

O controle externo e interno no Brasil: análise da literatura recente.

Internal and external control in Brazil: an analysis of recent literature.

Waslley Pessoa Pinheiro*

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo geral analisar, à luz da literatura acadêmica recente, os mecanismos de controle interno e externo na administração pública brasileira, com ênfase em sua relação com os princípios da *accountability* e da governança democrática. A pesquisa busca responder à seguinte pergunta: em que medida os órgãos de controle no Brasil contribuem para o fortalecimento da *accountability* e da governança pública? A análise evidencia que, apesar dos avanços institucionais e normativos desde a Constituição de 1988, persistem entraves estruturais como fragmentação institucional, politização e desigualdade de capacidades técnicas entre os órgãos fiscalizadores. Conclui-se que o fortalecimento da *accountability* no Brasil depende da integração entre os mecanismos de controle interno e externo, da autonomia institucional e do investimento em capacidades técnicas e tecnológicas, elementos fundamentais para a consolidação de uma administração pública mais transparente, eficiente e para o fortalecimento da governança democrática.

Palavras-chave: *accountability*; controle interno; controle externo; governança pública; tribunais de contas.

*Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém-PA, Brasil.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze, in light of recent academic literature, the mechanisms of internal and external control in Brazilian public administration, with emphasis on their relationship with the principles of accountability and democratic governance. The study seeks to answer the following question: to what extent do oversight institutions in Brazil contribute to strengthening accountability and public governance? The analysis shows that, despite institutional and normative advances since the 1988 Constitution, structural challenges persist, such as institutional fragmentation, politicization, and inequalities in technical capacity among oversight bodies. It is concluded that strengthening accountability in Brazil depends on the integration of internal and external control mechanisms, institutional autonomy, and investment in technical and technological capacities, which are essential elements for consolidating a more transparent, efficient, and democratically oriented public administration.

Keywords: *accountability*; internal control; external control; public governance; courts of accounts.

INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira tem passado, nas últimas décadas, por um processo de reformulação institucional voltado à consolidação de mecanismos de controle, transparência e responsabilização (Marques Neto, 2010; Silva, 2002). Esse movimento reflete tanto demandas internas por maior eficiência e integridade administrativa quanto pressões externas decorrentes da difusão internacional das práticas de *accountability* e boa governança. Nesse contexto, os sistemas de controle interno e externo ganham centralidade como pilares fundamentais da administração pública democrática e eficiente, capazes de prevenir e corrigir desvios, promover a legalidade, assegurar a eficácia das políticas públicas e garantir a correta aplicação dos recursos públicos (Barbosa, 2021; Ferreira, 2019).

A Constituição Federal de 1988 representou um marco nesse processo ao estabelecer, de forma inédita, a atuação coordenada entre os mecanismos de controle interno e externo. A partir dela, consolidou-se no Brasil um modelo institucional voltado ao fortalecimento do controle da administração pública, posteriormente ampliado por instrumentos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que reforçaram a transparência e os mecanismos de fiscalização (Brasil, 2000; 2011). Apesar desses avanços normativos e institucionais,

persistem desafios que comprometem a efetividade dos sistemas de controle, entre os quais se destacam a fragmentação institucional, a politização de órgãos de fiscalização e a baixa integração entre as instâncias responsáveis pelo controle.

O controle interno, exercido pelos próprios órgãos da administração pública, tem por finalidade assegurar que os atos administrativos observem os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Marques Neto, 2010; Silva, 2002). Atua de forma preventiva, permitindo a identificação e correção de falhas antes que se transformem em irregularidades mais graves. Sua efetividade depende diretamente da autonomia funcional, da capacidade técnica e da estrutura organizacional dos órgãos que o compõem, como corregedorias, ouvidorias e auditorias internas. No âmbito federal, destaca-se a Controladoria-Geral da União (CGU), cuja atuação, segundo Braga (2019), combina mecanismos de controle, incentivos e coordenação estratégica, promovendo um modelo adaptativo e dialógico de governança pública.

Por sua vez, o controle externo é exercido por instituições independentes da estrutura administrativa direta, como os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo, que têm a função de avaliar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos da administração pública (Barbosa, 2021). Essas instituições exercem a fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão pública por meio de critérios técnicos, financeiros e jurídicos. No entanto, a literatura aponta que sua efetividade ainda é limitada por fatores como influência política na nomeação de conselheiros, heterogeneidade entre tribunais subnacionais e morosidade processual, o que enfraquece a capacidade de controle e a confiança social nas instituições fiscalizadoras (Speck, 2000; O'Donnell, 1991).

Nesse cenário, emerge com força o conceito de *accountability*, entendido como o dever de prestar contas, o direito de receber explicações e a possibilidade de aplicar sanções em caso de desvios. A *accountability* se desdobra em dimensões horizontal e vertical: a primeira refere-se ao controle exercido entre instituições estatais, enquanto a segunda diz respeito à capacidade da sociedade de monitorar e influenciar os gestores públicos por meio da participação política, da transparência e da atuação de uma imprensa livre (Monteiro; Pereira; Thomaz, 2016). Ambas as dimensões são essenciais para garantir a responsabilização dos agentes públicos e a consolidação de uma cultura administrativa orientada pela ética, pela legalidade e pelo interesse público.

Tendo em vista os muitos desafios institucionais acerca do controle interno e externo no Brasil, esta pesquisa busca discutir a importância da atuação dos órgãos de controle no fortalecimento da *accountability* brasileira. Nesse sentido, formula-se a seguinte pergunta de

pesquisa: Em que medida os órgãos de controle no Brasil contribuem para o fortalecimento da *accountability* e da governança democrática?

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar, à luz da literatura acadêmica recente, os mecanismos de controle interno e externo na administração pública brasileira, com ênfase em sua relação com os princípios da *accountability* e da governança pública, bem como nos desafios institucionais e políticos que impactam sua efetividade.

Para alcançar esse propósito, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos: (I) investigar os fundamentos teóricos e normativos que estruturam os sistemas de controle interno e externo no Brasil, a partir do marco constitucional de 1988; (II) examinar o papel das principais instituições responsáveis pelo controle, como a Controladoria-Geral da União (CGU), os Tribunais de Contas e o Ministério Público, na promoção da *accountability* horizontal e vertical; (III) identificar os principais entraves à efetividade dos mecanismos de controle, como a fragmentação institucional, a politização dos órgãos fiscalizadores e as assimetrias de capacidade técnica entre entes federativos.

Parte-se da hipótese de que o fortalecimento institucional e a cooperação entre os órgãos de controle, notadamente entre os mecanismos de controle interno e externo, constituem fatores determinantes para ampliar a efetividade da *accountability* horizontal e promover uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsiva.

O estudo parte do pressuposto de que o fortalecimento dos sistemas de controle, entendido como o aprimoramento da autonomia, da capacidade fiscalizatória e da integração entre órgãos, constitui condição necessária, embora não suficiente, para a promoção de uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsiva. Esse pressuposto fundamenta-se nas evidências de que a simples existência formal das instituições de controle não garante uma *accountability* efetiva, tornando imprescindível compreender como esses mecanismos operam na prática e em que medida produzem resultados concretos de responsabilização e aperfeiçoamento da governança pública. Ao discutir o debate contemporâneo sobre os mecanismos de controle interno e externo e sua relação com a *accountability*, esta pesquisa busca contribuir para a compreensão dos desafios institucionais, políticos e administrativos que ainda limitam a efetividade da governança pública brasileira.

A relevância deste estudo justifica-se pela centralidade que os mecanismos de controle têm assumido no debate público e na formulação de políticas voltadas à prevenção da corrupção, à melhoria da gestão e ao fortalecimento da democracia. O aprofundamento das análises sobre os sistemas de controle permite não apenas identificar falhas e lacunas, mas

também apontar caminhos para seu aprimoramento, por meio de reformas institucionais, investimentos em capacitação técnica e fortalecimento do controle social.

Ao abordar o tema sob uma perspectiva crítica, este trabalho busca contribuir para a consolidação de uma administração pública mais íntegra, eficiente e transparente. A crescente complexidade das funções estatais e as demandas sociais por ética e *accountability* reforçam a urgência de analisar os mecanismos de controle interno e externo no Brasil. Em um contexto marcado por recorrentes escândalos de corrupção e fragilidades institucionais, fortalecer os sistemas de fiscalização é condição indispensável ao aperfeiçoamento da governança e da democracia.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido um marco para o fortalecimento dos mecanismos de controle da administração pública, a consolidação desse modelo institucional ocorreu de forma gradual e ainda apresenta limitações significativas. Como destaca Taylor (2009), as instituições de *accountability* no país evoluíram de maneira reativa e fragmentada, muitas vezes impulsionadas por crises políticas e escândalos de corrupção, o que evidencia a ausência de um modelo de governança plenamente consolidado.

Nesse contexto, destaca-se a fragilidade da articulação entre os diversos órgãos responsáveis pelo controle da gestão pública. Estudos como os de Aranha (2018) e Fonseca (2019) apontam que, embora exista uma malha institucional composta por instituições como o Ministério Público Federal, a CGU, a Polícia Federal e os Tribunais de Contas, a atuação conjunta dessas entidades ainda é marcada por sobreposição de competências, disputas por protagonismo, baixa cooperação e lacunas na coordenação interinstitucional. Essa falta de integração compromete a eficiência das ações fiscalizatórias e amplia os custos operacionais do sistema de controle, gerando desconfiância da população e dificultando a consolidação de uma cultura republicana no serviço público.

Além disso, a *accountability*, conceito central neste estudo, ainda encontra dificuldades de implementação em sua forma mais plena. O'Donnell (1991;1998a; 1998b) já alertava para o risco das democracias delegativas, em que a responsabilização dos governantes se enfraquece devido à concentração de poder e à fragilidade dos mecanismos de controle horizontal. Mesmo com iniciativas legais importantes, como a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a efetividade da *accountability* permanece limitada por fatores como o distanciamento entre cidadãos e gestores, a dificuldade de acesso à informação e o déficit de educação cívica da população.

Por sua vez, a *accountability* vertical, que se expressa por meio da participação cidadã, das eleições e do controle social, também encontra barreiras estruturais que comprometem sua

efetividade. Essas barreiras se manifestam, por exemplo, na baixa escolaridade política da população, na concentração de meios de comunicação, na falta de transparência ativa dos portais públicos e na fragilidade dos conselhos de políticas públicas, que muitas vezes funcionam de forma meramente consultiva e sem poder deliberativo. Estudos empíricos como os de Ferraz e Finan (2011) demonstram que a divulgação de informações públicas pode influenciar o comportamento do eleitorado, especialmente em contextos com maior acesso à informação e à mídia independente. Contudo, em grande parte dos municípios brasileiros, a população ainda carece de instrumentos tecnológicos, conhecimento técnico e estímulo institucional para exercer o controle social de forma efetiva. Essa assimetria de poder e informação enfraquece o papel fiscalizador da sociedade e contribui para a reprodução de práticas clientelistas, patrimonialistas e pouco transparentes na administração pública.

Diante de tais constatações, torna-se evidente a importância de uma abordagem que considere tanto os avanços quanto os entraves que marcam a atuação dos mecanismos de controle no Brasil. A literatura especializada vem produzindo diagnósticos relevantes sobre o tema, mas ainda há espaço para sistematizações teóricas que permitam uma visão mais abrangente e crítica do papel que o controle interno e externo desempenha na construção de uma administração pública mais íntegra e responsável. Além disso, a análise da atuação de instituições como a CGU, o TCU, os TCEs e o Ministério Público, à luz do conceito de *accountability*, pode revelar caminhos para o aprimoramento institucional e para o fortalecimento das práticas de governança democrática.

Assim, a presente pesquisa insere-se no campo dos estudos sobre controle e governança na administração pública brasileira ao discutir os mecanismos de controle interno e externo e sua relação com a *accountability*. Ao reunir contribuições teóricas produzidas nos últimos anos, o trabalho evidencia convergências, lacunas e desafios apontados pela literatura especializada, oferecendo um panorama analítico do debate contemporâneo e contribuindo para a compreensão dos fatores que condicionam a efetividade da governança pública.

A dissertação está organizada em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção aborda os fundamentos teóricos e normativos dos mecanismos de controle interno e externo na administração pública brasileira, discutindo sua evolução institucional e sua relação com os princípios da transparência, da eficiência, da *accountability* e da governança pública, bem como o referencial teórico que sustenta a pesquisa. A segunda seção aprofunda a discussão sobre a *accountability* no Brasil, examinando a estrutura multiagências do sistema de controle, os efeitos da fragmentação

institucional, a atuação das principais instituições responsáveis pelo controle e os conflitos de coordenação que impactam a efetividade da governança democrática.

Por fim, apresentam-se as considerações finais, nas quais são sintetizados os principais resultados da pesquisa, retomados os objetivos propostos e apontadas perspectivas para o fortalecimento dos mecanismos de controle e da *accountability* no contexto da administração pública brasileira.

1 CONTROLE, *ACCOUNTABILITY* E GOVERNANÇA PÚBLICA

A consolidação dos mecanismos de controle e *accountability* constitui um dos pilares centrais da administração pública contemporânea. Nas últimas décadas, o debate sobre transparência, integridade e responsabilização tem se intensificado, refletindo tanto as exigências sociais por boa governança quanto os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Nesse contexto, compreender a estrutura, o funcionamento e os desafios dos sistemas de controle são fundamentais para avaliar o grau de maturidade institucional e democrática do país.

O fortalecimento do controle público relaciona-se diretamente à promoção da governança democrática, entendida como a capacidade das instituições de agir com transparência, eficiência e responsividade diante das demandas sociais. O argumento principal de Pinho e Sacramento (2009, p. 1344) é que o Brasil avançou institucionalmente na criação de mecanismos de controle e *accountability*, mas ainda não consolidou uma cultura efetiva de responsabilização pública. Essa constatação revela que, embora o Brasil tenha avançado em marcos legais e institucionais, ainda enfrenta desafios para consolidar práticas efetivas de responsabilização na gestão pública.

Nesse sentido, a *accountability* representa um princípio estruturante da governança democrática, pois exige que os agentes públicos prestem contas de suas ações e possam ser responsabilizados em caso de irregularidades. Assim, o controle, tanto interno quanto externo, constitui instrumento essencial dessa arquitetura institucional, ao permitir fiscalizar, corrigir e orientar a gestão pública, assegurando a conformidade e a legitimidade das ações estatais.

No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 consolidou um modelo de *accountability* horizontal robusto, distribuindo competências de fiscalização entre órgãos autônomos, como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público e as controladorias internas. Esse arranjo busca garantir um sistema de freios e contrapesos capaz de limitar abusos de poder e promover o uso eficiente dos recursos públicos. Entretanto, como

advertem Pinho e Sacramento (2009), a simples existência de instituições formais de controle não assegura, por si só, a efetividade da *accountability*; é necessário que essas instâncias atuem de maneira coordenada, transparente e acessível à sociedade.

Dessa forma, o controle público deve ser compreendido não apenas como um mecanismo técnico de fiscalização, mas como um processo político e institucional que expressa o compromisso do Estado com a legalidade, a eficiência e o interesse público. Essa concepção aproxima o controle dos princípios da governança democrática e o situa como elemento essencial para a consolidação de uma cultura de responsabilização.

Com base nessas considerações, a próxima seção analisa os fundamentos normativos e institucionais do controle interno e externo na administração pública brasileira, discutindo suas interfaces com a *accountability* e a governança democrática.

1.1 Fundamentos do Controle Interno e Externo na Administração Pública Brasileira

A consolidação dos mecanismos de controle interno e externo no Brasil constitui tema de grande relevância, sobretudo em um cenário em que a transparência, a integridade e a responsabilização na administração pública são cada vez mais exigidas pela sociedade. Esses mecanismos dizem respeito às formas pelas quais as instituições monitoram e avaliam suas operações, garantindo a correta e eficiente utilização dos recursos públicos. Nesse sentido, Marques Neto (2010, p. 01) afirma que a existência de uma estrutura de controle adequada e eficiente, em todas as suas dimensões, é fundamental para a boa administração, configurando-se, em última instância, como um direito de todo cidadão.

Historicamente, o controle da administração pública brasileira remonta ao período colonial, mas foi com a Constituição de 1988 que os sistemas de controle interno e externo ganharam maior relevância. A Constituição consolidou a autonomia dos sistemas de controle, estabelecendo de forma clara o escopo e a abrangência do controle interno, exercido de maneira integrada entre os três Poderes, conforme o artigo 74. Antes dessa mudança constitucional, a fiscalização estava subordinada ao Executivo, o que comprometeria a imparcialidade e efetividade do controle interno.

Nos anos 2000, marcos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) consolidaram avanços, fortalecendo o controle social. Como destacam Carpes e Dal Bianco (2014, p.50), a disponibilização de informações claras e relevantes sobre a gestão pública e a

alocação de recursos configura-se como uma forma de responsabilidade na prestação de contas, embora sua efetivação ainda enfrente entraves de natureza estrutural e cultural.

Com a Constituição de 1988, as funções do controle foram ampliadas, incluindo aspectos financeiros, contábeis, operacionais e patrimoniais, promovendo maior transparência e eficiência na administração pública. Além disso, instituiu o Tribunal de Contas da União (TCU) como órgão autônomo, ampliou as competências dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e previu a criação de unidades internas de controle (Silva, 2002).

O controle interno é constituído por órgãos como auditorias e unidades internas dos ministérios, secretarias estaduais e municipais, responsáveis por auditar e monitorar a gestão administrativa. Atua preventivamente, assegurando a legalidade, a eficiência e a conformidade das ações públicas. Conforme Marques Neto (2010, p. 12):

[...] o controle pelo Executivo se efetiva por mecanismos de controle interno (em sentido amplo), pelo qual a Administração Pública exerce controle sobre sua própria atuação, em relação aos atos e atividades de seus órgãos e entidades descentralizadas que lhe são vinculadas. Esse controle poderá ser hierárquico ou tutelar. É o que vemos prescrito, por exemplo, no art. 84, II, da Constituição Federal, que prevê competir privativamente ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração federal.

Segundo Silva (2002, p. 08), o controle interno deve abranger a execução orçamentária, a legalidade dos atos, a fidelidade funcional dos agentes e o cumprimento dos programas de governo, atuando preventivamente para garantir que a administração pública utilize os recursos de forma eficiente e em conformidade com as normas legais:

[...] sendo a contabilidade a espinha dorsal do sistema de informações econômico-financeiras, constitui instrumento indispensável em todos os enfoques do controle. A fiscalização contábil diz respeito aos procedimentos necessários para a avaliação e certificação de que a contabilidade do órgão/entidade registra adequada e fidedignamente os atos e fatos que envolvem os sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial, assim como a validação das transações registradas, os registros completos, autorizados por quem de direito e os valores exatos. (Silva, 2002, p. 18)

A atuação do controle interno federal é regulamentada, entre outros instrumentos, pela Instrução Normativa nº 73/2020 da CGU, que orienta a gestão de riscos e a auditoria interna. Nesse contexto, Braga (2019) destaca que o modelo adotado pela CGU deve operar com uma agenda articulada, capaz de integrar incentivos e mecanismos de controle, além de possibilitar retroalimentação estratégica, a fim de garantir a efetividade das políticas públicas sem impor custos excessivos aos arranjos de implementação, contribuindo, assim, para a construção de um ambiente de controle adaptativo.

Apesar dos avanços, persistem desafios operacionais significativos, como a fragmentação do sistema de controle, autonomia diferenciada entre órgãos e dificuldades de intercâmbio de informações. Speck e Ferreira (2011) apontam que, embora tenha havido avanços na institucionalização dos órgãos estaduais de controle, ainda existem lacunas na divulgação de relatórios e na transparência, o que compromete a avaliação integrada do desempenho do sistema. Ainda assim, tecnologias de dados vêm se mostrando promissoras na identificação de fraudes e irregularidades.

De forma complementar, os controles interno e externo se articulam: o primeiro atua preventivamente dentro da estrutura administrativa, enquanto o segundo fiscaliza a atuação do Executivo e demais órgãos públicos, promovendo *accountability* horizontal e assegurando que os gestores prestem contas à sociedade. A Constituição Federal, em seu artigo 74, estabelece que os órgãos de controle interno devem prestar apoio ao controle externo no desempenho de suas funções institucionais (Brasil, 1988), reforçando a complementaridade entre ambos.

Speck e Ferreira (2011 p.08) destacam que o controle interno tem papel relevante na prevenção de irregularidades, na correção de falhas e na melhoria da administração pública. Embora a Constituição de 1988 tenha exigido a criação de sistemas internos nos entes federativos, sua efetiva implementação ainda varia entre os estados, tanto em estrutura quanto em autonomia e capacidade técnica. No próprio estudo os autores apontam:

[...] no controle interno, houve avanço na institucionalização dos órgãos estaduais de controle e maior acesso a informações gerais. No entanto, ainda se verifica um déficit na transparência da divulgação das atividades de controle interno em sites e mesmo na produção de relatórios de atividades que permitam verificar o desempenho efetivo dos sistemas estaduais de controle interno. Embora 85% dos órgãos estaduais de controle interno tenham sites próprios ou vinculados ao portal do governo, apenas 52% disponibilizam relatórios de atividade (online ou offline). O pequeno número de governos que disponibilizam relatórios de atividades de controle interno é um indicador da baixa qualidade da informação disponível sobre os padrões de integridade e qualidade da gestão das administrações estaduais. Sem informação acessível, confiável e atualizada, não é possível avaliar os resultados da gestão e propor medidas de aperfeiçoamento dos sistemas de controle e gestão. (Speck; Ferreira, 2011, p. 08)

O controle interno é exercido por estruturas administrativas especializadas, como corregedorias, auditorias e unidades de controle interno, que atuam de forma preventiva e corretiva. Em nível federal, destaca-se a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, cuja atuação se pauta por uma lógica de

accountability horizontal¹, combinando funções de *enforcement*², controles³ e incentivos⁴ para prevenir e combater a corrupção de forma integrada. Braga (2019) observa que o modelo adotado pela CGU articula diferentes dimensões, combinando ações de *enforcement* e de *accountability* horizontal com práticas de adaptação coordenada, ao mesmo tempo em que incorpora mecanismos de incentivo, *accountability* vertical e adaptação autônoma, reunindo controles e incentivos em uma mesma estrutura. Essa configuração promove um ambiente de controle adaptativo, no qual o controle interno estabelece comunicação contínua com outros atores institucionais e com a sociedade, configurando um modelo dialógico e participativo.

De forma geral, o controle da administração pública é dividido em interno e externo, ambos indispensáveis ao enfrentamento da corrupção (Araújo e Sanchez, 2005). O controle interno, realizado pelo próprio ente governamental, busca assegurar legalidade, eficiência e eficácia na gestão, sendo exercido por órgãos como auditorias e corregedorias, que monitoram a aplicação dos recursos públicos e o cumprimento das normas administrativas. Como observa Silva (2019, p. 05):

[...] os controles internos são compostos pelo plano de organização e todos os métodos e medidas pelas quais uma organização controla suas atividades, visando a assegurar a proteção do patrimônio, exatidão e fidedignidade dos dados contábeis, e eficiência operacional, como meios para alcançar os objetivos globais da organização.

O controle externo é exercido por instituições independentes, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), responsáveis por fiscalizar a legalidade, legitimidade e economicidade das ações públicas. Ferreira Júnior (2021, p. 55) enfatiza que o resgate ou a reafirmação da natureza híbrida dos Tribunais de Contas brasileiros constitui um elemento determinante para a organicidade dessas instituições no âmbito da administração pública, conforme a estrutura delineada pela Constituição, sendo essencial tanto para a efetividade de sua atuação quanto para sua própria continuidade institucional. O autor também destaca que, diante das transformações sociais e tecnológicas, torna-se necessária uma mudança de mentalidade e de cultura organizacional, diretamente relacionada à adoção de uma postura mais proativa e assertiva, capaz de superar disfunções

¹ *Accountability* horizontal refere-se ao controle exercido entre instituições estatais autônomas, que fiscalizam e responsabilizam mutuamente os agentes públicos (O'Donnell, 1998a; 1998b);

² *Enforcement* designa a capacidade institucional de aplicar sanções e assegurar o cumprimento efetivo das normas jurídicas (Przeworski; Stokes; Manin, 1999).

³ Controle compreende os mecanismos administrativos, financeiros e legais de verificação e acompanhamento das ações governamentais (Aranha, 2018)

⁴ Incentivos referem-se às medidas que estimulam comportamentos éticos e transparentes na gestão pública, seja por reconhecimento institucional, seja por benefícios administrativos (Ferreira, 2019).

históricas e consolidar os Tribunais de Contas como instituições centrais no sistema de *accountability* no país.

Apesar de sua relevância, os Tribunais de Contas enfrentam críticas recorrentes quanto à sua independência política. Isso se deve, em grande medida, à forma de nomeação de seus ministros e conselheiros. Conforme Kerche, Oliveira e Couto (2020) a indicação por parte do Legislativo e do Executivo cria vínculos que podem comprometer a autonomia da instituição. Arantes (2000) reforça que a politização dos processos de nomeação gera riscos de captura institucional.

A efetividade do controle externo depende do desempenho equilibrado entre ambos os sistemas de fiscalização. Ele é exercido majoritariamente pelos Tribunais de Contas, que fiscalizam a aplicação de recursos públicos e emitem pareceres sobre as contas dos administradores. Segundo Barbosa (2021, p. 251), o Manual de Auditoria Operacional do TCU define os requisitos e as diretrizes que orientam a realização, o controle e a garantia de qualidade das auditorias operacionais conduzidas por suas unidades técnicas, reforçando, assim, o papel técnico e metodológico do Tribunal na promoção da *accountability* e da eficiência administrativa.

Esse controle, exercido por instituições independentes, fiscaliza a legalidade e a eficiência da gestão pública. Os Tribunais de Contas analisam as contas dos gestores e podem aplicar sanções em casos de irregularidades. Como destaca Barbosa (2021, p. 227),

[...] a função central dos Tribunais de Contas deve ser zelar pela regular gestão dos recursos governamentais e contribuir para a efetiva obtenção dos resultados programados, mantendo a sociedade informada acerca de como os eleitos e sua equipe de governo administram as receitas e os gastos orçamentários.

Além dos Tribunais de Contas, o controle externo envolve o Poder Legislativo, que analisa contas do Executivo e conduz investigações, como Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), e o Ministério Público, que atua como fiscalizador e garante o cumprimento das normas legais (Speck, 2000).

Embora haja avanços, o controle externo ainda enfrenta desafios de efetividade. Speck e Ferreira (2011, p. 09) apontam que, no âmbito dos Tribunais de Contas, há recorrente descumprimento da regra constitucional que prevê o preenchimento de parte das vagas por conselheiros oriundos dos quadros técnicos, além de destacarem que a elevada rotatividade nesses cargos favorece indicações vinculadas à administração vigente, o que pode comprometer a imparcialidade na análise das contas públicas.

De forma convergente, tais déficits evidenciam dificuldades no fortalecimento de instituições intermediárias responsáveis pela supervisão do Poder Executivo. Nessa perspectiva, O'Donnell (1991, p. 30) argumenta que a chamada democracia delegativa reduz significativamente os mecanismos de *accountability* horizontal, ao concentrar poder no Executivo e limitar a obrigação de prestação de contas, o que contribui para a fragilidade das estruturas institucionais e para entraves à consolidação de uma governança efetivamente institucionalizada.

No campo estadual, os TCEs enfrentam desigualdades regionais em termos de estrutura e capacidade técnica, gerando assimetrias na fiscalização. Apesar disso, decisões recentes que condenaram gestores por irregularidades sinalizam avanços na *accountability* horizontal.

Speck (2000, p. 211) defende que as interações entre os sistemas de controle interno e externo devem ocorrer de forma integrada, a fim de evitar sobreposições e ampliar a efetividade das ações de controle. O autor ressalta, ainda, que os elementos centrais dessas dinâmicas não se concentram em processos ou relações de poder, mas sim na competência e na comunicação, o que evidencia a necessidade de profissionalização, cooperação institucional e modernização tecnológica para o aprimoramento do sistema de controle público brasileiro.

Os sistemas de controle são essenciais para a promoção da *accountability*, mas sua eficácia depende de reformas que assegurem autonomia institucional, capacitação técnica e participação cidadã. Embora a legislação tenha avançado desde 1988, desafios como politização, fragilidade institucional e desigualdades regionais persistem. O fortalecimento da *accountability* requer esforço conjunto entre Estado e sociedade.

O controle na administração pública é indispensável para assegurar legalidade, eficiência e transparência. Ele se dá por meio do controle interno, realizado pelas próprias entidades públicas, e do controle externo, conduzido por órgãos independentes, como os Tribunais de Contas e o Legislativo. A Constituição de 1988 estabelece um sistema de freios e contrapesos para garantir a correta aplicação dos recursos públicos (Brasil, 1988).

Apesar dos avanços, persistem desafios que impactam a efetividade dos sistemas de controle no Brasil. Nesse sentido, Ungaro (2020, p. 283) destaca que a heterogeneidade e os diferentes níveis de maturidade institucional entre as organizações responsáveis pelo controle interno na administração pública comprometem a eficácia do sistema, sobretudo pela ausência de um arcabouço normativo, sistêmico e institucional compartilhado.

Por outro lado, a literatura sobre *accountability* aponta que a adoção de mecanismos de prestação de contas, transparência e divulgação de informações na gestão pública contribui para a formação de uma cultura organizacional pautada em princípios éticos e responsáveis, além de atuar no combate à corrupção e no fortalecimento da legitimidade da administração pública perante a sociedade (Kinzler *et al.*, 2022, p.15).

O controle interno não se confunde com os instrumentos legais que regulam a gestão pública, mas deve fiscalizar a aplicação e o cumprimento dessas normas. Sob essa ótica, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) não é um instrumento do controle interno em si, mas um marco normativo que orienta e condiciona sua atuação, impondo exigências de transparência, planejamento e prestação de contas aos gestores públicos (Brasil, 2000).

O controle externo também envolve o Legislativo e o Ministério Público, que colaboram na fiscalização e responsabilização dos gestores. Entretanto, a efetividade depende da cooperação e da capacidade técnica dos órgãos envolvidos (Speck, 2000).

Em síntese, os controles interno e externo são essenciais para a governança democrática, assegurando prevenção de irregularidades, correção de falhas e promoção da *accountability*. Persistem desafios como fragmentação institucional, politização e desigualdades regionais, que requerem fortalecimento institucional, profissionalização, uso de tecnologia e participação social.

Entretanto, obstáculos significativos permanecem, especialmente em contextos de democracias delegativas, nos quais há tendência de concentração de poder no Executivo e fragilização dos mecanismos de *accountability* horizontal. Superar essas limitações requer o fortalecimento institucional dos órgãos de controle, o incentivo à participação social e o investimento contínuo em eficiência administrativa.

Além disso, há entraves na efetividade da responsabilização dentro do Ministério Público e do Poder Judiciário, cuja elevada autonomia, embora necessária à independência funcional, acaba dificultando processos de avaliação e acompanhamento sistemático. Nessa perspectiva, o fortalecimento dos mecanismos de controle e da transparência configura-se como condição indispensável para aprimorar a eficiência da gestão pública.

Em síntese, conclui-se que os controles interno e externo são pilares da responsabilização e da transparência na administração pública. Apesar de desafios como a fragmentação institucional e a carência de capacitação técnica, esses mecanismos demonstram relevância comprovada. Investir na integração entre órgãos, na formação dos servidores e na consolidação de uma cultura de ética e transparência é essencial para assegurar uma

administração pública mais justa, eficiente e responsável. Assim, o fortalecimento dos mecanismos de controle não apenas aprimora a gestão pública, mas também consolida a confiança social nas instituições democráticas.

A partir dessa perspectiva, o controle público passa a ser entendido não apenas como fiscalização, mas como um processo contínuo de prestação de contas, transparência e resposta às demandas da sociedade, tema que será aprofundado na seção seguinte sobre *accountability* e mecanismos de responsabilização.

1.2 *Accountability* e os Mecanismos de Responsabilização na Administração Pública

As reestruturações governamentais ocorridas nas últimas décadas introduziram novos conceitos e práticas na administração pública, dentre os quais o de *accountability* ocupa posição central. Essas reformas, inspiradas em princípios de transparência, eficiência e controle social, buscaram aproximar Estado e sociedade, promovendo uma administração mais aberta e responsável (Marques Neto, 2010). Nesse contexto, Monteiro, Pereira e Thomaz (2016, p. 68), destacam que tais transformações ampliaram os mecanismos de controle sobre o setor público, além de possibilitarem maior participação da sociedade por meio de conselhos existentes na atualidade.

O conceito de *accountability*, entendido como o dever de prestar contas e de ser responsabilizado pelos atos e decisões, é fundamental para o fortalecimento da governança e da confiança pública. Nesse sentido, O'Donnell (1991, p.30) argumenta que, nas democracias delegativas, há uma tendência de concentração de poder na figura do presidente, visto como representante máximo da nação e responsável por definir o interesse nacional, o que evidencia riscos à atuação das instituições fiscalizadoras. Assim, o autor demonstra que a *accountability* constitui condição essencial para o equilíbrio entre os poderes e para a efetividade das instituições de controle.

No contexto brasileiro, a noção de *accountability* surge associada às transformações institucionais da redemocratização e à ampliação dos mecanismos de fiscalização. Rocha (2009, p.02) destaca que a ausência de tradução precisa para o termo em português, bem como a dificuldade de sua incorporação à realidade brasileira, representa um obstáculo adicional à sua compreensão. No Brasil a expressão "prestação de contas" define um fenômeno distinto da *accountability*, que evoluiu de forma diferente nos Estados Unidos. Entretanto, o conceito vem sendo cada vez mais apropriado por instituições de controle, que o interpretam como sinônimo de responsabilidade, transparência e capacidade de resposta.

De maneira geral, a *accountability* se manifesta por duas dimensões complementares: a horizontal, exercida por órgãos estatais que se fiscalizam mutuamente, e a vertical, que envolve a relação entre o Estado e a sociedade. Menezes (2012, p.108) explica que a *accountability* horizontal consiste na existência de agências estatais que possuem o direito e o poder legal para a realização de ações de supervisão de rotina e a imputação de sanções legais sobre outras agências do Estado. Essa dimensão pressupõe, portanto, a existência de instituições autônomas e dotadas de mecanismos de sanção.

O conceito de *accountability* ocupa posição central nos estudos sobre governança e administração pública. Trata-se de uma noção que envolve tanto a prestação de contas dos governantes quanto a possibilidade de sanção por parte das instituições ou da sociedade, caso haja desvios. Na tradição anglo-saxã, *accountability* relaciona-se ao dever de responder por atos e decisões diante de instâncias de controle. O'Donnell (1998a;1998b) destaca que a *accountability* é fundamental para a qualidade da democracia, distinguindo duas dimensões: a vertical, exercida pela sociedade civil e pelo eleitorado, e a horizontal, que se manifesta por meio de instituições estatais autônomas que fiscalizam e limitam o poder de outros órgãos do Estado. Essa distinção permite compreender que a prestação de contas não se restringe à esfera formal do Estado, mas depende também da participação cidadã.

No contexto latino-americano, O'Donnell (1998a;1998b) alerta para a fragilidade das instituições de *accountability* horizontal, sobretudo pela interferência política e pela captura dos órgãos de controle. Essa situação evidencia a dificuldade de consolidação de mecanismos eficazes em democracias recentes. Dessa forma, a análise da *accountability* exige observar tanto as estruturas legais quanto o engajamento social, considerando que instituições formais e participação cidadã são elementos complementares para a prevenção de arbitrariedades.

No Brasil, a discussão ganhou força a partir da redemocratização, com a Constituição de 1988 e a posterior evolução das instituições de controle, em especial na forma como os Tribunais de Contas têm sido articulados como protagonistas da *accountability* pública. Segundo Puccioni (2019), o fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas caminha ao lado do desenvolvimento do espírito de *accountability* na sociedade, uma vez que a evolução do controle institucional reflete a expansão de mecanismos que exigem transparência e prestação de contas dos gestores públicos.

Kerche, Oliveira e Couto (2020) destacam que a *accountability*, para além do aspecto jurídico, envolve também uma dimensão política, na qual a pressão da opinião pública e da sociedade civil desempenha papel relevante. Segundo os autores, órgãos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), embora

criados para ampliar a prestação de contas no sistema de justiça, muitas vezes reforçam mais a independência institucional do que a *accountability* efetiva, evidenciando a necessidade de maior articulação entre transparência, fiscalização e participação social.

Dessa forma, observa-se que a *accountability*, no setor público brasileiro, não se restringe ao cumprimento formal de normas legais, mas também depende de uma cultura de transparência e responsabilidade.

Com esses mecanismos, é apropriado estabelecer um referencial que permita estudar a atuação dos órgãos como os Tribunais de Contas, que são instituições estatais dotadas de competências constitucionais para promover o controle institucional das atividades governamentais. Santos (2002, *apud* Rocha, 2009) observa que ao não alcançarem plenamente a essência da *accountability*, os Tribunais de Contas tendem a enfraquecer sua relação com a sociedade, o que compromete sua legitimidade como órgãos efetivos de controle das atividades governamentais. Complementando essa perspectiva, Rocha (2009, p. 04) afirma que a identificação das diferentes concepções de *accountability* em distintos modelos de administração pública constitui um ponto de partida relevante para a análise do tema.

Segundo O'Donnell (1998a;1998b), a *accountability* horizontal surge em contextos de poliarquia, nos quais diferentes instituições do Estado dispõem de poder legal e autonomia para controlar umas às outras, prevenindo abusos e promovendo a responsabilização mútua. Esses mecanismos visam conter o poder concentrado no Executivo e fortalecer a transparência nas ações governamentais. Nessa perspectiva, a *accountability* horizontal se expressa por meio de sistemas internos de fiscalização e controle que asseguram o cumprimento das normas e a integridade da gestão pública. Para Menezes (2012), a *accountability* envolve a delegação de tarefas e a supervisão dos resultados, incluindo a responsabilização e a aplicação de sanções quando há desvios, o que reforça o caráter técnico e institucional desses mecanismos. Portanto, a *accountability* horizontal articula instituições, normas e práticas de fiscalização para evitar arbitrariedades.

No âmbito da *accountability* horizontal, destacam-se órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU), os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Essa dinâmica reforça o papel técnico e permanente das instituições de fiscalização, cuja legitimidade depende da independência e da capacidade de atuação coordenada. Braga (2019, p. 116) reconhece o papel central da CGU como instância de *accountability* horizontal, destacando que a

[...] rede de *accountability* opera sobre os atores da implementação, monitorando, avaliando, induzindo a prestação de contas, por meio de controles e incentivos, o que pode apresentar problemas de coordenação entre as duas redes, dado que as mesmas possuem lógicas diversas (transferir versus controlar).

O autor argumenta que a efetividade da *accountability* está condicionada à harmonização entre os órgãos de controle e os agentes responsáveis pela implementação das políticas públicas, uma vez que não basta a simples coordenação das ações no âmbito da rede de controle, sendo necessário alinhá-las ao próprio processo de execução das políticas (Braga, 2019, p. 116). Dessa forma, a cooperação e comunicação entre órgãos é condição para a efetividade do controle público.

Além disso, Braga (2019) ressalta que a CGU influencia os demais órgãos da rede de *accountability*, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Ministério Público Federal (MPF) e o Tribunal de Contas da União (TCU), formando uma estrutura interdependente de fiscalização e responsabilização. A falta de integração entre essas instâncias, entretanto, gera sobreposições, lacunas e aumento dos custos de transação institucionais, o que compromete a efetividade do sistema de controle e a execução eficiente das políticas públicas. Portanto, a efetividade da *accountability* depende não apenas da existência de órgãos de controle, mas de sua articulação funcional.

Essa atuação dos órgãos de controle, contudo, apresenta limitações estruturais. Nesse sentido, Ferreira (2019, p.206) demonstra empiricamente que a capacidade institucional dos Tribunais de Contas, especialmente quando fortalecida por investimentos em sua estrutura, é um fator determinante para o nível de ativismo dessas instituições, contribuindo de forma positiva para a qualidade das políticas públicas. Essa atuação híbrida é complementada pelo fortalecimento técnico e orçamentário dos Tribunais de Contas, cuja capacidade institucional, medida por variáveis como orçamento, número de pessoal e quantidade de contas julgadas irregulares, está positivamente relacionada à qualidade das políticas públicas. Estados com tribunais mais estruturados apresentam melhores indicadores de educação e saúde, evidenciando que o fortalecimento técnico e orçamentário dessas instituições reflete diretamente na efetividade das políticas públicas. Ferreira (2019, p. 198) destaca ainda que:

[...] importa destacar os controles administrativos e financeiros exercidos pelos Tribunais de Contas, que possuem a função de verificar se o poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo orçamento e pelas normas legais mais gerais (tais como: os limites para endividamento, a vinculação orçamentária a determinadas áreas, etc). O ponto central dessa fiscalização é a probidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos. (Ferreira, 2019, p. 198)

Trata-se de uma forma clara de *accountability* horizontal, na qual as instituições de controle exercem seu papel por meio de análises técnicas, julgamentos e sanções administrativas. Ferreira (2019) ressalta que, para além da função fiscalizadora, os Tribunais de Contas contribuem para o aprimoramento da gestão pública, oferecendo diagnósticos e recomendações voltadas à melhoria das políticas públicas.

A *accountability* envolve mecanismos de transparência e controle voltados à legitimidade das ações públicas e à prevenção da corrupção. Como observa Menezes (2012, p. 107), a atuação do Tribunal de Contas da União contribui para ampliar a legitimidade das ações das agências autônomas, ao tornar o processo decisório mais transparente e alinhado a princípios democráticos. Essa dimensão evidencia o papel das instituições de controle na consolidação da *accountability* horizontal, contribuindo para o equilíbrio das relações entre Estado e sociedade. Ainda segundo a autora, o poder de sanção exercido pelo TCU tem colaborado para reequilibrar a relação entre usuários e concessionárias, especialmente ao ampliar a representação das demandas dos cidadãos no âmbito da regulação.

A efetividade da *accountability* não depende apenas das instituições estatais, mas também da transparência das informações e da participação cidadã, que asseguram o controle público e o fortalecimento da legitimidade democrática. De forma semelhante, Puccioni (2019) enfatiza que o fortalecimento da *accountability* no Brasil acompanha a evolução dos Tribunais de Contas, em um processo que se consolidou com a Constituição de 1988 e os marcos normativos posteriores. Segundo o autor:

[...] a Constituição da República de 1988 trouxe grandes avanços no sentido do fortalecimento do controle pelos cidadãos das ações governamentais. [...] Após um longo período de Regime Militar, havia, finalmente, a obrigatoriedade de prestação de contas pelos governantes e ainda a possibilidade de sofrerem sanções pelo descumprimento das leis e regras, isto é, a *accountability* começava a se desenvolver no Brasil. (Puccioni, 2019, p.28).

O surgimento de mecanismos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) consolidou esse processo, ampliando a capacidade de fiscalização e a transparência da gestão pública. Nesse contexto, os Tribunais de Contas desempenham papel central na responsabilização dos gestores, fortalecendo a legitimidade democrática do Estado. Conforme sintetiza Puccioni (2019, p.28), o desenvolvimento da *accountability* no Brasil ocorre de forma paralela ao fortalecimento dos Tribunais de Contas, o que evidencia que a evolução das instituições de controle externo está diretamente relacionada ao avanço dos mecanismos de responsabilização no país.

Kerche, Oliveira e Couto (2020, p. 89) observam que a criação de órgãos como o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) representou uma tentativa de institucionalizar a *accountability* no interior do próprio sistema de justiça. No entanto, os autores destacam que o desenho institucional dessas instâncias, especialmente no que se refere à sua composição e à distribuição de cargos, tende a privilegiar a independência em detrimento da *accountability*, evidenciando o dilema entre a garantia da autonomia funcional e a efetividade dos mecanismos de responsabilização.

Araújo e Sanchez (2005) destacam que a *accountability* horizontal se realiza por meio da atuação de órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU), os Tribunais de Contas e as unidades de auditoria interna. Essas instituições são responsáveis por detectar irregularidades, recomendar correções e encaminhar casos ao Ministério Público, desempenhando papel essencial na responsabilização e na prevenção de desvios. Os autores enfatizam que a relevância da *accountability* horizontal reside justamente em seu caráter técnico e contínuo de controle, mas alertam para a necessidade de equilíbrio entre burocracia e legitimidade democrática:

[...] por mais que a formulação de políticas necessite de conhecimento técnico, a burocracia não é apta a tomar esta ou aquela decisão, pois lhe falta legitimidade. É uma questão de *accountability* política, já que os burocratas não são eleitos. Em consequência, torna-se imperativo, num regime democrático, o controle dos políticos sobre as ações da burocracia, pois pode haver o falseamento das metas estabelecidas. E um exemplo disso é dado pelo problema da corrupção burocrática” (Araújo; Sanchez, 2005, p. 166).

O fortalecimento da *accountability* também se expressa por meio de mecanismos de transparência e participação social. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e as plataformas de dados abertos representam avanços significativos nesse campo. Nesse sentido, Carpes e Dal Bianco (2014, p. 50) destacam que a disponibilização de informações claras e relevantes sobre a gestão pública e a alocação de recursos configura-se como uma prática de responsabilidade na prestação de contas. Assim, a transparência é o elo que conecta a *accountability* horizontal à *accountability* vertical, permitindo que o cidadão atue como agente fiscalizador.

A *accountability* vertical, por sua vez, se manifesta nas eleições, na atuação da imprensa, nas organizações civis e nos instrumentos de participação social. Ferraz e Finan (2011, p.1278) demonstram que a divulgação dos resultados das auditorias realizadas pela CGU contribuiu para a redução significativa da incidência de corrupção em municípios auditados, especialmente naqueles em que o acesso à informação era mais limitado. Esse

resultado mostra que a publicidade das ações de controle estimula o voto informado e reforça a responsabilidade política dos governantes. Os autores também apontam que prefeitos em primeiro mandato desviam, em média, 27% menos recursos públicos que os em segundo mandato, revelando o impacto dos incentivos eleitorais na conduta dos agentes políticos.

Araújo e Sanchez (2005) reconhecem que, apesar dos avanços institucionais, os controles internos ainda enfrentam desafios importantes, como a insuficiência de recursos humanos qualificados, a cultura de baixa responsabilização e a sobreposição de competências entre órgãos. Esses obstáculos limitam a efetividade da *accountability* horizontal. Do ponto de vista da *accountability* vertical, também se observam limites: o distanciamento entre a população e os processos administrativos dificulta o acompanhamento contínuo e informado das políticas públicas.

Para que os mecanismos de controle funcionem de forma sinérgica, é necessário investir em educação cívica, acesso à informação e fortalecimento das instituições de fiscalização. A articulação entre as dimensões horizontal e vertical da *accountability* é fundamental para que a transparência e a responsabilização se traduzam em resultados concretos. Enquanto os órgãos de controle institucionalizam o acompanhamento técnico e jurídico das ações governamentais, o controle social e eleitoral garante a responsividade dos agentes públicos perante os cidadãos.

Nesse sentido, compreender como a *accountability* se estrutura e se desenvolve no contexto brasileiro torna-se essencial para avaliar o alcance e as limitações desses mecanismos na prática. A próxima seção aborda a trajetória da *accountability* no Brasil, destacando seus avanços institucionais, desafios que ainda persistem e o papel dos órgãos de controle na consolidação da governança democrática.

1.3 *Accountability* no Brasil: Evolução e Desafios

A questão da *accountability* na administração pública brasileira tornou-se cada vez mais relevante nas últimas décadas, especialmente após a redemocratização do país. O termo, embora amplamente utilizado, não possui tradução precisa para o português. Estudo realizado por Pinho e Sacramento (2009, *apud* Puccioni, 2019, p.22) demonstra que não há um equivalente direto em português capaz de abranger todas as dimensões do conceito, sendo necessário recorrer a expressões compostas como responsabilidade, obrigação de prestar contas e responsabilização. Segundo os autores, a *accountability* está relacionada à assunção de responsabilidades delegadas por um agente a outro, implicando o dever de prestar contas,

cujas avaliações podem resultar em processos de responsabilização. Assim, o conceito envolve não apenas a transparência e a prestação de contas, mas também a possibilidade de sanção e de responsabilização efetiva pelos atos praticados.

Nesse contexto, a literatura demonstra que o fortalecimento da *accountability* no Brasil se deu de forma gradual, acompanhando crises políticas e avanços institucionais. Puccioni (2019) destaca que o fortalecimento da *accountability* no Brasil ocorreu de forma gradual e reativa, acompanhando crises políticas e momentos de instabilidade institucional. Após um longo período de regime autoritário, a Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa de controle e responsabilização dos agentes públicos, introduzindo instrumentos de participação cidadã e fortalecendo órgãos como o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

[...] após um longo período de Regime Militar, havia, finalmente, a obrigatoriedade de prestação de contas pelos governantes e ainda a possibilidade de sofrerem sanções pelo descumprimento das leis e regras, isto é, a *accountability* começava a se desenvolver no Brasil” (Puccioni, 2019, p. 28).

O autor evidencia que a evolução institucional da *accountability* no país não seguiu um plano racional ou coerente, mas foi marcada por mudanças incrementais e respostas a crises políticas, como o impeachment de Fernando Collor e, mais recentemente, o processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff, nos quais os Tribunais de Contas exerceram papel central na responsabilização governamental. Segundo Puccioni (2019), esses episódios ilustram como a *accountability* brasileira se consolidou não apenas por meio de reformas legais, mas também pelo fortalecimento gradual das instituições de controle externo, em especial o Tribunal de Contas da União (TCU), que passou a desempenhar função estratégica na defesa da transparência e da probidade administrativa.

Dessa forma, o processo de fortalecimento da *accountability* está intimamente relacionado ao avanço democrático e à consolidação das instituições de controle. A promulgação da Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa na governança pública brasileira, marcada pela ampliação das competências do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, e pela criação de instrumentos de participação social, como a ação popular, o plebiscito, o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas.

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) representou outro marco importante nesse processo, impondo limites e condições à administração das receitas, despesas e endividamento público, além de reforçar os princípios

de transparência e responsabilização dos gestores. A LRF consolidou o dever de planejamento e de prestação de contas, inserindo a *accountability* como princípio estruturante da gestão fiscal no país. Conforme enfatiza Puccioni (2019, p.28), essa lei representou um marco relevante no desenvolvimento da *accountability* e na atuação dos Tribunais de Contas no Brasil, ao estabelecer critérios mais objetivos para o controle e a punição de irregularidades administrativas.

Nesse contexto, Ferreira (2019) destaca que o controle constitui um instrumento fundamental de governança pública, na medida em que possibilita à sociedade acompanhar e fiscalizar os atos do poder público, assegurando os princípios da legalidade, moralidade e transparência. O autor ressalta que, além de sua função fiscalizadora, o controle pode contribuir para o aprimoramento da gestão e dos serviços públicos, fortalecendo a *accountability* e a confiança social nas instituições:

[...] o controle constitui importante instrumento de governança pública, encarado como mecanismo que possibilita à sociedade acompanhar e fiscalizar os atos públicos, atendendo aos princípios da Administração Pública e da gestão [...] Ao fornecer suporte à gestão e segurança aos cidadãos quanto aos resultados das políticas públicas, o controle pode aumentar a transparência e a *accountability*, que são pilares da governança” (Ferreira, 2019, p. 199).

Essa concepção reforça que a *accountability* no Brasil não se limita à responsabilização e à punição, mas envolve também o fortalecimento institucional e a construção de práticas de governança democrática, baseadas na transparência, na ética e na cooperação entre órgãos públicos.

No âmbito da *accountability* horizontal, Braga (2019 p. 116) reconhece o papel central da Controladoria-Geral da União (CGU) como instância técnica responsável por monitorar e induzir a prestação de contas. O autor destaca que a rede de *accountability* atua diretamente sobre os agentes envolvidos na implementação das políticas, por meio de processos de monitoramento, avaliação e indução de comportamentos, o que pode gerar desafios de coordenação entre as instituições, uma vez que operam a partir de lógicas distintas.

Kerche (2009) contribui ao enfatizar que a *accountability*, para além do aspecto jurídico, envolve também uma dimensão política, na qual a pressão da opinião pública e a existência de mecanismos de transparência desempenham papel central para a responsabilização.

Esses avanços normativos e institucionais revelam que a consolidação da *accountability* no Brasil resulta de um processo histórico gradual, impulsionado por reformas

democráticas e por crises políticas que exigiram o aprimoramento das instituições de controle. Ainda assim, como observa O'Donnell (1991), as democracias latino-americanas, inclusive a brasileira, apresentam traços de democracia delegativa, caracterizados pela concentração de poder no Executivo e pela fragilidade das instituições de controle, o que limita a efetividade da responsabilização pública. Essa realidade reforça a importância de mecanismos formais e informais de *accountability* para equilibrar poderes e fortalecer a governança democrática.

Nesse contexto, observa-se também uma transformação relevante no equilíbrio institucional entre os Poderes no Brasil contemporâneo. A ampliação das emendas parlamentares ao orçamento federal, especialmente as chamadas transferências especiais conhecidas como emendas PIX, as emendas de bancada de execução obrigatória e as anteriormente denominadas emendas de relator, tem ampliado significativamente a capacidade de intervenção direta do Congresso Nacional na alocação de recursos públicos. Esse movimento indica um fortalecimento do protagonismo do Poder Legislativo no processo orçamentário, historicamente concentrado no Executivo no modelo de presidencialismo de coalizão brasileiro. Como destacam pesquisadores da área de política legislativa e orçamento público, o conjunto dessas mudanças institucionais têm ampliado o poder de agenda e de alocação de recursos do Congresso Nacional, conferindo ao Legislativo um papel mais ativo na formulação e na implementação de políticas públicas (Freitas; Almeida; Oreiro, 2023). Assim, pode-se afirmar que o Congresso passou a exercer um protagonismo institucional inédito desde o início do atual período democrático⁵.

Em síntese, os Tribunais de Contas representam uma das engrenagens fundamentais da *accountability* no Brasil, exercendo papel de fiscalização, sanção e orientação administrativa. Todavia, persistem desafios ligados à autonomia, à efetividade das decisões e à transparência de suas próprias práticas, o que reforça a necessidade de investigações empíricas sobre seu funcionamento.

No contexto brasileiro, os mecanismos de controle interno (como as controladorias e auditorias) e de controle externo (como os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo) configuram a estrutura institucional que, em tese, assegura a responsabilização dos gestores

⁵ A ampliação do poder orçamentário do Congresso Nacional está associada, entre outros fatores, à aprovação de reformas institucionais que fortaleceram as emendas parlamentares, como a Emenda Constitucional nº 86/2015, que instituiu a execução obrigatória das emendas individuais, e a Emenda Constitucional nº 100/2019, que tornou obrigatória a execução das emendas de bancada. Além disso, as chamadas emendas de relator (RP9), amplamente utilizadas nos anos recentes, reforçaram a influência do Legislativo na distribuição de recursos, ainda que posteriormente tenham sido objeto de questionamento e limitação pelo Supremo Tribunal Federal em razão de problemas de transparência e controle.

públicos. Entretanto, como demonstra Arantes (2011), a efetividade desses mecanismos é variável, sendo influenciada por fatores políticos, institucionais e sociais.

A literatura indica que a *accountability* é um processo complexo e multidimensional, dependente da interação entre diversos atores. No Brasil, os avanços institucionais pós-1988 constituem conquistas relevantes, mas persistem desafios significativos, especialmente quanto à autonomia e à capacidade dos órgãos de controle de atuar de forma imparcial e efetiva.

Nesse contexto, os estudos sobre *accountability* e Tribunais de Contas podem ser organizados em quatro eixos principais:

1. Dimensão conceitual e teórica: O'Donnell (1998a; 1998b) diferencia *accountability* vertical e horizontal, ressaltando a importância da atuação de instituições de controle no equilíbrio democrático.
2. Institucionalização dos mecanismos de controle: Arantes (2011) destaca a interdependência entre órgãos e o ambiente político, apontando que a efetividade da *accountability* depende da capacidade concreta de atuação institucional.
3. Atuação prática dos Tribunais de Contas: Ferraz (1999, p.161) observa que os Tribunais de Contas devem “servir de substrato para o exercício da função pedagógica [...] ao sugerir medidas corretivas aos órgãos e entidades fiscalizadas, almejando o incremento da eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos”, evidenciando sua função educativa.
4. Articulação entre *accountability*, governança e transparência: Ferreira (2019) destaca que o controle público contribui para a efetividade das políticas públicas, enquanto Kerche (2009) ressalta a pressão da sociedade e a importância da transparência para a responsabilização.

A incorporação dessas perspectivas demonstra que a *accountability* no Brasil vai além da punição de irregularidades, envolvendo fortalecimento institucional, práticas de governança democrática e promoção de transparência e ética administrativa.

Em síntese, os mecanismos de controle interno e externo, articulados com a *accountability* horizontal e vertical, são pilares da governança democrática, mas enfrentam desafios como politização, desigualdade regional e limitações técnicas

Encerrando esta seção, observa-se que, embora o arcabouço normativo e institucional brasileiro seja robusto, persistem desafios que impactam a efetividade das decisões.

2 DISCUSSÃO: *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL — AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS

A análise teórica apresentada até aqui evidencia que os mecanismos de controle interno e externo no Brasil desempenham papel central na consolidação da governança democrática e da *accountability*. Entretanto, a literatura demonstra que a existência de um amplo aparato institucional não tem sido suficiente para assegurar a efetividade desses mecanismos, persistindo desafios relacionados à fragmentação institucional, à politização e às desigualdades de capacidade técnica entre os órgãos de controle.

A partir dessas constatações, esta seção amplia a discussão ao situar o papel dos Tribunais de Contas estaduais dentro do panorama nacional da *accountability*, buscando compreender como as condições estruturais e políticas do sistema brasileiro de controle influenciam a efetividade das práticas de fiscalização e responsabilização. O objetivo é relacionar os resultados identificados na literatura analisada com as reflexões teóricas apresentadas nas seções anteriores, identificando convergências, lacunas e possíveis caminhos de aprimoramento institucional.

2.1 Estrutura Multiagências e Fragmentação Institucional

O modelo de controle público brasileiro é caracterizado por um conjunto diversificado de instituições com atribuições distintas de fiscalização e responsabilização. Entre elas, destacam-se os Tribunais de Contas, a Controladoria-Geral da União (CGU), os órgãos de controle interno dos entes federativos, o Ministério Público, além do Poder Legislativo em suas diversas esferas. Essa multiplicidade institucional representa, ao mesmo tempo, um avanço democrático e um desafio organizacional.

O'Donnell (1998a; 1998b) já havia ressaltado a importância das agências de *accountability* horizontal como instrumentos capazes de limitar abusos e zelar pelo cumprimento da legalidade. Contudo, a experiência brasileira demonstra que a existência de múltiplas instituições de controle não assegura, por si só, uma responsabilização efetiva. Pelo contrário, a fragmentação institucional pode gerar sobreposição de competências, disputas por protagonismo e lacunas de fiscalização em áreas sensíveis da gestão pública (Speck, 2000; Taylor, 2019).

Assim, a *accountability* no Brasil convive com o paradoxo de possuir um aparato institucional robusto em termos normativos, mas de efetividade limitada quando observados os resultados práticos de suas ações. Como destaca Taylor (2019, p. 1314), a mera existência

de instituições de controle não é suficiente para garantir sua efetividade, sendo necessário um arranjo institucional coerente que articule mecanismos de responsabilização, transparência e vontade política.

A análise da literatura evidencia que a multiplicidade de instituições responsáveis pelo controle da administração pública brasileira representa um importante avanço em termos democráticos, pois amplia os mecanismos de fiscalização e reduz a concentração das funções de controle em um único órgão. Contudo, a literatura demonstra que esse fortalecimento institucional não foi acompanhado pelo desenvolvimento de mecanismos permanentes de coordenação capazes de integrar a atuação das diferentes agências responsáveis pela *accountability*. Como consequência, observa-se que a coexistência de múltiplas instituições, embora potencialmente benéficas, produz efeitos ambíguos: ao mesmo tempo em que amplia a capacidade estatal de fiscalização, favorece a sobreposição de competências, conflitos institucionais e dificuldades no compartilhamento de informações.

Sob essa perspectiva, o principal desafio da *accountability* no Brasil não reside na ausência de instituições de controle, mas na limitada integração entre elas, fator que compromete a efetividade do sistema e reduz sua capacidade de produzir respostas coordenadas diante das irregularidades administrativas. Nesse sentido, a literatura analisada sugere que o fortalecimento da *accountability* depende menos da ampliação das estruturas de fiscalização e mais da capacidade de articulação entre as instituições responsáveis pelo controle. Essa constatação reforça a hipótese desta pesquisa de que a cooperação interinstitucional constitui um elemento determinante para ampliar a efetividade dos mecanismos de controle e fortalecer a governança democrática.

Apesar desse potencial normativo, o sistema brasileiro de *accountability* ainda revela dificuldades de coordenação entre suas múltiplas agências, o que frequentemente resulta em sobreposições, lacunas de fiscalização e ineficiência nas respostas institucionais. Nesse contexto, a análise da estrutura multiagências de controle torna-se fundamental para compreender os desafios da *accountability* horizontal no país.

2.1.1 Estrutura Multiagências de Controle e *Accountability* Horizontal

A estrutura de controle público no Brasil caracteriza-se pela atuação de múltiplas instituições responsáveis pela fiscalização e responsabilização da administração pública, configurando um amplo sistema de *accountability* horizontal entre órgãos estatais. Nesse arranjo, diferentes instituições exercem funções de controle em diversas esferas

governamentais, incluindo os Tribunais de Contas, as controladorias, o Ministério Público, o Poder Judiciário e órgãos policiais, além de entidades especializadas em supervisão econômica e financeira.

No âmbito federal, por exemplo, a Constituição e leis infraconstitucionais preveem a participação de instituições como a Receita Federal, Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários, Conselho de Atividades Financeiras (COAF), Departamento de Recuperação de Ativos (DRCI), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Polícia Federal, CGU, Advocacia-Geral da União (AGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público Federal (MPF) e o próprio Judiciário, entre outros. Cada entidade possui competências legais específicas e atua de forma relativamente autônoma dentro do seu mandato institucional, compondo um mosaico de órgãos de controle que visa prevenir e responsabilizar por ilícitos ou mau uso de recursos públicos.

Essa pluralidade de órgãos reflete a intenção do constituinte de 1988 de criar um sistema robusto e difuso de fiscalização em todos os níveis federativos, União, estados e municípios, assegurando freios e contrapesos mútuos e ampla cobertura sobre a gestão pública. Conforme destacam Borba e Pantoja (2021, p. 211-212), que a estrutura do controle externo brasileiro é caracterizada por sua natureza multifacetada e interdependente, o que exige uma atuação cooperativa entre as diferentes instâncias, a fim de evitar sobreposições e lacunas no processo de fiscalização. Trata-se, portanto, de um modelo de controle horizontal, no qual distintas instituições do Estado vigiam umas às outras, reforçando a qualidade da democracia e a legitimidade da gestão pública. O'Donnell (1998a;1998b) denominou de *accountability* horizontal esse arranjo em que órgãos estatais autônomos fiscalizam e responsabilizam os agentes públicos, em complemento ao controle vertical exercido pelos cidadãos via eleições. No Brasil, os Tribunais de Contas destacam-se como instituições centrais desse arranjo: são órgãos técnicos, de natureza híbrida (fiscalizatória e judicante), auxiliares do Legislativo, com a missão de controlar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência do gasto público. Ao lado deles, as controladorias internas (no Executivo) monitoram a gestão governamental, e o Ministério Público e Judiciário garantem a persecução de ilícitos e a sanção de agentes por meio de ações penais e de improbidade, formando um verdadeiro ecossistema multiagencial de controle.

Essa estrutura multiagências traz, em teoria, diversas vantagens para a *accountability*: especialização das instituições em suas respectivas áreas (por exemplo, o TCU no controle de contas, a CGU na auditoria interna, o MP na esfera judicial), independência funcional que dificulta a captura política de todo o sistema e possibilidade de atuação concorrente, o que

amplia as chances de detecção de irregularidades. No entanto, o funcionamento paralelo e, por vezes, fragmentado dessas várias instâncias também gera desafios significativos. Como observa Lima (2021, p. 23), o sistema de controle público brasileiro, embora amplo e diversificado, ainda apresenta limitações quanto à integração efetiva entre suas instituições, o que pode resultar em sobreposições, lacunas e perda de eficiência.

Em conjunto, os estudos analisados demonstram que a estrutura multiagências constitui uma característica essencial do modelo brasileiro de *accountability* horizontal. Contudo, sua efetividade depende da capacidade de articulação entre as instituições responsáveis pelo controle. Assim, a pluralidade institucional, embora fortaleça os mecanismos de fiscalização sob o ponto de vista normativo, somente produzirá resultados mais consistentes quando acompanhada de mecanismos permanentes de cooperação e compartilhamento de informações, capazes de evitar sobreposições e ampliar a eficiência do sistema de controle.

2.1.2 Impactos da Fragmentação Institucional na *Accountability* e na Governança

A atuação simultânea de múltiplas agências de controle sobre objetos semelhantes pode gerar sobreposições de competência e dificuldades de coordenação institucional. Diversos estudos indicam que a ausência de mecanismos eficazes de integração entre os órgãos responsáveis pela fiscalização reduz a eficiência e a efetividade do sistema de controle público. Para Falcão (2021, p. 259), a existência de múltiplas instituições com competências sobrepostas tende a provocar dispersão de esforços e reduzir a eficiência no combate a ilícitos.

Nesse contexto, a atuação não coordenada sobre os mesmos fatos jurídicos pode produzir duplicidade de ações, lacunas de responsabilização e conflitos entre instituições de controle. Borba; Pantoja, 2021, p. 211, explicam que a sobreposição de competências entre as Cortes de Contas pode resultar tanto em redundância e desperdício de esforços quanto em omissões, especialmente quando uma instituição presume que a outra já atuou.

A existência de múltiplas autoridades fiscalizadoras também pode produzir impactos sobre a governança pública. Para gestores e responsáveis auditados, responder simultaneamente a diferentes órgãos implica lidar com procedimentos paralelos e critérios variados de fiscalização, o que pode dificultar a cooperação com investigações e a implementação de medidas corretivas. Segundo Falcão (2021, p. 260), a ausência de coordenação entre as instituições de controle, além de impor ônus ao gestor público, pode fragilizar os resultados das apurações e comprometer a efetividade das sanções.

Outro efeito da fragmentação institucional refere-se à negociação de acordos de leniência e colaboração. Em diversos casos, empresas e indivíduos acabam firmando acordos separados com diferentes órgãos, como controladorias, ministérios públicos e autoridades concorrenciais, sem que exista um mecanismo plenamente consolidado de harmonização de efeitos jurídicos. Esse cenário pode gerar insegurança jurídica e incentivos conflitantes entre as instituições responsáveis pelo *enforcement* das normas anticorrupção (Falcão, 2021).

A inexistência de um mecanismo legal de coordenação obrigatória faz com que cada instituição atue estritamente dentro de seu mandato, sem que haja uma clara hierarquia ou divisão de trabalhos. Para Falcão (2021, p. 260), as instituições de controle tendem a atuar de forma isolada, seguindo seus próprios fluxos de trabalho, sem dispor de mecanismos permanentes de comunicação e compartilhamento de informações, o que limita a eficiência coletiva do sistema. Assim, informações e evidências obtidas por um órgão não são automaticamente compartilhadas com os demais, e cada investigação segue seu próprio ritmo, o que reduz o impacto global das políticas de controle e integridade.

Um exemplo concreto dos efeitos negativos dessa fragmentação é apresentado por Borba e Pantoja (2021), ao relatarem um caso de conflito de competência entre o TCU e um Tribunal de Contas estadual. Segundo os autores, o TCU realizou uma auditoria extensa em um convênio que envolvia recursos federais e estaduais, identificando indícios de superfaturamento próximos a um milhão de reais; entretanto, ao final, concluiu que apenas uma pequena parcela do valor estava sob sua jurisdição, encaminhando o restante ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Esse episódio evidencia que a ausência de coordenação entre as Cortes de Contas pode tornar o processo de controle mais lento e menos efetivo, além de gerar desperdício de esforços técnicos e aumentar o risco de impunidade.

Do ponto de vista sistêmico, a ausência de coordenação estratégica também dificulta a formulação de políticas integradas de combate à corrupção e melhoria da gestão. Falcão (2021, p. 261) menciona estudos que, há mais de uma década, já apontavam a baixa integração entre as agências anticorrupção no Brasil. Segundo o autor, a diversidade institucional, a sobreposição de mandatos e a ausência de canais estáveis de cooperação entre as instituições dificultam a consolidação de uma estratégia nacional coerente de enfrentamento à corrupção. Além disso, até 2019, esses estudos indicavam a existência de poucos esforços contínuos voltados à coordenação de prioridades ou ao desenvolvimento de estratégias unificadas de controle, com exceção de iniciativas pontuais e operações específicas (Laforge, 2017, apud Falcão, 2021).

Essa realidade começou a se alterar com experiências de cooperação interinstitucional, como as forças-tarefa formadas em grandes investigações. A Operação Lava Jato, iniciada em 2014, demonstrou que a atuação conjunta de instituições como Ministério Público Federal, Polícia Federal, Receita Federal e outros órgãos pode ampliar significativamente a efetividade das investigações. Conforme observa Falcão (2021, p. 260), a experiência da Operação Lava Jato demonstrou que a cooperação entre instituições autônomas pode potencializar de forma significativa a efetividade do controle e da persecução de ilícitos.

Apesar desses avanços pontuais, a fragmentação institucional continua impondo limites relevantes à efetividade da *accountability*. Ela pode gerar insegurança jurídica, conflitos interinstitucionais, duplicidade de fiscalizações e lacunas de responsabilização, afetando não apenas o combate à corrupção, mas também a qualidade da governança pública.

Esse cenário ganhou novos contornos durante a crise provocada pela COVID-19. A pandemia representou um teste de estresse institucional para o sistema de controle brasileiro, diante da necessidade de acompanhar rapidamente grandes volumes de gastos emergenciais. Conforme observa Lima (2021, p. 20-21), as instituições de controle responderam de maneira ágil à crise, adaptando-se às novas condições de trabalho e redirecionando o foco de suas ações.

Os Tribunais de Contas adotaram mecanismos como sessões virtuais, auditorias remotas e reorganização de seus planos de fiscalização para acompanhar os gastos emergenciais (Lima, 2021). Em alguns casos, observou-se também uma atuação mais preventiva e orientadora. Segundo Lima (2021, p. 202), diversos tribunais passaram a atuar em tempo real no acompanhamento de políticas públicas, fortalecendo a dimensão pedagógica do controle.

Durante esse período, diversos tribunais ampliaram iniciativas de transparência digital, criando portais específicos, painéis de dados e instrumentos de comunicação com gestores e cidadãos (Lima, 2021). Essas medidas contribuíram para reforçar o controle social e a transparência no uso de recursos públicos extraordinários.

A pandemia também estimulou algumas iniciativas de cooperação interinstitucional. Em 2020 foi firmado um protocolo de cooperação entre o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União para o compartilhamento de informações em acordos de leniência, com o objetivo de evitar sobreposição de atuações e reduzir conflitos institucionais. Como destaca Falcão (2021, p. 261), a ausência de coordenação entre as instituições pode gerar insegurança jurídica, conflitos interinstitucionais,

sobreposição de atuações, lacunas na atuação estatal, além de situações de impunidade e desproporcionalidade na aplicação de sanções, o que compromete a efetividade do controle.

Apesar desses avanços, a estrutura institucional do sistema de controle brasileiro permaneceu inalterada. A cooperação observada durante a pandemia ocorreu principalmente por adaptações pragmáticas diante da crise, e não por mudanças estruturais no desenho institucional. Assim, persistem diferenças significativas de capacidade técnica, recursos e cultura organizacional entre os diversos órgãos de controle.

Diante desse contexto, a literatura recente aponta diversos caminhos para aperfeiçoar o sistema de controle brasileiro e reduzir os efeitos da fragmentação institucional. Um dos enfoques mais recorrentes é a institucionalização de mecanismos permanentes de cooperação entre as agências de controle, por meio de protocolos formais, redes de intercâmbio de informações e sistemas compartilhados de dados.

Nesse sentido, Falcão (2021, p. 262) destaca a importância da criação de bases nacionais integradas sobre sanções administrativas, empresas inidôneas e resultados de auditorias, permitindo maior coordenação entre instituições e evitando retrabalho.

Outra proposta frequentemente discutida refere-se à criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, inspirado em modelos institucionais como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público. Segundo Ferreira Júnior (2021, p. 48), esse órgão desempenharia funções de coordenação e normatização, sem comprometer a autonomia decisória dos tribunais, ao mesmo tempo em que contribuiria para maior unidade e coerência no sistema de controle externo.

Além disso, a experiência da pandemia demonstrou que os tribunais que já dispunham de sistemas eletrônicos de tramitação e de uma cultura voltada à inovação tecnológica conseguiram se adaptar de forma mais rápida e eficiente às novas condições (Lima, 2021, p. 205). Assim, expandir o uso de processos eletrônicos, auditorias em tempo real, análise de dados e inteligência artificial nas auditorias financeiras e operacionais contribuiria para um controle em rede mais ágil, integrado e preventivo.

Em síntese, as propostas convergem para a construção de um sistema de controle mais integrado e cooperativo. O objetivo não é eliminar a pluralidade institucional existente, mas fortalecer mecanismos de coordenação que permitam transformar essa diversidade em um elemento de complementaridade, e não de dispersão.

Como destaca Ferreira Júnior (2021, p. 49-50), é necessário repensar as instituições de controle em direção a um modelo contemporâneo de atuação, caracterizado por uma

abordagem preventiva, orientada a resultados e estruturada em rede, de modo a responder às demandas de uma administração pública cada vez mais complexa.

Os estudos analisados convergem ao demonstrar que a fragmentação institucional constitui um dos principais obstáculos ao fortalecimento da *accountability* no Brasil. Embora cada órgão exerça competências específicas previstas constitucionalmente, a ausência de mecanismos permanentes de coordenação reduz a eficiência coletiva do sistema de controle. Essa realidade evidencia que a simples ampliação das estruturas fiscalizatórias não garante melhores resultados na prevenção da corrupção ou na responsabilização dos agentes públicos.

Ao contrário, a literatura indica que o fortalecimento da *accountability* depende cada vez mais da integração entre instituições, do compartilhamento de informações, da harmonização de procedimentos e da construção de estratégias conjuntas de fiscalização. Dessa forma, a efetividade da governança pública passa a depender não apenas da atuação isolada de cada órgão, mas da capacidade do sistema de funcionar como uma rede articulada de controle.

2.2 Principais Instituições de Controle no Brasil

A Controladoria-Geral da União (CGU) consolidou-se, especialmente após a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), como o principal órgão de controle interno do Poder Executivo federal, com papel estratégico na promoção da transparência, integridade e ética pública. A LAI ampliou o direito dos cidadãos ao acesso a informações públicas e atribuiu à CGU a responsabilidade de monitorar e orientar os órgãos federais quanto ao cumprimento dessa norma.

Com isso, a CGU passou a exercer um papel pedagógico dentro da administração pública: mais do que punir, busca prevenir irregularidades e fomentar uma cultura de integridade. Como destaca a própria instituição (Brasil, 2023, p. 07), o controle interno deve ser entendido como um instrumento voltado ao aprimoramento da gestão, e não apenas como um mecanismo de correção de falhas. Exemplo disso é o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (SITAI), que integra políticas de integridade, ouvidorias e gestão da transparência em todos os ministérios, modelo no qual transparência e integridade são pilares complementares da boa governança.

Contudo, a CGU possui limitações coercitivas: por se tratar de um órgão do Executivo, não detém poder judicante, o que a impede de aplicar sanções penais ou de afastar servidores, cabendo-lhe encaminhar indícios de irregularidades ao Ministério Público ou propor medidas

administrativas. Assim, sua atuação é predominantemente preventiva e orientadora, alinhada à noção de *compliance* público.

Entre as medidas recentes, destaca-se a Portaria nº 1.213/2025, que fortalece a integridade nas contratações públicas ao exigir programas de *compliance* como critério de desempate em licitações e requisito para reabilitar empresas sancionadas. Na ocasião de seu lançamento, a diretora de Promoção e Avaliação de Integridade Privada da CGU, Cristine Ganzenmüller, afirmou que a norma representa um marco na promoção da cultura de integridade no país, ao reforçar a relevância da implementação de programas de integridade consistentes e efetivos (Brasil, 2025).

A literatura indica, portanto, que a efetividade da CGU decorre menos do exercício de funções repressivas e mais de sua capacidade de induzir práticas de integridade e aperfeiçoar os mecanismos preventivos de controle. Essa atuação evidencia que a *accountability* contemporânea não se limita à responsabilização posterior, mas incorpora instrumentos voltados à prevenção de irregularidades e ao fortalecimento da governança pública.

No âmbito do controle externo, o Tribunal de Contas da União (TCU) exerce papel de órgão fiscalizador independente, responsável por controlar as contas da União e avaliar a legalidade, legitimidade e economicidade do gasto público. Diferentemente da CGU, o TCU possui competência sancionatória, podendo aplicar multas, determinar a restituição de valores e declarar a inidoneidade de gestores e empresas. Suas decisões, dotadas de eficácia vinculante, configuram um instrumento central da *accountability* horizontal no Brasil.

Durante a pandemia de COVID-19, o TCU passou por um processo acelerado de modernização e digitalização para acompanhar os gastos emergenciais e assegurar a continuidade do controle. Segundo Lima (2021, p. 21), as Cortes de Contas demonstraram agilidade e capacidade de adaptação ao implementarem julgamentos virtuais, auditorias remotas e regimes de teletrabalho, conseguindo manter a efetividade de sua atuação fiscalizadora mesmo em um contexto de crise

Estudos recentes também reconhecem a relevância dessas transformações. Zymler, Alves e Fernandes (2021, p. 187) observam que a experiência do TCU durante a pandemia contribuiu para a consolidação de um modelo de controle mais flexível e responsivo, capaz de equilibrar o rigor da fiscalização com a colaboração junto aos gestores públicos. Essa postura demonstra que, mesmo diante de restrições operacionais, o Tribunal manteve sua função essencial de proteger o erário e aprimorar a governança pública, reforçando sua posição como referência no sistema de controle federal.

No pós-pandemia, muitas inovações foram incorporadas de forma permanente à rotina do Tribunal. Em 2022, o TCU institucionalizou uma política de teletrabalho parcial e integral para seus servidores, estabelecendo regras claras (como disponibilidade em horário de expediente e metas de produtividade) para garantir que a eficiência observada no trabalho remoto se mantivesse. Essa iniciativa reflete uma tendência de modernização do órgão, valorizando resultados e flexibilidade sem prejudicar o controle. Além das inovações tecnológicas e de gestão, o TCU tem buscado ampliar a visão sobre seu mandato, indo além da detecção de irregularidades *ex post* para atuar também de forma preventiva e orientativa. A cooperação com outros atores de controle ganhou destaque nesse contexto.

A multiplicidade de órgãos de fiscalização no Brasil pode gerar sobreposição de competências e esforços duplicados, o que demanda coordenação institucional. Falcão (2021) enfatiza que o combate à corrupção envolve competências de diferentes órgãos e instituições brasileiras, sendo essencial a cooperação e a coordenação entre elas, de modo a evitar a sobreposição de investigações e a aplicação múltipla de sanções pelos mesmos atos ilícitos. O autor também destaca que a ausência de coordenação reduz a efetividade do sistema de enfrentamento à corrupção no país, o que torna indispensável o aperfeiçoamento dos fluxos de trabalho, aliado ao compartilhamento de informações e evidências entre as instituições.

Em resposta a esse desafio, o TCU aderiu a redes de controle e iniciativas conjuntas de prevenção. Uma das principais foi a criação, em 2021, do *Programa Nacional de Prevenção à Corrupção* (PNPC)⁶ em parceria com a Controladoria-Geral da União, as controladorias estaduais e os Tribunais de Contas estaduais, visando avaliar vulnerabilidades e recomendar melhorias de integridade nas organizações públicas.

Os estudos analisados demonstram que a evolução recente do TCU revela uma mudança gradual no paradigma do controle externo. Sem abandonar sua função fiscalizatória e sancionatória, a instituição passou a incorporar estratégias preventivas, tecnológicas e cooperativas, aproximando-se de um modelo de *accountability* voltado não apenas à punição de irregularidades, mas também ao aperfeiçoamento da gestão pública.

No âmbito dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), o cenário é heterogêneo e traz desafios próprios à imparcialidade e efetividade do controle. Estudos indicam que práticas institucionais variam significativamente entre cortes estaduais, refletindo diferentes lógicas

⁶ O Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC) integra a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), coordenado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU). O programa tem como objetivo fortalecer a integridade, prevenção à corrupção e redução de riscos de fraude nos órgãos públicos, por meio de auditorias preventivas, indicadores de integridade e capacitação de servidores.

organizacionais que podem dificultar a atuação isenta. Por exemplo, Lino e Aquino (2020, p. 225) analisam que práticas organizacionais inadequadas podem ser sustentadas e legitimadas por estratégias de poder em contextos institucionais marcados por lógicas divergentes e conflitantes, como ocorre em alguns Tribunais de Contas brasileiros, o que contribui para a reprodução de condutas organizacionais inadequadas em determinados TCEs.

Em alguns estados, os Tribunais de Contas contam com corpo técnico profissionalizado e atuação relativamente autônoma; em outros, sofrem influência política acentuada, o que compromete a imparcialidade e a credibilidade de suas decisões. Um ponto crítico é o processo de nomeação dos conselheiros — membros dos colegiados responsáveis por julgar as contas públicas. Duas das três vagas são indicadas pelos Legislativos estaduais e uma pelo governador, o que historicamente abriu espaço para nomeações de natureza político-partidária.

De acordo com o levantamento realizado pela Transparência Brasil, Sakai e Paiva (2016) apontam que os Tribunais de Contas brasileiros são ocupados majoritariamente por ex-políticos de carreira, muitos dos quais integram grupos políticos locais, havendo ainda casos de figuras públicas com reputação questionável

O relatório aponta que 80% dos 233 conselheiros em exercício haviam ocupado cargos eletivos ou de alto escalão na administração pública; 31% possuíam parentesco político; e 23% respondiam a processos ou já haviam recebido punição na Justiça ou nos próprios tribunais. Esses números revelam uma preocupante promiscuidade entre política e controle, sugerindo que a composição dos Tribunais de Contas pode comprometer sua autonomia e imparcialidade institucional.

Em síntese, a pesquisa evidencia que o problema não é pontual, mas estrutural: indicações baseadas em critérios políticos e vínculos familiares minam a independência dos órgãos de controle, comprometendo sua legitimidade como instâncias de *accountability* e fiscalização.

Um caso emblemático das fragilidades estruturais dos Tribunais de Contas ocorreu no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Em março de 2017, a Polícia Federal, no âmbito da Operação Quinto do Ouro, prendeu cinco dos sete conselheiros da Corte, entre eles o então presidente Aloysio Neves, sob suspeita de participar de um esquema de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo o pagamento de propinas em contratos de obras públicas (Alessi, 2017). Segundo as investigações, os conselheiros cobrariam cerca de 1% de propina sobre o valor dos contratos, “fazendo vista grossa” a irregularidades nas licitações e prestações de contas (Alessi, 2017).

Esse episódio ilustra de forma contundente os riscos da politização e da captura institucional nos órgãos de controle, quando os mecanismos de *accountability* interna e externa não são suficientes para prevenir abusos. O caso do TCE-RJ reforça o diagnóstico já apontado por Sakai e Paiva (2016), segundo o qual as indicações políticas e a falta de critérios técnicos na composição das Cortes comprometem sua imparcialidade e corroem a confiança pública.

A falta de imparcialidade decorrente do predomínio de indicações políticas compromete o papel fiscalizador que essas instituições deveriam exercer. Além disso, há grande disparidade de capacidades técnicas e estruturais entre os Tribunais de Contas estaduais: enquanto alguns dispõem de corpo técnico numeroso, sistemas modernos de auditoria e práticas de fiscalização preventiva, outros enfrentam carências de pessoal, infraestrutura e qualificação técnica (Lino; Aquino, 2018, p. 112).

Segundo os autores, as diferenças de recursos, rotinas de trabalho e grau de autonomia institucional influenciam diretamente a qualidade e a efetividade das auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas estaduais (Lino; Aquino, 2018, p. 115). Essa assimetria se reflete na própria efetividade do controle externo, resultando em cortes de contas que atuam de forma proativa e outras que acumulam processos sem julgamento ou decisões de baixo impacto para a gestão pública.

Diante desse quadro, diferentes propostas de reforma têm sido discutidas, especialmente no âmbito do Congresso Nacional. Entre elas, destaca-se a PEC 329/2013, que propõe alterar a forma de composição dos Tribunais de Contas, eliminando indicações estritamente políticas e submetendo conselheiros e ministros de contas à supervisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Tal mudança buscaria equiparar esses cargos, em termos de controle disciplinar, aos magistrados do Poder Judiciário, criando um padrão nacional de integridade e responsabilidade (Ferreira Júnior, 2021, p. 47-48).

Embora ainda não aprovada, a proposta expressa o consenso crescente de que é necessário fortalecer a profissionalização, a transparência e a imparcialidade dessas instituições. Paralelamente às discussões legislativas, iniciativas internas do próprio sistema de contas, lideradas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB), têm buscado aprimorar a governança e a padronização institucional. Entre essas iniciativas destaca-se o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), um referencial de avaliação institucional que estabelece indicadores de desempenho e boas práticas para os TCs, com o

objetivo de reduzir as assimetrias regionais e elevar a efetividade do controle externo (Atricon, 2015).

A literatura converge ao demonstrar que os Tribunais de Contas estaduais ocupam posição estratégica no sistema brasileiro de *accountability*. Entretanto, sua contribuição para a governança pública permanece condicionada ao fortalecimento da autonomia institucional, à adoção de critérios técnicos na composição de seus colegiados e à redução das desigualdades estruturais existentes entre as diferentes Cortes de Contas. Assim, mais do que ampliar competências, o desafio consiste em aperfeiçoar a qualidade institucional dessas organizações para que possam exercer plenamente seu papel constitucional de fiscalização e responsabilização.

O Ministério Público (MP) brasileiro constitui uma instituição de controle fundamental, com a particularidade de ser autônoma e não subordinada a qualquer dos três Poderes. Desde a Constituição de 1988, o MP conquistou independência funcional e a missão de defender a ordem jurídica, os direitos coletivos e o patrimônio público, atuando tanto na esfera criminal, por exemplo, no combate à corrupção, quanto na cível e administrativa.

Entretanto, estudos recentes apontam limitações estruturais quanto à prestação de contas e à *accountability* interna e externa de seus membros. Conforme Siqueira e Breckenfeld (2021, p. 04),

[...] o desenho institucional do Ministério Público brasileiro, especialmente no que se refere à falta de mecanismos suficientes de *accountability* para com seus promotores, se demonstrou como um fator decisivo para o desenvolvimento do ativismo judiciário de membros do Ministério Público frente às operações recentes de combate à corrupção, e as arbitrariedades decorrentes de tal fenômeno, especialmente em relação à operação Lava-Jato.

Essa constatação evidencia que a ausência de freios e contrapesos efetivos possibilitou práticas mais politizadas de certos procuradores em grandes operações, reforçando a necessidade de instrumentos de controle externo e interno mais robustos. O principal avanço nesse sentido foi a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), pela Emenda Constitucional nº 45/2004, destinado a exercer supervisão administrativa e disciplinar sobre todos os ramos do MP, promovendo maior transparência e observância dos deveres funcionais de seus membros.

O colegiado do CNMP compõe-se de 14 integrantes, incluindo procuradores de diversas instâncias do Ministério Público, bem como representantes da sociedade civil (indicados pela OAB) e dos três Poderes, buscando, em tese, equilibrar perspectivas internas e

externas. Na prática, contudo, a predominância de membros oriundos das próprias carreiras do MP levanta questionamentos sobre corporativismo e possíveis decisões complacentes. Apesar dessas limitações, o CNMP tem atuado de forma contínua para responder a desvios de conduta, instaurando processos disciplinares, editando resoluções sobre transparência e gestão ministerial e promovendo mudanças graduais na cultura institucional.

A existência do Conselho trouxe maior visibilidade às ações do Ministério Público, obrigando-o a prestar contas publicamente de seus atos administrativos. Casos emblemáticos de punição a membros do MP por comportamentos antiéticos ou abusos demonstram que mecanismos de *accountability* efetivos vêm sendo aplicados (Brasil, CNMP, 2025). Ainda assim, críticos apontam que o controle exercido pelo CNMP nem sempre se mostra suficientemente rigoroso, e propostas legislativas periódicas sugerem ampliar a participação de membros externos para aumentar a independência do órgão em relação à própria corporação.

Além da função correicional, o CNMP vem expandindo sua atuação para fomentar boas práticas no âmbito ministerial. Um exemplo marcante é a parceria firmada com o TCU em 2025, voltada ao fortalecimento de programas de integridade e ao controle preventivo no país. Esse acordo de cooperação técnica, publicado em setembro de 2025, prevê ações conjuntas baseadas no Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC) e na plataforma e-Prevenção⁷, sistema de autoavaliação de riscos desenvolvido no âmbito dos Tribunais de Contas. (Brasil, TCU, 2021a). Por meio da parceria⁸, o CNMP compromete-se a incentivar que todos os ramos do Ministério Público implementem programas internos de integridade e aprimorem seus mecanismos preventivos, enquanto o TCU disponibiliza acesso a dados, diagnósticos e capacitações técnicas sobre controle preventivo. (Brasil, TCU, 2021b).

Trata-se de uma iniciativa inovadora que integra o Ministério Público à rede de controle preventivo, aproximando-o das metodologias já adotadas por Tribunais de Contas e controladorias. Essa cooperação interinstitucional reflete uma mudança de paradigma: o combate à corrupção e a promoção da probidade administrativa passam a incluir medidas proativas, como *compliance*, auditorias preventivas e programas de integridade, além das ações punitivas tradicionais. Ao se engajar nesse esforço, o CNMP demonstra que o

⁷ O e-Prevenção é uma plataforma eletrônica desenvolvida no âmbito dos Tribunais de Contas, utilizada para autoavaliação de riscos e monitoramento de práticas de integridade em órgãos públicos. O sistema gera diagnósticos, indicadores e relatórios que subsidiem ações preventivas e reforcem a governança e a *accountability* institucional.

⁸ A parceria CNMP-TCU refere-se ao acordo de cooperação técnica celebrado em setembro de 2025, que prevê ações conjuntas de prevenção à corrupção. Pelo acordo, o CNMP articula a adesão de todos os ramos do Ministério Público ao PNPIC e incentiva programas internos de integridade, enquanto o TCU disponibiliza acesso aos dados do e-Prevenção e oferece capacitação técnica sobre ferramentas de controle preventivo.

Ministério Público não apenas exige *accountability* de outros entes, mas também incorpora internamente práticas de autorreflexão e aprimoramento da governança pública (Brasil, CNMP, 2025).

As discussões apresentadas evidenciam que a legitimidade do Ministério Público depende da coexistência entre autonomia funcional e mecanismos efetivos de *accountability*. A independência institucional constitui requisito indispensável para o exercício de suas atribuições constitucionais, mas deve ser acompanhada de instrumentos capazes de assegurar transparência, controle disciplinar e responsabilização, fortalecendo a confiança pública na instituição.

Em suma, a atuação conjunta da CGU, do TCU, dos TCEs, do Ministério Público e do CNMP configura um sistema de controle público multifacetado, no qual cada instituição possui funções próprias, porém interdependentes, na promoção da *accountability* e do combate à corrupção.

Após a pandemia, observou-se avanços significativos nesse ecossistema: a CGU consolidou seu papel de indutora de integridade e transparência no âmbito do Executivo; o TCU modernizou seus processos e adotou uma visão mais colaborativa de controle; os TCEs, embora ainda desiguais, permanecem no centro do debate sobre reformas para garantir maior imparcialidade e eficiência; o Ministério Público, cada vez mais protagonista na fiscalização dos Poderes, passa também a aprimorar sua própria responsabilidade; e o CNMP atua para fortalecer a governança do MP, inclusive por meio de parcerias interinstitucionais preventivas.

Persistem desafios importantes, como reduzir as disparidades de capacidade e independência entre os Tribunais de Contas, aprimorar os mecanismos de controle do Ministério Público sem comprometer sua autonomia e institucionalizar a cooperação entre órgãos para evitar lacunas e redundâncias. Todavia, medidas recentes, das portarias de integridade da CGU aos acordos entre TCU e CNMP, indicam uma tendência de convergência: o futuro do controle público passa pela integração de esforços, transparência ativa e prevenção de irregularidades na gestão.

Dessa forma, as instituições de controle no Brasil vêm gradualmente se recalibrando para responder aos desafios contemporâneos, buscando cumprir seu dever constitucional de proteger o interesse público com maior eficácia, imparcialidade e transparência. Apesar dos avanços observados, a coexistência de múltiplos órgãos com competências sobrepostas ainda representa um desafio para a coordenação das ações de controle, evidenciando que a existência de um aparato institucional amplo não garante, por si só, a efetividade da *accountability*.

Nesse contexto, as instituições analisadas desempenham funções complementares na promoção da *accountability* e da governança pública. Entretanto, suas capacidades institucionais apresentam diferenças significativas quanto à autonomia, aos recursos disponíveis e ao alcance de suas competências legais, fatores que contribuem para resultados distintos entre os mecanismos de fiscalização. Em conjunto, os estudos analisados permitem concluir que o fortalecimento institucional não depende apenas da criação de novos órgãos, mas, sobretudo, do aperfeiçoamento da estrutura existente, da profissionalização dos agentes públicos e da consolidação de mecanismos permanentes de cooperação entre as instituições responsáveis pela fiscalização da administração pública. Essas constatações reforçam que o fortalecimento da *accountability* exige uma atuação integrada entre os diversos órgãos de controle, de modo que suas competências sejam exercidas de forma complementar e coordenada. Desse modo, compreender as relações estabelecidas entre essas instituições torna-se essencial para analisar os desafios da *accountability* horizontal e seus reflexos sobre a efetividade da governança democrática no Brasil.

2.3 Conflitos de Coordenação e Impactos sobre Democracia e Políticas Públicas

A análise desenvolvida ao longo desta seção evidencia que um dos principais desafios da *accountability* no Brasil não está relacionado à inexistência de instituições de controle, mas às dificuldades de coordenação entre elas. Embora o país disponha de um amplo conjunto de órgãos responsáveis pela fiscalização da administração pública, a literatura demonstra que a fragmentação institucional compromete a efetividade das ações de controle, dificulta o compartilhamento de informações e reduz a capacidade do Estado de formular respostas integradas para problemas complexos.

Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013, p. 746) observam que, em muitos estudos, o termo *accountability* é frequentemente mencionado sem ser devidamente definido ou analisado, o que evidencia uma confusão conceitual em torno de seu significado, sendo com predomínio de termos como “responsabilização” e “prestação de contas” nas definições. Essa dificuldade conceitual tem reflexos práticos: em alguns casos, diferentes órgãos auditam o mesmo objeto em períodos distintos, sem compartilhamento de dados, o que pode gerar desperdício de recursos públicos e sobrecarga das unidades auditadas. Em outros, disputas por protagonismo político e institucional dificultam a consolidação de políticas de integridade coordenadas.

A fragmentação não compromete apenas a eficiência administrativa, mas também fragiliza a confiança social no sistema de *accountability*, pois a percepção pública tende a ser de que há um excesso de instituições de controle, mas poucos resultados concretos. Essa constatação demonstra que a *accountability* deve ser compreendida como um sistema integrado de instituições e não como a atuação isolada de órgãos fiscalizadores. Quando inexistem mecanismos permanentes de articulação, mesmo instituições tecnicamente qualificadas tendem a produzir resultados inferiores ao potencial previsto pelo desenho institucional. Marques Neto (2010, p. 26) destaca que, por possuir caráter sistêmico, o controle público deve evitar sobreposições, duplicações e atuações desconexas entre os órgãos e entidades que o compõem. O autor também enfatiza que o foco do controle deve se deslocar de uma perspectiva centrada no processo para uma análise orientada aos resultados, considerando objetivos, efeitos e impactos das medidas adotadas.

Apesar da construção de um aparato normativo e institucional avançado, os impactos da *accountability* sobre a democracia e as políticas públicas no Brasil ainda são limitados. Ferraz e Finan (2011, p. 1274) demonstram que as instituições políticas exercem influência sobre os níveis de corrupção e que auditorias em governos locais revelam que prefeitos com incentivos à reeleição desviam significativamente menos recursos do que aqueles sem tais incentivos. Esses resultados evidenciam que, embora as auditorias exponham irregularidades, a responsabilização efetiva nem sempre ocorre, sendo dependente de fatores institucionais e políticos.

Segundo Miguel (2005, p. 165), as expectativas depositadas na *accountability* não se concretizam plenamente na prática política, resultando em uma efetivação apenas parcial desse princípio no contexto institucional. pois a capacidade de supervisão que liga representantes e representados tem se mostrado insuficiente diante da complexidade das questões públicas e da fraqueza dos incentivos à responsabilização. Essa limitação materializa-se, por exemplo, nos mecanismos de controle que não conseguem romper barreiras culturais e políticas, traduzindo-se em responsabilização seletiva, morosidade processual e dificuldades em converter investigações em mudanças efetivas de políticas públicas.

A literatura clássica indica que a *accountability* fortalece a qualidade democrática, ampliando a transparência e o escrutínio público (Przeworski; Stokes; Manin, 1999). Contudo, a experiência brasileira evidencia que, embora tais efeitos existam, eles ainda não são suficientes para provocar mudanças estruturais consistentes nos padrões de governança,

sobretudo diante da fragmentação institucional e da sobreposição de responsabilidades entre os órgãos de controle.

Sob outra perspectiva, a pandemia de COVID-19 expôs de forma aguda os problemas de coordenação federativa no Brasil, revelando entraves na articulação entre União, estados e municípios. A falta de coordenação vertical e horizontal foi reconhecida como um dos maiores desafios enfrentados na gestão da crise, impactando as respostas públicas integradas.

Relatórios e estudos acadêmicos evidenciam que o governo central falhou em operacionalizar medidas de enfrentamento da COVID-19 devido à ausência de coordenação na definição de estratégias comuns, expondo fragilidades do pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1988. Zymler, Alves e Fernandes (2021, p. 140-141) destacam que, em muitas situações, cada ente federado adotou medidas isoladas, ora coordenadas, ora não, sem um plano nacional coeso, o que comprometeu a resposta como um todo. Segundo os autores, a falta de integração e articulação entre União, estados e municípios resultou em duplicação de esforços, desperdício de recursos públicos e sobrecarga das unidades responsáveis pela execução das políticas sanitárias.

Essa desarticulação também impactou a alocação de recursos e insumos, tornando caótica a distribuição de verbas federais e equipamentos de saúde entre os entes subnacionais. Como ressaltam Zymler, Alves e Fernandes (2021), a ausência de lógica clara nos critérios de distribuição prejudicou a entrega otimizada de serviços e comprometeu a efetividade das medidas emergenciais. Adicionalmente, a urgência e flexibilização de controles tradicionais, como novas dispensas de licitação e afrouxamento de regras fiscais, abriram brechas para desvios e práticas corruptas, minando a integridade das políticas públicas. Nesse contexto, multiplicaram-se denúncias de favorecimentos ilícitos e mau uso de recursos públicos em todas as esferas de governo, levando a afastamentos e até prisões de autoridades durante a pandemia.

Ao mesmo tempo, Lima (2021, p. 20) evidencia que, embora os tribunais de contas tenham adotado práticas inovadoras para enfrentar a crise, incluindo auditorias remotas, teletrabalho e priorização de fiscalização de gastos emergenciais, a fragmentação federativa e a ausência de um plano nacional único limitaram a coordenação intergovernamental e, consequentemente, a efetividade das respostas à pandemia. A pandemia evidenciou que a efetividade da *accountability* depende diretamente da capacidade de coordenação entre os diferentes níveis de governo e entre as instituições responsáveis pelo controle. Em situações de elevada complexidade administrativa, a ausência de integração reduz a eficiência das

políticas públicas e compromete tanto a fiscalização quanto a confiança social nas instituições democráticas.

Os Tribunais de Contas identificaram diversas irregularidades no contexto da pandemia. No caso do auxílio emergencial federal, embora o programa tenha sido implementado rapidamente e tenha alcançado milhões de cidadãos, o TCU constatou elevados índices de pagamentos indevidos, resultando em desperdício de recursos públicos e comprometendo a efetividade do programa (Brasil, TCU, 2021c; 2021d). A descoordenação federativa e o relaxamento de salvaguardas comprometeram a eficiência das ações governamentais e ameaçaram a integridade dos gastos emergenciais, gerando perdas financeiras e reduzindo a confiança da sociedade nas instituições (Brasil, TCU, 2022).

Do ponto de vista democrático, os conflitos de coordenação durante a pandemia trouxeram consequências preocupantes, especialmente em termos de transparência, *accountability* e participação cidadã. A ausência de uma condução central clara implicou falta de transparência nas decisões e comunicação confusa à sociedade. Nos primeiros meses da crise, o governo federal não apresentou diretrizes unificadas nem um plano de comunicação abrangente, dificultando o escrutínio público (Zymler; Alves; Fernandes, 2021).

Houve inclusive relutância das autoridades centrais em divulgar informações cruciais – como as atas das reuniões do comitê de crise, o que levou o Tribunal de Contas da União a determinar sua publicação em nome da transparência (Zymler; Alves; Fernandes, 2021). Essa opacidade, combinada à sobreposição de competências, diluiu responsabilidades e prejudicou a *accountability*: com vários atores governamentais em conflito, tornou-se difícil atribuir culpabilidade ou cobrar resultados concretos.

A participação cidadã também restou fragilizada em um contexto de decisões desencontradas, com a sociedade alheia à formulação das políticas, recebendo orientações contraditórias e dispondo de pouco espaço de diálogo. Em resposta, os mecanismos democráticos de fiscalização buscaram intervir. Como destacam Maia e Santos (2021, p. 309), a ausência de coordenação federativa gerou dificuldades para que a sociedade exercesse controle e acompanhamento efetivo das políticas de enfrentamento à pandemia. Nesse sentido, o Congresso Nacional instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar omissões e falhas na gestão federal, investigando atrasos na aquisição de vacinas e indícios de sobrepreço em contratos emergenciais.

Paralelamente, os órgãos de controle externo adotaram medidas para ampliar a transparência e o engajamento cidadão. Maia e Santos (2021, p. 308) apontam que os Tribunais de Contas passaram a exercer papel central na disponibilização de

informações e no fortalecimento do escrutínio público, por meio da criação de portais e painéis voltados ao acompanhamento dos processos de fiscalização. Nesse contexto, o TCU lançou o programa Coopera, reunindo dados, painéis e relatórios sobre 301 processos relacionados à COVID-19, tornando acessível à sociedade o andamento das ações de controle. Diversos Tribunais de Contas estaduais seguiram o mesmo caminho, criando ou fortalecendo portais de transparência específicos, ampliando os instrumentos de fiscalização disponíveis aos cidadãos.

Não se pode deixar de destacar o Coopera como programa especial de atuação no enfrentamento à crise da COVID-19. Conforme Zymler, Alves e Fernandes (2021, p. 144), as medidas reunidas nesse programa tiveram como finalidade apoiar tanto os gestores públicos quanto a sociedade em um contexto no qual ações emergenciais foram necessárias para o enfrentamento da pandemia. A principal ação do programa foi o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à COVID-19, que consistiu no monitoramento de 27 ações desenvolvidas por oito ministérios, além da realização de parcerias com outros órgãos para apoio às ações e troca de conhecimento e capacitação técnica.

Essa iniciativa reforça a função dos Tribunais de Contas não apenas como órgãos de fiscalização, mas também como promotores de transparência, integração institucional e suporte à gestão pública, ampliando o alcance da *accountability* durante crises complexas. Um exemplo emblemático é o “Radar Covid” do TCE de Mato Grosso, que disponibiliza em seu site um painel detalhado sobre aquisições, receitas, despesas e auditorias relacionadas à COVID-19, incluindo gráficos por município e informações sobre o estágio de cada processo fiscalizatório (Maia; Santos, 2021, p. 310). Ferramentas como essa valorizam a participação cidadã, funcionando como canal de comunicação entre o Tribunal e a sociedade, e assegurando publicidade às ações de controle em tempo real.

Dessa forma, apesar da falta de coordenação inicial ter comprometido a transparência e a confiança, a atuação proativa dos órgãos de controle contribuiu para mitigar os impactos democráticos, fortalecendo a publicidade dos atos estatais e a possibilidade de a sociedade acompanhar e cobrar os governantes durante a crise.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas emergiram como instrumentos essenciais de cooperação federativa e fiscalização. Por um lado, atuaram para suprir a ausência de coordenação entre os entes, buscando harmonizar esforços de controle externo; por outro, serviram como mecanismos de apoio à gestão pública e promoção da *accountability* em momentos críticos.

A articulação entre as Cortes de Contas, União, estados e municípios, mostrou-se fundamental para evitar sobreposição de competências e lacunas na fiscalização. Borba e Pantoja (2021, p. 217-218) destacam que a pandemia evidenciou conflitos sobre quem deveria fiscalizar os recursos federais transferidos a estados e municípios, reforçando a necessidade de ações cooperadas e integradas em prol do interesse público.

Diante da ausência de normas claras, adotou-se uma solução baseada na coordenação voluntária: a Associação dos Membros dos TCs (Atricon) emitiu notas técnicas orientando a divisão de tarefas, recomendando que os Tribunais de Contas estaduais fiscalizassem os repasses federais em seus estados, seguindo precedentes do próprio TCU (Borba; Pantoja, 2021, p. 218).

Ao mesmo tempo, o TCU reivindicou competência sobre determinados auxílios federais da pandemia, gerando debates institucionais (BORBA; PANTOJA, 2021, p. 219). Esses embates, porém, impulsionaram acordos de cooperação entre os órgãos de controle, reduzindo redundâncias e alinhando procedimentos fiscalizatórios dentro de um regime multinível de controle (Borba; Pantoja, 2021, p. 218-219).

Paralelamente, os Tribunais de Contas se empenharam em apoiar gestores públicos e aprimorar políticas, assumindo não apenas uma postura punitiva *ex post*, mas também preventiva e orientadora. Zymler, Alves e Fernandes (2021, p. 148) observam que, diante da excepcionalidade da crise, o TCU desempenhou um papel pedagógico, esclarecendo dúvidas sobre o novo regime legal de emergência e emitindo recomendações e determinações para corrigir rumos e melhorar a execução das políticas públicas.

Essa atuação colaborativa, sem renunciar ao rigor técnico, auxiliou os gestores na conformidade legal e na melhoria do planejamento das ações (Zymler; Alves; Fernandes, 2021, p. 148). Iniciativas coletivas lideradas por entidades como a ATRICON, o Instituto Rui Barbosa e o Conselho Nacional dos Presidentes dos TCs também fomentaram a cooperação horizontal, promovendo encontros virtuais frequentes com conselheiros e auditores de todo o país para compartilhar boas práticas, padronizar entendimentos e apoiar tribunais com maiores dificuldades operacionais (Lima, 2021, p. 19). Essa união de esforços dentro do Sistema Tribunais de Contas contribuiu para uma resposta mais homogênea e eficaz do controle externo, mesmo diante de uma estrutura federativa complexa.

Em conclusão, a crise da COVID-19 deixou lições valiosas sobre o impacto dos conflitos de coordenação federativa na democracia e na gestão pública, e sobre o papel insubstituível das instituições de controle nesse contexto. A falta de coordenação vertical e horizontal enfraqueceu a efetividade das políticas sanitárias e abriu brechas à integridade, ao

mesmo tempo em que obscureceu responsabilidades perante a sociedade. Por outro lado, a reação dos Tribunais de Contas demonstrou que mecanismos robustos de *accountability* podem atenuar esses efeitos negativos: por meio da cooperação interinstitucional, do reforço à transparência e de uma fiscalização tempestiva, os TCs ajudaram a corrigir falhas, coibir abusos e dar publicidade às ações governamentais.

Analistas destacam que essa atuação proativa dos órgãos de controle gerou impactos positivos na qualidade democrática durante a pandemia, elevando os patamares de transparência, participação e responsabilização em meio à calamidade (Maia; Santos, 2021, p. 311). Os desafios futuros, notadamente a crise fiscal pós-pandemia e a necessidade de aprimorar serviços públicos em um ambiente cada vez mais complexo, exigirão a continuidade desse modelo de cooperação e vigilância.

Conforme ressaltado, os Tribunais de Contas tendem a ser cada vez mais instados a atuar de forma colaborativa, integrando esforços com outros poderes e entre si, para solucionar problemas comuns da Administração Pública (Zymler; Alves; Fernandes, 2021, p. 148). Assim, a experiência pandêmica reafirma a importância de aperfeiçoar a coordenação federativa e o controle externo como pilares complementares de um Estado democrático eficaz: governos alinhados e capazes de agir de forma integrada diante de crises; e instituições de controle independentes, cooperativas e transparentes, garantindo que as políticas públicas alcancem seus objetivos sem comprometer integridade e confiança da população.

As discussões desenvolvidas nesta seção evidenciam que o Brasil estruturou um modelo institucional de *accountability* sustentado por mecanismos internos e externos de controle. Contudo, persistem obstáculos relacionados à fragmentação, à politização e à baixa coordenação entre as agências responsáveis pela fiscalização, limitando a efetividade do sistema.

Esses aprendizados evidenciam que, embora o sistema de *accountability* brasileiro disponha de mecanismos institucionais avançados, ainda persistem lacunas na coordenação, na integração entre órgãos e na efetividade da responsabilização. A experiência da pandemia demonstrou que a atuação fragmentada de entes federativos e órgãos de controle pode comprometer a implementação de políticas públicas e afetar a confiança social.

Em conjunto, os estudos analisados permitem concluir que a efetividade da *accountability* no Brasil depende menos da ampliação do número de instituições de controle e mais da capacidade de coordenação, cooperação e integração entre elas. A literatura demonstra que a fragmentação institucional permanece como um dos principais obstáculos à consolidação de uma governança democrática efetiva, ao passo que experiências recentes de

atuação cooperativa evidenciam o potencial de um modelo de controle baseado no compartilhamento de informações, na harmonização de procedimentos e na construção de estratégias conjuntas. Essas constatações reforçam a hipótese desta pesquisa de que o fortalecimento da *accountability* exige não apenas mecanismos normativos de fiscalização, mas também arranjos institucionais capazes de promover uma atuação coordenada e orientada para resultados.

2.4 Síntese Analítica: Caminhos para o Fortalecimento da *Accountability*

Os estudos analisados permitem inferir que os avanços observados na *accountability* brasileira dependem menos da ampliação do número de instituições de controle e mais da capacidade dessas organizações de atuarem de forma integrada. Embora o país tenha consolidado, especialmente após a Constituição Federal de 1988, um amplo conjunto de mecanismos institucionais voltados à fiscalização, à transparência e à responsabilização dos agentes públicos, a literatura demonstra que a existência desse aparato, por si só, não garante a efetividade do controle.

A discussão realizada nesta seção permitiu identificar que fatores como a fragmentação institucional, a sobreposição de competências, as diferenças de capacidade entre os órgãos e a limitada coordenação entre as instituições reduzem o potencial do sistema de *accountability*.

Sob essa perspectiva, a cooperação horizontal e federativa deixa de representar apenas uma estratégia administrativa e passa a constituir um requisito indispensável para a efetividade do sistema de controle. Assim, o fortalecimento da *accountability* depende não apenas da atuação individual de cada instituição, mas da capacidade de construir mecanismos permanentes de articulação, compartilhamento de informações e atuação coordenada em torno de objetivos comuns.

Essa compreensão representa uma mudança de enfoque na análise da *accountability* brasileira. Ao longo da literatura examinada, observa-se que a efetividade dos mecanismos de controle não decorre exclusivamente da existência de competências constitucionais ou legais bem definidas, mas da forma como essas competências são exercidas de maneira articulada. Em outras palavras, o desempenho do sistema depende da capacidade de transformar a diversidade institucional em um modelo cooperativo, capaz de integrar esforços, evitar redundâncias e produzir respostas mais eficientes às demandas da administração pública. Sob essa perspectiva, a *accountability* deixa de ser compreendida apenas como um conjunto de

instituições fiscalizadoras e passa a ser entendida como um sistema de governança baseado na interação permanente entre diferentes órgãos de controle.

A análise desenvolvida ao longo desta seção evidenciou que, embora o Brasil disponha de um sistema institucional amplo e complexo de controle, persistem entraves relacionados à coordenação, à politização e às assimetrias de capacidade entre os órgãos responsáveis pela *accountability*. A revisão de literatura ilustra esse cenário: embora tenha avançado em aspectos como modernização tecnológica, transparência ativa e atuação pedagógica, ainda convive com limitações estruturais que dificultam a plena efetividade do controle.

De modo geral, verificou-se que a fragmentação institucional e a ausência de mecanismos formais de coordenação entre os diferentes níveis e tipos de controle, interno, externo e social, comprometem a coerência do sistema. Essa constatação está em consonância com o diagnóstico da literatura (O'Donnell, 1998; Medeiros; Crantschaninov; Silva, 2013; Falcão, 2021), que aponta que a multiplicidade de agências, sem integração funcional, tende a gerar redundâncias e lacunas de fiscalização. A superação desse quadro requer esforços contínuos de harmonização normativa e cooperação interinstitucional, preservando, ao mesmo tempo, a autonomia de cada órgão.

Os estudos analisados convergem ao demonstrar que a coordenação institucional não implica a centralização das atividades de controle nem a redução da autonomia das instituições. Ao contrário, a cooperação entre os órgãos tende a potencializar suas competências específicas, permitindo que cada instituição exerça suas atribuições de forma complementar. Dessa maneira, a integração institucional surge como um mecanismo capaz de aumentar a eficiência das ações fiscalizatórias sem comprometer as garantias de independência que caracterizam o modelo brasileiro de *accountability* horizontal.

Outro ponto central refere-se à autonomia e imparcialidade das instituições de controle. Como demonstram Kerche (2009) e Arantes (2011), a politização nas nomeações e a interferência de interesses partidários comprometem a credibilidade e a legitimidade das instâncias fiscalizadoras. No caso dos Tribunais de Contas, a adoção de critérios técnicos e republicanos na escolha de conselheiros é condição indispensável para que possam exercer suas competências constitucionais com isenção.

Além disso, a literatura analisada também evidencia a necessidade de reforçar a capacidade institucional e tecnológica dos órgãos de controle. Iniciativas como a adoção de sistemas eletrônicos de auditoria, painéis de transparência e programas de capacitação contínua têm mostrado resultados positivos, mas sua disseminação ainda é desigual entre as unidades federativas. O fortalecimento das escolas de contas e a integração em redes

nacionais de aprendizado, como as promovidas pela Atricon e pelo Instituto Rui Barbosa, despontam como estratégias eficazes para reduzir assimetrias e aprimorar a gestão do conhecimento.

Outro caminho promissor é a cooperação horizontal e federativa, especialmente em contextos de crise, como demonstrado durante a pandemia de COVID-19. A atuação coordenada entre TCU, CGU, CNMP e TCEs evidenciou o potencial de respostas integradas e tempestivas quando há compartilhamento de informações e definição conjunta de prioridades. A institucionalização de protocolos permanentes de cooperação, inspirados em experiências como o Protocolo de 2020 entre TCU, CGU, AGU e STF, pode consolidar um modelo de controle mais sinérgico e eficiente. Essas experiências demonstram que a coordenação institucional amplia a capacidade preventiva e corretiva do sistema de controle, reduzindo sobreposições e favorecendo respostas mais consistentes às irregularidades administrativas.

Por fim, a função orientadora e preventiva das instituições de controle deve ser reforçada como eixo estratégico de atuação dos Tribunais de Contas e demais órgãos fiscalizadores. A lógica exclusivamente punitiva tende a ser insuficiente diante da complexidade da administração pública contemporânea. O estímulo à orientação técnica, à formação de gestores e à promoção da integridade constitui um investimento sustentável na governança pública e na consolidação de uma cultura de responsabilidade e transparência.

Em síntese, a literatura analisada permite concluir que o fortalecimento da *accountability* no Brasil depende menos da criação de novas estruturas institucionais e mais do aperfeiçoamento da articulação entre os órgãos já existentes. Assim, a efetividade do sistema de controle está diretamente relacionada à capacidade de coordenação, cooperação e compartilhamento de informações entre as instituições responsáveis pela fiscalização da administração pública. Essas evidências permitem responder ao problema desta pesquisa ao demonstrar que a efetividade da *accountability* brasileira não depende exclusivamente da existência de instituições de controle, mas sobretudo da forma como essas instituições se articulam, compartilham informações e coordenam suas ações.

Além disso, os resultados obtidos permitem compreender que os desafios enfrentados pelos órgãos de controle não decorrem apenas de limitações normativas, mas também de fatores organizacionais, políticos e institucionais que condicionam sua atuação. Nesse sentido, o fortalecimento da *accountability* exige uma agenda contínua de aperfeiçoamento institucional baseada na profissionalização das estruturas de controle, na modernização tecnológica, na ampliação da transparência e, sobretudo, na consolidação de mecanismos permanentes de cooperação entre as diferentes instituições. Essas medidas contribuem não

apenas para aumentar a efetividade da fiscalização, mas também para fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas e consolidar uma governança democrática orientada pelos princípios da responsabilidade, da integridade e da transparência.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, o percurso de análise foi desenvolvido em duas seções complementares. Na primeira seção, apresentou-se o referencial teórico sobre controle, *accountability* e governança pública, situando os fundamentos constitucionais e normativos do controle interno e externo no Brasil a partir da Constituição de 1988, bem como as dimensões horizontal e vertical da *accountability* e sua trajetória de evolução gradual e reativa no país, marcada por avanços legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, mas também por traços de democracia delegativa (O'Donnell, 1998a; 1998b).

Na segunda seção, a discussão avançou para a atuação concreta das instituições de controle, abordando a estrutura multiagências do sistema brasileiro, os efeitos da fragmentação institucional, a atuação da CGU, do TCU, dos TCEs, do Ministério Público e do CNMP, as assimetrias federativas, os desafios da *accountability* vertical, o papel do controle social e os conflitos de coordenação evidenciados durante a pandemia de COVID-19. Por fim, nas presentes considerações finais, sintetizam-se os principais resultados da pesquisa e apontam-se caminhos para o fortalecimento da *accountability* e da governança pública no Brasil.

Com base nesse percurso analítico, esta dissertação teve como objetivo analisar os mecanismos de controle interno e externo na administração pública brasileira, à luz do conceito de *accountability*, buscando compreender como esses instrumentos contribuem para a governança democrática, a transparência e a responsabilização dos gestores públicos (O'Donnell, 1998a; 1998b; Przeworski; Stokes; Manin, 1999). Partiu-se da hipótese de que o fortalecimento institucional e a cooperação entre os órgãos de controle constituem fatores determinantes para ampliar a efetividade da *accountability* horizontal e promover uma gestão pública mais eficiente e responsiva. A questão que orientou a pesquisa foi: em que medida os órgãos de controle no Brasil contribuem para o fortalecimento da *accountability* e da governança democrática?

A revisão de literatura demonstrou que o controle interno, exercido no âmbito da própria administração pública, possui caráter preventivo, buscando assegurar a legalidade, a

eficiência e a observância dos princípios constitucionais. Todavia, sua efetividade depende diretamente da autonomia técnica, da capacitação dos agentes e da ausência de interferências políticas (Silva, 2002; Ferreira, 2019), fatores que frequentemente limitam seu alcance prático.

O controle externo, realizado por instituições independentes como os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo, desempenha papel essencial na avaliação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. Entretanto, observa-se que entraves como politização na escolha de conselheiros, heterogeneidade entre tribunais e morosidade processual comprometem a percepção social sobre a imparcialidade e a efetividade do sistema (Speck, 2000; Arantes, 2002).

O estudo identificou ainda que o Brasil adota um modelo de *accountability* multiagências, no qual diferentes instituições compartilham funções de investigação, controle e sanção. Esse arranjo permite especialização e equilíbrio de forças, mas também gera fragmentação, sobreposição de competências e falhas de coordenação (Kerche, 2007; O'Donnell, 1998a; Medeiros, Crantschaninov e Silva, 2013). Assim, apesar dos avanços normativos e institucionais desde a Constituição de 1988, os mecanismos de *accountability* ainda se encontram em processo de consolidação.

Os resultados obtidos permitem afirmar que a hipótese inicialmente formulada foi confirmada parcialmente, uma vez que o fortalecimento institucional e a cooperação entre os mecanismos de controle mostraram-se condições essenciais para ampliar a efetividade da *accountability* horizontal e aperfeiçoar a governança democrática. Entretanto, a pesquisa evidenciou que tais resultados permanecem condicionados à superação de obstáculos estruturais e institucionais ainda presentes no sistema brasileiro de controle.

Entre os progressos observados, destacam-se a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), a consolidação dos Tribunais de Contas, o fortalecimento do Ministério Público e a institucionalização de instrumentos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e a Lei de Acesso à Informação (2011), que ampliaram a transparência e a fiscalização, promovendo incentivos à gestão pública eficiente (Brasil, 2000; Brasil, 2011). A eles somam-se avanços mais recentes, como a modernização tecnológica dos Tribunais de Contas, a expansão de plataformas de dados e painéis de transparência, e a articulação, ainda incipiente, entre órgãos de *accountability* horizontal e iniciativas de aproximação com o controle social.

Apesar desses avanços, permanecem fragilidades que limitam a efetividade do sistema, incluindo a politização na escolha de conselheiros, a seletividade na atuação do

Ministério Público, as assimetrias técnicas e financeiras entre os Tribunais de Contas estaduais e a ausência de mecanismos de coordenação efetiva entre órgãos de fiscalização (Kerche, 2009; Ferreira, 2019; Marques Neto, 2010; Lino; Aquino, 2018). A morosidade processual e a baixa execução de recomendações reduzem ainda mais o impacto das instituições sobre a gestão pública cotidiana, ao passo que os limites da *accountability* vertical, decorrentes da baixa compreensão popular de dados técnicos e da fragilidade dos conselhos de participação social, reforçam a dependência do sistema em relação à atuação técnica dos órgãos estatais de controle.

O estudo aponta que o fortalecimento da *accountability* no Brasil depende de reformas institucionais que promovam maior autonomia, capacidade técnica, integração e cooperação entre os órgãos de controle. A literatura sobre *accountability* destaca que a efetividade desses mecanismos está associada à existência de instituições autônomas, tecnicamente capacitadas e capazes de atuar de forma coordenada no sistema de fiscalização do Estado (O'Donnell, 1998a; Kerche, 2009; Medeiros; Crantschaninov; Silva, 2013). Nesse contexto, a ampliação do controle social, por meio da participação cidadã e da transparência ativa efetivamente compreensível pela população, também se revela elemento importante para reforçar a responsabilização pública.

Esses resultados evidenciam que o aperfeiçoamento da *accountability* no Brasil depende menos da criação de novos órgãos de controle e mais do fortalecimento da coordenação, da autonomia institucional e da capacidade técnica das instituições já existentes.

Em termos de contribuição, a dissertação sistematizou a literatura recente sobre controle interno e externo, integrando diferentes abordagens conceituais de *accountability* e oferecendo uma visão crítica dos desafios estruturais e políticos do sistema brasileiro. Do ponto de vista prático, evidenciou lacunas institucionais e indicou caminhos de aprimoramento, incluindo maior independência funcional, critérios republicanos para a escolha de conselheiros, integração entre mecanismos de controle, redução das assimetrias regionais entre Tribunais de Contas, uso responsável de tecnologia no controle preventivo e acompanhamento efetivo das sanções aplicadas.

Como toda pesquisa de natureza bibliográfica, este estudo apresenta limitações. As análises foram desenvolvidas com base na literatura especializada e em documentos institucionais, não contemplando investigação empírica sobre o funcionamento dos órgãos de controle ou estudos de caso específicos. Desse modo, os resultados devem ser compreendidos como uma sistematização crítica do conhecimento produzido sobre o tema, podendo ser

aprofundados por pesquisas futuras que incorporem entrevistas, análise documental ou estudos comparativos entre diferentes entes federativos. Essa opção metodológica permitiu reunir e integrar diferentes perspectivas teóricas sobre o tema, oferecendo uma visão sistematizada do estado da arte acerca da *accountability* e dos mecanismos de controle na administração pública brasileira.

Como perspectivas para pesquisas futuras, recomenda-se o desenvolvimento de estudos empíricos sobre a atuação dos órgãos de controle em diferentes níveis federativos, análises comparativas entre Tribunais de Contas estaduais, investigações acerca dos impactos da transformação digital sobre a fiscalização pública e avaliações dos mecanismos de cooperação interinstitucional implementados nos últimos anos. Também se mostra promissora a investigação do papel da inteligência artificial, da análise de dados e das ferramentas de auditoria digital no fortalecimento das práticas de controle e *accountability* na administração pública.

Em resposta à questão que orientou esta pesquisa, conclui-se que os órgãos de controle brasileiros contribuem de maneira significativa para o fortalecimento da *accountability* e da governança democrática. Entretanto, essa contribuição permanece condicionada ao enfrentamento de desafios estruturais relacionados à coordenação institucional, à autonomia dos órgãos de fiscalização, à profissionalização de seus agentes e ao fortalecimento dos mecanismos de transparência e participação cidadã.

Finalmente, este estudo reforça que a existência formal das instituições de controle não garante, por si só, a efetividade da *accountability*. A literatura demonstra que a presença institucional de órgãos fiscalizadores precisa estar acompanhada de autonomia, capacidade de aplicação de sanções e mecanismos de transparência que permitam a atuação da sociedade e de outras instituições de controle (O'Donnell, 1998a; Przeworski; Stokes; Manin, 1999).

Dessa forma, a consolidação de um sistema robusto, técnico e legitimado socialmente exige não apenas estruturas institucionais formais, mas também cooperação interinstitucional, capacitação contínua, inovação tecnológica e estímulo à participação cidadã. Nesse sentido, fortalecer a *accountability* significa fortalecer a própria democracia, ao ampliar a transparência, a responsabilidade dos agentes públicos e a capacidade do Estado de responder de forma eficiente, íntegra e legítima às demandas da sociedade.

Assim, mais do que um conjunto de mecanismos de fiscalização, a *accountability* deve ser compreendida como um princípio estruturante do Estado Democrático de Direito e como condição indispensável para o aperfeiçoamento permanente da administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

- ALESSI, Gil. Corrupção sistêmica abarca os tribunais que deveriam evitá-la. **El País**, São Paulo, 29 mar. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017-03-29/corruptao-sistemica-abarca-os-tribunais-que-deveriam-evita-la.html>. Acesso em: 06 dez. 2025.
- ARANHA, Ana Luiza Melo. **The Web of Accountability Institutions and Corruption Control in Brazil**. In: OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Aranha.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2025.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-29122022-163250/>. Acesso em: 07 dez. 2025.
- ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 65, p. 137–173, 2005. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200006. Acesso em: 05 dez. 2025.
- ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)**. Brasília: Atricon, 2015. Disponível em: https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/MMD-TC_2015.pdf. Acesso em: 06 dez. 2025.
- BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. Os Tribunais de Contas do Brasil: uma nova agenda de atuação baseada em releitura da matriz de competência do sistema de controle externo. **Revista de Controle e Administração Pública**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 125–148, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/1200/721>. Acesso em: 5 dez. 2025.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3. reimp. da 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016. Disponível em: <https://madmunifacs.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2025.
- BORBA, Dualyson de Abreu; PANTOJA, Fernanda Pinheiro. **Conflitos de competência e atuação cooperada**: desafios e perspectivas intergovernamentais do controle externo brasileiro. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 209–221. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/os-tribunais-de-contas_a-pandemia-e-o-futuro-do-controle-final.pdf. Acesso em: 06 dez. 2025.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Controle, educação e custos de transação**: análise da atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) na política educacional descentralizada para os municípios, de 2005 a 2014. 2019. Tese (Doutorado em Administração Pública) –

Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Teses/2019/Marcus%20Vinicius%20de%20Azevedo%20Braga.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Tribunal de Contas da União (TCU). Acordo de cooperação técnica para fortalecimento da integridade e prevenção à corrupção. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 set. 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-cnmp-assinam-acordo-para-fortalecer-programas-de-integridade-no-pais>. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 85, p. 1-13, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Reforma do Judiciário. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 07 dez. 2025.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Relatório de Integridade Pública 2023. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>. Acesso em: 06 dez. 2025.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Portaria nº 1.213, de 15 de março de 2025. Estabelece diretrizes para programas de integridade e critérios de desempate em licitações. Brasília: CGU, 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. CGU lança Portaria que fortalece a integridade nas contratações públicas. Brasília, 12 set. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/09/cgu-lanca-portaria-que-fortalece-a-integridade-nas-contratacoes-publicas>. Acesso em: 06 dez. 2025.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 222, p. 1, 18 nov. 2011. Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 05 dez. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Auditoria do TCU aponta falhas no controle do auxílio emergencial. Brasília: TCU, 2021c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-do-tcu-aponta-falhas-no-controle-do-auxilio-emergencial.htm>. Acesso em: 07 dez. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Cartilha: Auxílio Emergencial – acompanhamento e auditoria dos pagamentos. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/49/D1/5D/F0/E64138102DFE0FF7F18818A8/00_cartilha_auxilio-emergencial_TCU_2022.pdf. Acesso em: 05 dez. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Programa Nacional de Prevenção à Corrupção: sobre o programa. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://pnpc.tcu.gov.br/sobre-o-programa/>. Acesso em: 07 dez. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. e-Prevenção: Sistema de autoavaliação de integridade e prevenção de riscos. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://pnpc.tcu.gov.br/sobre-o-programa/> (Seção “Sistema e-Prevenção”). Acesso em: 05 dez. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Pagamentos indevidos do auxílio emergencial em 2021 superam R\$ 100 milhões. Brasília: TCU, 2021d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/pagamentos-indevidos-do-auxilio-emergencial-2021-superam-r-100-milhoes.htm>. Acesso em: 07 dez. 2025.

CARPES, E.& DAL BIANCO, C. M. (2014). Acesso À Informação E Transparência Na Administração Pública. **Revista De Administração**, 11(20), 49–69. Recuperado de <https://revistas.fw.uri.br/revistadeadm/article/view/957>. Acesso em: 05 dez. 2025.

FALCÃO, Fernando Antônio da Silva. **Breves reflexões sobre a efetividade do sistema brasileiro de combate à corrupção**: a sobreposição de autoridades e as metodologias para calcular o dano ao erário federal. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 255–271. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/os-tribunais-de-contas_a-pandemia-e-o-futuro-do-controle-final.pdf. Acesso em: 6 dez. 2025.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. **Responsabilidade eleitoral e corrupção**: evidências das auditorias dos governos locais. *American Economic Review*, v. 101, n. 4, p. 1274–1311, jun. 2011. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.101.4.1274>. Acesso em: 07 dez. 2025.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999. p. 161.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. **A águia, a coruja, a hibridez material e a metamorfose institucional das Cortes de Contas**: da Casa dos Contos aos Tribunais da Governança Pública. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 33–56. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/os-tribunais-de-contas_a-pandemia-e-o-futuro-do-controle-final.pdf. Acesso em: 07 dez. 2025.

FERREIRA, Thiago Augusto de Oliveira Marinho. Vale o quanto Custa? Um Estudo sobre a Relação entre a Capacidade Institucional dos Tribunais de Contas Subnacionais Brasileiros e a Qualidade das Políticas Públicas de seus respectivos Estados. **Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política**, v. 10, n. 1, p. 196-226, 2019. Disponível em: <https://derechoycienciapolitica.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/96/82>. Acesso em: 5 dez. 2025.

FREITAS, Andréa; ALMEIDA, Acir; OREIRO, José Luís. **O novo poder do Congresso no orçamento público brasileiro**: emendas parlamentares e transformação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 38, n. 112, 2023.

KERCHE, Fábio. **Virtude e limites**: autonomia e controle do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Editora FGV, 2009.

KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability?

Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1334-1360, 2020.

Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/82214>. Acesso em: 06 dez. 2025.

KINZLER, Edina Carine de Souza; COSTA, Jaqueline de Paula Siqueira da; PEITER, Sandra Laci; WALTER, Silvana Anita; VILLAR, Eduardo Guedes. Accountability na gestão pública: uma construção teórica a partir de meta-síntese. In: Congresso Usp de Iniciação Científica Em Contabilidade, 22., 2022, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: FEA/USP, 2022. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/22uspinternational/ArtigosDownload/3624.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2025.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle**: uma introdução. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 19–30.

Disponível em:

https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/os-tribunais-de-contas_a-pandemia-e-o-futuro-do-controle-final.pdf. Acesso em: 06 dez. 2025.

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Práticas não adequadas nos tribunais de contas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 220–242, maio/ago. 2020. DOI: 10.1590/0034-761220190270. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/S5G5y97GWRYb64B3PDMwKjk/?lang=pt>. Acesso em: 06 dez. 2025.

MAIA, Grhegory Paiva Pires Moreira; SANTOS, Julia Natália Araújo. **O papel de controle dos Tribunais de Contas e o seu impacto democrático nas ações de enfrentamento à pandemia da COVID-19**. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 301–314.

Disponível em:

https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/os-tribunais-de-contas_a-pandemia-e-o-futuro-do-controle-final.pdf. Acesso em: 06 dez. 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os grandes desafios do controle da Administração Pública. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em:

<https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/10/desafios-controle.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2025.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, maio/jun. 2013. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241027549010>. Acesso em: 10 dez. 2025.

MENEZES, Monique. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107–125, jun. 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hyw4r3X6Sv7RgvwSqTXc6TJ/?lang=pt>. Acesso em: 06 dez. 2025.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 165–175, 2005.

DOI:<https://doi.org/10.5380/rsp.v25i0.7066>. Disponível

em:<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7066>. Acesso em: 07 dez. 2025.

MONTEIRO, Renato Pereira; PEREIRA, Cléber Augusto; THOMAZ, João Luis Peruchena. Accountability e controle social: uma reflexão sobre sua importância e relação para a democracia. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, [S. l.], v. 5, n. 9, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/ruc/article/view/1162>. Acesso em: 5 dez. 2025.

NÓBREGA, Danielle Dantas Ribeiro da Silva. Accountability horizontal e a rede institucional de controle da corrupção. Teoria & Pesquisa: **Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 32, n. 00, e023002, 2023. e-ISSN 2236-0107. Disponível em:

<https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/1032/570>. Acesso em: 15 dez. 2025.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27–54, 1998a. (Tradução de: Horizontal Accountability in New Polyarchies). DOI: 10.1590/S0102-64451998000200003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 5 dez. 2025.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativa**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 31, p. 25–40, out. 1991. Disponível em: <https://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2025.

O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal Accountability in New Democracies**. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 9, n. 3, p. 112–126, July 1998b. DOI: 10.1353/jod.1998.0051.

Disponível em:

<https://www.democrapiapura.it/wp-content/uploads/2015/10/1998-ODonnell.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2025.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, nov./dez. 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2025.

PUCCIONI, Felipe Galvão. Accountability e Tribunais de Contas: evolução. Síntese: **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, v. 13, n. 1, p. 12–31, 2019.

Disponível em: <https://revista.tcerj.tc.br/sintese/article/view/192>. Acesso em: 7 dez. 2025.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Orgs.). **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: a atuação dos tribunais de contas. In: Encontro Nacional da Anpad (Enanpad), 33., 2009, São Paulo. **Anais**. São Paulo: ANPAD, 2009. p. 1–16. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/diversos/down_zips/45/APS716.pdf. Acesso em: 06 dez. 2025.

SAKAI, Juliana; PAIVA, Natália. **Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas?** São Paulo: Transparência Brasil, 2016. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/tbrasiltribunaisdecontas2016.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2025.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **O papel do controle interno na administração pública**. ConTexto: Contabilidade em Texto, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 01-16, 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/11555/6784>. Acesso em: 05 dez. 2025.

SIQUEIRA, Mateus Baptista de; BRECKENFELD, Eduardo Maines. O Ministério Público e seus mecanismos de accountability: uma análise institucional a partir da tese da “revolução judiciarista”. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 423–444, 21 jun. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/81591>. Acesso em: 07 dez. 2025.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo**. São Paulo: IDESP, 2000

SPECK, Bruno Wilhelm; FERREIRA, Valeriano Mendes. **Sistemas de integridade nos estados brasileiros** – Sumário executivo. Campinas: Centro de Estudos da Opinião Pública (Cesop), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2011. Disponível em: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2022/01/0-A-a46Sistemas-de-Integridade-nos-Estados-Brasileiros-%E2%80%93-Sumario-Executivo.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2025.

TAYLOR, Matthew M. Alcançando a accountability: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção. Tradução de Valentina Maciel Leite; revisão de Marcio Cunha Filho. **Revista da Controladoria-Geral da União**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 1311-1328, 2019. DOI: 10.36428/REVISTACGU2595-668X112008. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34854/17/V11_n20_2019.pdf. Acesso em: 05 dez. 2025.

UNGARO, Gustavo Gonçalves. **Controle interno da administração pública sob a Constituição de 1988 e sua eficiência para a transparência e o enfrentamento da corrupção**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09082019-142431/publico/GustavoUngaro_tese.pdf. Acesso em: 06 dez. 2025.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZYMLER, Benjamin; ALVES, Lucieni Pereira; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O Tribunal de Contas da União e os desafios do controle externo durante a pandemia da**

COVID-19. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 177–190. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/os-tribunais-de-contas_a-pandemia-e-o-futuro-do-controle-final.pdf. Acesso em: 06 dez. 2025.