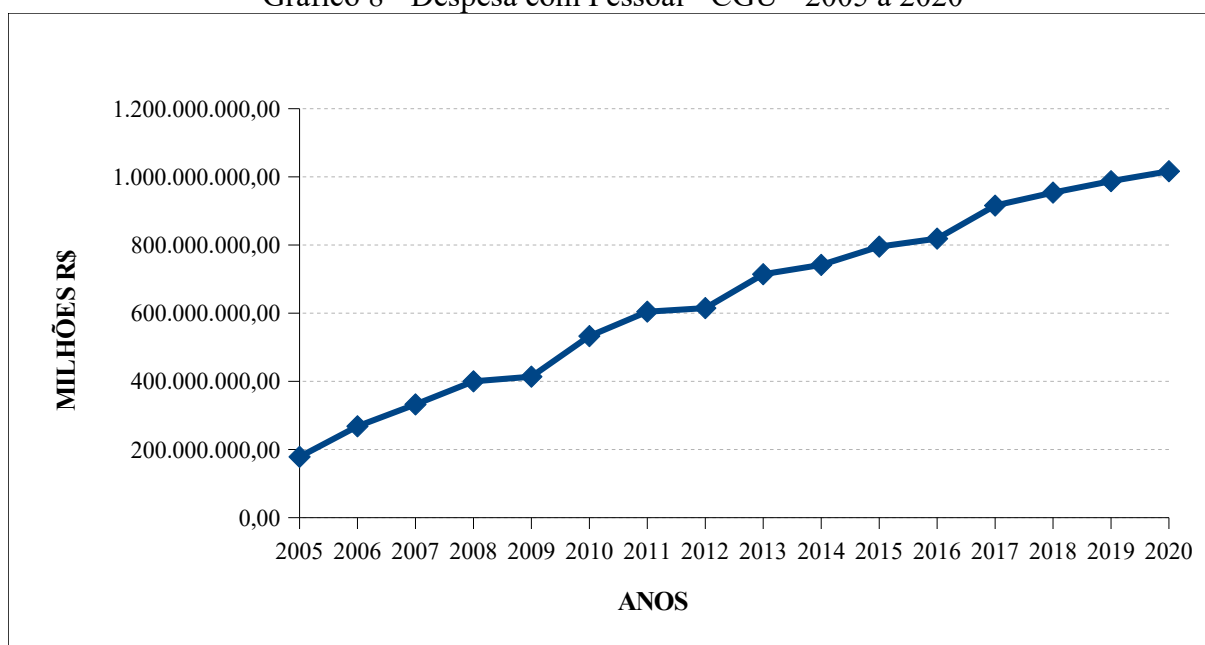
EDITAL	DATA PUBLICAÇÃO	CARGO	ÁREA	VAGAS OFERECIDAS	REMUNERAÇÃO INICIAL
		CONTROLE – CGU			
EDITAL ESAF Nº 90/2005	19/12/2005	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Tecnologia da Informação	66	R\$ 6.810,38
EDITAL ESAF Nº 02/2008	08/01/2008	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Auditoria e Fiscalização	119	R\$ 8.484,53
EDITAL ESAF Nº 02/2008	08/01/2008	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Correição	42	R\$ 8.484,53
EDITAL ESAF Nº 02/2008	08/01/2008	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Tecnologia da Informação	31	R\$ 8.484,53
EDITAL ESAF Nº 02/2008	08/01/2008	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Desenvolvimento Institucional	6	R\$ 8.484,53
EDITAL ESAF Nº 02/2008	08/01/2008	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Prevenção da Corrupção	8	R\$ 8.484,53
EDITAL ESAF Nº 02/2008	08/01/2008	TÉCNICO DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	N/A	180	R\$ 3.907,79
EDITAL ESAF Nº 07/2012	16/04/2012	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Administrativa	18	R\$ 12.960,77
EDITAL ESAF Nº 07/2012	16/04/2012	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Correição	12	R\$ 12.960,77
EDITAL ESAF Nº 07/2012	16/04/2012	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Comunicação Social	4	R\$ 12.960,77
EDITAL ESAF Nº 07/2012	16/04/2012	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Auditoria e Fiscalização	140	R\$ 12.960,77
EDITAL ESAF Nº 07/2012	16/04/2012	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Tecnologia da Informação	46	R\$ 12.960,77
EDITAL ESAF Nº 07/2012	16/04/2012	ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE – CGU	Prevenção e Ouvidoria	30	R\$ 12.960,77

Fonte: Controladoria-geral da União

Ao longo do período analisado, ocorreram aumentos nos valores das dotações em todos os anos, tanto na despesa com pessoal quanto no orçamento total (Gráficos 6 e 8). A

maior variação no valor autorizado para despesa com pessoal ocorreu entre os anos de 2005 e 2006 (50,09%); a menor, entre os anos de 2011 e 2012 (1,73%). Quanto a diferença no Orçamento, a maior variação também ocorreu entre os anos de 2005 e 2006 (45,11%); a menor, por sua vez, foi entre os anos de 2019 e 2020 (0,56%). Quanto a relação entre despesa com pessoal e orçamento, a maior se deu no ano de 2017, com 89,44%; a menor relação se deu no ano de 2009, com 69%. A relação média entre a despesa com pessoal e o orçamento da CGU é de 85%, ou seja, a despesa com pessoal corresponde, em média, a 85% do orçamento do Órgão.

Gráfico 8 - Despesa com Pessoal - CGU - 2005 a 2020



Fonte: Controladoria-Geral da União – CGU

A Tabela 20 mostra a variação no quantitativo de servidores da CGU ao longo do período analisado. Os valores negativos significam que houve redução da quantidade no respectivo período em comparação com o anterior. O período onde houve o maior aumento na quantidade de servidores foi entre os anos de 2015 (2.367 servidores) e 2016 (2.806 servidores), com um acréscimo de 439 servidores, uma variação de 18,55%. Por outro lado, o período com maior redução no quantitativo foi entre os anos de 2014 (2.901) e 2015 (2.367), com uma diferença de menos 534 servidores e uma variação de menos 18,41%. De acordo com dados da CGU, entre os anos de 2003 e 2012, foram lançados quatro editais de concurso público para provimento de cargos disponíveis nos quadros de servidores do Órgão, sendo ofertadas, no todo, 1.056 vagas para Analistas de Finanças e Controle (AFC) e 180 vagas para Técnicos de Finanças e Controle (TFC), tanto para a área finalística quanto para a de apoio.

Tabela 20 - Diferença efetivo de servidores da CGU de um ano para o outro (2005 a 2020)

PERÍODO	DIFERENÇA	PERCENTUAL DA DIFERENÇA
2005 – 2006	432	14,38%
2006 – 2007	208	8,95%
2007 – 2008	311	12,69%
2008 – 2009	-35	-0,28%
2009 – 2010	-256	5,61%
2010 – 2011	-366	-3,48%
2011 – 2012	323	-3,08%
2012 – 2013	46	1,93%
2013 – 2014	-193	1,68%
2014 – 2015	-210	-18,41%
2015 – 2016	-72	18,55%
2016 – 2017	-88	-9,30%
2017 – 2018	-108	-9,04%
2018 – 2019	3	-1,77%
2019 – 2020	-35	-0,57%
TOTAL	1.669	
MÉDIA	-3	-0,13%

Fonte: Controladoria-Geral da União

Por fim, no que se refere à evolução da despesa com servidores durante o período em análise, ao contrário do que foi observado em relação ao quantitativo de servidores, verificamos um aumento a cada ano do período analisado. O período no qual ocorreu a maior diferença entre os anos foi o referente à 2009 e 2010, com R\$ 119,00 milhões. O de menor diferença, por sua vez, foi o compreendido entre os anos de 2008 e 2009, R\$ 13,00 milhões. A diferença média de um ano para o outro é de aproximadamente R\$ 56,00 milhões. Como a análise não apresenta valores negativos, desse modo, é possível verificar que os valores aumentaram de ano para ano ao longo do período, com um crescimento médio de 8,68%.

Tabela 21 - Diferença despesa com pessoal da CGU de um ano para outro (2005 e 2020)

PERÍODO	DIFERENÇA (R\$)	PERCENTUAL DA DIFERENÇA (%)
2005 – 2006	89.534.872,12	50,09%
2006 – 2007	64.113.379,68	23,90%
2007 – 2008	67.600.436,05	20,34%
2008 – 2009	13.892.811,15	3,47%
2009 – 2010	118.800.424,00	28,70%
2010 – 2011	71.746.150,00	13,47%
2011 – 2012	10.432.720,00	1,73%
2012 – 2013	99.418.489,00	16,17%
2013 – 2014	27.498.811,00	3,85%
2014 – 2015	53.492.528,00	7,21%
2015 – 2016	23.438.929,00	2,95%
2016 – 2017	96.973.930,00	11,84%
2017 – 2018	38.103.491,00	4,16%
2018 – 2019	33.539.378,24	3,52%
2019 – 2020	29.009.358,77	2,94%
MÉDIA	55.839.713,87	8,68%
MÍNIMO	10.432.720,00	
MÁXIMO	118.800.424,00	

Fonte: Controladoria-Geral da União

A Tabela 22 a seguir apresenta informações acerca da aplicação de penas administrativas disciplinares aos referidos sujeitos, tendo os dados sido coletados por meio do Painel de Corregedorias. Ao todo, entre os anos de 2005 e 2020, foram aplicadas 12.665 penas expulsivas no âmbito do Poder Executivo Federal, sendo 6.356 a servidores públicos estatutários e 6.309 a empregados públicos celetistas (regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas)⁵². Também foram aplicadas, entre 2008 e 2020, 8.085 penas de advertência e 8.654 de suspensão⁵³. Quanto às penas aplicadas a entes privados, as quais começaram a ser contabilizadas no Painel a partir do ano de 2012, até o ano de 2020 somaram um total de 7.348⁵⁴.

52 As penas expulsivas compreendem: Demissão; Destituição de Função; Cassação de Aposentadoria; e Demissão por justa causa.

53 Os dados dispostos no Painel de Corregedorias acerca da aplicação das penalidades de Advertência e Suspensão compreendem o período a partir do ano de 2008. <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acessado em julho de 2021.

54 As penas compreendem: Impedimento, Proibição e/ou Suspensão para contratar; Declaração de Inidoneidade; Multa; e Decisão judicial que impeça de contratar. <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acessado em julho de 2021.

Tabela 22 - Penalidades administrativas aplicadas no âmbito Federal (2005 a 2020)

ANO	PENALIDADES				
	ADVERTÊNCIA	SUSPENSÃO	PENAS EXPULSIVAS APLICADAS A SERVIDORES PÚBLICOS	PENAS EXPULSIVAS APLICADAS A EMPREGADOS PÚBLICOS	PENALIDADES APLICADAS A ENTES PRIVADOS
2005	-	-	287	609	-
2006	-	-	332	775	-
2007	-	-	373	695	-
2008	144	106	291	672	-
2009	216	280	358	746	-
2010	283	429	440	581	-
2011	364	462	432	670	-
2012	268	359	376	668	663
2013	331	549	397	1.459	610
2014	289	526	435	807	890
2015	280	467	404	1	796
2016	344	449	398	0	1.060
2017	400	556	372	1	938
2018	1455	1191	470	0	967
2019	2699	2011	344	0	883
2020	1012	1269	381	0	541
TOTAL	8.085	8.654	6.090	7.684	7.348
MÉDIA	621,92	665,69	392,15	431,15	816,44

Fonte: Controladoria-Geral da União

Tabela 23 - Penas de expulsões aplicadas a servidores públicos federais por corrupção (2005 e 2020)

ANO	PENALIDADES EXPULSIVAS	EXPULSÕES POR CORRUPÇÃO	PERCENTUAL
2005	287	204	71,08%
2006	332	255	76,81%
2007	373	297	79,62%
2008	291	243	83,51%
2009	358	291	81,28%
2010	440	357	81,14%
2011	432	361	83,56%
2012	376	315	83,78%
2013	397	379	95,47%
2014	435	363	83,45%
2015	404	332	82,18%
2016	398	344	86,43%
2017	372	338	90,86%
2018	470	423	90,00%
2019	344	323	93,90%
2020	381	343	90,03%
TOTAL	6.090	4.836	
MÉDIA	380,63	323,00	84,86%

Fonte: Controladoria-Geral da União

Quadro 18 - Quantidade e Tipo de Sanções aplicadas a Entes Privados no âmbito Federal

TIPO DE SANÇÃO	PREVISÃO LEGAL	QUANTIDADE
Suspensão para licitar.	Art. 87, III, Lei nº 8.666/1993.	2.235
Impedimento licitar.	Art. 7º, Lei nº 10.520/2002.	1.398
Suspensão para licitar.	Art. 83, III, Lei nº 13.303/2016.	448
Multa.	Art. 6º, I, Lei 12.846/2013.	113
Suspensão para licitar.	Item 7.3, “c”, Decreto nº 2.745/1998.	88
Publicação Extraordinária.	Art.6º, II, Lei 12.846/2013.	82
Declaração Inidoneidade.	Art. 87, IV, Lei nº 8.666/1993.	44
Impedimento licitar.	Art. 47, Lei nº 12.462/2013.	113
Proibição de licitar.	Item 7.3, “d”, Decreto nº 2.745/1998.	9
Impedimento licitar.	Art. 28, Decreto 5.450/2005.	7

Fonte: Controladoria-Geral da União

A Tabela 24 abaixo apresentada dados coletados nos Relatórios de Gestão da CGU, no que toca a quantidade de pessoas capacitadas pelo Programa. Os dados são referentes ao período entre os anos de 2005 e 2017. Não foram encontrados dados disponíveis para os anos de 2018, 2019 e 2020 nos respectivos Relatórios de Gestão e também na página do Programa, no sítio eletrônico da Controladoria na internet. Criado em 2003, a CGU estima que já foram capacitados mais de 100.000 cidadãos através das ações do Programa, que tem como principal público conselheiros municipais, lideranças locais e agentes públicos, além de professores, estudantes e demais pessoas interessadas em aprender sobre acompanhamento e aplicação dos recursos públicos. Em razão dos contingenciamentos orçamentários sofridos pela CGU ao longo do período analisado, assim como em outras atividades desenvolvidas pelo Órgão, houve oscilação na execução das ações desse Programa, conforme informações nos Relatórios de Gestão. A maior quantidade de pessoas beneficiadas com as ações se deu no ano de 2015, com 22.000 pessoas capacitadas em temas concernentes ao controle social sobre o patrimônio público. O menor quantitativo foi no ano de 2016, com apenas 869 pessoas capacitadas.

Tabela 24 - Pessoas capacitadas pelo Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público” (2005 a 2017)

ANO	PESSOAS CAPACITADOS
2005	1.313
2006	5.856
2007	10.585
2008	6.022
2009	4.974
2010	5.043
2011	5.911
2012	14.835
2013	1.501
2014	7.638
2015	22.000
2016	869
2017	8.575
TOTAL	95.122
MÉDIA	7.736,80

Fonte: Controladoria-Geral da União.

Tabela 25 - Manifestações recebidas pelo sistema “O Paineis Resolveu?” entre 2015 a 2020⁵⁵

ANO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
2015	237	480	1.276	1.141	1.465	1.757	1.940	2.383	2.336	2.948	2.745	2.304	21.012
2016	3.861	3.982	4.383	4.902	5.454	4.457	4.108	4.602	4.053	5.322	5.384	5.083	55.591
2017	7.062	6.434	9.179	6.816	8.642	6.156	6.230	7.653	7.037	7.822	7.980	6.465	87.476
2018	9.408	10.364	12.503	16.600	16.056	11.961	10.078	9.790	8.839	13.052	12.979	11.871	143.501
2019	20.091	20.207	20.247	24.310	25.246	19.934	24.417	22.431	22.524	24.198	23.367	26.309	273.281
2020	28.981	29.603	44.986	74.566	71.505	97.421	80.374	74.633	86.816	89.727	93.526	72.122	844.260
TOTAL	69.640	71.070	92.574	128.335	128.368	141.686	127.147	121.492	131.605	143.069	145.981	124.154	
MÉDIA	11.607	11.845	15.429	21.389	21.395	23.614	21.191	20.249	21.934	23.845	24.330	20.692	

Fonte: Controladoria-Geral da União

55 Os dados disponíveis apenas se referem ao período entre os anos de 2015 e 2020. <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acessado em julho de 2021.

Tabela 26 - Atos de Pessoal auditados pela CGU entre 2005 e 2020

ANO	ADMISSÃO	APOSENTADORIA	PENSÃO	VALORES ENVOLVIDOS (R\$) ⁵⁶
2005	6.849	4.177	2.906	171.384.222,00
2006	16.725	4.566	4.045	238.979.460,00
2007	49.809	15.904	9.843	362.050.477,00
2008	72.515	14.510	9.975	533.153.050
2009	72.230	18.862	10.442	651.285.678,00
2010	68.744	20.193	10.536	647.700.000,00
2011	317.161	24.264	10.303	2.597.000.000,00
2012	71.041	23.618	10.517	-
2013	71.812	18.003	8.709	-
2014	61.154	15.122	7.479	-
2015	53.806	16.525	6.018	-
2016	28.488	7.615	3.000	-
2017	56.113	22.968	8.182	-
2018	30.346	1.548	1.101	-
2019	7.024	4.075	3.515	-
2020	3.506	4.946	12.364	-
TOTAL	395.901	105.368	50.781	-
MÉDIA	49.488	13.171	6.348	-

Fonte: Controladoria-Geral da União

Tabela 27 - Total de ações de controle interno feitas pela SFC/CGU entre 2005 e 2020.

ANO	AUDITORIAS E FISCALIZAÇÕES ⁵⁷	TOMADA DE CONTAS ESPECIAIS (TCE)	ATOS DE PESSOAL	OPERAÇÕES ESPECIAS	TOTAL AÇÕES DE CONTROLE
2005	5.351	1.938	13.932	3	21.224
2006	2.421	1.500	25.336	8	29.265
2007	3.262	1.722	75.556	8	80.548
2008	10.344	1.446	97.000	13	108.803
2009	10.942	1.605	101.534	12	114.093
2010	14.578	1.481	99.473	26	115.558
2011	10.524	1.149	351.728	25	363.426
2012	10.123	1.688	105.176	26	117.013
2013	9.335	2.127	98.524	21	110.007
2014	7.062	2.500	83.755	21	93.338
2015	4.131	2.634	76.349	32	83.146
2016	8.993	1.335	39.103	53	49.484
2017	1.181	1.395	87.263	68	89.907
2018	1.869	1.360	32.995	39	36.263
2019	1.256	1.976	14.614	58	17.904

56 Estão disponíveis os dados acerca dos valores envolvidos nos anos de 2005 a 2011, nos Relatórios de Gestão e no endereço eletrônico da CGU. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/monitoramento-dos-gastos-de-pessoal>. Acessado em julho de 2021.

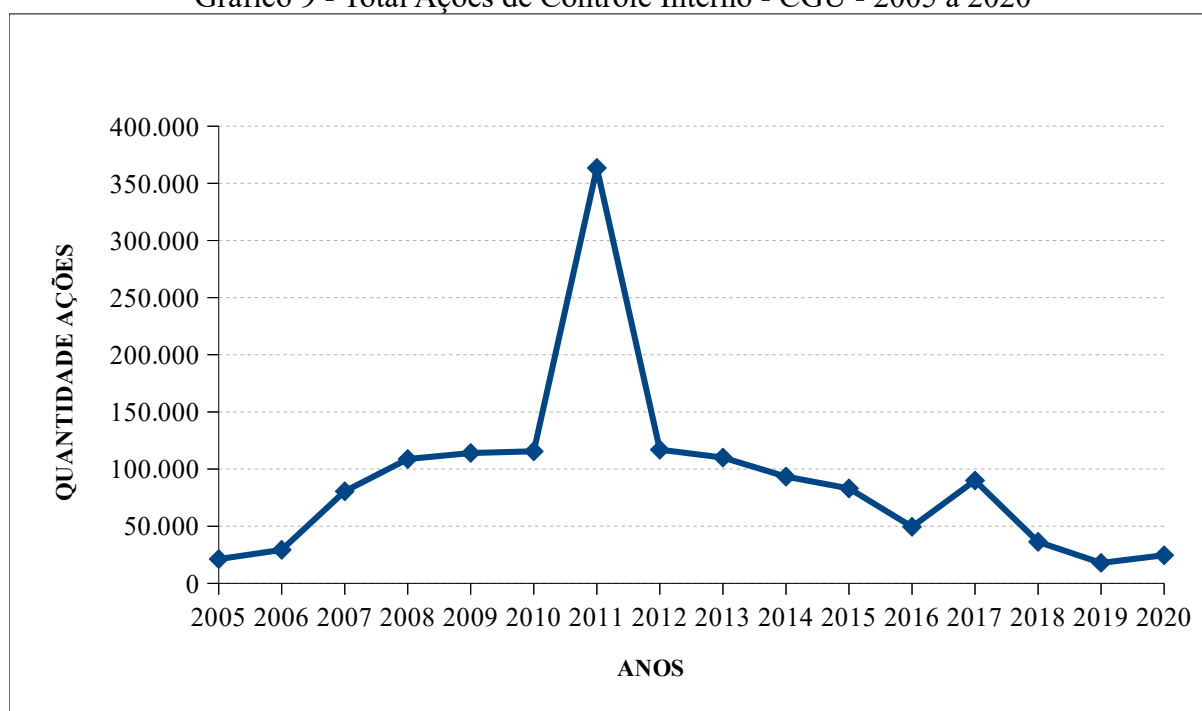
57 Fazem parte desse computo Ações Investigativas, Auditorias de Contas, Ações para Avaliação e Execução de Programas de Governo, Auditoria na aplicação de Recursos Externos, e Ações dos Programas de Fiscalização em Entes Federativos.

2020	688	2.978	20.816	62	24.544
MÉDIA	6.379	1.802	82.697	29,69	90.908
MÍNIMO	688	1.149	13.932	3	17.904
MÁXIMO	14.578	2.978	351.728	68	363.426

Fonte: Controladoria-Geral da União

O Gráfico 9 representa a evolução das ações de controle interno, realizadas pela CGU, ao longo da série histórica. A disposição dos dados apresenta um crescimento das ações executadas nos primeiros anos do período analisado, tendo um pico acentuado no ano de 2011, assim como ocorreu com os dados do TCU (ver Gráfico 5), depois, ocorreu uma queda no número de ações de controle, com uma pequena elevação em 2017, porém voltando a cair nos anos seguintes. Tal constatação também pode ser verificada através da leitura da Tabela 27. Segundo as estatísticas descritivas apresentadas na Tabela 27, o maior número de ações de controle interno foi realizado no ano de 2011 (363.426), ao passo que o menor número foi realizado em 2019 (17.904). A média de ações executada no período foi 90.908. O grande número de ações computado no ano de 2011 deve-se ao elevado número de ações de controle nos Atos de Pessoal (351.728), o que ocasionou a referida discrepância em relação aos demais anos da série histórica.

Gráfico 9 - Total Ações de Controle Interno - CGU - 2005 a 2020



Fonte: Controladoria-Geral da União

A Tabela 28 apresenta a diferença, de ano para ano, da quantidade das ações de controle interno executadas. O período no qual ocorreu a maior diferença entre os anos foi o

referente à 2007 e 2008, com a execução a mais de 6.690 ações. O de menor diferença, por sua vez, foi o compreendido entre os anos de 2016 e 2017, com menos 7.724 ações executadas. A diferença média de um ano para o outro é de menos 276 ações por ano, correspondendo a uma diminuição de menos 3,50%.

Tabela 28 - Diferença de um ano para outro das ações de controle interno entre 2005 e 2020

PERÍODO	DIFERENÇA POR PERÍODO	PERCENTUAL DA DIFERENÇA
2005 – 2006	8.041	37,89%
2006 – 2007	51.283	175,24%
2007 – 2008	28.255	35,08%
2008 – 2009	5.290	4,86%
2009 – 2010	1.465	1,28%
2010 – 2011	247.868	214,50%
2011 – 2012	-246.413	-67,80%
2012 – 2013	-7.006	-5,99%
2013 – 2014	-16.669	-15,15%
2014 – 2015	-10.192	-10,92%
2015 – 2016	-33.662	-40,49%
2016 – 2017	40.423	81,69%
2017 – 2018	-53.644	-59,67%
2018 – 2019	-18.359	-50,63%
2019 – 2020	6.640	37,09%
MÉDIA	221,33	22,47%

Fonte: Controladoria-Geral da União

Tabela 29 - Benefícios financeiros obtidos das ações da CGU entre os anos 2005 a 2020⁵⁸

ANO	BENEFÍCIO POTENCIAL (R\$)	PERCENTUAL ORÇAMENTO CGU	DESPESAS DA UNIÃO (R\$)	PERCENTUAL DESPESAS UNIÃO
2012	2.330.000.000,00	30,67%	1.839.795.000.000,00	0,13%
2013	2.740.000.000,00	29,78%	1.930.403.000.000,00	0,14%
2014	7.540.000.000,00	11,26%	2.308.335.000.000,00	0,33%
2015	2.380.000.000,00	38,01%	2.382.043.000.000,00	0,10%
2016	2.870.000.000,00	32,57%	2.661.474.000.000,00	0,11%
2017	4.610.000.000,00	22,21%	2.583.727.000.000,00	0,18%
2018	7.290.000.000,00	14,85%	2.757.366.000.000,00	0,26%
2019	12.940.000.000,00	8,83%	2.846.791.400.000,00	0,45%
2020	17.890.000.000,00	6,42%	3.718.144.700.000,00	0,48%
MÉDIA	6.732.222.222,22	14,22%	2.558.675.455.555,56	0,26%
MÍNIMO	2.330.000.000,00			
MÁXIMO	17.890.000.000,00			

Fonte: Controladoria-Geral da União

9.4 ANÁLISE INFERENCIAL

58 Apenas estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico da CGU na internet dados a partir do ano de 2012. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/resultados>. Acessado em julho de 2021.

Conforme mencionado linhas acima, o objetivo da pesquisa empírica é tentar identificar relações de causa e efeito entre variáveis de interesse. No presente estudo, buscou-se identificar a existência de alguma relação desse tipo entre as ações de controle interno e externo e os indicadores de percepção da corrupção. No entanto, antes de ser verificada a existência de relações de causalidade, é preciso verificar primeiro se existe alguma associação entre as variáveis observadas. Segundo Figueiredo Filho (2019), existe associação entre variáveis quando a distribuição dos escores de uma for semelhante a da outra, ou seja, quando a distribuição dos valores da variável “x” for parecida com a distribuição dos valores da variável “y”.

Segundo Tiryaki (2017), o grau de associação entre variáveis pode ser verificado por meio do coeficiente de correlação, que trata-se de uma medida estatística que permite calcular a direção e a magnitude da associação linear entre duas ou mais variáveis. Ainda de acordo com Figueiredo (2019), a direção aponta o sentido da correlação, que pode ser positiva ou negativa. Diz-se positiva a correlação quando os valores das variáveis observadas aumentam juntas, onde valores altos de uma estão associados a valores altos da outra. A correlação é dita negativa quando ocorre o inverso, quando valores altos de uma variável estão associados a escores baixos da outra variável. A magnitude da correlação, por sua vez, indica a força da associação.

As tabelas a seguir sumarizam os testes de correlação feitos, utilizando como variáveis os dados coletados durante a elaboração do presente trabalho e descritos nas Seções anteriores, relativos as ações de controle interno e externo, recursos das agências de controle, os potenciais benefícios financeiros, e os indicadores de percepção da corrupção (IPC e ICC). Para facilitar a análise, foram somadas todas as ações de controle em espécie, levantadas em cada período de tempo, e aglutinadas em categorias específicas, denominadas “Ações de Controle Externo” e “Ações de Controle Interno”⁵⁹. Nas análises foi utilizado o Coeficiente de Correlação de Person (“r”), por ser a medida mais utilizada para verificação preliminar de associação entre duas variáveis (TIRYAKI, 2017). Essa medida varia entre -1 e 1, sendo que quanto mais perto dos extremos, mais forte (magnitude) é a associação; os sinais (positivo e negativo) representam do sentido da associação (FIGUEIREDO, 2019).

A Tabela 30 traz a análise da correlação entre o total de cada categoria de ações de controle e os indicadores de corrupção. Os resultados mostram um coeficiente de correlação de -0,065 entre “Ações de Controle Externo” e “Índice de Percepção da Corrupção”, e um

⁵⁹ No caso da Controladoria-Geral da União, foram somadas apenas as ações referentes ao Macroprocesso Controle Interno, uma vez que as ações desenvolvidas nos outros Macroprocessos (Correição e Ouvidoria), não são executadas diretamente pela CGU.

coeficiente de 0,239, entre “Ações de Controle Interno” e “Índice de Percepção da Corrupção”. O outro teste apresenta um coeficiente de 0,444 entre “Ações de Controle Externo” e “Índice de Controle da Corrupção”, e 0,564 entre “Ações de Controle Interno” e “Índice de Controle da Corrupção”. O último teste de correlação apresentou um coeficiente de 0,092 entre as variáveis “Índice de Percepção da Corrupção” e “Total Geral Ações de Controle”, e um coeficiente de 0,525 entre “Índice de Controle da Corrupção” e “Total Geral Ações de Controle”.

Tabela 30 - Teste Correlação Pearson - Ações de Controle Externo e Interno

		ações controle externo	ações controle interno	total geral ações de controle
Índice de Percepção da Corrupção	Correlação de Pearson	-0,065	0,239	0,092
	N	16	16	16
Índice de Controle da Corrupção	Correlação de Pearson	0,444	0,567*	0,525*
	N	16	16	16

*. A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral).

Fonte: Elaboração própria

As Tabelas 31 e 32 trazem, de forma individualizada, os testes de correlação entre o total de servidores de cada Agência de Controle, a respectiva despesa com pessoal, o orçamento disponibilizado, os potenciais benefícios financeiros auferidos com as ações de controle, e os indicadores de corrupção. A Tabela 31 apresenta os resultados para a Controladoria-Geral da União: a correlação entre “Servidores CGU” e “Índice de Percepção da Corrupção”, apresenta um coeficiente de 0,160; entre “Despesa com Pessoal” e “Índice de Percepção da Corrupção”, um coeficiente de 0,240; entre “Orçamento” e “Índice de Percepção da Corrupção”, de 0,240; e entre “Benefícios Financeiros” e “Índice de Percepção da Corrupção”, de -0,430. Os próximos testes dizem respeito a correlação entre: “Servidores CGU” e “Índice de Controle da Corrupção”, com um coeficiente de 0,713; entre “Despesa com Pessoal” e “Índice de Controle da Corrupção”, com um coeficiente de -0,720; entre “Orçamento” e “Índice de Controle da Corrupção”, com um coeficiente de -0,700; e entre “Benefícios Financeiros” e “Índice de Controle da Corrupção”, com um coeficiente de -0,310. As correlações entre “Servidores CGU”, “Despesa com Pessoal”, “Orçamento” e “Índice de Controle da Corrupção”, apresentaram significância no nível 0,01.

Tabela 31 - Teste Correlação Pearson - Servidores CGU; Despesa com Pessoal; Orçamento e Benefícios Financeiros

		SERVIDORES CGU	DESPESA COM PESSOAL	ORÇAMENTO	BENEFÍCIOS FINANCEIROS
Índice de Percepção da Corrupção	Correlação de Pearson	0,16	0,24	0,24	-0,43
	N	16	16	16	9
Índice de Controle da Corrupção	Correlação de Pearson	0,713**	-0,720**	-0,700**	-0,31
	N	16	16	16	9

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 32 apresenta os resultados para a Tribunal de Contas da União: a correlação entre “Servidores TCU” e “Índice de Percepção da Corrupção”, apresenta um coeficiente de 0,350; entre “Despesa com Pessoal” e “Índice de Percepção da Corrupção”, um coeficiente de 0,140; entre “Orçamento” e “Índice de Percepção da Corrupção”, de 0,140; e entre “Benefícios Financeiros” e “Índice de Percepção da Corrupção”, de -0,200. Os próximos testes dizem respeito a correlação entre: “Servidores TCU” e “Índice de Controle da Corrupção”, com um coeficiente de -0,180; entre “Despesa com Pessoal” e “Índice de Controle da Corrupção”, com um coeficiente de -0,776; entre “Orçamento” e “Índice de Controle da Corrupção”, com um coeficiente de -0,767; e entre “Benefícios Financeiros” e “Índice de Controle da Corrupção”, com um coeficiente de -0,170. As correlações entre “Despesa com Pessoal”, “Orçamento” e “Índice de Controle da Corrupção”, apresentaram significância no nível 0,01.

Tabela 32 - Teste Correlação Pearson - Servidores TCU; Despesa com Pessoal; Orçamento e Benefícios Financeiros

		SERVIDORES TCU	DESPESA COM PESSOAL	ORÇAMENTO	BENEFÍCIOS FINANCEIROS
Índice de Percepção da Corrupção	Correlação de Pearson	0,35	0,14	0,14	-0,20
	N	16	16	16	16
Índice de Controle da Corrupção	Correlação de Pearson	-0,18	-0,776**	-0,767**	-0,17
	N	16	16	16	16

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Fonte: Elaboração própria

Esses testes de correlação, por sua vez, não apresentaram resultados significativos no sentido de identificar alguma associação robusta entre as variáveis testadas, de acordo com as Tabelas 29, 30 e 31. Esperava-se que os testes apresentassem um coeficiente positivo e significativo, indicando uma forte associação entre as ações de controle e melhores escores dos indicadores de corrupção, mas isso não ocorreu. Os coeficientes ou não apresentaram significância, ou, quando o fizeram, não apresentaram o sinal no sentido esperado.

Com o intuito realizar testes e análises mais precisas e robustas, foram construídos três indicadores sintéticos a partir das variáveis relativas ao número de fiscalizações realizadas pelo TCU (espécie de ação de controle externo), o número de auditorias feitas pela CGU (espécie de ação de controle interno), e o respectivo número de servidores. Essas variáveis foram escolhidas para compor esses indicadores por se aproximarem mais da realidade prática da atuação do TCU e da CGU, como Órgãos fiscalizatórios que são.

Para o cálculo, foi feita uma divisão simples entre o número de fiscalizações realizadas pelo TCU, o número de auditorias feitas pela CGU, e o respectivo número de servidores, obtendo-se assim um indicador para cada Órgão. Em seguida, os dados relativos a ambos os Órgãos foram somados e extraída sua média, para composição de um único indicador, representativo do total geral de ações fiscalizatórias executadas no ano. O intuito desse procedimento foi de obter, primeiramente, uma medida de eficiência específica para cada Órgão, e em seguida uma medida mais geral, representativa do sistema de controles externo e interno como um todo.

Esses indicadores sintéticos foram correlacionados com o IPC e o ICC, com o objetivo de serem verificadas algum tipo de associação entre eles, e os resultados estão dispostos na Tabela 33 e representados nos Gráficos 10, 11, 12, 13, 14 e 15.

Tabela 33 - Teste Correlação Pearson – Fiscalizações e Auditorias por Servidores e IPC e ICC

		fisc serv	audit serv	fisc audit serv
Índice de Percepção da Corrupção	Correlação de Pearson	0,311	0,522*	0,501*
	N	16	16	16
Índice de Controle da Corrupção	Correlação de Pearson	0,720**	0,680**	0,733**
	N	16	16	16

**A correlação é significativa no nível 0,01.

Fonte: Elaboração própria

Apesar de os testes envolvendo o IPC terem apresentado algum nível de associação (0,522 e 0,501), pela leitura dos Gráficos de dispersão 10, 11 e 12, não foi verificada relação

de linearidade entre as variáveis, inviabilizando sua utilização nos modelos de regressão linear propostos para a presente pesquisa. Não obstante, de acordo com a Tabela 33, foi encontrada uma associação significativa entre as variáveis correlacionadas com o ICC, e pela leitura dos Gráficos de dispersão 13, 14 e 15 foi possível verificar forte relação de linearidade entre elas, recomendando sua utilização nos referidos modelos de regressão.

Gráfico 10 - Relação entre Fiscalizações por Servidores e o IPC

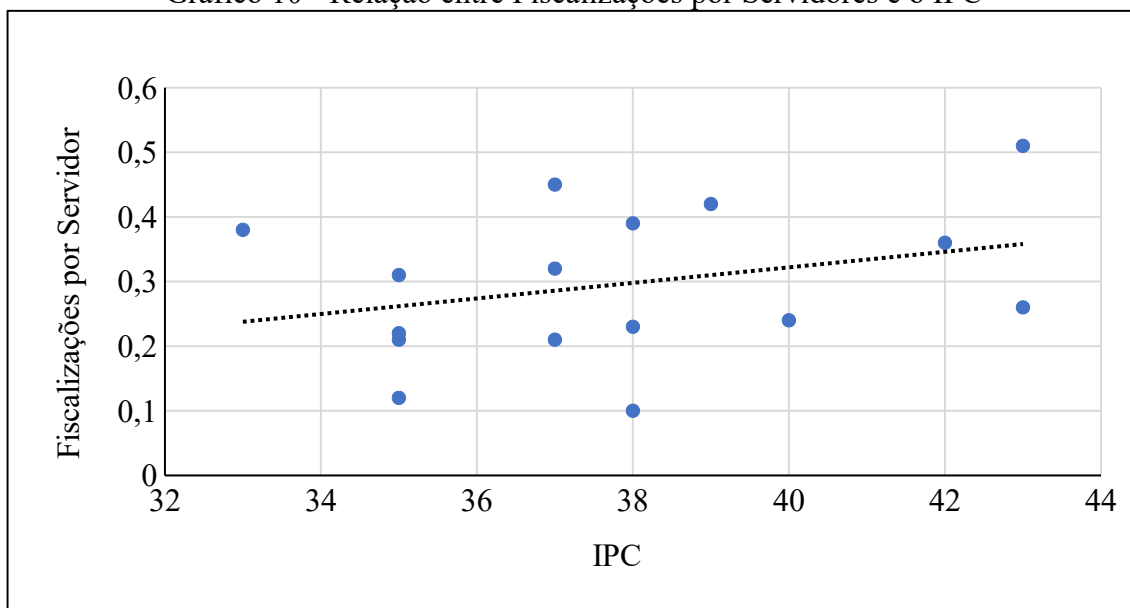


Gráfico 11 - Relação entre Auditorias por Servidores e o IPC

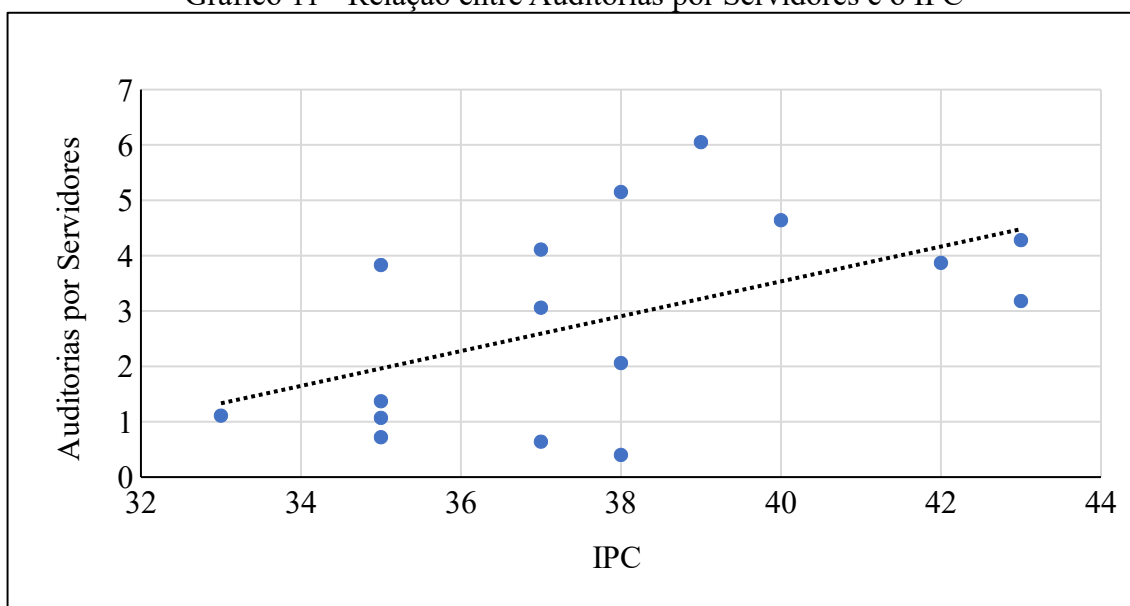


Gráfico 12 - Relação entre Fiscalização e Auditorias por Servidores e o IPC

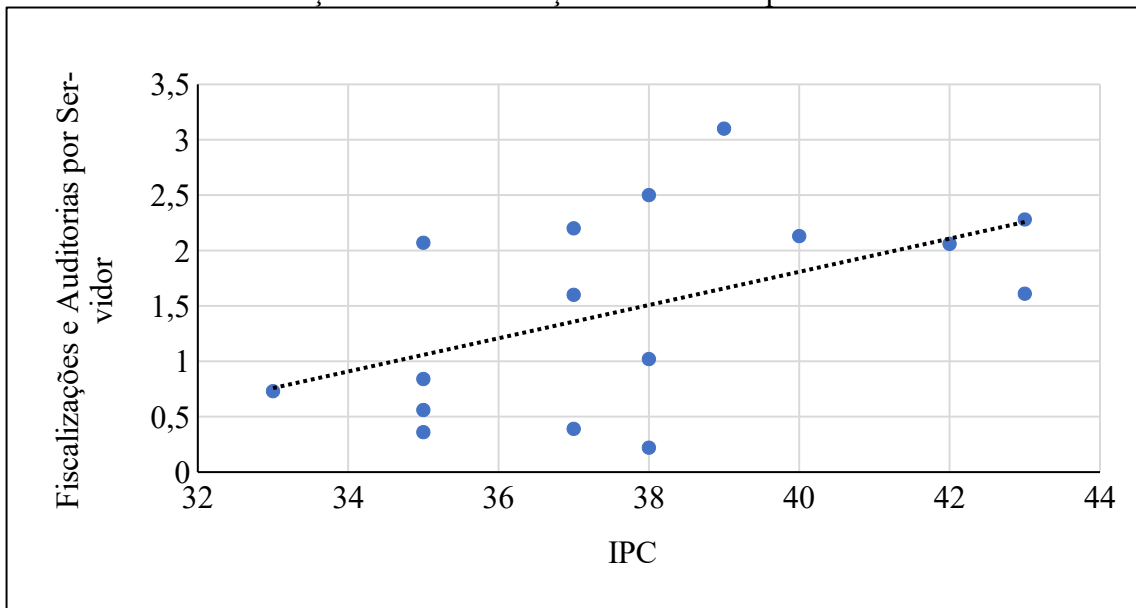


Gráfico 13 - Relação entre Fiscalizações por Servidores e o ICC

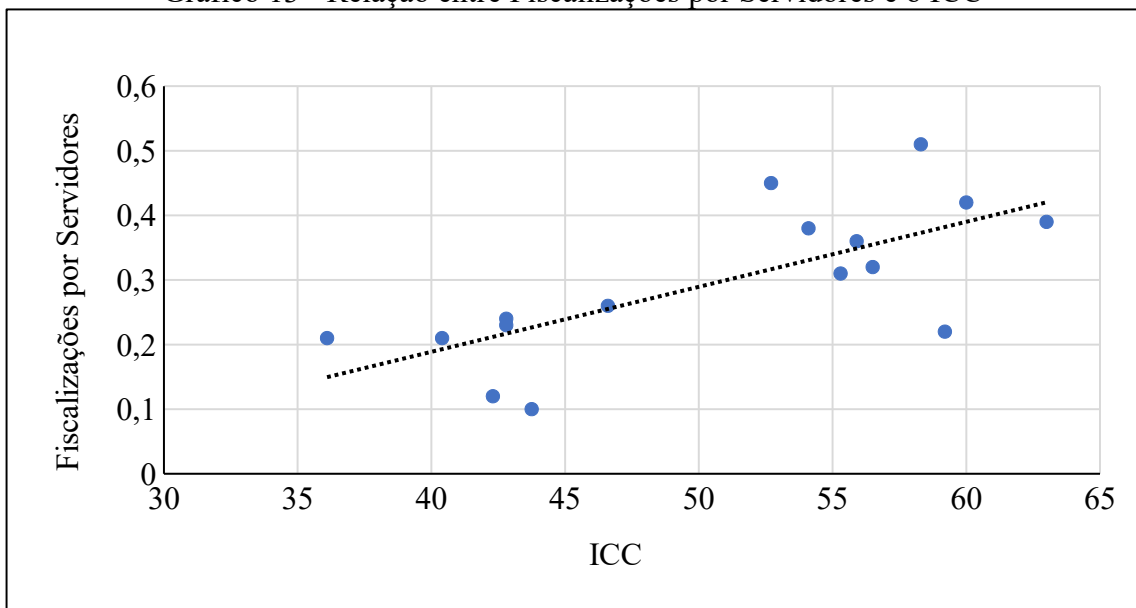


Gráfico 14 - Relação entre Auditorias por Servidores e o ICC

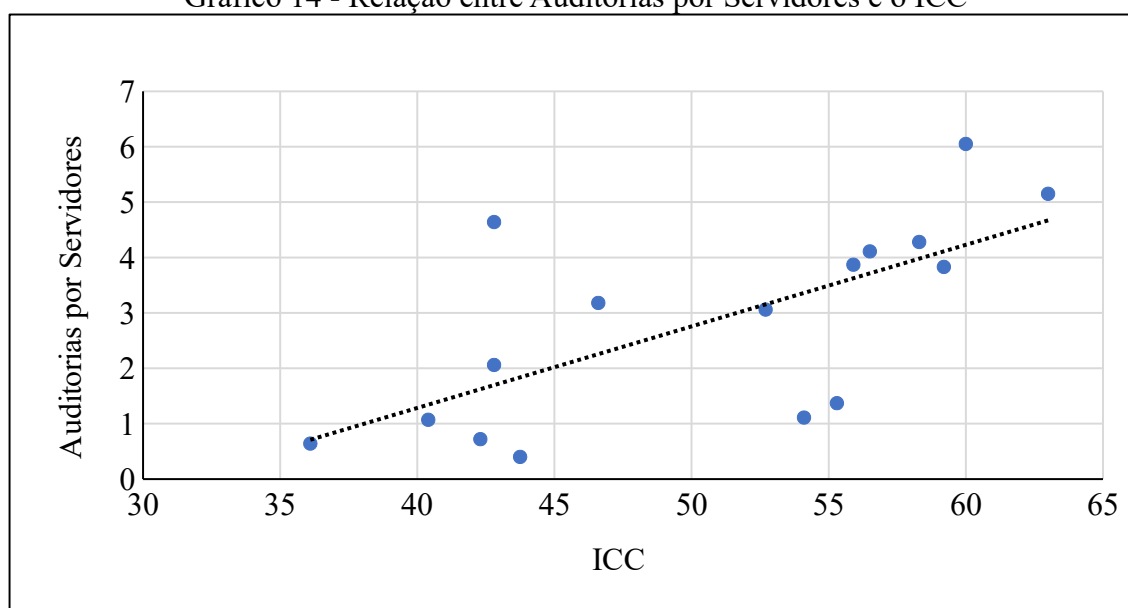
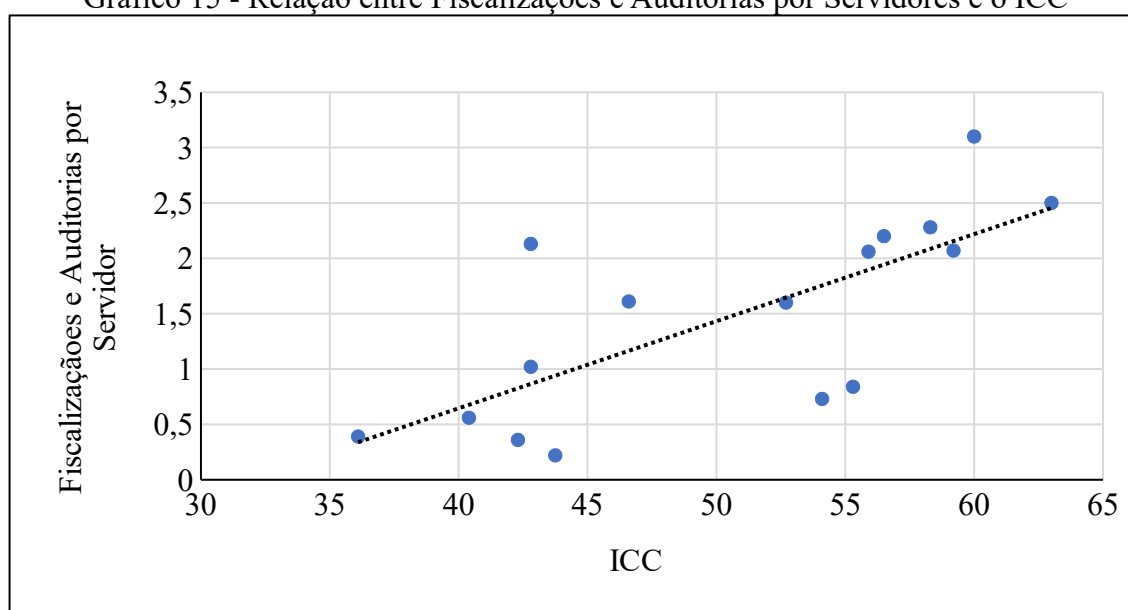


Gráfico 15 - Relação entre Fiscalizações e Auditorias por Servidores e o ICC



Após verificada a existência de alguma associação significativa entre as variáveis observadas, seja ela positiva ou negativa, a pesquisa empírica pode ser direcionada para a verificação de relações de causalidade entre aquelas variáveis. No entanto, apesar da presença desse tipo de associação ser um forte indicativo da existência de causalidade, é preciso cuidado na interpretação dos resultados dos testes de correlação, uma vez que essa associação entre variáveis não implica, necessariamente, que a mudança de uma esteja impactando na mudança da outra. É preciso, nesse momento, conduzir a pesquisa a outro nível de

verificação, por meio da utilização de técnicas mais sofisticadas para, não apenas identificar relações de causalidade, mas também o tamanho e o impacto que essas relações exercem no fenômeno objeto de estudo. A técnica estatística mais utilizada para esse tipo de análise é o modelo de regressão linear, no qual os parâmetros de interesse são estimados a partir da minimização da soma dos quadrados dos resíduos. Grosso modo, essa técnica estatística busca verificar qual o grau de influência que uma variável independente “X” exerce sobre uma variável dependente “Y”.

Na presente pesquisa, após aplicação dos testes de correlação, de acordo com a Tabela 33, foi verificada uma forte associação entre as variáveis “Fiscalizações por Servidores”, “Auditorias por Servidores”, “Fiscalizações e Auditorias por Servidores” e ICC, indicando a possibilidade de existência de uma relação de causalidade. Não obstante os coeficientes de correlação para o IPC não terem apresentado significância, a título ilustrativo, também foi estimado um modelo de regressão para este Indicador.

Assim, como o objetivo do presente trabalho é verificar se as ações de controle tem impacto sobre os níveis de corrupção, o modelo de regressão linear foi então estimado tomando como variáveis dependentes o ICC e o IPC, e como variáveis independentes “Fiscalizações por Servidores”, “Auditorias por Servidores”, “Fiscalizações e Auditorias por Servidores”. Para cada uma dessas associações, foi elaborado um modelo de regressão linear específico. Os resultados estão sumarizados nas Tabelas 34 e 35 abaixo.

Tabela 34 - Análise Regressão Linear: “Fiscalizações por Servidores”, “Auditorias por Servidores”, “Fiscalizações e Auditorias por Servidores”, e o IPC

Variável independente	IPC					
	Modelo 1		Modelo 1		Modelo 1	
	Coeficiência	Erro Padrão	Coeficiência	Erro Padrão	Coeficiência	Erro Padrão
fisc serv	8,060	6,589				
audit serv			0,865	0,378		
fisc audit serv					1,677	0,501
N	16		16		16	
R2	0,097		0,272		0,251	

Fonte: Elaboração própria. Sig **

De acordo com os resultados apresentados na Tabela 34, os Modelos estimados não foram felizes na tentativa de explicar a variação do IPC, por meio das variáveis explicativas “Fiscalizações por Servidores”, “Auditorias por Servidores”, “Fiscalizações e Auditorias por

Servidores”. Tanto as estatísticas dos Modelos como o nível de significância dos coeficientes não apresentaram resultados confiáveis para as pretensões objetivadas na presente pesquisa.

Tabela 35 - Análise Regressão Linear: “Fiscalizações por Servidores”, “Auditorias por Servidores”, “Fiscalizações e Auditorias por Servidores”, e o ICC

Variável independente	ICC					
	Modelo 1		Modelo 1		Modelo 1	
	Coefficiência	Erro Padrão	Coefficiência	Erro Padrão	Coefficiência	Erro Padrão
fisc_serv	52,032**	13,419				
audit_serv			3,140**	0,905		
fisc_audit_serv					6,835**	1,694
N	16		16		16	
R2	0,518		0,462		0,537	

Fonte: Elaboração própria. Sig **

A Tabela 35, por sua vez, traz os resultados para as análises de regressão dos três Modelos envolvendo as variáveis explicativas “Fiscalizações por Servidores”, “Auditorias por Servidores”, “Fiscalizações e Auditorias por Servidores”, e o ICC. Pela leitura dos respectivos dados, os três Modelos apresentaram estatísticas dentro do esperado para as estimações, com alto poder explicativo (R2) e coeficientes significativos, no nível de 0,05 (**). O Modelo 01 apresentou um poder explicativo de 52% da variação do ICC, por meio da variável “Fiscalizações por Servidores”. O Modelo 02, por sua vez, explica 46% da variação do ICC pela variável “Auditorias por Servidores”. O Modelo 03, finalmente, apresentou o maior poder explicativo dentre os Modelos analisados, explicando 54% da variação do ICC, pela variável “Fiscalizações e Auditorias por Servidores”.

10 CONCLUSÃO

Enxergando a Corrupção como um fenômeno que decorre do problema de perda de agência (*agency loss*), que por sua vez é consequência das fragilidades dos sistemas de controle, a presente pesquisa buscou investigar em que medida a atuação ostensiva dos Órgãos de controle e *accoutability* pode impactar nos níveis de corrupção. No Brasil, os principais Órgãos dessa natureza são o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União, encarregados, respectivamente, de exercer o controle externo e interno sobre todos aqueles que lidam com os recursos públicos oriundos do Governo Federal. Melhor dizendo, onde houver aplicação de dinheiros, bens e/ou valores decorrentes de repasses da União, caberá atuação desses dois Órgãos.

Vale salientar que o TCU e a CGU não são os únicos órgãos encarregados de perpetrar ações de controle. Os dados utilizados nesta pesquisa se concentraram nessas duas Agências em razão de serem as principais no que se refere aos controles externos e internos, no sentido de que exercem jurisdição em todo o território nacional. A revisão da literatura concernente à classificação dos Controles indicou outras tipologias dos mesmos, e cada qual possui seus instrumentos, agentes e órgãos de execução. Parece intuitivo que um banco de dados mais robusto, com a soma de mais ações de controle executadas por outras agências, possa dar resultados mais significativos em análises como as aqui feitas. Todavia, fugiria ao escopo do presente trabalho o levantamento de dados congêneres de tais órgãos, não obstante os mesmos puderem ser objeto de estudos em futuras pesquisas.

No caso dos níveis de corrupção, como se trata de um problema que ocorre no subterrâneo das organizações, uma das principais formas para sua verificação é por meio dos indicadores de percepção. Essas medidas buscam, através de entrevistas e aplicação de questionários à agentes dos setores público e privado, captar a percepção destes sobre em que medida o fenômeno age na malversação de recursos públicos e na cooptação do Estado por interesses privados. Os principais indicadores dessa natureza são o Índice de Percepção da Corrupção, da organização Transparência Internacional, e o Índice de Controle da Corrupção, do Banco Mundial/ WGI. A literatura ora revisada alertou, no entanto, que tais indicadores não são muito confiáveis para uso em análises econométricas, uma vez que são altamente correlacionados, haja vista que utilizam na sua composição, praticamente, a mesma base de dados. Mesmo assim, são bastante interessantes como ferramenta de comparação entre países,

uma vez que é feito um ranqueamento entre eles, por meio das respectivas notas que lhes são atribuídas.

Após um longo percurso através da revisão do Estado da arte acerca dos principais eixos teóricos da presente pesquisa, quais sejam, corrupção, *Accountability* e sistemas de controle, foram apresentados os dados relativos as unidades de análise aqui estudadas. Por meio de uma vasta análise documental, feita sobre os relatórios de atividade do TCU e da CGU, foram coletados dados e informações concernentes as ações de controle desenvolvidas por estes Órgãos, seus recursos disponíveis e os resultados obtidos. No que toca ao IPC e ao ICC, também foram coletados dados relativos aos scores divulgados anualmente para o Brasil. Depois de coletados todos os dados, os mesmos foram organizados e classificados em variáveis representativas dos conceitos teóricos trabalhos na pesquisa: ações de controle, insumos utilizados e níveis de corrupção. Ao final, foram feitas as análises estatísticas pertinentes a cada categoria de dados e informações.

Vencida a etapa da análise dos dados, é possível afirmar que foram obtidos resultados interessantes por meio da presente pesquisa. Em primeiro lugar, foi feita uma análise descritiva dos dados do TCU, da CGU, do IPC e do ICC. Os resultados explanados nas tabelas e gráficos indicaram que, no caso dos scores do IPC e do ICC, os dados não apresentaram grande variação de um ano para o outro, indicando que o Brasil pouco cresceu e decresceu ao longo da série histórica, não obstante permanecer abaixo da média mundial (43) desde o ano de 2015, no caso do IPC. As análises descritivas dos dados do TCU e da CGU mostraram pouca variação do número de ações de controle executadas no período analisado e de servidores efetivos. Diferentemente do que ocorreu com as ações de controle, contudo, foi possível identificar no período analisado um aumento dos valores disponibilizados a título de orçamento e despesa com pessoal do TCU e da CGU, não obstante a quantidade de servidores desses Órgãos não ter variado no mesmo sentido. Aqui é importante lembrar que não foram considerados, na presente pesquisa, concessões de benefícios, aumentos e progressões salariais, e correções inflacionárias dos respectivos valores. Por outro lado, foi verificado um crescimento nos valores totais dos benefícios financeiros obtidos por meio das ações de controle, em comparação com os recursos orçamentários disponíveis.

Quanto à análise inferencial, realizada por meio de testes de correlação e de modelos de regressão linear simples, no que concerne aos dados isoladamente considerados (quantidade de ações de controle, quantidade de servidores, orçamento, despesas com pessoal e resultados financeiros obtidos), estes não apresentaram níveis significativos de associação

com os indicadores de percepção da corrupção. Contudo, quando foram utilizados os indicadores sintéticos, construídos a partir do número de fiscalizações do TCU, das auditorias da CGU, dos respectivos efetivos de servidores, e relacionados com o IPC e ICC, os resultados foram bem mais promissores, mormente quando relacionados com esse último indicador.

De acordo com o que já foi explicado, o objetivo de construir tais indicadores, a partir das referidas variáveis, foi de se obter, além de uma medida de eficiência, que retrate a relação “ação de controle/servidor”, demonstrasse também a natureza fiscalizatória desses Órgãos de controle. O TCU e a CGU, antes de tudo, são Órgãos de fiscalização, em sentido amplo, cujo objeto é a atuação de todos aqueles agentes que lidam com recursos públicos federais. Os principais instrumentos para tanto são as ações de fiscalização e de auditorias, realizadas pelos seus servidores de carreira. Não por acaso, de todos os conjuntos de variáveis tEstados, as que apresentaram os melhores resultados foram aquelas que trataram dessa relação entre a quantidade de ações de controle realizadas (fiscalizações e auditorias) e o efetivo de servidores disponível em cada Órgão de Controle para executá-las.

Com base nessa análise, é possível dizer que o fortalecimento, num primeiro momento, das estruturas de carreiras desses agentes, mais treinamento e capacitação, e contratação mais servidores por meio de concursos públicos, pode impactar positivamente ainda mais na melhoria dos níveis de corrupção no Brasil, tomando como referência o score do ICC.

Por fim, o presente estudo também conseguiu demonstrar a envergadura do TCU e da CGU, enquanto órgãos de controle, por meio da apresentação do montante das ações de controle em espécie desenvolvidas por eles. Não obstante os indicadores de percepção da corrupção dizerem o contrário em reação ao Brasil, não há como não reconhecer os esforços despendidos por esses Órgãos na defesa do interesse público. Um leque de oportunidades para outras pesquisas se abre em face da gama de dados e informações trazidas na presente pesquisa acadêmico, mormente no que tange à necessidade de serem desenvolvidas novas metodologias para estudar e mensurar o fenômeno da corrupção.

REFERÊNCIAS

- A corrupção trai pessoas e democracias, diz o secretário-geral da ONU.** Institucional. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/130036-corrupcao-trai-pessoas-e-democracias-diz-o-secretario-geral-da-onu>, <https://brasil.un.org/pt-br/130036-corrupcao-trai-pessoas-e-democracias-diz-o-secretario-geral-da-onu>>. Acesso em: 15 fev. 2022.
- ABRAMO, C. W. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos estudos CEBRAP**, p. 33–37, nov. 2005.
- ALBERNAZ, L. R.; GOMES, M. B. Governança pública e controle. In: **Controladoria no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 117–130.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. São Paulo: Método, 2017.
- AVRITZER, L. Índices de percepção da corrupção. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 423–427.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Apresentação. In: **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 9–14.
- BALBE, R. DA S. Controle interno no Brasil: uma visão história. In: **Controladoria no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 41–63.
- BAPTISTA, R. O comportamento do criminoso de colarinho branco. In: **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. 1. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 203–233.
- BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. In: **Essays in the Economics of Crime and Punishment**. [s.l.] NBER, 1974. p. 1–54.
- BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/399/406>, out. 1998.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Corrupção. Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1998.
- BOLL, J. **A Corrupção governamental no Brasil: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos Estados brasileiros**. Dissertação de Mestrado—Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- Câmara dos Deputados: Controle Interno**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-de-controle-interno/atribuicoes-1>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

Câmara dos Deputados: Reforma administrativa será pauta polêmica em 2021 - Notícias. Governamental. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/719878-reforma-administrativa-sera-pauta-polemica-em-2021/>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30 a 50–30 50, 12 jun. 1990.

CARVALHO NETO, A. A. et al. **Sistema de controle interno da administração pública na União Europeia e no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CGU e IPEA realizarão a Pesquisa Brasileira de Exposição à Corrupção. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/12/cgu-e-ipea-realizarao-a-pesquisa-brasileira-de-exposicao-a-corrupcao>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

CHIAVENATO, I. **Administração geral e pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

Controladoria-Geral da União: Atividade Disciplinar. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/atividade-disciplinar/atividade-disciplinar>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

Controladoria-Geral da União: Auditoria e Fiscalização. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/auditoria-e-fiscalizacao>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

Controladoria-Geral da União: Combate a corrupção. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/combate-a-corrupcao>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

Controladoria-geral da União: Institucional. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/institucional>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

Controladoria-Geral da União: Ouvidoria. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/ouvidoria/ouvidoria>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. **Métodos quantitativos em ciência política**. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2019.

FILGUEIRAS, F. Marcos Teóricos da Corrupção. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012a. p. 299–306.

FILGUEIRAS, F. Comissões parlamentares de inquérito. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012b. p. 468–472.

FONTOURA, J.; SOARES, A. Transparência internacional. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 415–422.

GAILMARD, S. Accountability and Principal-Agent Models. In: **Oxford Handbook of Public Accountability**. [s.l.] Oxford University, 2012. p. 1–27.

- GEDDES, B.; RIBERO NETO, A. Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In: **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- GOMES, M. B.; ARAÚJO, R. DE M. Controle externo. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 473–481.
- HIRANO, A. C. Y. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. Doutorado em Ciência Política—São Paulo: Universidade de São Paulo, 9 mar. 2007.
- HUNTINGTON, S. P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. 1. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1975.
- JANNUZZI, P. DE M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222/227>, abr. 2005.
- KLITGAARD, R. **A Corrupção sob controle**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- Latinobarômetro**. Institucional. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- LEITE, C. B. História, sentido e objetivo. In: **Sociologia da corrupção**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1987. p. 11–20.
- LIMA, L. H. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 8. ed. São Paulo: Método, 2019.
- MALBOUISSON, C.; TIRYAKI, G. F. **Econometria na prática**. 1. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.
- MELO, C. A. V. **Alta corrupção como resposta a baixos níveis de accountability**. Mestrado em Ciência Política—Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2003.
- MELO, C. A. V. **Corrupção e políticas públicas: uma análise empírica dos municípios brasileiros**. Doutorado em Ciência Política—Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2010.
- Ministério Público da União: Controle Interno**. Disponível em: <<https://auditoria.mpu.mp.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2022.
- Ministério Público Federal: Resultados — Caso Lava Jato**. Governamental. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- MORAES FILHO, A. E. O círculo vicioso da corrupção. In: **Sociologia da corrupção**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 27–54, 1998.
- Painel Resolveu?** Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

PALUDO, A. **Administração pública**. 7. ed. São Paulo: Método, 2018.

PERUZZOTTI, E. Accountability. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 401–406.

PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, p. 1343–1368, dez. 2009.

PINOTTI, M. C. Corrupção e bem-estar da população. In: **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. 1. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 05–15.

POWER, T. J.; GONZÁLEZ, J. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 51–69, nov. 2003.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 39–73.

REZENDE, F. DA C. **Por que falham as reformas administrativas?** 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RODRIGUES, D. F. et al. “É dando que se recebe?”: Dificuldades Metodológicas para Mensurar a Corrupção. **Interfaces Científicas-Direito**, v. 4, n. 3, p. 43–58, 2016.

ROSA, F. S. DA; LUNKES, R. J.; WOLFF, M. J. Conceitos e fundamentos de controle interno para gestão pública. In: **Controladoria no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. **Corrupção e governo: causas, consequências e reforma**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. 1. ed. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHNEIDER, A. Banco mundial. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 428–441.

Senado Federal: Controle Interno. Disponível em:
<<https://www12.senado.leg.br/institucional>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 11, n. 4, p. 147–158, 2000.

SPECK, B. Tribunais de contas. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 461–467.

SPINELLI, M. Controle interno. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 482–485.

SPINELLI, M.; CRUZ, H. C. Controle interno e prevenção da corrupção. In: **Controladoria no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 227–242.

Supremo Tribunal Federal: Controle Interno. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=centralDoCidadaoAcessoInformacaoAuditoria>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

SUTHERLAND, E. **Crime de colarinho branco: versão sem cortes**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

Transparency International: About. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/about>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

Transparency International: CPI 2020 (Global highlights - News). Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-global-highlights>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

Transparency International: Glossary. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/glossary>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

Transparency International: What is corruption? Institucional. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

Tribunal de Contas da União: Competências. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

Tribunal de Contas da União: Glossário de termos do controle externo. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/glossario-de-termos-do-controle-externo.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

WGI 2021: Acesso Interativo a Dados. Institucional. Disponível em: <<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

XAVIER, R. S. Accountability e as suas multiplas abordagens: um balanço teórico. **XXXV Encontro da ANPAD**, p. 4–7, 2011.