

REVISTA BRASILEIRA DE AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO

(Edição Especial, v. 1, n. 3, AGO/DEZ. 2026)



RBASP

REVISTA BRASILEIRA DE AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO

Edição Especial da Associação Nacional dos Auditores de Controle
Externo dos Tribunais de Contas do Brasil - ANTC

© 2026 Instituto Rui Barbosa (IRB)

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

As imagens de destaque dos artigos foram geradas através de Inteligência Artificial.

Os Autores são exclusivamente responsáveis pelo conteúdo, veracidade e autenticidade das informações, bem como pelas opiniões apresentadas, não correspondendo, necessariamente, com o posicionamento institucional do IRB.

APOIO TÉCNICO

Thaisse Craveiro de Souza Oliveira (TCE/CE)

Murillo Victor Umbelino Machado (TCE/RN)

Ismar dos Santos Viana (TCE/SE)

Gihad Menezes (TCE/PR)

REVISÃO TEXTUAL

Luciano Amaral Oliveira

DIAGRAMAÇÃO E PROJETO GRÁFICO

Bianca Rocha de Magalhães

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R454 **Revista Brasileira de Auditoria do Setor Público / Instituto Rui Barbosa. – v.1, n. 3 (ago. / dez.2026). – Brasília: IRB, 2026.**

**Semetal (2025-)
ISSN: 3085-9204**

1. Auditoria. 2. Controle Externo. I. Instituto Rui Barbosa. II. Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

CDU 336.126(05)

Elaborada por Ane Gleide da Conceição de Araújo – CRB-5: 2019

Instituto Rui Barbosa

Gestão 2026 • 2027

Diretoria

Inaldo da Paixão Santos Araújo (TCE-BA)
PRESIDENTE

VICE-PRESIDENTES

Cristiana de Castro Moraes (TCE-SP)
VICE-PRESIDENTE DE AUDITORIA

Edilberto Carlos Pontes Lima (TCE-CE)
VICE-PRESIDENTE DE ENSINO PESQUISA E EXTENSÃO

Ivan Lelis Bonilha (TCE-PR)
VICE-PRESIDENTE DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Reginaldo Parnow Ennes (TCE-AP)
VICE-PRESIDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Sebastião Helvecio Ramos de Castro (TCE-MG)
VICE-PRESIDENTE DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fabian Barbosa (TCE-AM)
PRIMEIRO SECRETÁRIO

José Valdomiro Távora de Castro Júnior (TCE-CE)
SEGUNDO SECRETÁRIO

Maria Elizabeth Cavalcante de Azevedo Picanço (TCE-AP)
TESOUREIRO

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Francisco José Brito Bezerra (TCE-RR)
Marco Peixoto (TCE-RS)
Gilberto Pinto Monteiro Diniz (TCE-MG)
Antonio José Costa de Freitas Guimarães (TCM-PA)
Ranilson Brandão Ramos (TCE-PE)

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

André Clemente Lara de Oliveira (TC-DF)
Domingos Augusto Taufner (TCE-ES)
Fábio Túlio Filgueiras Nogueira (TCE-PB)
Alexandre Postal (TCE-RS)
José Nei Alberton Ascari (TCE-SC)

ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (TCE-PI)
Felipe Galvão Puccioni (TCM-RJ)
Saulo Marques Mesquita (TCE-GO)
Ricardo Ezequiel Torres (TCM-SP)
Onélia Leite (TCE-CE)

AUDITORIA

Severiano José Costandrade de Aguiar (TCE-TO)
Naluh Maria Lima Gouveia (TCE-AC)
Ronaldo Nascimento de Sant'Anna (TCE-GO)
Susana Maria Fontes Azevedo Freitas (TCE-SE)
Joaquim Kennedy Nogueira Barros (TCM-PI)

DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes (TCE-PA)
Rodrigo Siqueira Cavalcante (TCE-AL)
Rholden Botelho de Queiroz (TCE-CE)
Rodrigo Melo do Nascimento (TCE-RJ)
Márcio Pacheco (TCE-RJ)

CONSELHO FISCAL

Fernando Ribeiro Toledo (TCE-AL)
Cilene Lago Salomão (TCE-RR)
Patrícia Lúcia Mendes Saboya (TCE-CE)
Estilac Martins Rodrigues Xavier (TCE-RS)
Inácio Magalhães Filho (TC-DF)

SUPLENTES

Wilber Coimbra (TCE-RO)
Flavio Kayatt (TCE-MS)
Carlos Thompson Costa Fernandes (TCE-RN)
Celmar Rech (TCE-GO)
Luiz Eduardo Cherem (TCE-SC)

**Associação Nacional dos Auditores de Controle
Externo dos Tribunais de Contas do Brasil - ANTC
• Gestão 2025/2026 •**

Diretoria

Thaísse Craveiro de Souza Oliveira (TCE/CE)
PRESIDENTE

VICE-PRESIDÊNCIAS

Murillo Victor Umbelino Machado (TCE/RN)
VICE-PRESIDENTE NACIONAL

Francisco José Gominho Rosa (TCE/PE)
VICE-PRESIDENTE PARA ASSUNTOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**VICE-PRESIDENTES REGIONAIS PARA ASSUNTOS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS ESTADUAIS, DISTRITAL E MUNICIPAIS**

Ismar dos Santos Viana (TCE/SE)
NORTE/NORDESTE

Gihad Menezes (TCE/PR)
SUL/SUDESTE

DIRETORIA DE DEFESA DO CONTROLE EXTERNO

Priscylla Martins Viana de Carvalho (TCE/RR)
DIRETORA

Anderson Tiago Ferreira Santos Sampaio (TCE/MG)
DIRETOR ADJUNTO

DIRETORIA JURÍDICA E DE DEFESA DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS

Fabiana Félix Ferreira (TCE/MS)
DIRETORA

Caio Filipe Costa Barros (TCDF)
DIRETOR ADJUNTO

DIRETORIA ADMINISTRATIVA-FINANCEIRA

Rafaela Alves Fecury Lobato (TCE/AP)
DIRETORA

Lilian Santiago Leite (TCE/AL)
DIRETOR DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

CONSELHO FISCAL

Titulares:

Livia Cipriano Dal Piaz (TCE/ES)
Matheus de Medeiros Lacerda (TCE-PB)
Marco Hugo Henriques das Neves (TCE/AM)

Suplentes:

Asthar Moraes de Azevedo (TCM/BA)
Gidel Matos Braz (TCE/SE)
Ricardo Labiak Olivastro (TCE/PR)



SUMÁRIO

FALA DO PRESIDENTE	9
APRESENTAÇÃO	10
CONACON E REDE INTEGRAR: CONVERGÊNCIAS EM FAVOR DE UM CONTROLE EXTERNO QUE TRANSFORMA	11
PROVIMENTO DERIVADO E DESVIO DE FUNÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E APLICAÇÃO ÀS CARREIRAS DE ESTADO	13
DO DÉFICIT DE EFETIVIDADE À REGULAÇÃO RESPONSIVA: A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO COMO PILAR PARA A GOVERNANÇA MUNICIPAL	33
AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO BRASILEIRO: OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO TECNOLOGIA INSTITUCIONAL DE ENFORCEMENT À LUZ DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL	49
A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA SOB MÚLTIPLAS RÉGUAS: FRAGMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E LIMITES DA COMPARABILIDADE	71
INFORMAÇÃO NA ORIGEM: DEPENDÊNCIA E FRAGILIDADE DOS DADOS DO JURISDICIONADO NO PLANEJAMENTO DAS AUDITORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS	91
ALÉM DA CONFORMIDADE: O MODELO MAEC COMO UM INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE GOVERNAMENTAL	109
AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS	121
A EXCEPCIONALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: UMA RELEITURA DOGMÁTICA DO CONTROLE EXTERNO E SUAS REPERCUSSÕES PARA A MATURIDADE INSTITUCIONAL	137
LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS: CICLO DE VIDA, LOGÍSTICA REVERSA E O PODER SANCIONADOR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	151
QUEM CONTROLA AS COMPRAS PÚBLICAS? O IMPACTO DAS PLATAFORMAS PRIVADAS NA INFRAESTRUTURA INVISÍVEL DAS LICITAÇÕES E SEUS REFLEXOS SOBRE A COMPETITIVIDADE, A ECONOMICIDADE E A SEGURANÇA JURÍDICA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	163
CONHEÇA OS AUTORES	180



Nunca deixei de ser auditor.

O cargo de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, que ocupo desde 2012, e agora a presidência do Instituto Rui Barbosa, jamais me afastaram da essência da auditoria. Ao contrário. Reforçaram em mim a convicção de que o conhecimento, a técnica e o compromisso com o interesse público constituem os maiores patrimônios de quem dedica a vida ao controle externo.

Carrego ainda hoje o espírito do menino estudante que nasceu na primeira invasão de Salvador e que deu origem ao bairro da Liberdade. Quem me conhece sabe que faço da educação uma bandeira de vida. Sempre me inspirei nas ideias de Anísio Teixeira, para quem só a educação é capaz de formar cidadãos livres e instituições fortes. Também acredito que nenhuma organização evolui sem investir continuamente no conhecimento de seus integrantes. É por isso que sigo convencido de que a educação transforma pessoas, fortalece instituições e amplia nossa capacidade de servir à sociedade.

É com esse espírito que defendo a formação continuada, a produção científica e a disseminação das Normas Internacionais de Auditoria no âmbito dos Tribunais de Contas. Esta edição especial da Revista Brasileira de Auditoria do Setor Público nasce desse compromisso. Mais do que reunir artigos, ela representa um convite ao estudo, ao debate qualificado e ao aperfeiçoamento permanente da atividade de auditoria.

Essa mesma visão esteve presente no 9º Congresso Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (Conacon), que reafirmou a importância da atuação em rede como caminho para enfrentar desafios comuns, compartilhar experiências e construir soluções capazes de fortalecer o sistema de controle externo. Em um país de dimensões continentais, a cooperação entre instituições e profissionais deixou de ser apenas desejável. Tornou-se indispensável.

Os trabalhos reunidos nesta edição demonstram que o controle externo do século XXI precisa ser cada vez mais técnico, independente, inovador e orientado por evidências. Revelam, sobretudo, que a auditoria pública deve produzir conhecimento, estimular a inovação, disseminar boas práticas e gerar valor para a sociedade. Conhecimento compartilhado é conhecimento multiplicado. É essa inteligência coletiva que fortalece nossas instituições.

O leitor encontrará, nas páginas desta revista, reflexões sobre alguns dos temas mais relevantes da atualidade para o controle externo. Inteligência artificial, normas internacionais de auditoria, governança, inovação, sustentabilidade, avaliação de políticas públicas, transformação digital e geração de valor público compõem um conjunto de estudos que convida à reflexão e amplia nossa compreensão sobre os desafios que estão postos para os Tribunais de Contas.

Tenho convicção de que vivemos um momento de transformação institucional. Os Tribunais de Contas permanecem firmes em sua missão constitucional de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos. Mas ampliam sua atuação ao incorporar, de forma cada vez mais consistente, uma dimensão orientadora, educativa e pedagógica, capaz de prevenir falhas, induzir boas práticas, qualificar a gestão pública e fortalecer a governança. Esse é um caminho sem volta e, acima de tudo, uma resposta às expectativas de uma sociedade que deseja instituições cada vez mais eficientes, transparentes e comprometidas com resultados.

Que esta edição especial da Revista Brasileira de Auditoria do Setor Público inspire novas pesquisas, fortaleça a atuação em rede e reafirme nosso compromisso permanente com a excelência técnica, a independência institucional e a construção de um controle externo cada vez mais relevante para o desenvolvimento do Brasil.

INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO
PRESIDENTE DO INSTITUTO RUI BARBOSA

Produzir conhecimento é uma das formas mais consistentes de fortalecer instituições. No controle externo esse conhecimento é construído diariamente pela atuação dos Auditores de Controle Externo, que verificam o cumprimento de leis, examinam políticas públicas, avaliam resultados, analisam riscos, fiscalizam contratos, valoram condutas e ajudam a construir soluções para problemas complexos da Administração Pública.

Cada ação de controle constitui um processo sistemático de produção de conhecimento. Ao investigar causas, compreender contextos, interpretar evidências, emitir conclusões e formular propostas, os Auditores de Controle Externo produzem inteligência institucional capaz de aperfeiçoar a gestão pública, fortalecer as instituições e gerar valor para a sociedade.

Essa compreensão integra a razão de existir da ANTC – Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil. O incentivo ao debate, o aprimoramento dos métodos de trabalho, o aperfeiçoamento técnico-científico dos Auditores de Controle Externo, a produção de conhecimento e a cooperação voltada ao fortalecimento dos Tribunais de Contas constituem compromissos permanentes de nossa entidade.

Os Auditores de Controle Externo representam, sem dúvida, um dos mais qualificados quadros técnicos do serviço público brasileiro. Com formação multidisciplinar e atuação que exige permanente atualização em áreas como Direito, Administração Pública, Economia, Contabilidade, Engenharia, métodos estatísticos, ciência de dados, finanças públicas, políticas públicas, governança, gestão de riscos, sustentabilidade e tantas outras indispensáveis à compreensão dos desafios contemporâneos do Estado.

Por isso, é motivo de grande satisfação apresentar, em parceria com o Instituto Rui Barbosa - IRB, uma Revista construída integralmente a partir da diversidade de saberes de Auditores de Controle Externo.

Os artigos reunidos nesta edição revelam a pluralidade de temas com os quais lidam a Auditoria de Controle Externo contemporânea. Eles refletem experiências acumuladas em diferentes Tribunais de Contas, pesquisas desenvolvidas e reflexões produzidas a partir da prática funcional, formando um acervo que fortalece o patrimônio técnico do Sistema de Controle Externo. Na mesma direção, o Prefácio desta edição, gentilmente elaborado pelos representantes do Comitê Estratégico da Rede Integrar, evidencia a centralidade da cooperação institucional e da produção de conhecimento comprometida com a geração de valor público. Esta Revista nasce exatamente desse ambiente de colaboração entre aqueles que acreditam no conhecimento como instrumento de transformação.

E essa mesma convicção inspira o Congresso Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil – CONACON. Ao longo de suas edições, o Congresso consolidou-se como espaço permanente de produção de conhecimento, intercâmbio de experiências e construção coletiva de soluções para os desafios do controle externo. Diversas iniciativas de alcance nacional surgiram ou ganharam impulso a partir dos debates promovidos no CONACON, evidenciando que o compartilhamento de conhecimento constitui elemento essencial para o fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas.

A publicação desta Revista em parceria com o Instituto Rui Barbosa – IRB, e durante o 9º CONACON, simboliza, assim, o compromisso comum com o desenvolvimento do controle externo brasileiro. O IRB ocupa posição de referência na produção e disseminação do conhecimento no âmbito do Sistema Tributário de Contas, e essa convergência institucional fortalece o propósito de desenvolver capacidades, difundir boas práticas e promover a evolução permanente das instituições de controle. Esse compromisso também é compartilhado pelas demais entidades parceiras, entre elas a ATRICON, a AMPCON, a Audicon, o CNPTC, o CNPGC e o IBRAOP, que contribuem para um ecossistema que atua em sintonia e cooperação institucionais.

Não poderia concluir sem registrar um agradecimento especial aos Auditores de Controle Externo que aceitaram o convite para compartilhar seus conhecimentos. Esta Revista é resultado da generosidade de agentes públicos que compreenderam que o conhecimento se fortalece quando é compartilhado. Aqui, o todo é maior do que a soma das partes. E esse é o nosso projeto coletivo na ANTC!

Que esta edição estimule novas pesquisas, inspire reflexões e fortaleça a produção de conhecimento no âmbito da Auditoria de Controle Externo e dos Tribunais de Contas. Qualificar o controle externo é contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública em benefício da sociedade.

Boa leitura!

THAISSE CRAVEIRO

PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ANTC

O 9º Congresso Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (Conacon) reafirma, em sua proposta temática, a compreensão sobre a função do controle externo: atuação qualificada, integrada e orientada à produção de resultados concretos para a sociedade. Ao tratar de “Auditoria de Controle Externo que transforma: impacto social e simetria constitucional”, o evento situa o controle externo como um processo que acompanha e qualifica o ciclo das políticas públicas, do planejamento à entrega, e não apenas como etapa final da fiscalização.

Essa mudança aparece nos eixos temáticos do congresso. De um lado, simetria constitucional, autonomia institucional, governança, integridade e inovação tecnológica: temas ligados ao fortalecimento dos Tribunais de Contas, tanto na defesa de suas competências quanto na modernização de seus instrumentos de trabalho. Por outro, auditoria baseada em dados, transparência e participação cidadã, o que significa uma fiscalização mais aberta ao diálogo com quem convive com os efeitos de suas conclusões. Há ainda a avaliação de políticas públicas, a sustentabilidade, a eficiência do gasto e a cooperação federativa, que remetem a análise a outro campo: para além da conformidade dos atos administrativos, um olhar detido mais nos impactos que as políticas produzem na vida das pessoas.

A Rede Integrar de Fiscalização de Políticas Públicas Descentralizadas está inserida estrategicamente nesse cenário ao reunir os 33 Tribunais de Contas do país em metodologias compartilhadas e objetivos comuns, respondendo a uma dificuldade conhecida do federalismo brasileiro: a eficácia e a efetividade dessas políticas desenhadas em nível nacional, mas executadas de forma conjunta ou colaborativa entre estados e municípios. Trabalhando de forma coordenada, os Tribunais conseguem comparar realidades diferentes, compartilhar experiências e saberes, identificar fragilidades e formular diretrizes que valem para o sistema como um todo, não só para um território isolado. Tudo isso sem abdicarem da sua autonomia e num contexto em que a musculatura institucional desses órgãos se vê agora valorizada e engrandecida com a Emenda Constitucional 139/2026, a qual reconhece seu caráter permanente e sua essencialidade ao controle (e à boa gestão, por conseguinte).

A aproximação entre o Conacon e a Rede Integrar está exatamente nesse processo entre planejar e entregar. O congresso discute princípios, atualiza conceitos, fortalece a identidade da auditoria. A Rede mostra como esses princípios ganham forma concreta, em ações focadas em áreas como saúde, educação, infraestrutura, primeira infância e meio ambiente. Formulação sem o agir concreto se resume a abstração; prática sem lastro e conceitos claros pode redundar em inócuos dispêndios de energia e de recursos. O controle externo amadurece quando os dois campos caminham juntos.

Trata-se de uma atividade sustentada pela atuação de um corpo técnico qualificado, formado por milhares de auditores de controle externo. São eles que, balizados pela Constituição e pelas normas internacionais aqui adotadas, definem metodologias, analisam dados, trabalham com evidências, dialogam com gestores e transformam achados em relatórios que levarão a recomendações, determinações (e também a sanções, conforme o caso) por parte dos órgãos de controle. É um trabalho altamente profissional e discreto, que transforma o planejamento institucional em resultado palpável: gera transparência, guia o melhor uso do dinheiro público e assegura que a população seja beneficiada por serviços públicos de qualidade. Ações alinhadas à recomendação do XXV Incosai, inseridas em um contexto global caracterizado por profundas transformações e por um desenvolvimento tecnológico exponencialmente acelerado, além de complexos desafios financeiros e econômicos que repercutem sobre a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

A atuação em rede multiplica o alcance desse esforço, porque permite que informações e boas práticas circulem entre instituições que, sozinhas, teriam menos força para lidar com problemas espalhados por diferentes níveis de governo. A contribuição dos Tribunais de Contas não se resume a apontar inconformidades ou irregularidades. Isso continua sendo parte da nossa essência, mas não é tudo. Cada vez mais, o valor está em prevenir riscos, evitar desperdícios e propiciar ajustes antes que o problema já tenha causado danos. É esse lado preventivo (sem abdicar, claro, das outras dimensões do controle), que explica por que se fala tanto em impacto social nestes tempos. Um diagnóstico qualificado também é uma chance de melhorar a relação entre estado e sociedade.

É sob essa perspectiva que nasce esta revista. Ela reúne artigos sobre temas relevantes ao controle externo e documenta uma forma de trabalhar: técnica, cooperativa e com compromisso de resultado. Uma forma de trabalhar em que o papel do auditor, de transformar plano em ação e ação em entrega, é reconhecido como parte central da construção de valor público para a sociedade brasileira.

CEZAR MIOLAASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL**SEBASTIÃO HELVECIO RAMOS DE CASTRO**

INSTITUTO RUI BARBOSA

MANOEL MOREIRA NETO

SECRETÁRIO DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DO TCU

1 Comitê Estratégico da Rede Integrar.





PROVIMENTO DERIVADO E DESVIO DE FUNÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E APLICAÇÃO ÀS CARREIRAS DE ESTADO

Anderson Tiago Ferreira Santos Sampaio²

RESUMO

O presente artigo examina os institutos do provimento derivado e do desvio de função no Direito Administrativo brasileiro, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal — com ênfase nos *leading cases* históricos e nas decisões mais recentes — e os aplica, com especificidade, às carreiras dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas. Sustenta-se que a vedação constitucional ao provimento derivado irregular, consolidada na Súmula Vinculante n.º 43 do STF, projeta efeitos não apenas sobre a estruturação de carreiras, mas sobre a própria validade dos atos de controle e fiscalização praticados em situação de desvio funcional — seja este formal, seja informal. A análise desdobra-se no plano dogmático, jurisprudencial e setorial, demonstrando que, nessas duas carreiras, o desvio de função transcende a dimensão patrimonial individual e compromete a legitimidade constitucional das funções de Estado que lhes são atribuídas.

² Auditor de Controle Externo do TCE-MG. Mestre em Droit Public des Affaires (Université Toulouse 1 Capitole). Especialista em Direito Administrativo, Empresarial e Compliance. Bacharel em Direito e Letras Francês (Universidade Federal do Estado de Minas Gerais)

Palavras-chave: Provimento derivado. Desvio de função. Concurso público. Auditores de Controle Externo. Auditores Fiscais. STF.

ABSTRACT

This article examines the institutes of derivative appointment and deviation of duty in Brazilian Administrative Law in light of the jurisprudence of the Supreme Federal Court (STF) — with an emphasis on historical *leading* cases and recent decisions — and applies them specifically to the careers of Federal Tax Auditors of the Federal Revenue of Brazil and External Control Auditors of the Courts of Accounts. It is argued that the constitutional prohibition against irregular derivative appointment, consolidated in Binding Precedent no. 43 of the STF, projects effects not only onto the structuring of careers but also onto the very validity of control and inspection acts performed in situations of functional deviation — whether formal or informal. The analysis unfolds at the dogmatic, jurisprudential, and sectorial levels, demonstrating that, within these two careers, the deviation of duty transcends the individual equity dimension and compromises the constitutional legitimacy of the State functions assigned to them.

Keywords: Derivative appointment. Deviation of duty. Civil service examination. External Control Auditors. Tax Auditors. STF.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da história republicana brasileira, o acesso aos cargos públicos esteve marcado por tensão entre o critério do mérito e a influência de vínculos pessoais, políticos e corporativos na ocupação dos quadros do Estado. Até a Constituição de 1988, o ordenamento admitiu, com relativa largueza, formas de provimento que prescindiam de novo concurso público para o ingresso em cargo diverso daquele para o qual o servidor fora originalmente aprovado — fato que favoreceu a formação de carreiras paralelas de acesso, frequentemente desconectadas da habilitação técnica exigida pelas atribuições exercidas.

As consequências dessa permissividade ainda hoje se fazem sentir em diversos órgãos da Administração, que convivem com servidores investidos em atribuições estranhas ao cargo de origem — seja por ascensão funcional formalizada em lei, seja pela prática de distribuição informal de tarefas, seja pela designação para funções de coordenação que extrapolam a habilitação do designado —, comprometendo a higidez do sistema de carreiras e, em setores de atuação finalística sensível, a própria validade dos atos administrativos produzidos.

Somente com a Constituição de 1988 o ordenamento brasileiro rompeu, de modo paradigmático, com essa tradição: ao exigir concurso público para toda investidura, e

não apenas para a “primeira investidura” no serviço público, como dispunha o art. 97 da Carta de 1969, o constituinte banuiu as modalidades de provimento derivado que importassem ingresso em carreira diversa. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, iniciada já no início da década de 1990 e consolidada, em 2015, na edição da Súmula Vinculante n.º 43, viria a conferir contornos definitivos a essa vedação.

Considerando o cenário normativo e jurisprudencial mencionado, o objetivo deste artigo é examinar os institutos do provimento derivado e do desvio de função no Direito Administrativo brasileiro, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal — dos *leading cases* históricos às decisões mais recentes —, e aplicá-los, com especificidade, às carreiras dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas.

Por este motivo, o problema da pesquisa é o seguinte: em que medida a vedação constitucional ao provimento derivado irregular, tal como consolidada pelo STF na Súmula Vinculante 43³ e nos precedentes correlatos, alcança não apenas a ascensão funcional formal, mas também o exercício de fato de atribuições exclusivas por servidor de cargo de apoio — e quais as consequências dessa irregularidade para a validade dos atos finalísticos de fiscalização tributária e de controle externo produzidos sob tal condição?

Há hoje, no Supremo Tribunal Federal, na Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e em associações de classe representativas dessas carreiras — a exemplo da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) —, movimento articulado de reconhecimento e correção dessa anomalia, cuja efetividade depende, contudo, do acertado dimensionamento de suas hipóteses de incidência, que transcendem a ascensão funcional clássica.

A justificativa desta pesquisa reside, precisamente, nessa lacuna: a literatura sobre provimento derivado concentra-se, em regra, na ascensão funcional formal — objeto direto da Súmula Vinculante 43 —, sem oferecer tratamento sistemático às hipóteses em que o mesmo vício se manifesta sem ato de investidura, ou sob o disfarce de designação formal para função de coordenação. Essa lacuna é particularmente relevante para carreiras de Estado de natureza técnica e finalística — auditoria fiscal federal e auditoria de controle externo —, nas quais o desvio não gera apenas efeito patrimonial individual, mas pode comprometer a validade do próprio ato de fiscalização produzido.

Para tanto, o artigo está dividido em quatro seções: na primeira, examinam-se os fundamentos dogmáticos do provimento derivado e do desvio de função, com base na doutrina administrativista nacional; no segundo, percorre-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, dos *leading cases* fundadores — ADI 231/RJ e ADI 837/DF — às decisões mais recentes envolvendo Tribunais de Contas, propondo-se, nesse momento, uma

3 É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

tipologia tripartite das hipóteses de provimento derivado irregular; no terceiro, a tipologia construída é aplicada à carreira dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil; no quarto e último, à carreira dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas.

Quanto à metodologia, foi utilizada a base lógica dedutivo-jurisprudencial, por meio de pesquisa doutrinária e documental, com exame sistemático dos precedentes do Supremo Tribunal Federal pertinentes à matéria e cotejo com a legislação de regência das carreiras examinadas.

2. PROVIMENTO DERIVADO: FUNDAMENTOS DOGMÁTICOS

2.1 PROVIMENTO ORIGINÁRIO E DERIVADO: DISTINÇÃO CONCEITUAL

O provimento é o ato administrativo pelo qual se preenche um cargo público com a designação de seu titular. A doutrina clássica — Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro — distingue duas modalidades fundamentais: o provimento originário, em que a investidura não pressupõe vínculo funcional anterior com a Administração, e o provimento derivado, em que o acesso ao cargo decorre de relação funcional preexistente. Segundo a lição de Di Pietro, o provimento originário é aquele que “vincula inicialmente o servidor ao cargo, emprego ou função”, do qual a nomeação é o único caso (DI PIETRO, 2016, Cap. 13, item 13.5). A definição da autora isola, com precisão, o traço distintivo da modalidade originária: a ausência de qualquer vínculo funcional prévio entre o agente e a Administração — distinção que se revelará estrutural para a compreensão de por que o provimento derivado, justamente por pressupor essa preexistência, abre a possibilidade de utilização do instituto como via de burla ao concurso público, tema central deste artigo.

Sob a égide da Constituição de 1967/1969, o provimento derivado era amplamente admitido: o art. 97 do texto de 1969 exigia concurso público apenas para a “primeira investidura” no serviço público, ressaltando expressamente outras hipóteses legais. Isso permitia modalidades como a ascensão funcional (transposição para cargo de nível superior dentro ou fora da mesma carreira), a transferência (mudança de quadro mantida a classe), o aproveitamento e o acesso.

A Constituição de 1988 inaugurou paradigma diverso. Ao dispor que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos” (art. 37, II), o constituinte deslocou o eixo da exigência: não mais a “primeira investidura”, mas toda e qualquer investidura — ressaltados apenas os cargos em comissão e a promoção dentro da mesma carreira. O provimento derivado, nas modalidades de ascensão, transposição, transferência com mudança de atribuições e aproveitamento para outra carreira, passou a ser incompatível com a nova ordem constitucional.

2.2 MODALIDADES DE PROVIMENTO DERIVADO ADMITIDAS E VEDADAS

O ordenamento pós-1988 admite, como provimento derivado constitucional, apenas a promoção: progressão vertical do servidor dentro da mesma carreira, de uma classe para outra de maior complexidade, responsabilidade e remuneração — única hipótese de provimento derivado vertical constitucionalmente admitida após 1988.

São, por sua vez, constitucionalmente vedadas diversas modalidades de provimento derivado. A primeira é a ascensão ou acesso funcional, consistente na transposição do servidor para cargo de maior nível de escolaridade, complexidade ou remuneração, pertencente a carreira diversa ou a segmento superior de carreira não escalonada continuamente. A ela se soma a transferência com mudança de atribuições, isto é, o remanejamento do servidor para cargo de outra carreira com atribuições, requisitos ou remuneração distintos. Veda-se igualmente o aproveitamento inter-carreiras, entendido como o reaproveitamento do servidor em cargo de carreira diferente daquela para a qual foi concursado. Por fim, é vedada a transposição ou transformação, assim compreendido o reenquadramento de servidores de uma categoria para outra por força de reestruturação administrativa, quando não atendidos os critérios constitucionais de homogeneidade de atribuições, escolaridade e remuneração.

O STF, a partir do julgamento da ADI 231/RJ (Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 5.8.1992), firmou o entendimento de que são inconstitucionais as formas de provimento derivado representadas pela ascensão ou acesso, transferência e aproveitamento no tocante a cargos ou empregos públicos, orientação posteriormente reafirmada no julgamento da ADI 837/DF (Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 27.8.1998).

3. DESVIO DE FUNÇÃO: CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E EFEITOS

3.1 CONCEITO E DISTINÇÃO DE FIGURAS AFINS

O desvio de função consiste na atribuição, ao servidor, do exercício habitual e reiterado de tarefas próprias de cargo público distinto daquele para o qual foi aprovado em concurso, sem que haja alteração formal do vínculo funcional. Distingue-se das formas de provimento derivado irregular porque, nestas, há ato administrativo de investidura em cargo novo; no desvio de função, o servidor permanece formalmente vinculado ao cargo de origem, mas materialmente exerce as atribuições de outro.

A doutrina administrativista define o desvio de função como anomalia jurídica, não mera irregularidade de gestão de pessoal. Cármen Lúcia Antunes Rocha ensina que o instituto ocorre quando o servidor, nomeado e investido em um cargo público, passa a desempenhar funções inerentes a outro cargo, sem qualquer ato formal que o designe para tanto (ROCHA, 1999, p. 232-234).

Da investidura regular decorre, por exclusão lógica, que ao servidor cabe exercer apenas as funções do cargo titularizado, o que torna ilícita a atribuição de tarefas de outro.

José dos Santos Carvalho Filho reforça esse entendimento ao afirmar que o cargo público nasce vinculado às funções que a lei lhe atribui, de modo que o desvio de função não se convalida, salvo hipóteses excepcionais autorizadas em lei, e sujeita a autoridade que o tolera a responsabilização, inclusive por improbidade administrativa (CARVALHO FILHO, 2020, p. 668).

A lição é particularmente relevante por três razões que estruturam o restante do artigo. Primeiro, identifica a prévia indicação legal das funções como elemento constitutivo do próprio cargo — garantia bilateral, do servidor e do Poder Público, contra a manipulação arbitrária de atribuições. Segundo, rejeita o argumento da insuficiência de pessoal como excludente de ilicitude — justificativa frequentemente invocada para tolerar o desvio em unidades técnicas sobrecarregadas. Terceiro, e mais relevante para a tipologia do item 4.3.1, qualifica o desvio como conduta potencialmente caracterizadora de improbidade da autoridade que o pratica ou tolera, ressalvando-se que a jurisprudência majoritária somente admite esse enquadramento mediante prova de dolo ou má-fé específicos (STF, RE 656558/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tema 309).

Em sentido convergente, José Maria Pinheiro Madeira assinala que, embora a movimentação interna de servidores se insira no juízo de conveniência da Administração, isso não desnatura a vinculação do agente às atribuições do cargo para o qual foi investido: mesmo levando em conta o número insuficiente de servidores, não é admissível que o servidor exerça atribuições de cargo diverso daquele para o qual foi aprovado em concurso público (MADEIRA, 2010). A convergência entre Rocha, Carvalho Filho e Pinheiro Madeira evidencia que a vedação ao desvio de função, na doutrina brasileira, não admite temperamento pela alegação de necessidade operacional — premissa central na análise dos Tribunais de Contas e da fiscalização tributária.

3.2 NATUREZA JURÍDICA E EFEITOS

O desvio de função configura ato administrativo ilícito, por violar o princípio da legalidade (art. 37, caput), o regime de provimento mediante concurso público (art. 37, II), a estrutura legal de cada carreira e os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; os atos dele resultantes são nulos e seus responsáveis, passíveis de responsabilização.

Do ponto de vista dos efeitos jurídicos, a jurisprudência consolidou três consequências centrais:

a) Impossibilidade de reenquadramento ou equiparação funcional: O servidor em situação de desvio não adquire direito à investidura formal no cargo cujas funções exerce, pois isso importaria em provimento derivado inconstitucional. Os tribunais superiores pacificaram o entendimento de que viola a exigência de prévio concurso público

(CF, art. 37, II) a previsão de reserva de vagas para provimento por acesso entre carreiras — vedação consolidada na Súmula Vinculante 43 do STF —, sendo igualmente vedada a convalidação da situação do servidor em desvio de função, seja para efetivá-lo no cargo, seja para lhe deferir o pagamento da diferença remuneratória correspondente de forma definitiva.

b) Direito à indenização pela diferença remuneratória: Embora inconstitucional, os servidores desviados têm direito à remuneração pelas funções exercidas, evitando o enriquecimento ilícito da Administração Pública (Súmula 378 do STJ)⁴. O servidor público desviado de sua função não tem direito ao enquadramento, mas fará jus aos vencimentos correspondentes às funções que efetivamente desempenhou, devendo incorrer a Administração Pública em locupletamento ilícito caso negue a indenização ao servidor. Acrescente-se que é vedada, contudo, a convalidação definitiva e automática da situação (Súmula Vinculante 43 e Súmula 685 do STF; Súmula Vinculante 37).

c) Responsabilidade do agente público: A autoridade que determina ou tolera o desvio de função sujeita-se a responsabilização administrativa e, eventualmente, civil, por violação dos deveres funcionais e dos princípios que regem a Administração Pública — responsabilidade que, conforme já assinalado pela lição de Carvalho Filho acima transcrita, pode, em tese, configurar ato de improbidade administrativa. Cumpre ressaltar, todavia, que a jurisprudência majoritária condiciona esse enquadramento à comprovação de dolo ou de má-fé específicos do agente, não bastando, para tanto, a mera irregularidade funcional decorrente do desvio (Lei 8.429/1992, com a redação da Lei 14.230/2021; STF, Tema 1.199, ARE 843.989/PR)⁵.

4. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

4.1 O LEADING CASE FUNDADOR: A ADI 231/RJ

O marco inaugural da jurisprudência sobre a inconstitucionalidade do provimento derivado irregular é a ADI 231/RJ, de relatoria do Ministro Moreira Alves, ajuizada contra dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que previam ascensão e transferência como formas de investidura em cargos públicos. O julgamento concluído pelo Plenário em 5 de agosto de 1992, fixou a premissa que orientaria toda a jurisprudência subsequente: estão banidas das formas de investidura admitidas pela Constituição a ascensão e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, e que não são, por isso mesmo, ínsitas ao sistema de provimento em carreira, ao contrário do que sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira, mas sim uma sucessão ascendente de cargos isolados. Na mesma assentada, o

4 Reconhecido o desvio de função, o servidor faz jus às diferenças salariais decorrentes.

5 Tese de repercussão geral fixada no Tema 1.199 (item 1): “É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se — nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA — a presença do elemento subjetivo — dolo.”

STF decidiu que o inciso II do art. 37 da Constituição Federal também não permite o “aproveitamento”, uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido pelo mencionado dispositivo.

A ADI 231/RJ cumpre, portanto, função paradigmática dupla: estabelece a tese de mérito que vincularia o STF por décadas e introduz a distinção conceitual entre promoção (forma legítima de movimentação, pois interna à carreira) e ascensão/transferência/aproveitamento (formas inconstitucionais, por importarem ingresso em carreira diversa).

4.2 A ADI 837/DF E A LEI N.º 8.112/90

Em sequência, a ADI 837/DF, também relatada pelo Ministro Moreira Alves, impugnou os dispositivos da Lei n.º 8.112/1990 (Regime Jurídico Único dos servidores federais) que previam a ascensão e o acesso como modalidades de provimento. O Tribunal concedeu medida cautelar em 17 de fevereiro de 1993, suspendendo, com efeitos *ex nunc*, a eficácia das expressões ascensão e acesso dos dispositivos da Lei n.º 8.112/90. O julgamento de mérito, realizado em 27 de agosto de 1998 (DJ 25.6.1999), confirmou a inconstitucionalidade, reafirmando o entendimento exarado na ADI 231/RJ, no sentido de que são inconstitucionais as formas de provimento derivado representadas pela ascensão ou acesso, transferência e aproveitamento no tocante a cargos ou empregos públicos.

Um aspecto técnico relevante, e frequentemente invocado em sede de recursos extraordinários, refere-se à eficácia temporal da decisão: conforme assentado pela jurisprudência posterior, a decisão proferida no julgamento da ADI n.º 837/DF, que declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei n.º 8.112/90 relativos à ascensão funcional de servidores públicos, operou efeito *ex tunc*, dado que a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, caso o Tribunal não faça nenhuma ressalva na decisão, produz eficácia retroativa. A jurisprudência da Corte, todavia, ressaltou os atos de nomeação praticados no intervalo entre a vigência da lei e a concessão da medida cautelar — solução de ponderação entre a força normativa da Constituição e os princípios da boa-fé e da segurança jurídica, tal como reconhecido pelo próprio STF: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido a manutenção dos atos de nomeação para cargo ou emprego público mediante ascensão realizados antes da suspensão da eficácia dos dispositivos da Lei n.º 8.112/90, por meio da decisão proferida nos autos da ADI n.º 837-MC, com efeitos *ex nunc*, em razão dos princípios da boa-fé e da segurança jurídica.

4.3 SÚMULA 685 E SUA CONVERSÃO NA SÚMULA VINCULANTE N.º 43

A reiteração dessa jurisprudência ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000 levou à edição, em 24 de setembro de 2003, da Súmula 685 do STF, que cristalizou o entendimento em enunciado de aplicação geral. Em 8 de abril de 2015, o Plenário con-

verteu o enunciado em Súmula Vinculante n.º 43, já mencionada.

A conversão em súmula vinculante não alterou o conteúdo da tese — apenas lhe conferiu eficácia vinculante erga omnes em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, reforçando seu caráter de precedente de observância obrigatória.

4.3.1 Da ascensão funcional formal ao desvio de função qualificado: uma tipologia necessária

A literalidade da Súmula Vinculante 43 — e a quase totalidade dos precedentes que a antecedem e a sucedem — volta-se contra a ascensão funcional formal *stricto sensu*: o ato administrativo de investidura propriamente dito, a portaria de enquadramento, a lei de transposição que desloca o servidor, juridicamente, de um cargo para outro, com mudança de denominação, carreira e regime remuneratório. É esse o objeto direto da ADI 231/RJ, da ADI 837/DF e da ADI 6.532/AM (examinada no item 4.5): hipóteses em que existe, no plano do direito, um ato de investidura formal a impugnar.

Sustenta-se neste artigo que, a par dessa hipótese clássica, a prática administrativa revela duas outras situações, igualmente incompatíveis com o art. 37, II, da Constituição, ainda que não envolvam mudança formal de cargo — e que, justamente por sua menor visibilidade, podem ser mais difíceis de identificar e corrigir do que a ascensão funcional típica.

Primeira hipótese — desvio de função em sentido estrito, por via informal. Não há ato administrativo: o servidor permanece documentalmente investido no cargo de origem, mas, por determinação verbal, prática reiterada da unidade ou tolerância da chefia, exerce, no cotidiano, atribuições privativas de cargo de maior complexidade técnica — como ocorre quando servidor de cargo de apoio assume, sem qualquer designação, a condução de procedimentos de auditoria ou a elaboração de relatórios técnicos conclusivos privativos do cargo finalístico. Trata-se do desvio de função na acepção doutrinária tradicional (item 3), aplicado à hipótese específica de substituição de competência exclusiva: o vício reside na própria ausência de ato, o que dificulta a comprovação.

Segunda hipótese — investidura formal em função de coordenação ou chefia de atividade finalística exclusiva. Aqui há, sim, um ato administrativo: uma portaria de designação para função de confiança, função gratificada ou cargo em comissão de coordenação ou direção. O vício, contudo, não reside na inexistência do ato, mas em seu conteúdo material: o ato formal investe agente de cargo de apoio — desprovido de vínculo efetivo na carreira de Auditor de Controle Externo — em atribuições de direção, coordenação ou chefia de unidade orgânica responsável pela execução de atividades finalísticas de auditoria e instrução processual, atividades que, por força constitucional, são reservadas

a quem ingressou, mediante concurso público específico, na carreira de típica de estado correspondente.

Esta segunda hipótese não é construção doutrinária hipotética: foi a situação julgada pelo STF na ADI 6.655/SE (item 4.5). O vício, reconhecido pelo Plenário, não decorria de ascensão informal, mas de lei complementar estadual que formalmente criava cargos em comissão de “Coordenador” e a eles atribuía a execução de atividades finalísticas de controle externo.

A relevância dessa segunda hipótese é dupla: (i) demonstra que a proteção constitucional às atribuições finalísticas exclusivas não se limita à ascensão funcional clássica, alcançando também a atribuição formal de competências exclusivas a quem não as detém por concurso específico — ainda que sob o rótulo de “função de confiança” ou “cargo em comissão” —, desde que a atividade corresponda, em substância, a atribuição finalística exclusiva de outra carreira; e (ii) revela que o critério decisivo não é a forma do ato, mas a natureza objetiva da atividade exercida frente ao quadro de competências legalmente reservadas — critério que o Tema 1.010 fixou para cargos em comissão em geral e que a ADI 6.655/SE aplicou ao núcleo finalístico dos Tribunais de Contas.

Dessa tipologia decorre uma síntese normativa: tanto a ascensão funcional formal, quanto o desvio de função informal, quanto a designação formal para coordenação de atividade finalística exclusiva (vedada, no que toca aos Tribunais de Contas, pela ADI 6.655/SE), compartilham o mesmo vício de fundo: a dissociação entre a competência técnica exigida pela atividade efetivamente exercida e a habilitação obtida pelo agente em concurso público específico. É essa dissociação — e não a presença ou ausência de um ato formal — o verdadeiro critério unificador da inconstitucionalidade, ponto retomado com profundidade no item 6 deste artigo.

4.4 O TEMA 1.010 DE REPERCUSSÃO GERAL: REQUISITOS PARA CARGOS EM COMISSÃO

Embora não trate diretamente do desvio de função entre cargos efetivos, o Tema 1.010 de Repercussão Geral (*leading case*: RE 1.041.210/SP, relatoria do Ministro Dias Toffoli, j. 27.09.2018) tornou-se peça central na arquitetura jurisprudencial que viria a amparar, anos depois, a proteção das atividades finalísticas dos Tribunais de Contas. A tese fixada estabelece que:

- a) a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

A relevância do Tema 1.010 para o objeto deste artigo é direta: ele oferece o critério substantivo — natureza técnica, burocrática ou operacional da atividade — que permite identificar quando uma função está sendo exercida em desvio, isto é, quando atividades que demandam concurso público e cargo efetivo são atribuídas a ocupante de cargo em comissão, livremente nomeável e exonerável.

4.5 A JURISPRUDÊNCIA RECENTE APLICADA AOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ADI 6.532/AM E ADI 6.655/SE

Os dois precedentes mais recentes e diretamente relevantes para o recorte deste artigo dizem respeito, especificamente, à estrutura de pessoal dos Tribunais de Contas.

a) ADI 6.532/AM (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 19.12.2023). O Plenário invalidou trechos de três leis do Estado do Amazonas que autorizavam a promoção de servidores de cargos de nível fundamental e médio para cargos de nível superior no TCE-AM, qualificando-as como ascensão funcional em afronta ao art. 37, II, da Constituição. Em razão do longo período de vigência da legislação inconstitucional, a Corte modulou os efeitos, conferindo eficácia *ex nunc* à decisão e preservando os atos praticados pelos servidores irregularmente investidos. Tese fixada: a equiparação de carreira de nível médio a outra de nível superior constitui forma de provimento derivado vedada pelo art. 37, II, da CF/88.

b) ADI 6.655/SE (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 9.5.2022). Ajuizada pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), enfrentou diretamente o desvio de função nas atividades finalísticas de controle externo.

O caso envolveu o art. 9º, § 3º, da Lei Complementar n.º 232/2013 do Estado de Sergipe, que criava, na estrutura do TCE-SE, cargos em comissão de “Coordenador”, aos quais se atribuíam funções de execução das atividades de auditoria, fiscalização e instrução processual — atividades exclusivas dos ocupantes de cargo efetivo de Auditor de Controle Externo. O STF, por unanimidade, julgou procedente a ação, fixando interpretação conforme a Constituição para que os Coordenadores que exerçam atividades finalísticas sejam apenas os integrantes da carreira de Auditor de Controle Externo do TCE-SE. O voto condutor articulou o Tema 1.010 (RE 1.041.210) como fundamento: os cargos em comissão se destinam a funções de direção, chefia e assessoramento, e não ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais.

A motivação constitucional ancorou-se na exigência de quadro próprio de pessoal junto ao Tribunal de Contas da União (art. 73), aplicável aos Tribunais de Contas Estaduais pela simetria (art. 75). A Corte distinguiu, ademais, função de cargo em comissão: coordenar atividades finalísticas de controle externo caracteriza acréscimo de responsabilidades funcionais, e não cargo de livre nomeação. Quanto aos efeitos, o STF atribuiu eficácia *ex nunc* à decisão, preservando os atos praticados pelos servidores ocupantes dos cargos declarados inconstitucionais.

A ADI 6.655/SE é, portanto, o elo jurisprudencial que conecta a doutrina geral do provimento derivado e do desvio de função — construída a partir da ADI 231/RJ — à proteção específica das atribuições constitucionais exclusivas dos Auditores de Controle Externo, tema desenvolvido no item 6 deste artigo.

5. APLICAÇÃO À CARREIRA DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

5.1 A ESTRUTURA LEGAL DA CARREIRA E A RESERVA DE COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS

A Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, instituída pela Lei n.º 10.593/2002, é composta por dois cargos de nível superior: o Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e o Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil — denominação que substituiu, com a Lei n.º 11.457/2007, o anterior cargo de “Técnico da Receita Federal”. A distinção entre os dois cargos não é meramente nominal ou hierárquica: a lei estabelece, com precisão, uma reserva de competências privativas ao Auditor-Fiscal, vedando ao Analista-Tributário o seu exercício. A este incumbe auxiliar o Auditor-Fiscal em seu mister.

O art. 6º, I, da Lei n.º 10.593/2002 reserva ao Auditor-Fiscal, em caráter privativo, a constituição do crédito tributário mediante lançamento, a prática de decisões em processo administrativo-fiscal, a execução dos procedimentos de fiscalização e o exame da contabilidade de contribuintes.

O § 2º do mesmo artigo demarca o âmbito do Analista-Tributário: cabe-lhe exercer atividades de natureza técnica, acessórias ou preparatórias ao exercício das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais, resguardadas estas últimas.

5.2 A JURISPRUDÊNCIA SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE TRANSPOSIÇÃO ENTRE OS CARGOS

Os tribunais federais já examinaram tentativas de transposição entre os cargos de Analista-Tributário e Auditor-Fiscal à luz da Súmula Vinculante 43: a Constituição vedou praticamente toda forma de transposição, salvo as hipóteses excepcionais de carreira extinta, e a comum exigência de curso superior não torna as atribuições fungíveis. A orientação está consolidada na ADI 5.391/DF (Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j.

17.04.2020), que reconheceu o Auditor-Fiscal e o Analista-Tributário como cargos distintos e independentes, vedada a passagem de um para o outro sem novo concurso, e, em reforço ao princípio geral, na ADI 3.199/MT (Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 20.04.2020), segundo a qual a equiparação de carreira de nível médio a outra de nível superior constitui ascensão funcional vedada pelo art. 37, II, da Constituição.

O precedente afasta argumento recorrente em casos de desvio de função: o de que a identidade do nível de escolaridade tornaria as atribuições fungíveis. O entendimento converge com o RE 740.008/RR, Tema de Repercussão Geral n.º 697 (Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 21.10.2020, DJe 14.4.2021), em que o STF assentou que o vício constitucional não decorre da qualificação do servidor, mas da ausência de concurso prévio para o cargo efetivo correspondente.

5.3 O PRECEDENTE ANÁLOGO DA ADI 4.233/BA: MIGRAÇÃO DE COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS PARA CARGO DE APOIO

Embora a jurisprudência do STF não registre, até a data de elaboração deste artigo, ação direta voltada à estrutura federal da carreira, há precedente estrutural e materialmente análogo: a ADI 4.233/BA (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 26.02.2021 – pendente julgamento dos embargos declaratórios), que tratou da atribuição a cargo de apoio fiscal — os Agentes de Tributos Estaduais (ATE) da Bahia — de competências equivalentes às do Auditor-Fiscal.

A controvérsia originou-se de legislação estadual baiana que (i) elevou o requisito de escolaridade do cargo de ATE de nível médio para nível superior e (ii) atribuiu-lhe, pela Lei n.º 11.470/2009, competência para constituir crédito tributário relativo a mercadorias em trânsito e à fiscalização de optantes do Simples Nacional. O Plenário do STF assentou que o exercício dessas atividades pelos antigos agentes — investidos sob exigência de mero nível médio — violava a regra do concurso público.

A fundamentação do voto condutor é particularmente relevante por explicitar o critério da natureza objetiva da atividade — exatamente a lógica do Tema 1.010 e da ADI 6.655/SE: tratando-se de atividade que pressupõe, por sua complexidade técnica, habilitação obtida mediante concurso específico, é inconstitucional permitir seu exercício por quem ingressou no cargo sob qualificação distinta, ainda que tenha desempenhado essas atividades de fato.

A modulação de efeitos aplicada pelo STF — que preservou a validade dos atos de lançamento praticados pelos agentes ingressados antes da lei impugnada, mas vedou o exercício das novas competências a partir da decisão — reproduz a técnica de ponderação da ADI 6.532/AM: o reconhecimento da inconstitucionalidade não impede a proteção, por segurança jurídica, das situações já consolidadas, sem infirmar o mérito quanto à atribuição de competências privativas a cargo de habilitação diversa.

5.4 A RELEVÂNCIA ACRESCIDA DO DESVIO DE FUNÇÃO PARA A VALIDADE DO LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO

A aplicação dessa jurisprudência aos Auditores-Fiscais reveste-se de gravidade peculiar pela natureza do ato cuja prática lhes é reservada: o lançamento tributário, ato administrativo vinculado que constitui o crédito tributário exigível (CTN, art. 142). O Decreto n.º 70.235/1972 é expresso ao cominar de nulidade os atos e termos lavrados por pessoa incompetente, premissa já aplicada por jurisprudência administrativa para anular auto de infração lavrado por servidor em desvio de função.

Daí decorre um risco sistêmico relevante: lançamento tributário, decisão em processo administrativo-fiscal ou ato de exclusão de regime especial (como o Simples Nacional) praticados por servidor que não detém o cargo de competência privativa de Auditor-Fiscal — seja por ascensão funcional formal, seja por desvio de função informal, seja por designação formal em função de coordenação que extrapole as atribuições legais do cargo de origem — sujeitam-se à anulação por vício de competência subjetiva, com risco de comprometimento da arrecadação e até de decadência do direito de lançar (CTN, art. 173) na hipótese de anulação do lançamento viciado.

Esse raciocínio projeta-se sobre a carreira examinada na seção seguinte. Tanto o Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil quanto o Auditor de Controle Externo dos Tribunais de Contas constituem carreiras típicas de Estado, dotadas de atribuições privativas indelegáveis: em ambas, o exercício dessas atribuições por outros agentes — efetivos ou comissionados — não configura simples irregularidade funcional, mas vício de competência que conduz à nulidade dos atos praticados. Não por acaso, sempre que declarou a inconstitucionalidade de normas que permitiam esse exercício por agentes diversos (ADI 837/DF, ADI 3.199/MT, ADI 4.233/BA, ADI 6.532/AM e ADI 6.655/SE), o Supremo Tribunal Federal modulou os efeitos da decisão, atribuindo-lhe eficácia *ex nunc* justamente para resguardar os atos já praticados — e a própria necessidade dessa modulação confirma que, sem ela, tais atos seriam nulos, o que demonstra o caráter privativo e típico de Estado das atribuições em questão.

6. APLICAÇÃO AOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

6.1 O FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DO QUADRO PRÓPRIO DE PESSOAL

A Constituição Federal, ao tratar do Tribunal de Contas da União nos arts. 71 a 75, estabelece, no art. 73, a exigência de quadro próprio de pessoal para o desempenho de suas atividades de fiscalização — exigência que, por força do art. 75 e do princípio da simetria, se estende aos Tribunais de Contas estaduais, distritais e municipais, conforme jurisprudência consolidada do Supremo já examinada no item 4.5.

A existência desse quadro próprio não é uma faculdade organizacional do Tribunal de Contas, mas uma garantia estrutural de que as atividades finalísticas de controle externo — fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial — sejam exercidas por agentes selecionados mediante concurso público específico, dotados de estabilidade funcional e, conseqüentemente, de independência técnica frente a ingerências hierárquicas ou políticas, in casu, denominado Auditor de Controle Externo. É justamente essa garantia estrutural que a ADI 6.655/SE veio proteger.

Nessa toada, a ANTC capitaneou juntamente com o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba a edição da Lei Ordinária nº 13.537, sancionada em 19 de dezembro de 2024 — denominada Lei Orgânica da Auditoria – LOUAD, cujo objetivo principal é a garantir da exclusividade das atribuições dos auditores de controle, a independência técnica e a governança dentro do sistema de controle externo. Tal passo ainda incipiente no cenário nacional, precisa, de lege ferenda, ser uma realidade em todos os 32 tribunais de contas faltantes.

6.2 A CONSOLIDAÇÃO DO PRECEDENTE: DA ADI 6.655/SE À PRÁTICA ADMINISTRATIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O exame mais detido do acórdão da ADI 6.655/SE revela que o STF não se limitou a vedar a ascensão funcional formal ou a designação genérica de comissionados para cargos de coordenação; a Corte fixou interpretação conforme a Constituição de alcance positivo e prescriptivo, determinando que os Coordenadores que exerçam atividades finalísticas de auditoria e instrução processual sejam apenas aqueles integrantes da carreira de Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

O impacto institucional da ADI 6.655/SE extrapolou amplamente o caso concreto de Sergipe. A própria ANTC, autora da ação, tem atuado sistematicamente junto a outros Tribunais de Contas estaduais para que suas estruturas regimentais e legais se conformem à tese fixada. Essa atuação tem por finalidade preservar o que restou decidido na ADI 6.655/SE e harmonizá-lo aos parâmetros nacionais do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC): a direção e a chefia das unidades finalísticas devem ser reservadas a auditores de controle externo de provimento efetivo, vedado o seu exercício por agentes comissionados sem vínculo efetivo e estranhos ao quadro próprio de pessoal do Tribunal, pois somente assim se asseguram as condições indispensáveis ao exercício do controle externo de forma independente, imparcial e isenta. Não atende ao julgado, ademais, a designação de servidores efetivos apenas para as equipes técnicas, se as atividades finalísticas permanecerem a cargo de comissionados sem vínculo efetivo.

6.3 A NULIDADE DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL COMO CONSEQUÊNCIA DO DESVIO DE FUNÇÃO

O ponto de maior relevo para este artigo — e que confirma, em sede de aplicação concreta, a tese sustentada no item 4.3.1 quanto à gravidade do desvio de função, seja ele informal, seja formalizado em designação para função de coordenação extraído da ADI 6.655/SE uma consequência processual direta: a instrução processual deve ser elaborada por servidor ocupante do cargo público de Auditor de Controle Externo, sob pena de nulidade, observados os ditames da ADI nº 6.655 e o disposto no Tema nº 1.010 de Repercussão Geral do STF.

A orientação reproduz, em sede de Tribunal de Contas, a mesma lógica de nulidade por incompetência subjetiva examinada no item 5 quanto ao lançamento tributário: tratando-se de ato vinculado, cuja prática a lei reserva a cargo de habilitação específica, o exercício por agente desviado — ainda que formalmente designado para coordenar a unidade — compromete a validade do próprio ato produzido. É a aplicação, no plano do controle externo, da lição de Carvalho Filho examinada no item 3.1: o desvio de função “não se convalida” e a tolerância da Administração pode, no plano doutrinário, configurar ato de improbidade — embora a jurisprudência majoritária condicione esse enquadramento à comprovação de dolo ou de má-fé específicos.

6.4 ARTICULAÇÃO NORMATIVA SUPRALEGAL: O MARCO DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (MMD-TC)

No âmbito dos Tribunais de Contas, a temática ganha densidade institucional adicional com o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), da ATRICON, que incorporou, a partir do ciclo de avaliação de 2024, dimensão específica para aferir, nos 33 Tribunais de Contas do país, a conformidade da estrutura de pessoal à tese da ADI 6.655/SE e ao Tema 1.010.

O critério 1.4.3 estabelece que as atividades finalísticas de auditoria, instrução processual e demais procedimentos de fiscalização devem ser executadas e coordenadas exclusivamente por Auditores de Controle Externo — compreendendo direção, coordenação, chefia e supervisão de unidades técnicas e ciclos de auditoria —, resguardada a prerrogativa do Relator de presidir a instrução processual, podendo a execução contar com o auxílio de outros servidores efetivos com atribuições de apoio ao controle externo ou de grau de complexidade e responsabilidade intermediárias. A formulação é juridicamente relevante: reconhece, em norma de governança nacional, a possibilidade de desvio de função afetar a higidez da atividade de controle externo.

A inclusão desse critério explicita a preocupação institucional em evitar a anulação de procedimentos por desvio de função no exercício das atribuições típicas dos Auditores

de Controle Externo. A convergência entre o STF (ADI 6.655/SE), a ATRICON (Resolução n.º 13/2018 e MMD-TC) e a ANTC configura raro alinhamento entre controle de constitucionalidade e autorregulação institucional, com efeitos práticos sobre a estruturação de carreiras.

6.5 O MOVIMENTO DE UNIFORMIZAÇÃO DA NOMENCLATURA E SUA RELEVÂNCIA PARA A PREVENÇÃO DO DESVIO DE FUNÇÃO

O movimento de uniformização da nomenclatura das carreiras técnicas dos Tribunais de Contas brasileiros, substituindo denominações como “Analista de Controle Externo” pela designação uniforme de “Auditor de Controle Externo” demonstra a importância de se alcançar uma identidade nacional. A Resolução ATRICON n.º 13/2018 já fixava essa diretriz, ao recomendar a denominação de Auditor de Controle Externo para os cargos providos por concurso público de nível superior que tenham atribuições de auditoria, recomendação posteriormente incorporada como critério de avaliação no próprio MMD-TC.

Embora primariamente nomenclatural, a uniformização tem efeito relevante para a prevenção do desvio de função: a padronização da terminologia reduz a ambiguidade que, em muitos Tribunais, favorecia interpretações elásticas sobre quais cargos poderiam exercer atividades finalísticas — terreno fértil, como visto na ADI 6.655/SE, para a atribuição irregular de competências exclusivas a cargos de coordenação comissionados.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contribuição central deste artigo situa-se no deslocamento do enfoque doutrinário tradicional sobre o provimento derivado, em regra circunscrito à ascensão funcional formal, para uma leitura que incorpora o desvio de função informal e a designação disfarçada de coordenação como manifestações de um mesmo vício constitucional. Ao articular a dogmática do provimento derivado com a teoria da nulidade dos atos administrativos vinculados, o trabalho conecta dois campos costumeiramente tratados de forma isolada: o regime de carreiras de Estado e a validade dos atos finalísticos de fiscalização tributária e de controle externo.

Dessa articulação decorre um critério de aplicação prática para a gestão de carreiras de Estado, segundo o qual a regularidade do provimento constitui pressuposto de validade do próprio ato finalístico produzido, e não questão de organização interna ou de suficiência de pessoal. O estudo, contudo, limita-se ao exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e à aplicação às carreiras federal e de controle externo, sem alcançar, de modo sistemático, outras carreiras técnicas de Estado sujeitas a risco semelhante, o que recomenda pesquisas futuras de caráter comparativo entre diferentes órgãos de controle e fiscalização.

Em síntese, a legitimidade constitucional do exercício de funções de Estado depende, em última análise, da regularidade do provimento de quem as exerce, de modo que a prevenção do desvio de função, em qualquer de suas formas, converte-se em garantia da própria validade do controle e da tributação exercidos pela Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ATRICON — ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Resolução ATRICON n.º 13, de 10 de dezembro de 2018. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para o Controle Externo. Brasília: ATRICON, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 378. Terceira Seção. Julgamento: 22 abr. 2009. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 maio 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 231/RJ. Relator: Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. Julgamento: 5 ago. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.199/MT. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento: 20 abr. 2020. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 12 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.233/BA. Relatora p/ acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgamento: 26 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.391/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgamento: 17 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.532/AM. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno (sessão virtual). Julgamento encerrado em 19 dez. 2023. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 15 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.655/SE. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgamento: 9 maio 2022. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 3 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 837/DF. Relator: Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. Medida cautelar julgada em 17 fev. 1993; mérito julgado em 27 ago. 1998. Diário de Justiça, Brasília, DF, 25 jun. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 843.989/PR (Tema 1.199 de Repercussão Geral). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgamento: 18 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.041.210/SP (Tema 1.010 de Repercussão Geral). Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgamento: 27 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 740.008/RR (Tema 697 de Repercussão Geral).

Voto: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgamento: 21 out. 2020. Diário de Justiça Eletrônico n. 70, Brasília, DF, 14 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 685. Sessão Plenária de 24 set. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n.º 37. Sessão Plenária de 16 out. 2014. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n.º 43. Sessão Plenária de 8 abr. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. Servidor público na atualidade. 8. ed. São Paulo: Elsevier, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 45. ed. Salvador: Juspodivm, 2025. 816 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 39. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2026. 974 p.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999.



DO DÉFICIT DE EFETIVIDADE À REGULAÇÃO RESPONSIVA: A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO COMO PILAR PARA A GOVERNANÇA MUNICIPAL

José Anderson Souza de Salles⁶

RESUMO

Os tribunais de contas brasileiros convivem com um paradoxo: a produção de acórdãos sancionatórios em larga escala coexiste com taxas reduzidas de arrecadação e com efeitos modestos sobre a governança municipal. O artigo investiga as causas desse déficit e tem o objetivo de demonstrar que sua superação depende de uma transição em dois planos: do punitivismo padronizado para modelos sancionatórios fundados na regulação responsiva; e do processo de instrução de viés inquisitório para um modelo que assegure a independência funcional dos auditores de controle externo como pressuposto de validade da prova. Metodologicamente, o trabalho articula uma análise jurimétrica e econométrica de dados primários do TCE/RN com uma revisão doutrinária de teoria re-

⁶ Auditor de Controle Externo e Advogado. Presidente da AudTCERN. Bacharel em Direito e Ciências Contábeis. Mestre em Direito Constitucional. Possui MBA em Controladoria e Finanças e especializações em Direito Administrativo e Direito Processual Civil. CV: <http://lattes.cnpq.br/6517783625140777>

gulatória e processual. Os resultados empíricos revelam, no TCE/RN, entre 2000 e 2020, uma efetividade arrecadatória de 0,069% nas restituições ao erário, 2,57% nas multas ressarcitórias e 22,03% nas sancionatórias; e demonstram que o impacto das sanções sobre a governança é assimétrico e condicionado à capacidade institucional prévia dos municípios. Conclui-se que o resgate da efetividade do controle externo exige um modelo responsivo, calibrado às capacidades reais dos entes, sustentado por instrução processual hígida e por auditores funcionalmente independentes, cuja uniformização nas trinta e três Cortes de Contas demanda lei nacional de processo de controle externo.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Regulação responsiva. Independência funcional. Governança municipal. Devido processo legal.

ABSTRACT

Brazilian courts of accounts face a paradox: the large-scale issuance of punitive rulings coexists with low collection rates and modest effects on municipal governance. This article investigates the causes of this effectiveness deficit and aims to demonstrate that overcoming it depends on a twofold transition: from standardized punitiveness to sanctioning models grounded in a responsive regulation; and from the inquisitorial instruction process to one that ensures the functional independence of external control auditors as a condition for the validity of evidence. Methodologically, it combines a quantitative and econometric analysis of primary data from the Court of Accounts of Rio Grande do Norte (TCE/RN) with a doctrinal review of regulatory and procedural theory. The empirical findings reveal, at TCE/RN, between 2000 and 2020, collection effectiveness of 0.069% in the restitution to the treasury, 2.57% in compensatory fines, and 22.03% in punitive fines; and show that the impact of sanctions on governance is asymmetric and conditioned by the municipalities' prior institutional capacity. It can be concluded that restoring the effectiveness of external control requires a responsive model, calibrated according to the real capacities of the entities, supported by sound procedural instruction and functionally independent auditors, whose standardization across the thirty-three courts of accounts demands a national law on external control procedure.

Keywords: Courts of accounts. Responsive regulation. Functional independence. Municipal governance. Due process of law.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, ao disciplinar o controle externo da Administração Pública nos artigos 70 a 75, conferiu aos tribunais de contas um papel central na arquitetura do Estado Democrático de Direito. Dotadas de amplo elenco de competências — que abrange o julgamento de contas, a realização de auditorias, a fiscalização da gestão orçamentária e financeira e a aplicação de sanções —, essas instituições foram concebidas não apenas como instrumentos de repressão, mas como organismos indutores de efetividade das políticas públicas e de proteção do erário⁷. Nessa moldura, a sanção cumpre função instrumental: é meio, e não fim; é estímulo à conformação de condutas, e não punição pelo simples ato de punir.

O modelo vigente revela insuficiências. Na prática dos trinta e três tribunais de contas brasileiros, predomina uma lógica sancionatória de viés punitivo, estruturada sobre a aplicação padronizada de multas, sem a consideração adequada à capacidade institucional dos entes fiscalizados, às causas estruturais das irregularidades, nem à disposição do gestor para corrigir condutas. O resultado é um ciclo que combina a produção em massa de acórdãos condenatórios com índices baixos de arrecadação e efeitos modestos sobre a governança local.

O problema de pesquisa que motiva este trabalho parte de uma constatação dual. De um lado, dados jurimétricos⁸ das condenações do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) entre 2000 e 2020 indicam taxas de efetividade arrecadatória de 0,069% nas restituições ao erário, 2,57% nas multas ressarcitórias e 22,03% nas multas sancionatórias.⁹ De outro, um estudo com dados em painel de 160 municípios potiguares entre 2014 e 2023 demonstra que o impacto das sanções sobre o Índice de Governança Pública Municipal (IGovPM) é assimétrico e condicionado à capacidade institucional prévia dos entes.¹⁰ Coloca-se, então, a questão: de que forma os tribunais de contas podem superar o déficit de efetividade do controle punitivo padronizado, promovendo, ao mesmo tempo, a conformação de condutas dos gestores e a melhoria da governança?

A hipótese central sustentada é a de que a superação desse paradoxo exige uma dupla transição institucional: (i) a adoção de modelos sancionatórios conscientes, fundados na regulação responsiva e na gradação proporcional das respostas às reais capacidades dos entes regulados; e (ii) a reestruturação procedimental do processo de controle externo, mediante a consagração da independência funcional dos auditores como pressuposto de validade das instruções e das cientificações — especialmente à luz das exigências probatórias da Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 14.230/2021).

7 CARDOSO; VIANA; KRONBERG, 2019, p. 510.

8 O termo é empregado na acepção cunhada por NUNES, Marcelo Guedes. *Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, que designa a disciplina de aplicação de métodos estatísticos ao estudo do fenômeno jurídico.

9 SALLES, 2021, p. 117.

10 SALLES et al., 2025, p. 3.

Para tanto, o trabalho articula uma análise jurimétrica e econométrica de dados primários do TCE/RN com uma revisão doutrinária de teoria regulatória e processual, organizando-se em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais: a Seção 2 apresenta o diagnóstico empírico; a Seção 3 examina os modelos sancionatórios conscientes; e a Seção 4 trata da independência funcional e da segregação de funções como condição de validade da prova.

2. O DIAGNÓSTICO: EFEITO E EFETIVIDADE DAS SANÇÕES

2.1 O IMPACTO ASSIMÉTRICO DAS SANÇÕES SOBRE A GOVERNANÇA MUNICIPAL

A análise das limitações do modelo punitivista parte de seus efeitos sobre a variável que representa a razão de ser do controle externo: a qualidade da governança dos entes fiscalizados. A questão é verificável: as sanções aplicadas pelos órgãos de controle induzem a melhoria da governança municipal?

Estudo conduzido com dados em painel de 160 municípios do Rio Grande do Norte, entre 2014 e 2023, fomenta algumas inferências. O IGovPM, construído por Análise de Componentes Principais a partir de cinco dimensões (efetividade administrativa, transparência, legalidade, equidade e participação social), foi utilizado como variável dependente; a ocorrência de sanção formal do TCE/RN, como variável explicativa central.¹¹

O resultado confirma que o efeito das sanções é condicionado ao nível prévio de governança, manifestando-se de forma assimétrica conforme a capacidade institucional preexistente. Municípios com IGovPM mais elevado, dotados de estruturas mínimas de controle interno e cultura de conformidade, respondem positivamente à sanção, incorporando-a como estímulo ao aprimoramento da gestão.¹² O contraste entre os dois perfis está sintetizado na Tabela 1.

Tabela 1 – Resposta institucional à sanção segundo o nível de governança municipal

Dimensão	Município com IGovPM elevado	Município com IGovPM baixo
Resposta à multa	Estímulo ao aprimoramento da gestão	Paralisa administrativa e conformidade simbólica
Probabilidade de ser multado	Menor (escudo institucional)	Maior (mais suscetível a sanções)
Efeito do <i>enforcement</i> isolado	Positivo e indutor de conformidade	Nulo ou contraproducente

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Salles et al. (2025).

11 SALLES et al., 2025, p. 4-8.

12 SALLES et al., 2025, p. 8-10.

Para os municípios com baixo IGovPM, o cenário se inverte. A imposição de multas não gera efeitos corretivos significativos e pode produzir consequências disfuncionais, como paralisia administrativa, conformidade simbólica (na qual o gestor age para evitar a penalidade formal, sem promover mudanças substantivas) e defensividade burocrática, que agrava as fragilidades preexistentes.¹³

O aprofundamento da análise reforça o diagnóstico. As estimativas, apresentadas na Tabela 2, confirmam que ciclos de deterioração tendem à autoperpetuação e são pouco responsivos à imposição isolada de multas. Quando a regressão já está consolidada, o controle punitivo isolado não promove inflexão positiva e pode aprofundar o quadro ao sobrecarregar entes sem capacidade de resposta.

Tabela 2 – Determinantes do Índice de Governança Pública Municipal (IGovPM)

Variável explicativa	Coefficiente (β)	Signif.	Efeito sobre a governança ¹⁴
Queda do IGovPM no ano anterior	-0,0723	$p < 0,001$	Negativo
Queda em dois anos consecutivos	-0,0721	$p < 0,001$	Negativo

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Salles et al. (2025). Modelos com efeitos fixos e termos de interação.

A relação entre governança e sanção opera, ainda, em dupla direção: municípios com IGovPM mais elevado apresentam probabilidade menor de serem multados, tanto no mesmo ano quanto no período seguinte. A boa governança atua como escudo institucional preventivo, configurando um ciclo em que a fragilidade aumenta a probabilidade de punição, e a punição, isoladamente, não a rompe¹⁵. Esses achados dialogam com a literatura sobre *enforcement* em ambientes federativos assimétricos, a qual recomenda reformas sensíveis ao contexto e graduais, priorizando a construção de capacidades básicas antes da imposição de padrões sofisticados de conformidade.

2.2 O DÉFICIT DE EFETIVIDADE ARRECADATÓRIA: OS DADOS DO TCE/RN (2000-2020)

O exame das condenações aplicadas pelo TCE/RN entre 2000 e 2020, organizado por modalidade sancionatória na Tabela 3, revela índices que evidenciam o colapso do componente executório do modelo sancionatório.¹⁶

13 SALLES et al., 2025, p. 10-14.

14 Os coeficientes negativos e significativos confirmam a hipótese do path dependence negativo — a tendência de autoperpetuação dos ciclos de deterioração institucional, pouco responsivos à imposição isolada de multas.

15 SALLES et al., 2025, p. 13-17.

16 SALLES, 2021, p. 97-101.

Tabela 3 – Efetividade arrecadatória das sanções aplicadas pelo TCE/RN (2000-2020)

Modalidade sancionatória	Acórdãos	Valor atualizado (R\$)	Arrecadado (R\$)	Efetiv. ¹⁷
Restituição ao erário	3.392	713.659.001,01	489.169,46	0,069%
Multa ressarcitória	1.914	55.824.876,41	1.436.468,39	2,57%
Multa sancionatória	8.532	63.665.780,23	14.025.515,18	22,03%
Total	13.838	833.149.657,65	15.951.153,03	1,91%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Salles (2021, p. 97-108). Valores corrigidos até dezembro de 2021.

Uma leitura precipitada poderia sugerir que os baixos índices constituem uma prova de ineficiência. Essa interpretação deve ser relativizada: o sucesso de um modelo sancionatório mede-se, em última análise, não pelo volume arrecadado, mas pelo grau de conformidade das condutas dos regulados.¹⁸

O argumento, porém, não resiste ao confronto com os dados de governança: se o modelo produzisse conformidade, os municípios mais expostos à sanção apresentariam uma melhoria progressiva — o que não se verifica. Há, portanto, uma dupla insuficiência: as sanções não geram conformidade nos contextos críticos e, quando aplicadas, não são cumpridas, sob o risco de o tribunal interpretar a competência sancionatória como um fim em si mesmo.

2.3 UM FENÔMENO NACIONAL E A AUSÊNCIA DE PADRONIZAÇÃO PROCESSUAL

Embora os dados tenham por objeto o TCE/RN, o diagnóstico não constitui um fenômeno regional isolado: manifesta um déficit de efetividade estrutural que permeia os 33 tribunais de contas do país. O artigo 75 da Constituição institui o princípio da simetria como vetor estruturante do sistema, impondo que as cortes estaduais e municipais espelhem o modelo do TCU.¹⁹

A despeito desse imperativo, verificam-se profundas assimetrias na organização e nos processos decisórios das 33 cortes, decorrentes, em grande medida, da ausência de uma lei nacional que regule o processo de controle externo e estabeleça garantias pro-

17 O percentual total de efetividade (1,91%) refere-se à razão entre o montante arrecadado e o valor atualizado das três modalidades. A taxa da multa sancionatória (22,03%) considera os acórdãos válidos após a exclusão dos cancelamentos por erro de cadastro, prescrição ou reforma da decisão.

18 SALLES, 2021, p. 108-112.

19 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 75.

cedimentais mínimas e uniformes.²⁰ Sem um código de processo que padronize as fases de instrução, o contraditório e os critérios de proporcionalidade, cada tribunal opera segundo seus próprios regimentos, produzindo insegurança jurídica e fragmentação das respostas no plano federativo.

A baixa efetividade arrecadatória tampouco se restringe às cortes de contas. Trata-se de uma questão da própria administração pública: o TCU apurou, no Acórdão n. 1.817/2010, que apenas 3,7% do montante de R\$ 24,9 bilhões em multas aplicadas pelas agências reguladoras federais entre 2005 e 2009 foi efetivamente arrecadado; dados mais recentes confirmam a persistência do problema, com um estoque de R\$ 23 bilhões em multas vencidas e não pagas em 2024, e taxas de arrecadação de apenas 0,75% na ANTT, 4,80% na ANEEL e 4,76% na ANATEL entre 2015 e 2016.²¹

Infere-se que não se trata de uma falha específica das cortes de contas, mas de uma deficiência transversal ao modelo de *enforcement* brasileiro, estruturado sobre a emissão formal de penalidades sem mecanismos igualmente eficazes de execução. O problema se agrava, porque os municípios de menor porte, que concentram as maiores fragilidades e mais se expõem às sanções, são também os que dispõem de menor estrutura técnica para responder ao controle.

O conjunto dos dados autoriza uma conclusão de relevo: o modelo sancionatório vigente apresenta uma dupla insuficiência. A primeira é regulatória, visto que as sanções não induzem os municípios à melhoria da governança, mostrando-se ineficazes justamente nos contextos de maior fragilidade. A segunda é executória, uma vez que as sanções não são cumpridas na maioria dos casos, gerando um estoque crescente de dívidas. Em termos teóricos, o fenômeno aproxima-se do que Power descreve como uma sociedade da auditoria: a multiplicação de rituais de verificação formal, a produção em massa de acórdãos, substitui, sem equivalência, a aferição de resultados substantivos sobre a conduta regulada.²²

O órgão de controle não pode interpretar sua competência sancionatória como um fim em si mesmo. A superação exige a transição para modelos sancionatórios conscientemente construídos, capazes de calibrar as respostas à real capacidade do agente regulado.

3. A SOLUÇÃO REGULATÓRIA: MODELOS SANCIONATÓRIOS CONSCIENTES

3.1 DA SANÇÃO-CASTIGO À SANÇÃO-INSTRUMENTO

A superação do paradigma punitivista exige a revisão do fundamento pelo qual a sanção administrativa é compreendida. Voronoff demonstra que a doutrina pátria a carac-

20 CARDOSO; VIANA; KRONBERG, 2019, p. 503-504, 520-521.

21 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.817/2010, Processo TC 022.631/2009-0; e Relatório de Fiscalização n. 303/2017, Processo TC 024.820/2018-0; CAMPOS JR., 2025.

22 POWER, Michael. The audit society: rituals of verification. Oxford: Oxford University Press, 1997.

terizou historicamente como um “mal”, uma “aflição” ou um “castigo”, reproduzindo, de forma acrítica, conceitos do direito penal sem a adequação necessária. Em rigor, a sanção administrativa não é um castigo: é uma técnica regulatória, um meio de gestão e uma ferramenta a serviço da administração na consecução de interesses públicos, dissociada de um juízo de reprovação ético-moral.²³

Essa distinção organiza-se em três elementos. O finalístico-operacional revela que o ramo busca a conformação prospectiva da conduta, e não a retribuição retrospectiva própria do direito penal. O instrumental indica que a sanção é um meio a serviço de finalidades, e não um fim em si, cabendo ao aplicador verificar sua capacidade de alcançar os objetivos regulatórios.²⁴ O funcional reconhece as particularidades de quem aplica e de quem sofre a sanção, exigindo equilíbrio entre os imperativos sancionatórios e as garantias constitucionais.

Para justificar as sanções, Voronoff examina as teorias dissuasórias (de matriz econômica, que calibram a punição para que o custo da violação supere seus benefícios) e a teoria retributiva, de inspiração kantiana e hegeliana, a qual concebe a sanção como uma retribuição do mal causado.²⁵ Nenhuma se transplanta por inteiro ao campo administrativo, pois a maioria dos agentes sancionados são pessoas jurídicas ou gestores no exercício de mandato.

A saída proposta pela autora é uma legitimação híbrida, pautada nos elementos próprios do direito administrativo sancionador e, ao mesmo tempo, sensível ao compromisso moral expresso não na carga afletiva da retribuição, mas na gramática dos direitos fundamentais e dos valores republicanos da Constituição.²⁶

3.2 A REGULAÇÃO RESPONSIVA E A PIRÂMIDE SANCIONATÓRIA

O modelo da regulação responsiva, formulado por Ayres e Braithwaite em 1992, parte da rejeição do estereótipo de que os regulados seriam movidos apenas por cálculos de custo-benefício. Na prática, suas motivações variam: há agentes economicamente racionais, voltados à maximização de ganhos, e agentes com senso de responsabilidade cívica.²⁷

Daí decorre o desenho do *enforcement*: uma abordagem só persuasiva é frágil diante dos agentes racionais, ao passo que uma abordagem só punitiva mina a boa-fé dos agentes comprometidos. Como punir é caro e persuadir é barato, a regulação predominantemente punitiva ainda desperdiça recursos em litígios que seriam mais bem alocados em monitoramento e apoio técnico.

23 VORONOFF, 2019, p. 49-50.

24 VORONOFF, 2019, p. 99-120; VORONOFF; LIMA, 2024, p. 161-163.

25 VORONOFF, 2019, p. 81-95.

26 VORONOFF, 2019, p. 109-120.

27 AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 19-20.

A solução se assenta em dois instrumentos. O primeiro é a estratégia *tit-for-tat*, pela qual o regulador inicia a interação de modo cooperativo e escala o rigor da resposta na medida da recalcitrância do agente. O segundo, núcleo do modelo, é a pirâmide sancionatória: uma estrutura escalonada cuja base reúne medidas persuasivas — orientação técnica, diálogo institucional e incentivos à conformidade voluntária — que se tornam progressivamente mais severas até o vértice, onde se situa a medida excepcional referida como *benign big gun*, que consiste na incapacitação do agente para o exercício da atividade.²⁸ A maior parte das respostas deve permanecer na base. A escalada se justifica apenas diante de recalcitrância demonstrada. A ameaça do vértice não é um fracasso do modelo, mas sua condição de credibilidade: é a possibilidade de escalada que confere racionalidade à opção cooperativa da base.

Essa dependência não é incidental. Para Braithwaite, a persuasão na base da pirâmide somente opera quando os regulados creem na inevitabilidade da escalada punitiva caso a cooperação falhe: a sombra da sanção é pré-condição do diálogo, e não seu resultado.²⁹ Sem essa crença compartilhada, a integridade da pirâmide se degrada a um ritual administrativo destituído de força normativa real — o que aproxima o argumento teórico do diagnóstico empírico da Seção 2: um aparato sancionador que não arrecada e não executa suas sanções não projeta a sombra necessária para que a persuasão seja crível.

A compreensão expõe a irracionalidade da regulação rígida. Modelos assentados em um único tipo de sanção (sobretudo de natureza drástica, aplicada automaticamente a irregularidades de qualquer gradação) produzem índices menores de conformidade. Uma medida de efeitos amplos, que recaia também sobre servidores, usuários e a prestação do serviço, torna-se inaplicável fora de casos extremos. Diante dessa impossibilidade prática, o regulador renuncia tacitamente à sua capacidade punitiva, o que corrói a credibilidade do sistema. Tal fenômeno é denominado por Voronoff como paradoxo regulatório.³⁰

3.3 REGULAÇÃO REALMENTE RESPONSIVA E REGULAÇÃO BASEADA EM RISCOS

O modelo de Ayres e Braithwaite foi refinado por Baldwin e Black, que, em 2007, propuseram a regulação realmente responsiva. A crítica central é que o modelo original não esclarece como identificar o perfil dos regulados nem quando disparar a escalada, sobretudo em condições de escassez de recursos e assimetria de informação.

A proposta amplia a responsividade para cinco fatores além do comportamento do regulado: (i) a estrutura cognitiva e operacional dos agentes; (ii) o ambiente institucional do próprio regulador; (iii) as lógicas operativas das ferramentas; (iv) a avaliação perma-

28 AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 30, 50-51.

29 BRAITHWAITE, 2011, p. 483, 504.

30 VORONOFF, 2019, p. 144.

nente do desempenho do regime; e (v) a abertura às mudanças de prioridades. Voronoff observa, contudo, que a complexidade dos testes propostos dificulta a implementação integral em órgãos de recursos escassos.³¹

Diante dessas limitações, Hampton e Macrory propuseram, a partir de relatórios do governo britânico, a regulação baseada em riscos, cujo postulado é o de que os recursos finitos do regulador devem ser distribuídos segundo a natureza e a dimensão dos riscos. A fiscalização concentra-se nos agentes de maior risco de dano e probabilidade de descumprimento, reservando respostas mais brandas aos agentes com histórico de conformidade. Os autores destacam, ainda, a necessidade de um cardápio diversificado de ferramentas, evitando a armadilha do instrumento único que, aplicado indistintamente, perde sua eficácia dissuasória.³²

O fenômeno não é apenas teórico estrangeiro: manifesta-se também na regulação brasileira recente. A Agência Nacional de Aviação Civil, ao editar as Resoluções n. 761 e 762, de 2024, e a Portaria n. 16.657, de 2025, rotulou como responsivo um modelo cuja racionalidade subjacente é predominantemente atuarial. A instauração do processo administrativo sancionador é condicionada à “criticidade da não conformidade” e à “garantia da manutenção da efetividade da norma”, e o histórico de conformidade do regulado é considerado apenas “no que couber”.³³ O caso ilustra, no plano normativo nacional, a mesma migração da responsividade comportamental para a lógica atuarial do risco identificada na literatura internacional.

A pertinência desses modelos foi endossada pelo próprio TCU, que, ao analisar a atividade sancionatória das agências reguladoras federais, identificou a multa como um meio, e não como um fim, embora, como observa Voronoff, sua análise tenha perdido de vista o fato de que a efetividade dos modelos depende de uma avaliação mais ampla do que a verificação do volume arrecadado.³⁴

3.4 A TRANSPOSIÇÃO AO CONTROLE EXTERNO

A análise dos modelos permite delinear uma proposta aplicável ao controle externo. Os dados da Seção 2 materializam, no TCE/RN, o paradoxo regulatório descrito por Ayres e Braithwaite: um sistema que pune indistintamente, sem considerar o perfil dos regulados, gera índices decrescentes de conformidade e acúmulo de inadimplência, não por negligência, mas por adotar o instrumento inadequado ao contexto. Um tribunal que aplica a mesma multa a um município com IGovPM elevado e a outro em trajetória descendente trata como iguais situações desiguais.

31 BALDWIN; BLACK, 2007 apud VORONOFF, 2019, p. 150-163.

32 HAMPTON, 2005; MACRORY, 2006 apud VORONOFF, 2019, p. 164-170.

33 FERREIRA SEGUNDO, 2026, p. 144-145

34 VORONOFF, 2019, p. 188-190.

A pirâmide sancionatória, transposta ao controle externo, implica rever a lógica de resposta vigente. Na base, privilegiar-se-iam instrumentos de interlocução e indução positiva: orientações técnicas, recomendações, termos de ajustamento de gestão e mesas de diálogo, com compromissos de regularização e prazos definidos.³⁵

Diante da recusa ou da incapacidade de cumpri-los, o tribunal escalaria para advertências, determinações e multas calibradas à capacidade econômica do ente, reservando ao vértice (em casos de irregularidade grave, reincidência ou dolo) a imputação de débito, a declaração de inidoneidade e a representação aos órgãos competentes.

A regulação baseada em riscos, por sua vez, orienta a alocação dos recursos de fiscalização segundo o perfil institucional: municípios de maior risco demandam atenção prioritária, que consiste no diagnóstico das causas estruturais e na oferta de suporte técnico, e não na multa imediata, ineficaz nesses contextos.

A reconfiguração não traduz benevolência, mas racionalidade regulatória, na compreensão de que o êxito de um modelo sancionatório se mede pela conformidade que provoca, e não pelo volume de multas que emite. Para que seja legitimamente aplicada, contudo, a regulação responsiva depende de uma instrução processual produzida com independência funcional, objeto da seção seguinte.

4. A GARANTIA PROCEDIMENTAL: INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL E VALIDADE DA PROVA

4.1 A DUPLA NATUREZA DO PROCESSO E A EXIGÊNCIA DE IMPARCIALIDADE

A pirâmide demanda identificar o perfil do agente, graduar as medidas e distinguir recalcitrância de incapacidade — o que exige instrução de qualidade técnica, produzida com imparcialidade e independência funcional. Sem esse pressuposto, o modelo responsivo é inviável: não há como calibrar a sanção à capacidade do ente se a prova que a fundamenta foi produzida em um processo que não separou quem investiga de quem julga.

O ponto de partida é a natureza do processo de controle externo. Cardoso, Viana e Kronberg demonstram que ele ostenta uma dupla natureza constitucional: de um lado, expressa o direito de pedir contas, consagrado desde o artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789; de outro, concretiza o dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do artigo 70 da Constituição.³⁶ Daí decorre que a regularidade no desempenho da função de controle constitui um direito do jurisdicionado a um controle simultaneamente efetivo e imparcial.

Os tribunais de contas devem dispor de arranjos institucionais que não elejam o punitivismo como um fim, mas que também não ofereçam respostas brandas quando a gra-

35 Os Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) e as ações de orientação técnica encontram amparo nas competências do art. 71, incisos III, IV e X, da Constituição Federal de 1988.

36 CARDOSO; VIANA; KRONBERG, 2019, p. 503-504.

vidade das transgressões exigir rigor. Assim, a capacidade de oferecer a resposta correta depende diretamente da qualidade da instrução que sustenta a decisão.

4.2 O ROMPIMENTO COM A LÓGICA INQUISITÓRIA: A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

A Constituição de 1988, ao estruturar o controle externo, adotou um sistema acusatório não puro, cuja condição de regularidade da instrução, de legitimidade decisória e de validade sancionatória depende de atuação hierarquicamente independente entre as três funções processuais dos tribunais de contas: (i) a função de auditoria, de titularidade dos auditores de controle externo concursados, responsável pela investigação e produção probatória; (ii) a função de Ministério Público, a cargo dos procuradores de contas, *custodes legis* que zelam pela aplicação da lei; e (iii) a função judicante, exercida por ministros e conselheiros, responsáveis pelo julgamento.³⁷

A ausência de independência real entre esses polos remete ao sistema inquisitório, modelo desacreditado, como observa Aury Lopes Júnior, por incidir em um erro psicológico fundamental: crer que uma mesma pessoa possa exercer, com imparcialidade, funções tão antagônicas como investigar, acusar, defender e julgar.³⁸

A segregação de funções é o mecanismo que mitiga esse risco: em sua dimensão intrainstitucional, ela exige a separação entre as atividades de investigação e instrução e as de julgamento, de modo que o planejamento das auditorias, a seleção das unidades fiscalizadas e a condução da prova não recaiam sobre os membros da função judicante.³⁹

A independência do auditor encontra respaldo nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP 40), que preconizam a preservação da independência da conclusão técnica do auditor,⁴⁰ e foi positivada no artigo 5º da Lei n. 14.133/2021 e em seu artigo 169, §3º, II, que impõe a observância da segregação de funções nas providências de controle.⁴¹

4.3 A ASSIMETRIA ENTRE OS 33 TRIBUNAIS E O RISCO SISTÊMICO DE INVALIDADE

O imperativo de simetria do artigo 75 foi interpretado pelo Supremo Tribunal Federal como um comando de espelhamento obrigatório, sendo inconstitucional a norma de organização de tribunais de contas divorciada do modelo federal.⁴² Ainda assim, a análise das leis orgânicas das trinta e três cortes revela uma realidade diversa: em um número expressivo delas, persistem modelos que atribuem ao relator, membro da função judicante, a presidência da instrução, o que compromete a independência técnica do órgão de auditoria.⁴³

37 VIANA, 2026, p. 63-65; SALLES, 2021, p. 79.

38 LOPES JÚNIOR, 2017, p. 156, 172 apud CARDOSO; VIANA; KRONBERG, 2019, p. 517.

39 VIANA, 2026, p. 226-234.

40 INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015 apud CARDOSO; VIANA; KRONBERG, 2019, p. 517.

41 BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, art. 5º e art. 169, §3º, II.

42 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 6.655/SE. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em: maio 2022.

43 VIANA, 2026, p. 614-615, 625-627. As leis orgânicas referidas são as dos TCE-CE, TCE-MA, TCE-AP, TCE-PA, TCE-RR, TCE-RO, TCE-TO, TCE-GO, TCE-SC, TCE-SP e TCDF.

Embora em alguns casos essa presidência formal possa ser interpretada como uma mera prerrogativa de impulso, a ausência de delimitação clara entre a realização material da instrução e sua presidência formal cria espaços de ambiguidade. Modelos assim, embora formalmente afastem a subordinação das unidades de auditoria aos julgadores, na prática, as tornam dependentes, conferindo aparência de legitimidade a instruções cujos parâmetros foram definidos externamente à função auditorial.

Registra-se um avanço normativo recente: a Lei n. 13.537, de 2024, do Estado da Paraíba, demarcou as competências do órgão de auditoria para a execução das atividades probatórias e a atribuição indelegável do relator para presidir a instrução, delimitando os limites de cada função.⁴⁴ O panorama indica que a plena realização da simetria do artigo 75, com garantia de independência funcional do auditor nas trinta e três cortes, permanece em concretização e demanda uma lei nacional de processo de controle externo que uniformize os arranjos organizacionais e procedimentais.

4.4 A VALIDADE DA PROVA E A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A relevância prática dessas considerações foi potencializada pela Nova Lei de Improbidade Administrativa — Lei n. 14.230/2021 —, que criou uma conexão normativa entre o controle externo e o processo judicial de improbidade. A alteração mais relevante é a introdução do §2º ao artigo 21 da Lei n. 8.429/1992, segundo o qual as provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo.⁴⁵

Nos termos da análise sistemática de Viana, a referência a “[...] *provas produzidas perante os órgãos de controle*” remete diretamente à atuação dos tribunais de contas, cujas competências se materializam mediante a necessária segregação entre a fase de produção probatória e a de julgamento. O dispositivo não institui uma mera faculdade, mas o dever de consideração, configurando-se como uma regra cuja inobservância pode comprometer a regularidade do ato decisório judicial.⁴⁶

Essa valorização legislativa traz consigo uma exigência implícita: para que as provas dos tribunais de contas sejam legitimamente consideradas, devem ser produzidas em conformidade com os pressupostos de validade processual. Provas produzidas em processos nos quais a função auditorial não gozou de independência, como em casos nos quais o relator-julgador influenciou a produção probatória, têm admissibilidade questionável.

A Nova Lei de Improbidade Administrativa elevou os requisitos da petição inicial das ações de improbidade, ao exigir indícios de autoria, materialidade e dolo. Em 2022,

44 PARAÍBA. Lei n. 13.537, de 2024, art. 4º.

45 BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, art. 21, §2º, com redação dada pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021.

46 VIANA, 2026, p. 233-234, 637.

primeiro ano de vigência, houve uma redução de 36% no ajuizamento dessas ações.⁴⁷ Em um cenário no qual o Ministério Público depende, cada vez mais, das provas do controle externo, a higidez procedimental dessas provas é determinante.

A equação é direta: um tribunal que não garante a independência funcional de seus auditores produz uma instrução comprometida; instrução comprometida gera uma prova questionável; e uma prova questionável enfraquece a responsabilização judicial por improbidade. A independência funcional do auditor não é questão de organograma, mas uma condição de validade da prova que o controle externo entrega ao sistema de responsabilização.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal contribuição deste estudo está em articular dois campos que a doutrina brasileira tem tratado, até aqui, de forma segmentada: a teoria da regulação responsiva, de um lado, e o regime processual do controle externo, de outro. Ao demonstrar que a independência funcional do auditor não é uma garantia isolada do processo administrativo, mas pressuposto de validade de qualquer modelo sancionatório que se pretenda calibrado às capacidades reais dos entes fiscalizados, o trabalho desloca o debate sobre a modernização dos Tribunais de Contas de uma discussão puramente organizacional para uma discussão sobre a própria legitimidade das decisões que essas Cortes produzem.

Um modelo sancionatório mais inteligente perde eficácia se não sustentado por instrução hígida; uma instrução hígida perde utilidade se as sanções que fundamenta continuarem aplicadas sem calibragem à realidade dos entes regulados. Desse diagnóstico decorre um critério de avaliação que transcende o volume de acórdãos emitidos: a efetividade do controle externo deve ser aferida pela capacidade de induzir conformidade e pela solidez procedimental das decisões que a sustentam. Esse critério pode orientar tanto a formulação de políticas de *enforcement* pelas próprias Cortes quanto a revisão dos regimentos internos que hoje concentram, em número expressivo delas, as funções de instrução e julgamento.

A convergência entre o diagnóstico jurimétrico e o arcabouço doutrinário mobilizado sugere, contudo, tratar-se de um problema estrutural do sistema de controle externo brasileiro como um todo, a ser enfrentado por uma lei nacional de processo de controle externo, capaz de assegurar, de forma simétrica, as garantias aqui discutidas nas trinta e três Cortes do país. Não há regulação responsiva sem processo hígido, nem processo hígido sem independência funcional do auditor de controle externo.

47 ROCHA; MONTEIRO; CASTRO, 2022 apud VIANA, 2026, p. 22.

REFERÊNCIAS

- AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press, 1992.
- BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. Really responsive regulation. *LSE Legal Studies Working Paper*, n. 15, 2007.
- BRAITHWAITE, John. The essence of responsive regulation. *U.B.C. Law Review*, v. 44, n. 3, p. 475-520, 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.655/SE*. Relator: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em: 9 maio 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.817/2010*. Processo TC 022.631/2009-0. Brasília, DF: TCU, 2010.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Fiscalização n. 303/2017*. Processo TC 024.820/2018-0. Brasília, DF: TCU, 2017.
- CAMPOS JR., Geraldo. Agências reguladoras somam mais de R\$ 23 bi em multas a receber. *Poder360*. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-economia/agencias-reguladoras-somam-mais-de-r-23-bi-em-multas-a-receber>. Acesso em: 15 dez. 2025.
- CARDOSO, Henrique Ribeiro; VIANA, Ismar dos Santos; KRONBERG, Hécio. A dupla natureza do processo de controle externo: segurança jurídica e efetividade das políticas públicas de direitos humanos. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 3, n. 56, p. 500-523, jul. 2019. DOI: <https://doi.org/10.26668/revistajur.2316-753X.v3i56.3793>.
- FERREIRA SEGUNDO, Luiz Paulo. A retórica da responsividade e a realidade do risco: déficit de *enforcement*, bloqueios normativos e a migração para a lógica do risco. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 24, n. 94, p. 127-153, abr./jun. 2026.
- HAMPTON, Philip. *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*. London: HM Treasury, 2005.
- INSTITUTO RUI BARBOSA. *Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público — NBASP 40*. Brasília: IRB, 2015.

LOPES JUNIOR, Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MACRORY, Richard. *Regulatory justice: making sanctions effective*. London: Cabinet Office, 2006.

NUNES, Marcelo Guedes. *Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

POWER, Michael. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

ROCHA, Fernanda Cardoso Almeida Dias; MONTEIRO, Vera; CASTRO, Luis Pedro Polesi de. *Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Movimento Pessoas à Frente, 2022.

SALLES, José Anderson Souza de. *Fundamentos constitucionais das sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte*. 2021. 124f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

SALLES, José Anderson Souza de *et al.* Entre a responsabilização e a fragilidade institucional: multas do TCE/RN e seus efeitos sobre a governança municipal. In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE E GOVERNANÇA UNB, 11., 2025, Brasília. *Anais eletrônicos* [...]. Brasília: Technopolitik, 2025.

VIANA, Ismar dos Santos. *Improbidade administrativa e controle externo exercido pelos tribunais de contas: pressupostos de validade e regularidade da competência científica*. 2026. 684f. Tese (Doutorado em Direito) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2026.

VORONOFF, Alice. *Direito administrativo sancionador no Brasil*. 2. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

VORONOFF, Alice Bernardo; LIMA, Cesar Henrique Ferreira. Por uma visão instrumental da sanção administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 283, n. 1, p. 159-179, 2024.



AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO BRASILEIRO: Os tribunais de contas como tecnologia institucional de *enforcement* à luz da nova economia institucional

Leonardo Jorge Victor Nascente Ferreira⁴⁸

RESUMO

Este artigo investiga a contribuição dos Tribunais de Contas para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro à luz da Nova Economia Institucional (NEI), com apoio em Acemoglu e Robinson (2012). Parte-se da premissa de que o desempenho das sociedades resulta de suas dinâmicas institucionais, e não do avanço tecnológico isolado. O objetivo é demonstrar que os Tribunais de Contas constituem, na acepção de Douglass North, instituições e organizações de *enforcement*. Adota-se a metodologia da NEI, que combina argumentação teórica, análise de casos históricos e evidências empíricas. Os resultados indicam que, ao fiscalizarem a folha de pagamento, as licitações, a arrecadação e o crédito público, essas Cortes reduzem custos de transação, protegem o patrimônio público e preservam instituições inclusivas. Conclui-se que, respeitados o devido processo legal e a independência técnica do auditor, os Tribunais de Contas operam

48 Auditor de controle externo do TCE/RS, Técnico em processamento de dados, Especialista em administração pública e gestão de cidades e Mestre em desenvolvimento regional pela Unijui.

como tecnologia institucional de *enforcement*, contribuindo para a redução da desigualdade no país desde 1988.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; Nova Economia Institucional; instituições inclusivas; controle externo; desenvolvimento socioeconômico.

ABSTRACT

This article examines the contribution of Brazil's Courts of Accounts to the country's socioeconomic development in light of the New Institutional Economics (NIE), drawing on Acemoglu and Robinson (2012). It departs from the premise that the performance of societies results from their institutional dynamics, rather than from technological progress alone. The aim is to show that the Courts of Accounts function, in Douglass North's terms, as both institutions and organizations of enforcement. The study follows the methodology proper to NIE, combining theoretical argument, historical case analysis, and empirical evidence. The findings indicate that, by auditing payroll, public procurement, tax collection, and public credit, these Courts reduce transaction costs, protect public assets, and help preserve inclusive institutions. It concludes that, provided due process and the auditor's technical independence are observed, the Courts of Accounts operate as an institutional technology of enforcement, contributing to the reduction of inequality in the country since 1988.

Keywords: Courts of Accounts; New Institutional Economics; inclusive institutions; external control; socioeconomic development.

1 INTRODUÇÃO

Por que algumas nações são ricas e outras, pobres? A indagação atravessa o pensamento econômico desde Adam Smith e, longe de ser meramente acadêmica, condiciona o destino de bilhões de pessoas (SILVA, 1996). A persistência das desigualdades entre os países — e dentro deles — revelou a insuficiência das explicações ancoradas apenas na geografia, na cultura ou na dotação de recursos naturais. Uma resposta robusta consolidou-se na segunda metade do século XX e ganhou reconhecimento quando a Real Academia Sueca de Ciências concedeu, em 2024, o Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel a Daron Acemoglu, Simon Johnson e James Robinson, por estudos sobre como as instituições se formam e afetam a prosperidade (THE ROYAL SWEDISH ACADEMY OF SCIENCES, 2024). A premiação observou que sociedades marcadas por frágil Estado de direito e por instituições que exploram a população não geram crescimento nem mudança — diagnóstico que coloca, no centro da agenda do desenvolvimento, a qualidade das regras que disciplinam a vida pública.

A Nova Economia Institucional (NEI) oferece a moldura teórica para compreender esse fenômeno. Para ela, os indivíduos interagem, desde os primórdios, a partir de regras; é o modelo institucional que estimula ou inibe o avanço tecnológico e o acúmulo de capital — físico e humano. O desempenho das sociedades resulta, em última análise, de suas dinâmicas institucionais, de modo que a evolução das instituições importa mais, para o desenvolvimento, do que os avanços tecnológicos isolados (NORTH, 1990; SILVA, 1996). Se assim é, então as instituições e organizações encarregadas de fazer valer as regras — de transformar normas escritas em práticas efetivas — assumem papel decisivo na trajetória de prosperidade de um país.

É nesse ponto que se inscreve o objeto deste artigo: os Tribunais de Contas. Órgãos de controle externo da Administração Pública, com assento constitucional desde 1891 e competências substancialmente ampliadas pela Constituição de 1988, fiscalizam o emprego do dinheiro público em seus pontos mais sensíveis — a folha de pagamento, as licitações e os contratos, a política de crédito e a arrecadação tributária —, sobre os quais repousa o funcionamento de qualquer Administração contemporânea. A hipótese sustentada é a de que, à luz da NEI, os Tribunais de Contas são instituições e organizações de *enforcement*: instâncias que asseguram a aplicação efetiva das regras do jogo, reduzem custos de transação, protegem o direito de propriedade — inclusive o da coletividade sobre o erário — e ajudam a preservar instituições inclusivas, condição da prosperidade compartilhada.

Para desenvolver esse argumento, o trabalho está organizado em seis seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção expõe os pressupostos e conceitos centrais da NEI. A terceira apresenta a dicotomia entre instituições inclusivas e extrativistas e os conceitos correlatos de circunstância crítica, *path dependence*, destruição criativa, ludismo e círculos virtuoso e vicioso, tal como articulados em *Por que as nações fracassam*. A quarta caracteriza os Tribunais de Contas como instituições e organizações de *enforcement*, recuperando sua gênese e suas funções constitucionais. A quinta examina os instrumentos de que dispõem — sancionatórios e indutivos — e a independência técnica do auditor de controle externo. A sexta sintetiza a contribuição das Cortes para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, confrontando a tese com os dados de desigualdade e com as críticas à expansão do controle. A metodologia é a própria da NEI, que combina argumentação teórica, análise de casos históricos e evidências empíricas (SILVA, 1996).

2 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL: REGRAS, ORGANIZAÇÕES E DESEMPENHO ECONÔMICO

2.1 AS REGRAS DO JOGO E O AMBIENTE INSTITUCIONAL

A lógica fundadora da NEI pode ser apreendida por uma analogia esportiva. A vida econômica assemelha-se a uma partida de futebol: além dos fatores de produção —

jogadores, campo e estádio —, o jogo pressupõe regras que estabelecem os critérios de vitória e moldam o comportamento dos participantes. Times excelentes, em ótimo gramado, podem produzir espetáculo medíocre se as regras forem ruins; regras inadequadas geram resultados inadequados (SILVA, 1996). Tome-se a alteração de uma única regra. Hoje, a partida divide-se em dois tempos de quarenta e cinco minutos corridos, em que o cronômetro não para diante das encenações com que a equipe em vantagem protela o reinício das jogadas para “matar” o relógio. Se a regra passasse a medir apenas o tempo de bola efetivamente em jogo, interrompendo a contagem sempre que a bola deixasse de rolar, o time em vantagem nada lucraria com a protelação, pois o tempo perdido seria repostado. A mudança da norma alteraria os incentivos e a conduta, desestimulando o desperdício ilegítimo de tempo e produzindo partidas mais honestas, que de fato selecionassem os melhores. É isso o que a NEI sustenta para a economia: porque as instituições fornecem a estrutura de incentivos e, ao evoluírem, moldam a direção da mudança econômica rumo ao crescimento, à estagnação ou ao declínio (NORTH, 1991), aperfeiçoar a regra é aperfeiçoar o resultado. Transposta a metáfora, o desempenho de uma economia depende não apenas da qualidade dos fatores de produção, mas, sobretudo, da qualidade das regras do jogo — das instituições — que orientam a alocação de recursos.

Douglass North, agraciado com o Nobel de 1993, ofereceu a definição canônica: as instituições são as restrições humanamente concebidas que estruturam a interação política, econômica e social, abrangendo as regras formais — constituições, leis e direitos de propriedade — e as informais — tabus, costumes, tradições, convenções e códigos de conduta autoimpostos —, além dos mecanismos responsáveis por sua eficácia (NORTH, 1990 *apud* SILVA, 1996; NORTH, 1991). Constituem, em suma, o arcabouço que o ser humano impõe ao relacionamento com os outros: são as regras do jogo, e os agentes econômicos e as empresas, os jogadores. Emergem nas sociedades porque reduzem incertezas e definem o padrão de comportamento socialmente desejável. Esse pressuposto — o de que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais — é o núcleo comum do chamado Novo Institucionalismo, corrente que, embora reúna vertentes distintas — a histórica, a da escolha racional e a sociológica, esta também referida como teoria das organizações —, encontra na NEI de North e na economia política uma de suas matrizes (ANDREWS, 2005).

Nessa moldura, o conceito de *ambiente institucional* designa o conjunto de regras fundamentais de caráter legal, social e político que estabelecem a base para a produção, a troca e a distribuição — como as que regulam as eleições, os direitos de propriedade e os contratos. Diferentes regras produzem diferentes comportamentos e resultados; daí que, para a NEI, o que importa explicar é a gênese, a permanência ou a mudança das

instituições (SILVA, 1996). O modelo institucional, e não a contingência tecnológica, explica movimentos seculares: por que a Inglaterra e não a Espanha liderou a Revolução Industrial, por que a Coreia do Sul prosperou e a do Norte definhou. A própria história econômica, observa North, é em larga medida a história de economias que não lograram produzir um conjunto de regras do jogo — dotadas de mecanismos de efetivação — capaz de induzir crescimento sustentado (NORTH, 1991).

2.2 CUSTOS DE TRANSAÇÃO, DIREITOS DE PROPRIEDADE E O PAPEL DO ESTADO

Se as regras moldam o comportamento, fazem-no, em boa medida, atuando sobre os *custos de transação* — as despesas em que os indivíduos incorrem para estabelecer e fazer cumprir contratos. Abrir um negócio, comprar um automóvel usado, contratar um trabalhador: cada transação envolve custos de negociação, redação, garantia e fiscalização do acordo. Para North, as regras do jogo deveriam ser concebidas para minimizar tais custos, pois instituições que ofereçam transações de baixo custo viabilizam mercados eficientes de fatores e de produtos, necessários ao crescimento econômico (NORTH, 1990 *apud* SILVA, 1996). Custos de transação elevados, ao contrário, consomem recursos que poderiam agregar produto real à renda nacional.

O tratamento do direito de propriedade é igualmente central. A propriedade privada é um direito exclusivo e, como tal, tem custo de implementação — arcado pelo indivíduo ou pelo Estado. Quem teme ter sua produção roubada, expropriada ou sobretributada tem pouco incentivo para investir e inovar (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Aqui, a NEI chama atenção para um ponto frequentemente negligenciado: as regras informais são tão importantes quanto as formais. A ordem que rege as favelas do Rio de Janeiro, os códigos da máfia ou as convenções que estruturam mercados de pirataria revelam que, na ausência ou na falha do Estado, instituições informais emergem para suprir funções de garantia de direitos — nem sempre em benefício do bem-estar coletivo. A própria escravidão ilustra a face perversa das instituições: não foi promovida apenas pelos escravocratas das Américas, mas também por Estados africanos de então, como o Reino do Congo, que escravizou e vendeu em massa a própria população em troca de armas e artigos de luxo para a elite local (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Decorre daí a função do Estado. Para North, o Estado constitucionalmente estabelecido fiscaliza os agentes e garante, pelo sistema legal, o respeito às regras do jogo — função análoga à do árbitro de futebol (SILVA, 1996). A violação da lei deve ser acompanhada de punição que imponha risco ao infrator; um sistema que pune apenas de *jure*, e não *de facto*, equivale a um país onde violar as regras é a estratégia mais vantajosa. O Estado existe, assim, como zelador das trocas, minimizando os custos das fricções institucionais e informacionais e assegurando o cumprimento de contratos e leis (SIL-

VA, 1996). Na leitura que Fiani faz de North, o papel do Estado não se reduz a aplicar os direitos de propriedade, mas compreende sua definição: é o Estado que especifica a estrutura desses direitos e, por isso, responde pela eficiência — ou ineficiência — que conduz ao crescimento, à estagnação ou ao declínio (FIANI, 2003). É nessa função arbitral — fazer valer as regras dentro do próprio aparelho estatal — que se situam os Tribunais de Contas.

2.3 ORGANIZAÇÕES E A METODOLOGIA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

A NEI distingue cuidadosamente instituições de organizações. Se as instituições são as regras do jogo, as organizações são os jogadores: grupos de indivíduos unidos por um propósito comum, que interagem dentro do ambiente institucional e agem para reduzir os custos de transação, podendo tanto reforçar quanto transformar as instituições vigentes. A relação entre umas e outras é de interdependência: North descreve a matriz institucional como uma teia de instituições e das organizações dela decorrentes, que devem a própria existência às oportunidades abertas pelo arcabouço institucional (NORTH, 1991). É nessa chave que os Tribunais de Contas se deixam apreender, a um só tempo, como instituições e como organizações. Enquanto corpos estruturados de pessoas reunidas em torno de um propósito comum, são organizações cujo sentido se mede pelo cumprimento de sua missão; enquanto estruturas constitucionais permanentes, que encarnam e tornam efetivas as regras de disciplina do gasto público, integram o próprio arcabouço institucional e, consolidadas ao longo de mais de um século, converteram-se, elas mesmas, em instituições da vida pública brasileira. Em qualquer das acepções, sua razão de ser é assegurar a integridade das regras que regem a aplicação dos recursos públicos.

Quanto ao método, a NEI combina três instrumentos: um argumento teórico, que articula os conceitos de instituições, custos de transação e direitos de propriedade; a análise de casos históricos, em que o caso não é mera ilustração, mas elemento de prova; e a referência a evidências quantitativas, inclusive modelos econométricos, que testam empiricamente as proposições (SILVA, 1996; ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

3 INSTITUIÇÕES INCLUSIVAS E EXTRATIVISTAS: A MOLDURA DE “POR QUE AS NAÇÕES FRACASSAM”

3.1 A DICOTOMIA CENTRAL

A obra de Acemoglu e Robinson (2012) condensa e dá forma narrativa aos conceitos da NEI por meio de uma distinção dicotômica. *Instituições econômicas inclusivas* são aquelas que estimulam a participação da grande massa da população em atividades que façam melhor uso de seus talentos, permitindo a cada um escolher sua ocupação.

Pressupõem segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial e serviços públicos que ofereçam condições igualitárias de intercâmbio e contratação, além de assegurar o ingresso de novas empresas. A elas se contrapõem as *instituições econômicas extrativistas*, cuja finalidade é extrair a renda e a riqueza de um segmento da sociedade em benefício de outro.

Dois mecanismos extrativistas consagrados merecem registro: um sistema tributário injusto e concentrador e um sistema eleitoral de baixa concorrência. Serra Leoa ilustra a conjugação de ambos. Sob o regime de partido único de Siaka Stevens, o Estado utilizou a Junta Comercial de Produtos (*Sierra Leone Produce Marketing Board*) para sobretaxar os produtores rurais a ponto de lhes pagar, por vezes, cerca de 10% do preço mundial de seus produtos — recursos que não retornavam em rodovias ou escolas, mas iam para o enriquecimento pessoal do governante e a compra de apoio político (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Não por acaso, instituições extrativistas exibem baixo grau de destruição criativa, como se examinará adiante.

No plano político, a dicotomia se repete. *Instituições políticas inclusivas* são aquelas em que o poder tem limites e é amplamente distribuído — instituições suficientemente centralizadas e, ao mesmo tempo, pluralistas. O pluralismo significa que o poder político não é investido em um único indivíduo ou grupo restrito, mas em uma coalizão ampla. A centralização, por sua vez, distingue o pluralismo da pura fragmentação: a Somália, onde o poder se dispersa entre clãs rivais, não é inclusiva, mas caótica, por falta-lhe autoridade capaz de impor a lei e a ordem (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Já as *instituições políticas extrativistas* concentram o poder em uma pequena elite e impõem poucas restrições ao seu exercício. Há forte sinergia entre as duas ordens: instituições políticas extrativistas tendem a sustentar instituições econômicas extrativistas, e vice-versa — observação decisiva para compreender a importância de um controle externo independente.

3.2 CIRCUNSTÂNCIA CRÍTICA, PATH DEPENDENCE E OS CÍRCULOS VIRTUOSO E VICIOSO

Como as instituições mudam? A resposta de Acemoglu e Robinson (2012) repousa na interação entre pequenas diferenças institucionais e grandes acontecimentos. Uma *circunstância crítica* é um grande evento, ou confluência de fatores, que rompe o equilíbrio econômico ou político — a Peste Negra, a abertura do comércio atlântico, a Revolução Industrial. É uma faca de dois gumes: pode abrir caminho para a substituição de instituições extrativistas por outras inclusivas, ou intensificar o caráter extrativista do arranjo vigente. O desfecho depende das peculiaridades institucionais preexistentes — as “pequenas diferenças que fazem a diferença” — e da distribuição de poder na sociedade no momento crítico.

O exemplo paradigmático é a Revolução Gloriosa inglesa de 1688, que restringiu o poder do monarca e deslocou para o Parlamento a prerrogativa de determinar as instituições econômicas, abrindo o sistema político a amplo corte transversal da sociedade. Pedra angular de uma sociedade pluralista, criou o primeiro conjunto de instituições políticas inclusivas do mundo, do qual decorreram direitos de propriedade seguros, fim dos tributos arbitrários e estímulo à inovação (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Esse paralelo histórico será retomado: a redistribuição do poder de controle promovida pela Constituição brasileira de 1988 pode ser lida, guardadas as proporções, como movimento de mesma natureza.

A persistência das instituições ao longo do tempo é capturada pela noção de *path dependence* — a dependência da trajetória, segundo a qual escolhas e estruturas do passado condicionam, embora não determinem, as possibilidades do presente. Ela opera por meio de mecanismos de retroalimentação (*reinforcement*). Quando o mecanismo é positivo, configura-se um *círculo virtuoso*: um processo de feedback que preserva as instituições inclusivas diante das tentativas de enfraquecê-las e desencadeia forças que promovem maior inclusão. Sua lógica decorre das restrições ao poder e da distribuição pluralista, inerentes ao Estado de Direito (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Quando o mecanismo é negativo, instala-se um *círculo vicioso*: os favorecidos pelo *status quo* são ricos e bem organizados, capazes de obstar mudanças que poderiam privá-los de seus privilégios, perpetuando a *estrutura* (*structure*) extrativista. Romper o círculo vicioso, em regra, exige uma circunstância crítica.

3.3 DESTRUIÇÃO CRIATIVA E LUDISMO

O crescimento econômico não é processo indolor. Joseph Schumpeter cunhou a expressão *destruição criativa* para designar o mecanismo pelo qual o novo substitui o velho: novos setores atraem recursos dos antigos, novas empresas absorvem os negócios das já estabelecidas, novas tecnologias tornam obsoletas as competências e os equipamentos existentes (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). O processo cria, simultaneamente, vencedores e perdedores na arena econômica e na política — e é o temor da destruição criativa que, em geral, está na origem da oposição às instituições inclusivas. Exemplos contemporâneos não faltam: plataformas como o Uber reconfiguram o transporte urbano e deslocam modelos consolidados. Em cada caso, ganhos de produtividade convivem com a resistência dos grupos afetados.

A face organizada dessa resistência é o *ludismo*, palavra que se tornou sinônima de oposição à mudança tecnológica. O termo remonta aos artesãos ingleses que, suplantadas suas habilidades manuais pela mecanização, destruíram máquinas que viam como responsáveis pela decadência de seu sustento; os inventores de equipamentos têxteis

revolucionários sofreram represálias dos ludistas (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). A lição é instrutiva: na Inglaterra, a industrialização prosseguiu apesar do ludismo, porque a oposição das elites foi amortecida pelo pluralismo; nos impérios austro-húngaro e russo, onde os monarcas absolutistas tinham muito mais a perder, foi bloqueada, e as economias estagnaram. Instituições extrativistas, por temerem a destruição criativa, tendem a sufocar a inovação — e, com ela, o desenvolvimento.

3.4 ENFORCEMENT E O ESTADO DE DIREITO

O fio que costura todos esses conceitos é o *enforcement*: a aplicação efetiva das regras. De nada vale um código de trânsito bem redigido se a punição não penaliza, de fato, quem o viola (SILVA, 1996). A garantia da propriedade, dos contratos e dos serviços públicos depende do Estado, detentor da capacidade coerciva de impor a ordem e fazer valer acordos; as instituições econômicas inclusivas, longe de prescindirem do Estado, dele necessitam e fazem uso (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

O *enforcement* atinge seu ponto mais alto no Estado de direito (*rule of law*), princípio segundo o qual a lei não pode ser aplicada de modo seletivo ou arbitrário e ninguém está acima dela. Acemoglu e Robinson (2012) advertem que o Estado de direito não se confunde com o mero governo por meio de leis (*rule by law*): não basta que existam normas; é preciso que se imponham igualmente a todos, inclusive aos detentores do poder. Tal princípio não é concebível sob instituições absolutistas — é fruto do pluralismo político e das amplas coalizões que o sustentam: só quando os mais diversos grupos participam do poder é que a ideia de tratamento igualitário faz sentido. Eis a chave da tese central deste artigo: uma instituição capaz de submeter à lei até mesmo o mais poderoso dos agentes públicos — o chefe do Executivo, o maior fiscalizado — encarna, de modo exemplar, o Estado de direito e o *enforcement* sem os quais as instituições inclusivas se desfazem.

4 OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES DE ENFORCEMENT

4.1 GÊNESE E DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA

A história do controle externo brasileiro é, ela própria, um caso de *path dependence*. O Tribunal de Contas da União (TCU) foi criado pelo Decreto n. 966-A, de 1890, nos moldes propostos por Rui Barbosa, e ganhou assento constitucional já em 1891 — tradição mantida em todas as Constituições brasileiras, inclusive a vigente (JORDÃO; PALMA, 2023). É significativo que só tenha entrado em efetiva operação em 1893, após os esforços do Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa para vencer a resistência do Presidente Floriano Peixoto, que receava a diminuição de seus poderes (JORDÃO; PALMA, 2023). A tensão fundadora é eloquente: desde a origem, o controle externo nasce em

atrito com o chefe do Executivo, o maior dos fiscalizados — exatamente a figura que, numa ordem pluralista, precisa ser submetida à lei.

Essa trajetória ilustra como instituições, uma vez criadas, adquirem identidade própria e se remodelam no tempo. Jordão e Palma (2023) descrevem o TCU como instituição peculiar, produto de sua história, que recorre a conceitos como o *path dependence* para explicar sua configuração atual, marcada pelo acúmulo de competências. Essa dependência da trajetória não configurou, porém, uma linha ascendente e contínua: por largos períodos da história republicana, os Tribunais de Contas tiveram relativa irrelevância institucional, funcionando mais como órgãos de chancela formal do que como instâncias efetivas de controle.

É nesse contexto que se torna analiticamente relevante o conceito de *circunstância crítica* — momentos de ruptura que abrem janelas de oportunidade para reconfigurar trajetórias institucionais estabelecidas. A Constituição de 1988 é o mais expressivo desses eventos, ao redesenhar as competências, a composição e a autonomia dos Tribunais de Contas. Mas não foi o único: a reforma administrativa de 1990, que introduziu a lógica gerencial na Administração Pública; o advento da internet, que ampliou a capacidade de fiscalização e transparência; a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impôs novos parâmetros de controle orçamentário-financeiro; o crescente desejo social por políticas públicas efetivas e por *accountability*; e a imprensa livre, que ilumina aspectos públicos omitidos por regimes ditatoriais — todos convergiram, em momentos distintos, para repaginar a relevância dos Tribunais de Contas no arranjo institucional brasileiro.

O ponto a reter é que o desenho institucional do controle externo não é dado natural, mas construção histórica: não uma evolução linear rumo ao fortalecimento, e sim longos intervalos de baixa relevância, interrompidos por eventos críticos que recolocaram esses órgãos no centro do debate sobre o controle da *res publica* — sendo a Constituição de 1988 a inflexão de maior monta.

4.2 FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS E OUTRAS

A Constituição de 1988 estruturou o controle da Administração Pública como um sistema assentado no tripé do controle externo, interno e social (arts. 70, 71 e 74), cabendo aos Tribunais de Contas papel de destaque em sua coordenação (LIMA, 2023). O art. 71 confere à Corte de Contas um bloco robusto de competências: julgar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (inciso II); realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (inciso IV); fiscalizar a aplicação de recursos repassados a Estados e Municípios (inciso VI); apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias (inciso III); aplicar aos responsáveis as sanções legais em caso de ilegalidade de

despesa ou irregularidade de contas (inciso VIII); e sustar a execução de ato impugnado (inciso X), entre outras (BRASIL, 1988; CAVALCANTI, 2017).

A doutrina sistematiza tais competências em funções fiscalizadora, judicante, consultiva, sancionadora, corretiva, normativa, reintegradora, de ouvidoria e pedagógica (MOTTA; GODINHO, 2025). Para os fins deste artigo, importa sublinhar onde essa fiscalização concretamente incide: sobre a folha de pagamento, as licitações e contratos, as políticas de crédito e a arrecadação tributária. Esse tripé não é fortuito: a folha responde pela maior parcela do gasto corrente; as licitações e contratos são a porta pela qual o Estado adquire bens e serviços e, não raro, a principal via de desvio; a arrecadação financia toda a ação estatal; e o crédito tem papel central na economia. Controlar esses vértices é, em termos da NEI, assegurar que as regras do jogo fiscal sejam cumpridas, reduzindo os custos de transação que a corrupção e a ineficiência impõem à sociedade.

O controle externo brasileiro não se exaure no TCU. Por força do modelo federativo, há Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e, por tradição, alguns dos Municípios, que replicam, em suas esferas, o sistema nacional. O conjunto dessas Cortes forma uma malha institucional de *enforcement* que alcança os três níveis de governo — circunstância que potencializa o efeito sistêmico aqui sustentado.

4.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A DISTRIBUIÇÃO DO PODER DE NOMEAÇÃO

Há um traço da arquitetura constitucional de 1988 que dialoga de modo particularmente direto com a teoria das instituições inclusivas. Antes dela, a composição das Cortes de Contas concentrava-se na vontade do chefe do Executivo. A Constituição vigente rompeu essa concentração: o chefe do Executivo deixou de deter a prerrogativa exclusiva de nomear ministros e conselheiros, passando o Parlamento a indicar o maior número dessas vagas. No TCU, dos nove ministros, um terço é indicado pelo Presidente da República — com a anuência do Congresso — e dois terços diretamente pelo Poder Legislativo (JORDÃO; PALMA, 2023; BRASIL, 1988).

A relevância institucional dessa mudança é considerável. O chefe do Executivo é, em tese, o maior fiscalizado pelo controle externo; permitir-lhe nomear sozinho a integralidade do colegiado que o fiscaliza equivaleria a entregar ao jogador o poder de escolher o árbitro. Ao distribuir o poder de nomeação e atribuir ao Parlamento a maioria das indicações, a Constituição de 1988 introduziu, no controle, um elemento de pluralismo e limitação do poder — precisamente os atributos que Acemoglu e Robinson (2012) associam às instituições políticas inclusivas. Tal como a Revolução Gloriosa deslocou para o Parlamento britânico a prerrogativa de conformar instituições, a Carta de 1988 deslocou para o Legislativo a maior parcela do poder de compor as Cortes, reforçando sua independência ante o principal destinatário de sua fiscalização.

5 INSTRUMENTOS DE *ENFORCEMENT*, DEVIDO PROCESSO E A INDEPENDÊNCIA DO AUDITOR

5.1 O ARSENAL SANCIONATÓRIO E CAUTELAR

Para que o *enforcement* seja crível, não basta a competência abstrata: é preciso dispor de instrumentos eficazes. O sistema nacional de controle externo — presente, em maior ou menor extensão, nas diversas Cortes do país — consagrou um conjunto expressivo de medidas, sempre sob rigorosa observância do devido processo, do contraditório e da fundamentação robusta. Entre os instrumentos de reação a ilícitos destacam-se: a vedação provisória para licitar e contratar e, quando cabível, a declaração de inidoneidade, em proteção à lisura das contratações; as multas proporcionais ao dano ao erário e a indisponibilidade de bens, voltadas ao ressarcimento e à salvaguarda do patrimônio público; o afastamento cautelar de fiscalizados que comprometam os trabalhos; a inabilitação para cargo ou emprego público, em hipóteses de gravidade extrema; e o desconto em folha, integral ou parcelado, das dívidas impostas, para garantir a execução das decisões do Tribunal.

As multas, convém distinguir, assumem dupla natureza: as *ressarcitórias*, destinadas a recompor o dano causado ao erário, e as *sancionatórias*, voltadas a punir a infração e a desestimular sua repetição. A elas somam-se as *determinações*, comandos de cumprimento obrigatório para corrigir ilegalidades, e o poder geral de cautela, para garantir a efetividade das decisões (MOTTA; GODINHO, 2025). O conjunto materializa o que a NEI identifica como condição do *enforcement*: a punição que impõe risco real ao infrator, convertendo a norma escrita (*de jure*) em prática efetiva (*de facto*) (SILVA, 1996).

O alcance dessas decisões transcende a esfera administrativa. Os trabalhos de fiscalização e as auditorias das Cortes podem fundamentar inelegibilidades, subsidiar ações por improbidade administrativa e oferecer suporte probatório a condenações criminais (LIMA, 2023; BRASIL, 1990; BRASIL, 1992a). A rejeição de contas por irregularidade insanável, por exemplo, repercute na esfera político-eleitoral; a apuração de dano ao erário alimenta a responsabilização por improbidade. Forma-se uma teia de consequências que aumenta o custo esperado da transgressão e fortalece o incentivo ao cumprimento das regras — o efeito dissuasório que a análise institucional reputa essencial.

5.2 PARA ALÉM DA PUNIÇÃO: A INDUÇÃO DE BOAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Seria reducionista, contudo, enxergar os Tribunais de Contas apenas por sua face punitiva. A literatura recente identifica um deslocamento de perfil: ao lado das funções clássicas, as Cortes desenvolveram funções *educadora*, *indutora* e *articuladora*, em resposta às exigências de governança e à centralidade das políticas públicas (MOTTA; GODINHO, 2025). A *função educadora* materializa-se nas escolas de contas, que difundem

conhecimento, capacitam gestores e servidores e profissionalizam a gestão pública, reduzindo a assimetria de informações. A *função articuladora* consiste na coordenação de instâncias de diálogo entre os atores do ciclo das políticas públicas, sem caráter coercitivo — como as redes de cooperação entre Cortes de Contas e os gabinetes de articulação criados para problemas setoriais, a exemplo da educação (MOTTA; GODINHO, 2025)

De especial interesse para a NEI é a *função indutora*, centrada na persuasão, na disseminação de informação e no estímulo aos gestores — iniciativas que, em regra, não têm caráter coercitivo nem redundam em penalidades (MOTTA; GODINHO, 2025). Por meio de recomendações, estudos, painéis de monitoramento e diagnósticos, os Tribunais de Contas qualificam a decisão pública e disseminam boas práticas de governança, integridade e gestão de riscos. Em termos institucionalistas, atuam para baixar os custos de transação da boa gestão e difundir, no aparelho estatal, as regras informais — normas de conduta e convenções — que tornam o cumprimento das formais menos oneroso e mais espontâneo (SILVA, 1996). Nessa direção situam-se as auditorias operacionais, pelas quais as Cortes avaliam a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão — um controle substancial, voltado a resultados, e não apenas à conformidade formal dos atos (SOUZA, 2007). Orientar e instruir o agente público é tão constitutivo do controle externo quanto puni-lo.

5.3 A INDEPENDÊNCIA DO AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

A credibilidade do *enforcement* repousa, em última instância, sobre quem o executa. O auditor de controle externo integra o quadro próprio do Tribunal de Contas, tendo ingressado em cargo efetivo mediante concurso público específico, exigido nível superior para investidura. A ele incumbe exercer atribuições finalísticas de controle externo, exclusivas de Estado, voltadas ao planejamento, à coordenação e à execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização da competência do Tribunal. É sobre os relatórios por ele elaborados que, em larga medida, se assentam as decisões do colegiado. Convém precisar, porém, sua posição: as competências de julgar, apreciar atos de pessoal, sancionar e determinar correções são privativas do Tribunal e de seus membros, de modo que o auditor não as titulariza, mas as instrumentaliza, como auxiliar qualificado (CAVALCANTI, 2017). É desse caráter — auxiliar e, a um só tempo, tecnicamente autônomo — que deriva a peculiar relevância de sua atuação.

Daí a relevância de sua independência técnica, que Cavalcanti (2017) demonstra comportar gradações conforme a fase da fiscalização. Na etapa de planejamento e organização dos trabalhos — definição de prioridades, designação de equipes, estruturação da secretaria —, essa independência é relativa, pois convivem ali as prerrogativas de direção do presidente e do relator; não se cuida, pois, de independência administrativa.

Já na fase de análise e formação da convicção sobre os fatos, ela é plena: o auditor expõe seus achados em relatórios e pareceres que assina e pelos quais se responsabiliza, manifestando sua opinião unicamente com base nas provas colhidas, no direito e na própria consciência. Mais do que um direito, é um dever — expressamente enunciado pela lei orgânica do Tribunal —, e é dessa obrigação de pronunciamento técnico autônomo que promana boa parte da credibilidade do controle (CAVALCANTI, 2017). Não por acaso, as decisões colegiadas costumam formar-se a partir do confronto de quatro ou cinco manifestações independentes sobre um mesmo feito, boa parte oriunda dos auditores, de sorte que o juízo final resulta do cotejo de opiniões técnicas autônomas, e não da palavra isolada de um único agente.

A independência assim descrita não se exaure na relação do auditor com o objeto fiscalizado: supõe igualmente a independência entre as funções que coexistem no interior do controle externo. Viana (2017) distingue três funções que, no sistema brasileiro, devem permanecer hierarquicamente independentes — a de auditoria de controle externo, titularizada pelos auditores concursados; a de Ministério Público, exercida pelos procuradores junto aos tribunais; e a judicante, própria dos ministros e conselheiros. O risco institucional reside na subordinação do órgão de auditoria à função judicante: quando subsiste na prática, ainda que afastada no plano formal, torna as unidades técnicas dependentes dos julgadores e pode emprestar mera aparência de legitimidade às instruções, auditorias e inspeções, expondo-as à nulidade judicial por inobservância da independência técnico-funcional (VIANA, 2017). A peculiaridade brasileira agrava o problema: por concentrar numa só instituição as funções de investigar, instruir, julgar e rever o julgado, o controle externo exige, como condição de regularidade, o distanciamento entre quem apura e quem decide. Daí a advertência de que, sem a independência funcional e a imparcialidade do auditor — o agente que primeiro lança luz sobre os atos e fatos —, o controle degenera no que Viana (2021) denomina controle de mera aparência: aquele que, em vez de revelar e corrigir o desvio, apenas lhe confere um verniz de legitimidade. Não por acaso, a Constituição de 1988 reservou proteção especial aos que exercem atividades exclusivas de Estado, como a fiscalização e a auditoria, para subtraí-los às pressões político-partidárias e à descontinuidade governativa (VIANA, 2021).

Essa exigência de independência não é peculiaridade brasileira, mas padrão consolidado da fiscalização pública internacional. A Declaração de Lima sobre Preceitos de Auditoria, aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 1977) e tida como a carta magna do controle externo, assenta que a fiscalização não é finalidade em si, mas parte indispensável de um mecanismo regulador destinado a revelar, em tempo oportuno, os desvios em relação à legalidade, à economicidade e à eficiência, permitindo correções e responsabilizações. Três décadas depois,

a Declaração do México sobre Independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2007) detalhou os princípios que asseguram tal autonomia, estendendo-a aos membros e servidores das instituições de controle. Os Tribunais de Contas do Brasil são, cada um, entidades fiscalizadoras superiores, e o corpo permanente de auditores de controle externo constitui o esteio técnico que viabiliza, no cotidiano, o cumprimento desses preceitos. A garantia de sua independência é, assim, a tradução interna de um compromisso que o País partilha com a comunidade internacional de controle.

Sob a ótica institucional, a independência técnica do auditor é uma das fundações do *enforcement* imparcial. Um árbitro só cumpre sua função se não puder ser capturado por nenhum jogador; do mesmo modo, o controle externo só sustenta o Estado de Direito se quem apura os fatos estiver protegido de pressões — sobretudo das que emanem dos poderosos fiscalizados. A combinação entre ingresso por concurso, qualificação de nível superior e independência técnica plena conforma um arranjo desenhado para produzir decisões técnicas, justas e equilibradas — condição da credibilidade que confere efetividade às regras do jogo. Não se trata de exigência meramente formal: North (1991) recorda que o desenvolvimento de técnicas de auditoria e contabilidade foi condição histórica para a execução de contratos cada vez mais complexos e impessoais, sem o que as economias tendem a permanecer aprisionadas a trocas pessoais e de pequeno alcance. Sob essa luz, os próprios Tribunais de Contas operam como uma tecnologia institucional de *enforcement*, tendo por núcleo técnico o auditor de controle externo: é ele que confere observabilidade — e, por conseguinte, exequibilidade — às regras que disciplinam o uso dos recursos públicos. Onde essa observabilidade é neutralizada — seja por captura externa, seja por subordinação interna —, a regra subsiste no papel, mas perde efetividade: é o controle reduzido a mera aparência.

6 TRIBUNAIS DE CONTAS E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

6.1 REDUÇÃO DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO E PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO COLETIVO

Reunidos os fios, é possível enunciar, em chave institucionalista, a contribuição dos Tribunais de Contas para o desenvolvimento socioeconômico. Primeiro, ao fiscalizarem licitações, contratos, folha de pagamento, crédito e arrecadação, as Cortes reduzem os custos de transação que a corrupção, a fraude e a ineficiência impõem à coletividade. Recursos desviados ou mal aplicados são subtraídos ao progresso da sociedade, que poderiam agregar produto real à renda nacional (SILVA, 1996); o controle externo, ao coibir o desvio e induzir a boa gestão, devolve-os à destinação produtiva. Segundo, ao protegerem o erário, asseguram uma forma particular de direito de propriedade — o da coletividade sobre o patrimônio público —, cuja garantia é, na lição de Acemoglu e Robinson (2012), pressuposto de qualquer ordem econômica inclusiva.

Terceiro, e de modo mais profundo, o controle externo opera como engrenagem do círculo virtuoso. Ao submeter à lei até mesmo o chefe do Executivo, ao tornar crível a punição da transgressão e ao difundir boas práticas de governança, os Tribunais de Contas reforçam o Estado de direito e as restrições ao poder — os mecanismos de retroalimentação positiva que preservam e aprofundam as instituições inclusivas (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Inversamente, a captura ou o enfraquecimento do controle abriria a porta ao círculo vicioso, em que elites se apropriam do aparelho estatal sem contrapeso.

6.2 DESIGUALDADE, POBREZA E O ARRANJO INSTITUCIONAL INAUGURADO EM 1988

O Brasil é, reconhecidamente, um dos países mais desiguais do mundo, e essa desigualdade não é acidente conjuntural, mas produto de uma formação histórica de longa duração, assentada sobre instituições extrativistas. Na chave de Acemoglu e Robinson (2012), arranjos que concentram o poder nas mãos de poucos tendem a reproduzir-se no tempo, pois os que detêm o poder utilizam-no para preservar as regras que lhes são favoráveis — um círculo vicioso que se autoperpetua. North (1991), por sua vez, recorda que as instituições são as “regras do jogo” que estruturam os incentivos da interação humana e que, consolidadas, condicionam a trajetória do desenvolvimento por meio da dependência da trajetória (*path dependence*). Seria, portanto, ingênuo atribuir ao controle externo, isoladamente, a superação de um quadro de raízes tão profundas.

Os dados das últimas três décadas sugerem, contudo, que o arranjo institucional inaugurado pela Constituição de 1988 — do qual o fortalecimento dos Tribunais de Contas é parte — tem acompanhado uma trajetória consistente de melhora dos indicadores sociais. Análises do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada sobre as pesquisas domiciliares indicam que, entre 1995 e 2024, a renda domiciliar per capita cresceu cerca de 70%, o coeficiente de Gini recuou aproximadamente 18% e a taxa de extrema pobreza caiu de cerca de 25% para menos de 5% da população (SOUZA; HECKSHER, 2026). Em 2024, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o índice de Gini do rendimento domiciliar per capita atingiu 0,506, o menor da série histórica iniciada em 2012 (IBGE, 2025). A Tabela 1 sintetiza esses movimentos.

Tabela 1 – Síntese dos indicadores de renda, desigualdade e pobreza – Brasil (1995-2024)

Indicador	1995	2014	2021	2024	Variação 1995- 2024
Renda domiciliar per capita (R\$ de 2024)	1.191	1.800	1.610	2.015	+69%
Coefficiente de Gini (×100)	61,5	52,6	54,4	50,4	–18%
Extrema pobreza – US\$ 3/dia (%)	25,2	7,0	11,3	4,8	–20,4 p.p.
Pobreza – US\$ 8,30/dia (%)	61,2	33,2	38,9	26,8	–34,4 p.p.

Fonte: elaboração do autor a partir de Souza e Hecksher (2026) e IBGE (2025). Renda a preços médios de 2024; coeficiente de Gini da série encadeada PNAD/PNAD Contínua (×100). Em 2024, o Gini do rendimento domiciliar per capita estimado diretamente pela PNAD Contínua foi de 0,506 (IBGE, 2025).

É preciso, todavia, qualificar essa leitura, sob pena de otimismo ingênuo ou de inferência causal apressada. Primeiro, o progresso não foi linear: concentrou-se em dois períodos — 2003 a 2014 e a retomada pós-pandêmica, de 2021 a 2024 —, intercalados por uma fase de estagnação e retrocesso entre a recessão de meados da década de 2010 e a crise da covid-19 (SOUZA; HECKSHER, 2026). Segundo, a melhora resulta de um conjunto amplo de fatores, e não de causa única: as decomposições do Ipea para 2021-2024 mostram que a queda de 3,9 pontos no coeficiente de Gini e de 6,5 pontos percentuais na taxa de extrema pobreza foi impulsionada, em medida quase igual, pelo aquecimento do mercado de trabalho e pela expansão das transferências assistenciais — sobretudo o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), cujos dispêndios cresceram 135% em termos reais entre 2019 e 2024, passando de 1,2% para 2,3% do PIB (SOUZA; HECKSHER, 2026).

Reconhecidas tais qualificações, a leitura institucionalista autoriza uma inferência cautelosa: a consolidação de instituições mais inclusivas — entre as quais um controle externo independente, dotado de poder de *enforcement* e de capacidade de induzir boas políticas públicas — integra o ambiente que tornou possível essa melhora. Não uma relação de causa e efeito isolável, mas a contribuição de uma peça relevante para o círculo virtuoso, no sentido que Acemoglu e Robinson (2012) atribuem ao termo. O argumento ganha concretude quando se observa que os próprios vetores empíricos da redução

recente da pobreza — as transferências assistenciais — são gasto público submetido ao escrutínio dos Tribunais de Contas. A eficácia redistributiva do BPC e do novo Bolsa Família depende não só de seu desenho normativo, mas da fidelidade de sua execução, da consistência dos cadastros e da ausência de desvios — dimensões sobre as quais incide, por definição, o controle externo.

Em perspectiva mais ampla, Cortes que fiscalizam — e, por sua função indutora e pedagógica, qualificam — a aplicação de recursos em saúde, educação e demais políticas sociais incidem sobre a eficácia do gasto público e, por essa via, sobre a qualidade de vida e o crescimento econômico (LIMA, 2023). Na terminologia de North (1991), atuam como organizações de *enforcement* que tornam efetivas as regras fiscais: reduzem a incerteza, elevam os custos do descumprimento e melhoram a relação entre o recurso aplicado e o resultado obtido. Quando o gasto se concentra em políticas redistributivas, esse ganho de eficácia repercute sobre os indicadores de pobreza e desigualdade aqui examinados.

Em síntese, os dados não demonstram — nem poderiam, dadas as limitações apontadas — que o fortalecimento do controle externo causou a melhora social, mas são consistentes com a hipótese central: a de que uma matriz que combina instituições políticas inclusivas com mecanismos efetivos de *enforcement* fiscal favorece o círculo virtuoso do desenvolvimento. O próprio diagnóstico do Ipea — de que o ciclo recente de expansão das transferências se esgotou e os avanços futuros dependerão cada vez mais do mercado de trabalho (SOUZA; HECKSHER, 2026) — reforça a conclusão: sustentar os ganhos exigirá não mais gasto, mas gasto mais eficaz, o que recoloca no centro do desenvolvimento a função dos Tribunais de Contas.

6.3 CONTRAPONTO: O RISCO DO EXCESSO E OS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS

A defesa dos Tribunais de Contas não deve resvalar em apologia acrítica. A própria teoria institucionalista recomenda cautela: instituições de controle, como quaisquer organizações, podem desviar-se de sua missão. Parte expressiva da literatura jurídica aponta uma tendência de autoexpansão de competências do TCU, que, valendo-se do poder regulamentar e de construções jurisprudenciais, por vezes excederia a moldura normativa originalmente prevista (JORDÃO; PALMA, 2023). Os críticos advertem para o risco de se criar uma espécie de revisor geral da Administração, capaz de inibir os gestores, fomentar a ineficiência e induzir a paralisia decisória — fenômeno por vezes descrito como um “direito administrativo do medo” (JORDÃO; PALMA, 2023). O argumento é coerente com a NEI: um controle que eleva em excesso os custos de transação da ação administrativa legítima pode, no limite, inibir a própria destruição criativa que pretende proteger.

Há, ainda, a dimensão dos diálogos institucionais. As competências dos Tribunais de Contas não se exercem no vácuo, mas em permanente interlocução — e tensão — com outras esferas, notadamente o Supremo Tribunal Federal, chamado a delimitar os contornos do poder geral de cautela e a disciplinar temas como a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no controle externo (FONSECA, 2025; JORDÃO; PALMA, 2023). Compreender essa conversação constitucional, propõe Fonseca (2025), é central para avaliar a efetividade do controle. Do ponto de vista institucionalista, esses diálogos são salutares: constituem um mecanismo de limitação recíproca do poder, evitando que o controlador se torne incontrolável. O equilíbrio buscado — entre um *enforcement* crível e o respeito ao espaço decisório do gestor — traduz, no plano do controle, a própria lógica das instituições inclusivas, que combinam autoridade efetiva e restrições ao seu exercício.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo contribui para o debate sobre controle externo ao deslocar o eixo de análise dos Tribunais de Contas, de mecanismo de fiscalização contábil e financeira para tecnologia institucional de *enforcement*, na acepção da Nova Economia Institucional. Essa leitura conecta dois campos habitualmente tratados de forma isolada, o direito do controle externo e a economia institucional do desenvolvimento, e permite compreender a atuação das Cortes de Contas não apenas pela via sancionatória, mas também pela indução de boas políticas públicas e pela preservação de instituições inclusivas.

A análise oferece um critério de avaliação institucional aplicável à atuação dos Tribunais de Contas: a efetividade do *enforcement* exercido por essas Cortes depende da combinação entre independência técnica do auditor de controle externo e sujeição do próprio controlador a limites, sob pena de o controle externo converter-se, ele mesmo, em fonte de custos de transação excessivos para a Administração. O estudo limita-se, contudo, ao exame do caso brasileiro e a um recorte temporal recente, sem alcançar comparação sistemática com outros arranjos de controle externo latino-americanos, o que recomenda pesquisas futuras de caráter comparado.

Em síntese, a prosperidade compartilhada de uma nação depende da qualidade de suas instituições, e os Tribunais de Contas, quando dotados de independência técnica e submetidos ao Estado de Direito, integram o conjunto de instituições inclusivas de que essa prosperidade depende.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. Reflexões sobre a independência dos auditores federais de controle externo. *Revista do TCU*, Brasília, n. 139, p. 20-23, maio/ago. 2017.

FIANI, Ronaldo. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 324-339, abr./jun. 2003.

FONSECA, Gabriel Ferreira da. Supremo Tribunal Federal e Tribunais de Contas: uma agenda de pesquisa sobre os diálogos institucionais em torno da Constituição Federal de 1988. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 12, n. 3, p. 4-41, set./dez. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Rendimento de todas as fontes 2024: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Renda, pobreza e desigualdade no Brasil: três décadas de pesquisas domiciliares (1995-2024)*. Nota técnica. Brasília: Ipea, 2025.

JORDÃO, Eduardo Ferreira; PALMA, Juliana Bonacorsi. O Tribunal de Contas da União brasileiro: uma instituição muito peculiar. *Revista do Tribunal de Contas*, n. 5, p. 69-87, jan./jun. 2023.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. (Coleção Fórum IRB, v. 5).

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 12, n. 1, e274, ene./jun. 2025.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cam-

bridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, Nashville, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). ISSAI 1 – *Declaração de Lima sobre preceitos de auditoria*. Viena: INTOSAI, 1977.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). ISSAI 10 – *Declaração do México sobre independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Viena: INTOSAI, 2007.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *Fronteiras da Nova Economia Institucional*. São Paulo: EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1996. (Relatório de Pesquisa, n. 5/1996).

SOUZA, Adrienne Mônica Oliveira. *Auditorias operacionais: controle substancial da gestão pública pelos Tribunais de Contas*. 2007. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; HECKSHER, Marcos D. *Pobreza e desigualdade no Brasil no curto e no longo prazo*. Brasília: Ipea, jun. 2026. (Nota Técnica Disoc, n. 120).

THE ROYAL SWEDISH ACADEMY OF SCIENCES. *The Prize in Economic Sciences 2024: how institutions are formed and affect prosperity*. Stockholm: The Royal Swedish Academy of Sciences, 2024.

VIANA, Ismar. *Tribunais de contas necessitam de aperfeiçoamento*. Consultor Jurídico, 6 abr. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-abr-06/ismar-viana-tribunais-contas-necessitam-aperfeicoamento/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

VIANA, Ismar. *Pandemia, contas públicas e função de auditoria dos tribunais de contas*. Poder360, 25 jun. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaopandemia-contas-publicas-e-funcao-de-auditoria-dos-tribunais-de-contas-escreve-ismar-viana/>. Acesso em: 30 jun. 2026.





A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA SOB MÚLTIPLAS RÉGUAS: Fragmentação dos Instrumentos de Avaliação e Limites da Comparabilidade

Rogério Ribeiro⁴⁹

Reinaldo Alencar Domingues⁵⁰

Laís Braga Cordeiro Aquino⁵¹

Suylan de Almeida Midlej e Silva⁵²

RESUMO

Este artigo examina a fragmentação dos instrumentos nacionais de mensuração da transparência pública no Brasil como um problema de comparabilidade metodológica, inteligibilidade dos resultados e reposicionamento do controle externo. A análise envolve quatro instrumentos: Programa Nacional de Transparência Pública, Escala Brasil Transparente, Ranking de Transparência do CNJ e Índice de Transparência e Governan-

49 Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB), graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Auditor de Controle Externo e atualmente Secretário de Macroavaliação da Gestão Pública no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). E-mail: rribeiro@tc.df.gov.br

50 Doutorando em Administração Pública no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Política Comparada e em Administração Pública, ambos pela Universidade de Brasília (UnB). Auditor de Controle Externo e atualmente Diretor da Divisão de Avaliação de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). E-mail: reinaldo.alencar@tc.df.gov.br

51 Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e graduada em Direito (UnB). Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). E-mail: laisbca@tc.df.gov.br

52 Doutora em Sociologia, professora dos programas de Pós-Graduação em Administração e Pós-Graduação Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília (UnB).

ça Pública. O estudo mostra que esses instrumentos operam com escopos, objetos, fontes de evidência, formas de validação, pontuação e comunicação distintos, situando-se de modo diverso entre a conformidade formal e a funcionalidade da informação pública. Essa heterogeneidade reduz a comparabilidade e pode gerar uma opacidade avaliativa quando notas, selos, rankings e classificações circulam sem parâmetros interpretativos suficientes. Também são identificados riscos de comunicação reputacional ambígua, conformidade formal, validação assimétrica, sobrecarga administrativa e baixa sensibilidade federativa. Ao final, argumenta-se que o controle externo pode qualificar esse ecossistema ao explicitar limites de inferência, fortalecer evidências, racionalizar sobreposições e preservar a pluralidade legítima dos instrumentos.

Palavras-chave: *transparência pública; opacidade avaliativa; fragmentação institucional; accountability; controle externo; governança pública.*

ABSTRACT

This article examines the fragmentation of national instruments for measuring public transparency in Brazil as a problem of methodological comparability, intelligibility of results, and the role of external oversight institutions. The analysis focuses on four instruments: the National Public Transparency Program, the Transparent Brazil Scale, the CNJ Transparency Ranking, and the Transparency and Public Governance Index. The study shows that these instruments operate with different scopes, objects, sources of evidence, validation procedures, scoring systems, and communication strategies, occupying distinct positions between formal compliance and the practical usability of public information. This heterogeneity reduces comparability and may generate evaluative opacity when scores, seals, rankings, and classifications circulate without sufficient interpretive parameters. The article also identifies risks related to ambiguous reputational signaling, formalistic compliance, asymmetric validation, administrative overload, and limited sensitivity to federative diversity. Finally, it argues that external oversight institutions can help qualify this ecosystem by making inferential limits explicit, strengthening evidentiary standards, rationalizing overlaps, and preserving the legitimate plurality of transparency measurement instruments.

Keywords: *public transparency; evaluative opacity; institutional fragmentation; accountability; external oversight; public governance.*

1. INTRODUÇÃO

Em sociedades democráticas, a transparência pública constitui um fator indispensável para viabilizar o controle das decisões governamentais. Quando se limita à divulgação de dados, sem torná-los compreensíveis e utilizáveis, a transparência pode criar apenas a impressão de abertura, sem oferecer condições reais para a *accountability*. O desafio, portanto, é garantir que a informação pública seja encontrável, compreensível, tempestiva, comparável, utilizável e capaz de sustentar responsabilização.

No Brasil, a agenda da transparência avançou significativamente desde a Constituição de 1988, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação, a Lei do Governo Digital e a ampliação de portais, painéis e sistemas públicos. Esse avanço normativo foi acompanhado pela proliferação de instrumentos de mensuração como o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), a Escala Brasil Transparente (EBT), o Ranking de Transparência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP).

O país aprendeu a medir a transparência pública por muitas réguas. Programas, *rankings*, selos e índices passaram a orientar prioridades institucionais, induzir melhorias e produzir reconhecimento público. O avanço é relevante e trouxe consigo um desafio menos visível: quando instrumentos diferentes medem dimensões distintas da transparência e comunicam seus resultados sob rótulos semelhantes, o próprio sistema de avaliação pode se tornar difícil de interpretar.

Para o controle externo, enfrentar esse desafio envolve compreender que tipo de transparência cada instrumento mede, que conclusões seus resultados autorizam, quais limites metodológicos precisam ser explicitados e como essas avaliações podem ser aprimoradas para induzir melhorias efetivas. Essa agenda afeta a forma como auditorias, fiscalizações, relatórios, recomendações, monitoramentos e ações de indução tratam a transparência pública. Também reposiciona o papel dos tribunais de contas, chamados a contribuir para que as medições existentes se tornem mais legíveis, interoperáveis, orientadas à transparência funcional e claras quanto aos seus limites de comparação.

O objetivo central deste artigo é examinar a fragmentação das múltiplas réguas nacionais da transparência pública como um problema de comparabilidade metodológica, inteligibilidade dos resultados e reposicionamento do controle externo, tendo como eixo a tensão entre conformidade formal e funcionalidade da informação pública. O argumento é que a pluralidade de instrumentos pode ser legítima e produtiva, mas se torna problemática quando resultados metodologicamente não equivalentes circulam sob o mesmo rótulo geral de transparência sem parâmetros mínimos de interpretação. Para sustentar esse argumento, o artigo examina o PNT, a EBT, o Ranking do CNJ e o ITGP segundo seis dimensões analíticas: escopo, objeto predominante, fonte de evidência, validação, pontuação e comunicação pública dos resultados.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Esta seção reúne três aportes teóricos necessários ao argumento do artigo: a compreensão da transparência como um fenômeno funcional, a crítica ao uso de métricas e *rankings* como formas de comensuração e a literatura sobre fragmentação, sobreposição e duplicação em políticas públicas.

2.1 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A literatura sobre transparência pública converge em um ponto central: a divulgação de informações é condição necessária, mas não suficiente, para a *accountability* democrática. A relação entre transparência e *accountability* é incerta e condicional (Fox, 2007, 2015). Informações podem revelar problemas e sustentar uma mobilização social, desde que permitam sua apropriação e seu uso. Do contrário, podem permanecer tecnicamente disponíveis (públicas) sem serem compreendidas e utilizadas por cidadãos, imprensa ou instituições de controle. Essa distinção é decisiva para compreender os limites da transparência meramente formal.

Para cumprir sua função democrática, a transparência precisa ser funcional: deve favorecer a inteligibilidade, a relevância pública e a capacidade de uso social da informação. Essa formulação dialoga com a crítica de Filgueiras (2011, 2018) à transparência reduzida à abertura tecnocrática de dados, sem publicidade, justificação pública e apropriação social. Também se aproxima de Heald (2006), ao distinguir transparência nominal e efetiva, e de Michener e Bersch (2013), para quem a transparência exige visibilidade e inferabilidade: a informação precisa estar disponível, ser encontrável e permitir inferências consistentes a partir dos dados divulgados.

Essa compreensão desloca a transparência de uma lógica binária — informação pública ou informação sigilosa — para uma análise qualitativa. É preciso indagar se o dado publicado é relevante, compreensível, confiável, tempestivo, contextualizado e capaz de sustentar algum tipo de julgamento público. Kaufmann e Bellver (2005) reforçam esse ponto ao tratar a transparência como um fenômeno multidimensional que envolve informações econômicas, institucionais e políticas, além de atributos como acessibilidade, qualidade e utilidade pública. Rodrigues (2020), por sua vez, contribui ao sistematizar a pluralidade conceitual da transparência, advertindo contra abordagens ingênuas, maximalistas ou excessivamente formalistas.

A transparência também é um fenômeno relacional. Ela depende do contexto institucional, das capacidades dos usuários, das estratégias dos atores envolvidos e dos usos políticos e cognitivos da informação (Meijer, 2013). Por isso, a abertura de dados só se converte em *accountability* quando revela decisões, desempenhos, responsabilidades e consequências de forma socialmente inteligível. Nesse sentido, a literatura sobre clareza

de responsabilidade mostra que a responsabilização por desempenho depende da possibilidade de conectar resultados governamentais a atores e responsabilidades identificáveis (Hobolt et al., 2013).

Além disso, os efeitos da transparência não são necessariamente positivos ou mobilizadores. Bauhr e Grimes (2014) demonstram que, em determinados contextos institucionais, a exposição de informações pode gerar indignação e mobilização, mas também resignação, desconfiança e retraimento cívico. A transparência, portanto, só amplia a *accountability* quando se conecta a condições sociais e institucionais de uso, resposta e responsabilização. Em ambientes marcados por baixa confiança, corrupção percebida ou ausência de canais efetivos de resposta, a simples publicização de informações pode reforçar a percepção de impotência social.

A dimensão contextual é particularmente importante em um país continental e federativamente heterogêneo como o Brasil. As práticas de transparência, participação e responsabilização desenvolvem-se sobre capacidades institucionais distintas. Estados, municípios, órgãos de controle, organizações sociais e arranjos participativos operam com graus distintos de maturidade, recursos, cultura administrativa, articulação interinstitucional e capacidade de interação com a sociedade (Schommer et al., 2014, 2015). Desse modo, a avaliação da transparência precisa considerar, de forma integrada, o cumprimento de requisitos e o contexto em que a informação é produzida, divulgada e apropriada. Em realidades marcadas por desigualdades territoriais, institucionais e sociais, a mesma métrica pode captar avanços relevantes em determinados contextos e, ao mesmo tempo, ocultar déficits importantes em outros (Schommer; Hernández Quiñonez, 2024).

Nessa perspectiva, a transparência só adquire valor democrático quando se conecta a canais de responsabilização, participação e aprendizagem institucional. Essa compreensão dialoga com a literatura sobre governança democrática, que aponta a necessidade de superar modelos exclusivamente tecnocráticos e normativos de gestão pública, incorporando a pluralidade de atores, a complexidade dos problemas públicos e a dimensão institucional da *accountability* (Paula, 2005, 2010; Cavalcante; Lotta; Oliveira, 2018; Figueiras; Palotti; Testa, 2023).

O elo entre as contribuições teóricas apresentadas está na ideia de que a transparência vai além da mera disponibilidade de informação. Por consequência lógica, a mensuração da transparência precisa capturar mais do que a mera existência de informações tornadas públicas.

2.2 MEDIR É ESCOLHER: MÉTRICAS, COMENSURAÇÃO E GOVERNANÇA POR INDICADORES

A mensuração da transparência permite monitorar avanços, comparar práticas e induzir melhorias. Entretanto, métricas não são neutras. Elas organizam a atenção institu-

cional, selecionam o que importa, produzem incentivos e alteram o comportamento dos avaliados. Muller (2018) alerta para a visão simplista dos números, fenômeno descrito como fixação por métricas, entendida como a tendência de indicadores substituírem aquilo que deveriam apenas representar. Isso ocorre quando o órgão avaliado trata a publicação como uma tarefa de conformidade formal, orientada a *rankings* e selos, e não como um compromisso genuíno com a transparência: a organização otimiza sua atuação para atender à métrica e não à função da transparência, de informar a sociedade.

Reduzir objetos complexos a uma escala comum constitui uma operação política e valorativa, com escolhas sobre o que conta e o que fica fora da medida (Espeland; Stevens, 1998; Davis; Kingsbury; Merry, 2012). *Rankings* influenciam o comportamento dos avaliados, que podem ajustar práticas para melhorar sua posição sem ganho efetivo no objeto avaliado (Espeland; Sauder, 2007; Kelley; Simmons, 2015). Power (1997) alerta que a verificação pode se tornar um ritual de conformidade, voltado mais a demonstrar aderência formal do que gerar aprendizagem efetiva. Tais efeitos se agravam quando coexistem múltiplos instrumentos não equivalentes, divulgados sob um rótulo semelhante, o que dificulta a interpretação conjunta.

2.3 FRAGMENTAÇÃO, SOBREPOSIÇÃO E DUPLICAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma política pública é fragmentada quando múltiplas organizações atuam em um mesmo campo sem liderança comum, processos integrados ou um alinhamento estratégico suficiente (Martins, 2003; Martins; Marini, 2014). A tipologia FOD, do inglês *Fragmentation, overlapping and duplication* (GAO, 2015, 2025), complementa essa leitura ao distinguir dois efeitos associados à descoordenação: a sobreposição ocorre quando programas ou órgãos compartilham objetivos, atividades ou públicos semelhantes; e a duplicação, quando instrumentos executam essencialmente a mesma função para o mesmo público, gerando redundância de esforços sem ganho proporcional de resultado.

A pluralidade democrática pode produzir inovação, controle cruzado, independência metodológica e proteção contra captura. Por isso, um índice construído pela sociedade civil não precisa coincidir com uma avaliação oficial. O problema surge quando instrumentos distintos comunicam ao público resultados gerais sobre transparência sem explicitar, com clareza, suas diferenças de conceito, escopo e método, o que reduz a inteligibilidade do ecossistema avaliativo.

3. METODOLOGIA

Para cumprir seu objetivo, o estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada em uma análise documental estruturada de quatro instrumentos nacionais de mensuração da transparência pública: o PNTP, a EBT, o Ranking do CNJ e o ITGP. A análise examina

como esses instrumentos delimitam seus escopos, definem seus objetos predominantes, coletam evidências, validam informações, atribuem pontuação e comunicam resultados, de modo a identificar convergências, divergências e limites de equivalência entre suas metodologias.

A análise documental foi orientada por seis dimensões: i) escopo do instrumento; ii) objeto predominante da avaliação; iii) fonte de evidência; iv) procedimento de validação; v) forma de pontuação; e vi) modo de comunicação pública dos resultados. Cada dimensão foi utilizada como uma categoria analítica para identificar convergências, divergências e limites de equivalência entre os programas, preservando-se a distinção entre descrição documental e inferência institucional.

Essa comparação permite observar em que medida cada instrumento se aproxima de uma lógica de conformidade formal, centrada na existência, na disponibilidade ou na padronização da informação, ou de uma lógica funcional, orientada à inteligibilidade, à usabilidade e à capacidade de apropriação pública da informação.

4. O ECOSISTEMA BRASILEIRO DE MENSURAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

Esta seção examina os quatro instrumentos selecionados, destacando suas diferenças de escopo, objeto, evidência, validação, pontuação e comunicação pública, bem como sua posição relativa entre a conformidade formal e a funcionalidade da informação pública.

4.1 OS QUATRO PROGRAMAS ANALISADOS

O ecossistema brasileiro de mensuração da transparência reúne instrumentos originados em arenas institucionais distintas. O PNTP expressa uma iniciativa coordenada do sistema de tribunais de contas, com forte dimensão indutiva e reputacional (Atricon, 2024). A EBT representa a perspectiva do controle interno federal, com ênfase na experiência do cidadão e na transparência passiva (Controladoria-Geral da União, 2020). O Ranking do CNJ opera no âmbito do Poder Judiciário, associado à padronização administrativa e ao reconhecimento institucional (Conselho Nacional de Justiça, 2015, 2024). O ITGP parte da sociedade civil organizada e adota uma concepção mais ampla de transparência, associada a governança, integridade, participação e combate à corrupção (Transparência Internacional Brasil, 2023).

A comparação entre esses instrumentos mostra que a transparência é operacionalizada de formas distintas: como uma conformidade com itens de publicação, capacidade de resposta a pedidos de informação, padronização administrativa setorial ou componente de governança pública. Essas diferenças envolvem escopo, objeto, fonte de evidência, validação, pontuação e comunicação dos resultados, conforme sintetiza o Quadro 1.

Quadro 1 – Dimensões analíticas e lógicas institucionais dos programas nacionais de avaliação da transparência

Dimensão	PNTP (Atricon / TCs)	EBT (CGU)	Ranking CNJ (Conselho Nacional de Justiça)	ITGP (Transparência Internacional Brasil)
Escopo	Entes e órgãos jurisdicionados aos TCs	Estados e município	Órgãos do Poder Judiciário	Estados, capitais e entes avaliados em ciclos próprios
Objeto predominante	Transparência ativa e conformidade normativa	Transparência ativa e passiva, com foco na experiência do cidadão	Transparência administrativa setorial	Transparência, governança, integridade, participação e dados abertos
Fonte de evidência	Portais, documentos e autoavaliação validada	Pedidos reais e itens publicados	Informações publicadas conforme normativos do CNJ	Evidências públicas e protocolo aplicado por rede
Validação	Validação técnica pelos TCs	Aplicação pela CGU	Verificação no âmbito do CNJ	Aplicação por organizações e rede
Pontuação	Pontuação e selos	Pontuação comparativa	Ranking e reconhecimento	Classificação pública
Comunicação	Forte efeito reputacional	Diagnóstico público	Reconhecimento institucional	Diagnóstico crítico e reputacional
Lógica institucional	Controle externo e indução federativa	Controle interno federal	Padronização setorial do Judiciário	Sociedade civil e <i>accountability</i> pública

Fonte: elaboração própria, com base em Atricon (2024), Controladoria-Geral da União (2020), Conselho Nacional de Justiça (2015, 2024) e Transparência Internacional Brasil (2023).

O Quadro 1 evidencia que os instrumentos não diferem apenas em escala ou forma de pontuação. Eles avaliam universos diferentes, mobilizam evidências diversas e comunicam seus resultados por formas reputacionais próprias. Por isso, o uso comum do rótulo “transparência” pode ocultar diferenças metodológicas relevantes quando os resultados circulam publicamente de forma sintética.

4.2 DIVERGÊNCIAS METODOLÓGICAS ENTRE INSTRUMENTOS

As divergências metodológicas revelam concepções distintas de transparência. Instrumentos baseados em matrizes de publicação, como o PNTP (Atricon, 2024), favorecem a capilaridade nacional, criam incentivos reputacionais e estabelecem parâmetros mínimos de conformidade, mas carregam o risco de aproximar a avaliação de uma lógica documental, centrada na existência da informação. Já a EBT (Controladoria-Geral da União, 2020) desloca parte da avaliação para a experiência prática do cidadão, embora com escopo mais restrito de dimensões.

O Ranking do CNJ (Conselho Nacional de Justiça, 2015, 2024), por sua vez, é um

instrumento setorial, que mede a transparência no interior do Judiciário e se vincula à padronização administrativa. O ITGP (Transparência Internacional Brasil, 2023) adota uma abordagem mais abrangente, incorporando governança, integridade, dados abertos, participação e combate à corrupção. Essa abordagem amplia sua conexão com a *accountability* democrática, mas reduz sua comparabilidade direta com instrumentos centrados em conformidade normativa ou em transparência passiva.

4.3 OPACIDADE AVALIATIVA, BAIXA COMPARABILIDADE E COMUNICAÇÃO REPUTACIONAL

Quando resultados produzidos por instrumentos metodologicamente distintos são comunicados sob o mesmo rótulo geral de transparência, configura-se a opacidade avaliativa. Trata-se de uma condição em que notas, selos, *rankings* ou classificações influenciam a percepção pública sobre a qualidade dos órgãos avaliados sem explicitar o que foi efetivamente medido e que comparações são autorizadas.

A opacidade avaliativa emerge da combinação de cinco condições: 1) pluralidade de instrumentos atuando sobre o mesmo campo temático; 2) uso de um rótulo comum ou semelhante, como transparência pública; 3) mensuração de dimensões distintas sob esse rótulo; 4) divulgação de resultados reputacionais por notas, rankings, selos ou classificações; e 5) ausência de um parâmetro interpretativo mínimo, compreendido como o conjunto básico de metainformações que permitam sua leitura adequada. A comunicação reputacional opera pela compressão de um conjunto de critérios em um resultado sintético. Matrizes extensas, critérios técnicos, procedimentos de validação e limites metodológicos são convertidos em formas simbólicas de reconhecimento público: uma nota, uma posição no ranking, um selo, uma faixa de desempenho ou uma classificação. Essa compressão reduz a percepção pública sobre a complexidade do que foi avaliado.

4.4 RISCOS INSTITUCIONAIS DA FRAGMENTAÇÃO AVALIATIVA

A literatura sobre métricas, indicadores, *accountability* e fragmentação institucional permite identificar mecanismos de risco associados ao desenho atual do ecossistema avaliativo. Esses riscos representam efeitos adversos plausíveis, resultantes da combinação entre métricas reputacionais, critérios heterogêneos, baixa coordenação metodológica e capacidades administrativas desiguais.

O primeiro risco é a comunicação reputacional ambígua. Selos, notas e rankings circulam como juízos sobre transparência funcional, mesmo quando mensuram apenas o cumprimento formal de critérios específicos. Sem um parâmetro interpretativo mínimo que permita ao leitor não especializado calibrar o que aquele resultado efetivamente mede, a força simbólica do rótulo perde parte de seu valor informativo e reduz a capacidade do usuário de compreender o alcance de cada avaliação.

O segundo risco é a conformidade formal. Instrumentos extensos e fortemente associados a *rankings*, selos e classificações podem induzir organizações a concentrar esforços nos itens mais visíveis, verificáveis e pontuáveis, em detrimento da melhoria efetiva da qualidade, da usabilidade e da relevância das informações disponibilizadas. Quando a medida se torna meta, ela perde parte de sua capacidade diagnóstica (Muller, 2018).

O terceiro risco é a validação assimétrica. Em instrumentos que dependem de verificação descentralizada, esse risco se materializa quando procedimentos, capacidades técnicas e padrões de revisão não são suficientemente harmonizados. Notas produzidas sob o mesmo nome podem refletir processos de verificação significativamente diferentes, comprometendo a comparabilidade entre entes.

O quarto risco é a sobrecarga administrativa. Órgãos avaliados por múltiplos instrumentos precisam acompanhar critérios, ciclos, evidências e formatos distintos, frequentemente sem equivalência entre si. Em municípios de pequeno porte e órgãos com quadros reduzidos, esse cenário desloca a energia institucional da governança efetiva da informação para o atendimento fragmentado de exigências avaliativas sobrepostas.

O quinto risco é a baixa sensibilidade às assimetrias federativas de capacidade. Critérios uniformes aplicados indistintamente a entes com capacidades administrativas muito díspares podem produzir resultados estruturalmente enviesados. Em uma federação heterogênea como a brasileira, a indução da transparência demanda que exigência normativa, orientação técnica e estratégias progressivas de melhoria caminhem juntas, sob pena de a avaliação mensurar mais a capacidade administrativa do que a transparência funcional.

5. FATORES DA FRAGMENTAÇÃO E TIPOS DE DESCOORDENAÇÃO

Esta seção aprofunda os fatores que ajudam a explicar a fragmentação do ecossistema avaliativo brasileiro e diferencia os tipos de descoordenação que dela decorrem: fragmentação, sobreposição e duplicação.

5.1 A EXPANSÃO SEM COORDENAÇÃO: ARQUITETURA LEGAL E FRAGMENTAÇÃO INCREMENTAL DA TRANSPARÊNCIA

A fragmentação do ecossistema avaliativo brasileiro está associada à forma incremental, setorializada e pouco coordenada pela qual a transparência pública se expandiu no país. A Constituição de 1988 estabeleceu o direito à informação e o princípio da publicidade; a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) antecipou exigências de transparência fiscal; a Lei de Acesso à Informação (LAI) consolidou obrigações de transparência ativa e passiva; a Lei do Governo Digital (GOV.BR) reforçou a agenda de dados abertos e interoperabilidade; e a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) fortaleceu a centralização de informações sobre contratações públicas.

Esse avanço não foi acompanhado de coordenação metodológica dos instrumentos de mensuração. A LRF previu um conselho de gestão fiscal com participação social e potencial de coordenação federativa (art. 67), mas esse arranjo nunca se consolidou. A LAI estabeleceu obrigações robustas, mas não criou um mecanismo transversal capaz de harmonizar critérios entre Poderes, entes federativos e órgãos de controle. A Nova Lei de Licitações instituiu o Portal Nacional de Contratações Públicas, mas preservou sítios próprios dos entes e órgãos.

A noção de dependência de trajetória ajuda a entender por que instrumentos avaliativos tendem a acumular rotinas, sistemas, equipes, reconhecimento público e capital reputacional (Pierson, 2000; Mahoney, 2000). Esses elementos aumentam o custo institucional de harmonizações posteriores, ainda que não impeçam ajustes incrementais. A dependência de trajetória indica que a coordenação tende a ocorrer por avanços graduais, equivalências parciais, interoperabilidade progressiva e melhoria incremental da comunicação pública.

5.2 FATORES INSTITUCIONAIS E TÉCNICOS

No plano institucional, a fragmentação é sustentada pela autonomia dos Poderes, pela estrutura federativa e pela multiplicidade de órgãos de controle. Cada Poder desenvolve instrumentos próprios de padronização e prestação de contas. Cada nível federativo opera com capacidades desiguais. Controladorias, ministérios públicos, tribunais de contas, conselhos nacionais e organizações da sociedade civil produzem diagnósticos com finalidades legítimas, mas nem sempre articuladas.

No plano técnico, a fragmentação é reforçada por sistemas heterogêneos, diferentes dicionários de dados, ausência de metadados padronizados, portais pouco interoperáveis e exigências setoriais sobrepostas. Pequenas diferenças de definição, periodicidade, evidência ou unidade de análise dificultam comparações.

5.3 FRAGMENTAÇÃO, SOBREPOSIÇÃO E DUPLICAÇÃO NO CASO BRASILEIRO

Há fragmentação, porque múltiplas instituições mensuram a transparência pública sem uma governança comum do ecossistema. Há sobreposição, porque os instrumentos avaliam dimensões semelhantes, como a publicização de orçamento, despesas com pessoal, licitações e contratos, com critérios, pesos, formatos e ciclos próprios. A duplicação ocorre quando a mesma evidência é exigida por instrumentos distintos, com uma finalidade semelhante e sem ganho analítico claro.

Fragmentações demandam coordenação, fóruns de diálogo e vocabulário compartilhado. Sobreposições demandam uma matriz de equivalência e uma explicitação de diferenças. Duplicações demandam a racionalização de evidências, a integração de plataformas e a redução de retrabalho.

6. LÓGICAS DE COORDENAÇÃO EM POLÍTICAS TRANSVERSAIS: AUTORIDADE, FEDERALISMO, REVISÃO E INTEROPERABILIDADE

Políticas transversais atravessam fronteiras organizacionais, sem pertencer integralmente a um único órgão, nível federativo ou Poder. A transparência pública tem essa característica: envolve órgãos de controle, gestores, ouvidorias, áreas de tecnologia, Poderes, a sociedade civil, a imprensa e os cidadãos. Por isso, sua avaliação depende tanto da qualidade de cada instrumento quanto da capacidade de tornar comparáveis, compreensíveis e reaproveitáveis os critérios, evidências e resultados produzidos por diferentes atores.

A literatura sobre coordenação em políticas transversais oferece quatro lógicas úteis para esse debate. A primeira, da autoridade institucional, mostra que políticas transversais dependem de mandato, capacidade de orientação e clareza sobre padrões mínimos aplicáveis (Christensen; Lægreid, 2007; OECD, 2005). A segunda, da coordenação federativa, ensina que entes e órgãos podem preservar sua autonomia e desenvolver soluções próprias, desde que existam parâmetros mínimos compartilhados. A coordenação pode combinar autonomia institucional com algum grau de harmonização de padrões, procedimentos e responsabilidades (Bundesministerium des Innern, 2020; OECD, 2019).

A terceira lógica é a da revisão periódica de fragmentações, sobreposições e duplicações, que visa prevenir a descoordenação mediante um diagnóstico sistemático e um monitoramento planejado (GAO, 2015, 2025). Por fim, a interoperabilidade decorre das experiências de governo digital que mostram que a integração vai além da conexão entre sistemas. Depende de governança prévia, padrões de dados, confiança institucional, metadados, compatibilidade entre bases e clareza de responsabilidades (Kalvet, 2012; OECD, 2019).

Aplicadas ao caso brasileiro, essas lógicas indicam que o desafio está em aprimorar a legibilidade das múltiplas réguas existentes por meio de escopos explícitos, conceitos harmonizados, equivalências, reaproveitamento de evidências e comunicação dos resultados com parâmetros interpretativos mínimos.

7. CONTROLE EXTERNO E QUALIFICAÇÃO DO ECOSISTEMA AVALIATIVO

A fragmentação dos instrumentos de mensuração da transparência é um problema interinstitucional. Nesse ecossistema, os tribunais de contas podem contribuir em quatro frentes: qualificação funcional dos critérios, aprimoramento metodológico e interpretativo das métricas, coordenação do ecossistema avaliativo e apoio a trajetórias proporcionais de melhoria.

7.1 DA CONFORMIDADE FORMAL À TRANSPARÊNCIA FUNCIONAL

A primeira contribuição do controle externo é ajudar a deslocar a avaliação da transparência de uma lógica formal para uma lógica funcional. Verificar a existência da informação continua necessário, mas é apenas o ponto de partida. Auditorias, fiscalizações, relatórios, recomendações e monitoramentos podem induzir padrões mais atentos à inteligibilidade, à tempestividade, à confiabilidade, à comparabilidade, à reutilização e à apropriação social da informação. A pergunta central deixa de ser apenas se a informação está publicada e passa a incluir se ela é compreensível, utilizável e adequada aos fins públicos que justificam sua divulgação.

7.2 QUALIFICAÇÃO METODOLÓGICA E INTERPRETATIVA DAS MÉTRICAS

A segunda contribuição está na qualificação metodológica e interpretativa das métricas. Como notas, selos, *rankings* e classificações têm força reputacional, sua utilização exige cautela. Em primeiro lugar, é preciso atenção à qualidade da evidência. Para o controle externo, esse cuidado se conecta diretamente à exigência de fundamentação técnica de seus achados e à necessidade de que conclusões fiscalizatórias sejam proporcionais à evidência disponível. Em segundo lugar, a qualificação metodológica exige delimitar as inferências autorizadas por cada métrica. A utilização desses resultados deve respeitar esses limites, evitando que avaliações parciais sejam convertidas em juízos gerais sobre transparência funcional, *accountability* ou qualidade da gestão pública. Por fim, a comunicação pública dos resultados precisa ser acompanhada de parâmetros interpretativos mínimos. Esse cuidado reduz o risco de opacidade avaliativa e contribui para que a própria avaliação da transparência seja transparente quanto ao seu alcance.

Assim, a atuação do controle externo pode contribuir para qualificar o modo como essas métricas são construídas, interpretadas e comunicadas. Ao exigir evidências consistentes, delimitar inferências e explicitar limites metodológicos, os tribunais de contas fortalecem a credibilidade das avaliações, reduzem ambiguidades reputacionais e aproximam os instrumentos de mensuração da finalidade pública que os justifica: produzir informação útil, confiável e capaz de orientar o controle, a aprendizagem institucional e a responsabilização.

7.3 COORDENAÇÃO DO ECOSISTEMA E RACIONALIZAÇÃO DE SOBREPOSIÇÕES

A terceira contribuição está na coordenação do ecossistema avaliativo e na racionalização de sobreposições. Essa atuação não deve buscar a substituição da pluralidade por uma régua única, pois avaliações conduzidas pelo controle externo, pelo controle interno, pelo Poder Judiciário ou pela sociedade civil podem cumprir funções distintas

e legítimas. A contribuição do controle externo consiste em favorecer uma governança mínima dessa pluralidade, estimulando fóruns técnicos, matrizes de equivalência entre critérios, vocabulários comuns, reaproveitamento de evidências, padrões mínimos de metadados, a compatibilidade entre bases e a revisão periódica de sobreposições. Com isso, torna-se possível distinguir o que é comparável, o que é apenas complementar e o que representa duplicação desnecessária.

7.4 TRAJETÓRIAS PROPORCIONAIS DE MELHORIA E SENSIBILIDADE FEDERATIVA

A quarta contribuição consiste em incorporar maior sensibilidade às assimetrias federativas de capacidade. A transparência pública deve observar padrões mínimos comuns. Contudo, a fiscalização da transparência ocorre em uma federação marcada por profundas diferenças de estrutura administrativa, capacidade técnica, disponibilidade de sistemas, recursos humanos e maturidade institucional. Para os tribunais de contas, essa realidade demanda combinar exigência normativa, julgamento técnico e compreensão proporcional das condições concretas de implementação.

Nesse sentido, trajetórias proporcionais de melhoria tornam a indução mais efetiva ao reconhecer que entes com capacidades distintas podem precisar de caminhos diferentes para alcançar padrões mínimos comuns. A proporcionalidade qualifica a estratégia de implementação e permite que o controle externo diferencie falta de transparência, baixa capacidade administrativa e desenho inadequado dos critérios avaliativos, calibrando sua atuação conforme a natureza do problema encontrado. Essa atuação pode evitar que *rankings* e classificações apenas reproduzam desigualdades federativas já existentes e reforça a finalidade funcional da transparência: assegurar uma informação pública inteligível, confiável e utilizável por cidadãos, gestores, instituições de controle e demais atores da *accountability* democrática. O Quadro 2 sintetiza os riscos identificados e as contribuições possíveis do controle externo, bem como as cautelas necessárias a cada frente de atuação.

Quadro 2 – Riscos identificados e contribuições possíveis do controle externo

<i>Risco identificado</i>	<i>Contribuição possível do controle externo</i>	<i>Cautela necessária</i>
<i>Comunicação reputacional ambígua</i>	Estimular parâmetros interpretativos mínimos para notas, selos, rankings e classificações.	Evitar que resultados parciais sejam comunicados como juízos amplos de transparência funcional.
<i>Conformidade formal</i>	Induzir critérios voltados à utilidade pública, à inteligibilidade e ao uso efetivo da informação.	Complementar a verificação normativa com critérios de qualidade e usabilidade.
<i>Validação assimétrica</i>	Fortalecer trilhas de evidência, padrões de verificação e explicitação do grau de segurança dos resultados.	Reconhecer os limites dos modelos descentralizados sem invalidar suas vantagens de escala e capilaridade.
<i>Fragmentação, sobreposição e sobrecarga administrativa</i>	Promover aproximação entre partes, reaproveitamento de evidências e revisão periódica de sobreposições.	Preservar a pluralidade útil e evitar a busca por uma régua única de transparência.
<i>Baixa sensibilidade às assimetrias federativas</i>	Apoiar trajetórias proporcionais de melhoria, modelos de referência, capacitações e monitoramento gradual.	Distinguir falta de transparência, baixa capacidade administrativa e desenho inadequado dos critérios avaliativos.

Fonte: elaboração própria.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo contribui para o debate sobre avaliação da transparência pública ao deslocar o eixo de análise dos instrumentos de mensuração isoladamente considerados para o ecossistema avaliativo como um todo, articulando a literatura sobre fragmentação, sobreposição e duplicação em políticas públicas à discussão sobre o papel do controle externo. Essa leitura conecta dois campos habitualmente tratados de forma isolada, a metodologia da mensuração da transparência e a teoria da coordenação de políticas transversais, evidenciando que a pluralidade de instrumentos não é, em si, o problema, mas sim a ausência de parâmetros interpretativos mínimos que tornem seus resultados comparáveis.

A análise oferece um critério de aplicação prática para tribunais de contas e demais instituições de controle: a qualificação do ecossistema avaliativo da transparência deve priorizar a explicitação de limites de inferência, o fortalecimento de evidências e a racionalização de sobreposições, sem substituir a pluralidade legítima de instrumentos por uma régua única. O estudo limita-se, contudo, ao exame documental de quatro instrumentos nacionais em um recorte temporal específico, sem incorporar a percepção de usuários e gestores sobre a inteligibilidade desses instrumentos, o que recomenda pesquisas futuras de caráter empírico e comparado com experiências de outros países federativos.

Em síntese, a fragmentação das múltiplas réguas da transparência pública só se converte em problema democrático quando deixa de ampliar a compreensão pública e passa a produzir opacidade avaliativa. Tornar essas réguas legíveis, sem uniformizá-las, é condição para que a própria avaliação da transparência seja transparente quanto ao que mede, ao que não mede e ao tipo de conclusão que autoriza.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP): resultados e diretrizes do ciclo 2024*. Brasília: Atricon, 2024. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/>. Acesso em: 7 jul. 2026.

BAUHR, M.; GRIMES, M. Indignation or resignation: the implications of transparency for societal *accountability*. *Governance*, v. 27, n. 2, p. 291-320, 2014.

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN. *Transparenz und Informationsfreiheit in Deutschland: Jahresbericht 2020*. Berlin: BMI, 2020.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018. p. 59-84.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 215, de 16 de dezembro de 2015. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236>. Acesso em: 7 jul. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Ranking da Transparência do Poder Judiciário: relatório anual 2024*. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/ranking-da-transparencia/>. Acesso em: 7 jul. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Escala Brasil Transparente (EBT): metodologia e resultados dos ciclos 2015-2020*. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>. Acesso em: 7 jul. 2026.

DAVIS, K. E.; KINGSBURY, B.; MERRY, S. E. Indicators as a technology of global governance. *Law & Society Review*, v. 46, n. 1, p. 71-104, 2012.

ESPELAND, W. N.; SAUDER, M. Rankings and reactivity: how public measures recreate social worlds. *American Journal of Sociology*, v. 113, n. 1, p. 1-40, 2007.

ESPELAND, W. N.; STEVENS, M. L. Commensuration as a social process. *Annual Review of Sociology*, v. 24, p. 313-343, 1998.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, n. 84, p. 65-94, 2011.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

FILGUEIRAS, F.; PALOTTI, P.; TESTA, F. R. *Governança, transparência e accountability: múltiplas abordagens e campos de atuação*. Brasília: Ipea, 2023.

FOX, J. A. The uncertain relationship between transparency and *accountability*. *Development in Practice*, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

FOX, J. A. Social *accountability*: what does the evidence really say? *World Development*, v. 72, p. 346-361, 2015.

GAO – U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. 2015 *annual report*: additional opportunities to reduce fragmentation, overlap, and duplication and achieve other financial benefits. Washington, D.C.: GAO, 2015.

GAO – U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. 2025 *annual report*: opportunities to reduce fragmentation, overlap, and duplication and achieve an additional one hundred billion dollars or more in future financial benefits. Washington, D.C.: GAO, 2025.

HEALD, D. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (ed.). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

HOBOLT, S. B.; TILLEY, J.; BANDUCCI, S. Clarity of responsibility: how government cohesion conditions performance voting. *European Journal of Political Research*, v. 52, n. 2, p. 164-187, 2013.

KALVET, T. Innovation: a factor explaining e-government success in Estonia. *Electronic Government: an International Journal*, v. 9, n. 2, p. 142-157, 2012.

KAUFMANN, D.; BELLVER, A. Transparenting transparency: initial empirics and policy applications. *SSRN Electronic Journal*, 2005. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=808664>. Acesso em: 10 jun. 2026.

KELLEY, J. G.; SIMMONS, B. A. Politics by number: indicators as social pressure in international relations. *American Journal of Political Science*, v. 59, n. 1, p. 55-70, 2015.

MAHONEY, J. *Path dependence* in historical sociology. *Theory and Society*, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MARTINS, H. F. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. 2003. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, n. 130, p. 42-57, 2014.

MEIJER, A. Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.

MICHENER, G.; BERSCH, K. *Identifying transparency*. *Information Polity*, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

MULLER, J. Z. *The tyranny of metrics*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

OECD. *Modernising government: the way forward*. Paris: OECD Publishing, 2005.

OECD. *Government at a glance 2019*. Paris: OECD Publishing, 2019.

PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAULA, A. P. P. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: IPEA. *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Ipea, 2010. v. 9, p. 239-261.

PIERSON, P. Increasing returns, *path dependence*, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

POWER, M. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020.

SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L. Controle social no Brasil: estado-cêntrico ou sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial). *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 1, p. 35-47, 2014.

SCHOMMER, P. C.; HERNÁNDEZ QUIÑONEZ, A. *Accountability*, equidade em serviços públicos e governo aberto no Brasil e na Colômbia. *Revista de Administração Pública*, v. 58, n. 5, e2024-0008, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220240008>. Acesso em: 10 jun. 2026.

SCHOMMER, P. C.; ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; DAHMER, J.; SOUSA, A. D. de. *Accountability* and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612115166>. Acesso em: 10 jun. 2026.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP): relatório 2023*. São Paulo: Transparência Internacional Brasil, 2023. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/itgp/>. Acesso em: 7 jul. 2026.



INFORMAÇÃO NA ORIGEM: dependência e fragilidade dos dados do jurisdicionado no planejamento das auditorias dos tribunais de contas brasileiros

Monica Garcia Nardoni⁵³

RESUMO

Este artigo, resultado de um estudo, analisa o uso da informação no planejamento das auditorias dos tribunais de contas brasileiros, com foco nas dificuldades associadas às informações fornecidas pelos jurisdicionados. Com base em uma survey com 226 auditores de 33 tribunais de contas, o estudo descreveu a frequência de uso dessas informações e dimensionou as principais dificuldades técnicas e institucionais percebidas. Os resultados mostram que as informações do jurisdicionado constituem uma fonte central do planejamento e, simultaneamente, concentram as dificuldades mais recorrentes: falta de padronização ou de qualidade dos dados, ausência de sistemas informatizados confiáveis e inexistência de relatórios gerenciais estruturados. Essas barreiras associam-se à produção e à estruturação da informação na origem, e não à resistência do auditado, sugerindo um vínculo com a capacidade administrativa dos entes fiscalizados. O artigo contribui para o debate sobre controle externo ao destacar a qualidade da informação na origem como uma condição relevante do planejamento das fiscalizações.

53 Monica Garcia Nardoni – Mestre em Gestão e Políticas Públicas IDP/SP – Auditora Pública Externa TCE MT. <https://orcid.org/0009-0001-0315-8706>

Palavras-chave: controle externo; planejamento de auditorias; uso da informação; tribunais de contas; capacidade administrativa.

ABSTRACT

This article, which is the result of a study, examines the information use in audit planning by Brazilian courts of accounts, focusing on difficulties associated with information provided by audited entities. Based on a survey of 226 auditors from 33 Courts of Accounts, the study described how frequently such information is used and measured the main technical and institutional difficulties perceived by auditors. The results show that auditee information constitutes a central source for planning and simultaneously concentrate the most recurrent difficulties: lack of data standardization or quality, absence of reliable information systems, and lack of structured managerial reports. These barriers relate to the production and structuring of information at its source, rather than to auditee resistance, suggesting a link to the administrative capacity of audited entities. The article contributes to the debate on external oversight by highlighting the quality of information at its source as a relevant condition for audit planning.

Keywords: external oversight; audit planning; information use; courts of accounts; administrative capacity.

1 INTRODUÇÃO

O planejamento das auditorias realizadas pelos tribunais de contas depende fortemente das informações disponíveis antes do trabalho de campo. Conforme orientam as normas internacionais de auditoria do setor público, o planejamento deve ser instruído por fontes diversas, entre as quais se destacam documentos, registros e bases produzidos pelos próprios jurisdicionados, como relatórios de gestão, registros contábeis e evidências administrativas, que orientam a definição do objeto, do escopo, dos riscos e das estratégias de fiscalização (INTOSAI, 2013; TCU, 2016). Assim, o potencial analítico da auditoria é, em parte, condicionado pela qualidade e pela disponibilidade dos dados produzidos na origem.

Essa centralidade informacional do jurisdicionado pode impor desafios recorrentes ao controle externo. A qualidade, a completude e a tempestividade das informações fornecidas tendem a variar entre organizações auditadas, seja por limitações de capacidade administrativa, seja por fragilidades de registros e sistemas, seja por barreiras ao acesso e à circulação de dados em contextos de responsabilização. Estudos sobre a capacidade estatal indicam que essas condições são desigualmente distribuídas, especialmente no contexto subnacional brasileiro, no qual déficits administrativos persistentes afetam a produção e a organização de informações nas organizações públicas (Grin; Abrucio,

2018; Painter; Pierre, 2005; Wu et al., 2015). Nesses cenários, os auditores frequentemente investem um esforço adicional na validação, no saneamento e na triangulação de informações ainda na etapa de planejamento.

Apesar da relevância prática e teórica do tema, ainda são escassos os estudos empíricos que examinam, de forma sistemática, as dificuldades informacionais associadas aos jurisdicionados no planejamento das auditorias no contexto brasileiro. Parte importante da literatura concentra-se nas capacidades dos órgãos de controle (Grin, 2020; Medeiros et al., 2023), dedicando menor atenção às condições organizacionais dos auditados e às implicações dessas condições para o uso da informação no processo de fiscalização.

Diante dessa lacuna, este artigo analisa as dificuldades técnicas e institucionais associadas ao jurisdicionado como uma fonte de informação no planejamento de auditorias realizadas pelos tribunais de contas brasileiros. Com base em um levantamento com auditores, o estudo que deu origem a este artigo descreveu a frequência de uso dessas informações, dimensiona as principais dificuldades percebidas quanto à sua utilização e examinou como esses entraves se distribuem entre os tipos de auditoria. A contribuição central é empírica e descritiva: oferecer, pela primeira vez em escala nacional, uma medida sistemática da estrutura das dificuldades informacionais na origem do controle externo brasileiro.

Os achados indicam que as informações do jurisdicionado ocupam uma posição central e transversal no planejamento e, simultaneamente, concentram as dificuldades mais recorrentes. Importa destacar que essas dificuldades se associam predominantemente à produção e à estruturação da informação, da padronização, dos sistemas e dos relatórios gerenciais e não à recusa do auditado em fornecer dados. Esse padrão sugere que os entraves informacionais refletem, em larga medida, as condições de capacidade administrativa dos entes fiscalizados, o que reposiciona o debate para além de explicações centradas em comportamentos estratégicos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ASSIMETRIA INFORMACIONAL E DEPENDÊNCIA NO CONTROLE EXTERNO

A atuação dos tribunais de contas pode ser compreendida no interior de uma cadeia de delegação democrática na qual a sociedade delega a gestores públicos a execução de políticas e, simultaneamente, atribui aos órgãos de controle a função de supervisionar essa atuação. Nesse arranjo, a relação entre auditor e gestor é atravessada por uma assimetria informacional estrutural, conforme discutido pela teoria da agência (Jensen; Meckling, 1976). O agente responsável pela execução detém um conhecimento mais detalhado sobre processos internos, restrições operacionais e decisões cotidianas do que o conhecimento do supervisor encarregado de o monitorar.

No controle externo, essa assimetria assume uma forma peculiar em que o auditor acessa a realidade administrativa por meio de registros produzidos pelo próprio ente auditado. Diferentemente de mecanismos de supervisão direta e contínua, o controle exercido pelos tribunais de contas depende da existência de trilhas documentais que permitam reconstruir decisões, identificar conformidades e avaliar resultados. A informação não é apenas um suporte do controle: ela constitui sua infraestrutura operacional.

Sob a perspectiva da economia dos custos de transação (Williamson, 1981), a padronização de procedimentos, a formalização de fluxos informacionais e a exigência de prestação de contas em formatos previamente definidos funcionam como mecanismos de redução de custos de monitoramento. Ao estabelecer critérios uniformes de registro e reporte, os tribunais de contas buscam tornar o processo de fiscalização escalável e juridicamente defensável.

Essa solução institucional, contudo, produz uma condição de dependência. Embora detenham a autoridade legal para fiscalizar, os órgãos de controle não produzem os dados primários sobre os quais fundamentam suas análises. Registros contábeis, relatórios de gestão, indicadores administrativos e bases de dados são gerados no âmbito dos próprios jurisdicionados. Assim, a capacidade administrativa desses entes torna-se um fator relevante da qualidade do planejamento das auditorias. Quando os auditados dispõem de sistemas precários, rotinas instáveis ou registros incompletos, o custo de extração e organização da informação tende a se elevar, e o planejamento passa a incorporar esforços de saneamento e validação de dados.

2.2 AUDITABILIDADE, PADRONIZAÇÃO E DESACOPLAMENTO

A dependência informacional do controle externo não se resolve apenas com o acesso a dados produzidos pelos jurisdicionados. Para que políticas, programas e atos administrativos possam ser fiscalizados, é necessário que sejam convertidos em registros verificáveis e comparáveis. Para que a ação governamental se torne auditável, é preciso que seja traduzida em trilhas documentais estáveis, aptas a sustentar processos formais de verificação (Pentland, 1993; Power, 1997, 2003).

Essa transformação não é meramente técnica, mas institucional. Ao definir quais informações são relevantes e quais formatos são reconhecidos como evidência legítima, o controle contribui para moldar a forma como a gestão organiza seus registros. A exigência de uma documentação padronizada cumpre um papel importante na proteção jurídica das decisões do auditor, assegurando que conclusões possam ser defendidas com base em evidências formalmente reconhecidas.

Essa dinâmica pode produzir efeitos ambivalentes. Em ambientes marcados por uma elevada responsabilização e um risco de sanção, organizações tendem a orientar a pro-

dução de informação para atender a expectativas externas. Conforme argumentam Feldman e March (1981), a informação pode funcionar como um símbolo de racionalidade organizacional, sinalizando conformidade mais do que apoiando decisões substantivas. O conceito de desacoplamento (Meyer; Rowan, 1977) ajuda a compreender como estruturas formais podem coexistir com práticas operacionais pouco integradas.

Para o controle externo, isso significa que parte dos registros disponibilizados ao auditor pode priorizar a verificabilidade formal em detrimento da captura substantiva da execução das políticas públicas. O planejamento das auditorias, ao apoiar-se nesses registros, opera dentro dos limites de um regime de auditabilidade que privilegia a segurança procedimental, ainda que isso não assegure plenamente a profundidade analítica. Essa tensão entre verificabilidade formal e densidade informacional é central para se interpretar as dificuldades relatadas pelos auditores.

2.3 CAPACIDADE ESTATAL E A BASE INFORMACIONAL DO CONTROLE

A produção e a sistematização de informações nas organizações públicas dependem das condições administrativas sob as quais essas entidades operam. Sistemas de registro, rotinas de trabalho, equipes capacitadas e instrumentos de gestão moldam a forma como os dados são gerados, armazenados e disponibilizados ao longo do tempo. Quando esses elementos estão ausentes ou são frágeis, a informação tende a ser incompleta, desatualizada ou pouco integrada, afetando a capacidade de compreender e acompanhar a ação governamental (Painter; Pierre, 2005; Wu et al., 2015).

No Brasil, a heterogeneidade de capacidades estatais no plano subnacional é um traço estrutural do federalismo, com déficits administrativos concentrados nos municípios de menor porte (Grin; Abrucio, 2018). A precariedade administrativa de muitas burocracias locais, marcada pela rotatividade de pessoal e por baixa profissionalização, compromete a continuidade dos registros públicos.

Nesses casos, falhas na precisão, na completude ou na atualização dos dados decorrem menos de estratégias deliberadas de ocultação e mais de limitações estruturais na própria gestão. Essa distinção é relevante, porque desloca a interpretação das dificuldades informacionais para além de explicações centradas exclusivamente em comportamentos oportunistas. Dimensões clássicas da qualidade da informação, como confiabilidade, acurácia e tempestividade, tornam-se difíceis de assegurar quando faltam os meios organizacionais necessários para sustentá-las (Wang; Strong, 1996).

Em organizações públicas com estruturas administrativas pouco desenvolvidas, a geração de informações tende a ocorrer de forma fragmentada e reativa. A ausência de sistemas informatizados integrados e de rotinas consolidadas dificulta a produção de dados consistentes, tornando a memória administrativa vulnerável à descontinuidade. Quando

essas fragilidades se combinam com exigências crescentes de padronização, surgem limites concretos para o planejamento das auditorias: ferramentas analíticas mais sofisticadas e matrizes de risco dependem de uma base informacional estruturada. Quando essa base é precária, a capacidade analítica do órgão de controle encontra restrições que não se superam apenas por inovação metodológica.

É essa expectativa teórica, de que a fragilidade informacional do auditado reflete sobretudo condições de capacidade administrativa, e não um comportamento estratégico, que o estudo aqui apresentado buscou examinar empiricamente. Compreende-se, assim, o jurisdicionado como um ator cujas condições internas influenciam a qualidade do planejamento das auditorias, e a fragilidade da base informacional não como um desvio pontual, mas como um elemento que condiciona o funcionamento da fiscalização.

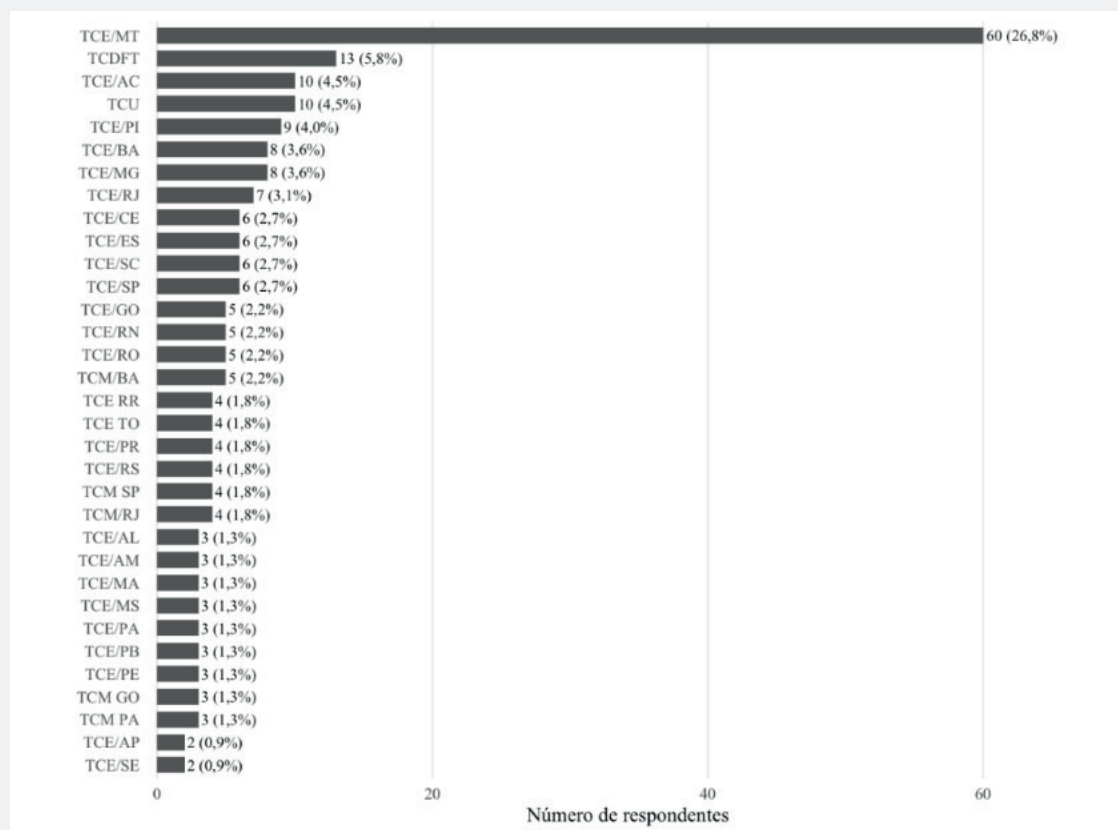
3 METODOLOGIA

O estudo adotou uma abordagem quantitativa de natureza descritiva, com base em dados provenientes de uma survey autoaplicada pela plataforma *Google Forms*, no período de 1º a 31 de agosto de 2025, a auditores que atuam nos 33 tribunais de contas brasileiros. O instrumento foi concebido para examinar, a partir da percepção dos profissionais do controle externo, as principais fontes de informação empregadas e as dificuldades técnicas e institucionais associadas ao jurisdicionado como uma fonte de informação no planejamento das auditorias.

Os respondentes foram solicitados a indicar a frequência com que determinadas dificuldades ocorrem no trabalho de auditoria, em escala ordinal de 1 (nunca) a 5 (sempre), bem como a apontar, em questões de múltipla escolha, os fatores que mais dificultam o uso de informações provenientes do auditado. Entre os aspectos investigados, incluíram-se problemas relacionados à qualidade e à atualização dos dados, à existência de sistemas informatizados confiáveis, à disponibilidade de relatórios gerenciais e indicadores de desempenho, bem como à existência de barreiras de acesso e de resistência por parte dos jurisdicionados.

Como não há, no Brasil, um cadastro nacional consolidado do universo de auditores de controle externo, não foi possível estimar uma amostra representativa. Ainda assim, a survey alcançou 226 respondentes vinculados a tribunais de contas dos três níveis de governo. O sistema de controle externo brasileiro é composto por 33 tribunais de contas: o Tribunal de Contas da União, 26 tribunais de contas estaduais, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e dos Territórios, três tribunais de contas dos municípios (BA, GO e PA) e dois tribunais de contas do município (RJ e SP). A Figura 1 apresenta a distribuição das respostas por tribunal.

Figura 1 - Distribuição dos respondentes por tribunais de contas de origem

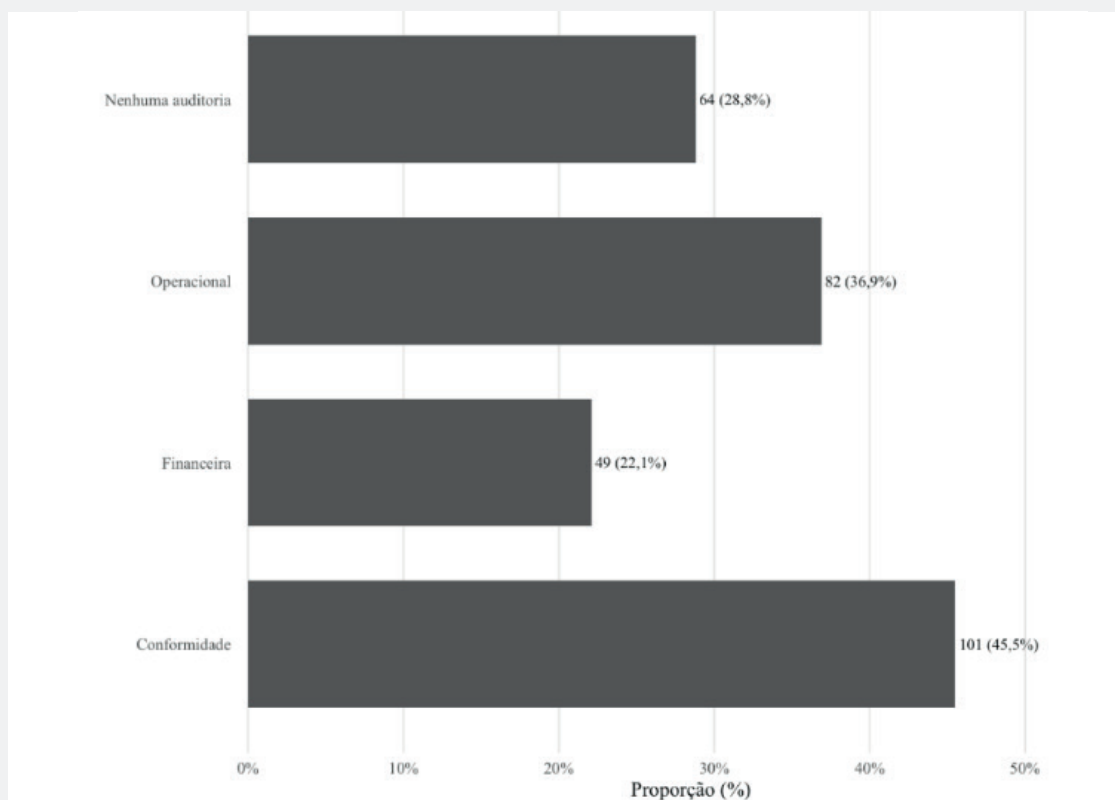


Fonte: Elaboração própria.

Quanto às características demográficas, predomina o sexo masculino (57,1%). A idade concentra-se em meia carreira: 40 a 49 anos (39,4%) e 50 a 59 anos (27,4%), seguidas por até 39 anos (23,5%); 60 anos ou mais representam 9,7%. O tempo no cargo reforça esse perfil: 66,8% atuam há 11 anos ou mais. A escolaridade é elevada: 66,7% têm especialização, 25,8% mestrado e 4,9% doutorado; 2,7% têm apenas graduação.

Entre os respondentes, 28,8% relataram não ter participado do planejamento de auditorias nos últimos 36 meses. Entre os que participaram, prevaleceram auditorias de conformidade e operacionais, enquanto auditorias financeiras foram menos frequentes (Figura 2).

Figura 2 - Participação no planejamento por tipo de auditoria



Fonte: Elaboração própria.

A análise baseou-se em estatísticas descritivas, com ênfase na distribuição das respostas, no cálculo de médias e na apresentação de frequências relativas. Para as questões de múltipla escolha, reportam-se tanto o percentual de respondentes que assinalaram cada item quanto o percentual sobre o total de menções, de modo a dimensionar a relevância relativa das dificuldades apontadas. As informações por tipo de auditoria são apresentadas de forma descritiva, com o objetivo de identificar padrões e variações percebidas pelos respondentes, sem pretensão de realizar testes de hipótese ou estabelecer diferenças estatisticamente generalizáveis entre modalidades.

Algumas limitações devem ser consideradas. Em primeiro lugar, os dados refletem percepções dos auditores, não constituindo uma avaliação direta da qualidade dos sistemas e das informações dos jurisdicionados. Em segundo lugar, o levantamento não captura integralmente dinâmicas qualitativas mais complexas, como negociações informais ou estratégias adotadas pelos auditados no fornecimento de informações. Por fim, a impossibilidade de obter uma amostra representativa impede análises inferenciais e generalizações para além do conjunto pesquisado. O instrumento mede a percepção dos auditores sobre as dificuldades, e não o efeito dessas dificuldades sobre as decisões de escopo das auditorias.

4 RESULTADOS

4.1 CENTRALIDADE DO JURISDICIONADO COMO FONTE INFORMACIONAL

As informações produzidas e fornecidas pelos jurisdicionados ocupam uma posição central no planejamento das auditorias. Em escala de 1 (nunca) a 5 (sempre), a frequência de uso dessas fontes apresenta uma média de 3,58 (mediana 4,00), situando-se entre as mais elevadas do conjunto de fontes avaliadas, atrás apenas das normas legais e regulatórias (Tabela 1).

Tabela 1 - Uso das fontes de informação no planejamento das auditorias

Fonte de informação	Média	Mediana	IQR	N
Normas legais e regulatórias	3,66	4,00	0,92	158
Informações do jurisdicionado	3,58	4,00	1,00	158
Experiência acumulada da equipe	3,40	4,00	1,00	158
Relatórios de auditorias anteriores	3,23	3,17	1,00	158
Bancos de dados administrativos	3,09	3,00	1,00	157
Estudos técnicos externos (não acadêmicos)	2,09	2,00	2,00	157
Evidências e dados científicos (acadêmicos)	1,97	2,00	2,00	154

Fonte: Elaboração própria.

A frequência de uso das informações do jurisdicionado é, além de elevada, estável entre os três tipos de auditoria: 3,48 nas auditorias de conformidade (n=101), 3,66 nas operacionais (n=82) e 3,54 nas financeiras (n=48), com mediana 4,00 em todas. A proximidade desses valores indica que a mobilização de informações do auditado não é uma particularidade de um tipo específico de fiscalização, mas uma característica transversal do planejamento. Antes do início do trabalho de campo, tais informações orientam a delimitação de recortes analíticos iniciais, a identificação de áreas de maior atenção e as decisões preliminares sobre prioridades, o que revela uma dependência significativa do controle externo em relação às condições informacionais existentes na origem.

4.2 PRINCIPAIS DIFICULDADES ASSOCIADAS ÀS INFORMAÇÕES DO JURISDICIONADO

Embora ocupem uma posição central, as informações fornecidas pelos jurisdicionados têm seu aproveitamento condicionado por um conjunto recorrente de dificuldades técnicas e institucionais. Solicitados a indicar os fatores que mais dificultam o uso dessas informações, os respondentes apontaram um padrão claro e expressivo, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 - Dificuldades quanto ao uso de informações provenientes do jurisdicionado

Dificuldade apontada	% respondentes	% menções
Falta de padronização ou de qualidade nos dados fornecidos	78,5%	22,9%
Ausência de sistemas informatizados confiáveis no auditado	67,3%	19,6%
Inexistência de relatórios gerenciais ou de indicadores estruturados	65,0%	19,0%
Baixo nível de capacitação técnica da equipe do auditado	46,6%	13,6%
Acesso restrito às informações do auditado	43,0%	12,5%
Resistência do auditado ao compartilhamento de informações	41,3%	12,0%

Fonte: Elaboração própria. Nota: questão de múltipla escolha; cada respondente podia assinalar mais de uma opção. O percentual de respondentes indica a proporção dos 223 auditores que assinalaram cada item; o percentual de menções indica a proporção sobre o total de marcações.

A dificuldade mais citada foi a falta de padronização ou de qualidade nos dados fornecidos, apontada por 78,5% dos respondentes. Em seguida, aparecem a ausência de sistemas informatizados confiáveis no auditado (67,3%) e a inexistência de relatórios gerenciais ou de indicadores estruturados (65,0%). A baixa capacitação técnica da equipe do auditado foi mencionada por 46,6%, o acesso restrito às informações por 43,0% e a resistência ao compartilhamento por 41,3%.

As três dificuldades mais frequentes, todas relativas à produção e à estruturação da informação na origem, são apontadas por dois terços ou mais dos auditores. Isso indica que o entrave predominante não é a recusa do auditado em fornecer dados, mas a fragilidade

das condições em que esses dados são gerados, informações que existem, porém carecem da padronização, da infraestrutura de sistemas e da estruturação gerencial necessárias para uso imediato no controle, sem custo elevado de tratamento prévio. As barreiras de natureza relacional, acesso restrito e resistência, embora presentes, ocupam uma posição secundária, mencionadas por menos da metade da amostra. Esse resultado é compatível com a expectativa, derivada da literatura sobre capacidade estatal, de que uma parcela relevante das dificuldades informacionais decorre de limitações administrativas dos entes auditados, e não apenas de comportamentos estratégicos.

4.3 DIFICULDADES SEGUNDO O TIPO DE AUDITORIA

As dificuldades informacionais foram também examinadas a partir de questões específicas associadas a cada tipo de auditoria, o que permite verificar em que medida os entraves variam conforme a modalidade. A Tabela 3 resume os percentuais de respondentes em cada grupo.

Tabela 3 - Dificuldades no uso de informações, por tipo de auditoria (% de respondentes)

Dificuldade	Tipo de Auditoria		
	Conformidade (n=100)	Operacional (n=82)	Financeira (n=48)
Falta de padronização	72,0%	72,0%	75,0%
Dados desatualizados	56,0%	70,7%	39,6%
Acesso restrito	32,0%	41,5%	18,8%
Análise técnica difícil	17,0%	23,2%	33,3%
Interpretação normativa difícil	17,0%	24,4%	35,4%

Fonte: Elaboração própria.

Os dados revelam um núcleo comum de dificuldades, acompanhado de variações pontuais. A falta de padronização é o entrave mais citado nas três modalidades, com frequências praticamente idênticas (72,0% na conformidade, 72,0% na operacional e 75,0% na financeira), o que confirma seu caráter transversal. A desatualização dos dados, por sua vez, é mais pronunciada nas auditorias operacionais (70,7%) do que nas financeiras (39,6%), com as de conformidade em posição intermediária (56,0%), o que é coerente com a maior dependência das operacionais em relação a séries históricas e dados de acompanhamento. As dificuldades de interpretação normativa e de análise técnica são

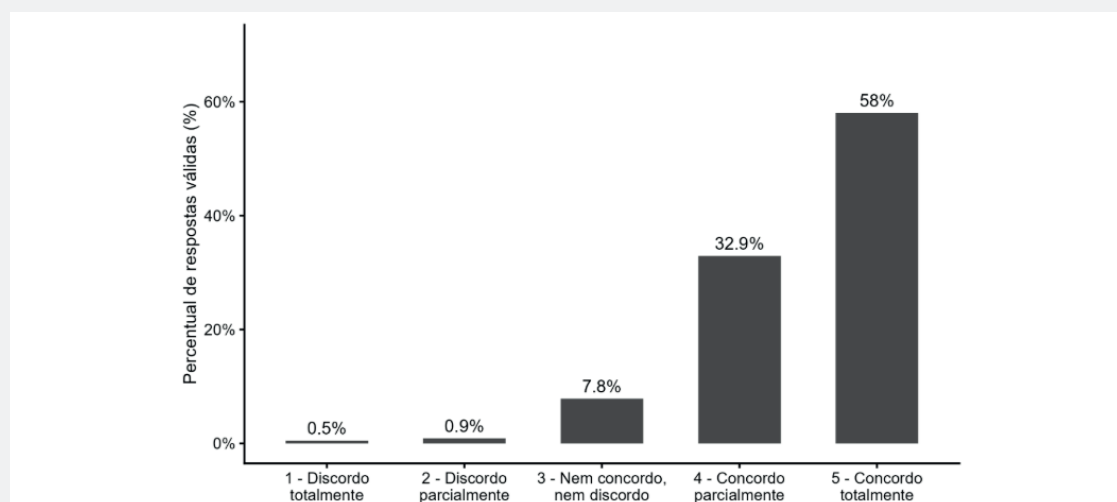
comparativamente mais frequentes nas auditorias financeiras (35,4% e 33,3%) do que nas de conformidade (17,0% em ambas), o que reflete a maior complexidade analítica e normativa desse tipo de trabalho.

Em síntese, a precariedade de padronização da informação na origem impõe-se, de modo semelhante, a todos os tipos de auditoria, enquanto as demais dificuldades assumem um peso variável conforme as exigências de cada tipo de auditoria. Não se observa, contudo, uma diferenciação qualitativa radical entre os tipos: o conjunto dos entraves é amplamente compartilhado, sugerindo que as fragilidades refletem condições gerais da capacidade administrativa dos auditados mais do que demandas específicas de cada tipo de fiscalização.

4.4 A DIMENSÃO RELACIONAL: PERCEPÇÃO DE INFLUÊNCIA DO AUDITADO

A relação com o jurisdicionado não se esgota nas barreiras técnicas. Questionados sobre o grau em que a estruturação institucional do auditado influencia a escolha das fontes de informação no planejamento, os auditores manifestaram uma concordância expressiva: 90,9% concordam, parcial ou totalmente, com a afirmação (58,0% totalmente e 32,9% parcialmente), enquanto apenas 1,4% discordam.

Figura 3 - Percepção sobre a influência da estrutura institucional do auditado na escolha de fontes



Fonte: Elaboração própria.

Esse resultado indica que a dependência informacional descrita anteriormente é também percebida pelos próprios profissionais do controle como um fator que orienta suas escolhas no planejamento. Trata-se da percepção amplamente compartilhada de que as condições informacionais do ente auditado não são neutras em relação ao desenho da fiscalização. Cabe registrar que o instrumento capta a percepção dos auditores sobre essa influência e não uma medida direta de seu efeito sobre as decisões de escopo, distinção retomada nas limitações do estudo.

5 DISCUSSÃO

5.1 DA ASSIMETRIA ESTRATÉGICA AO DÉFICIT DE CAPACIDADE

A leitura predominante das relações de controle, ancorada na teoria da agência (Jensen; Meckling, 1976), tende a interpretar as dificuldades de obtenção de informações como uma expressão de assimetria estratégica. O agente controlado, detentor de informação privilegiada, teria incentivos para retê-la, distorcê-la ou apresentá-la seletivamente. Nessa toada, a precariedade informacional do auditado é frequentemente associada a um comportamento oportunista, ao risco moral ou à resistência deliberada ao escrutínio.

Os dados do estudo aqui apresentado tensionam essa interpretação. As três dificuldades mais frequentemente relatadas, i.e., a falta de padronização ou de qualidade dos dados (78,5%), a ausência de sistemas informatizados confiáveis (67,3%) e a inexistência de relatórios gerenciais estruturados (65,0%), referem-se todas à produção e à estruturação da informação, e não ao seu fornecimento. As barreiras que mais diretamente expressariam um comportamento estratégico, como o acesso restrito (43,0%) e a resistência ao compartilhamento (41,3%), ocupam uma posição secundária, mencionadas por menos da metade dos respondentes. O dado sugere que, na percepção dos auditores, o problema dominante não é o auditado que esconde a informação, mas o auditado que não a produz em condições de uso.

Essa inversão indica que uma parcela importante do que a literatura de controle frequentemente enquadra como um problema de agência pode ser, mais propriamente, um problema de capacidade estatal. A informação não está disponível, porque as condições organizacionais de sua produção são frágeis, e não porque o auditado a retém estrategicamente.

Esse deslocamento é tratado em diagnósticos sobre as desigualdades de capacidade administrativa no federalismo brasileiro (Grin; Abrucio, 2018; Wu et al., 2015) e na literatura sobre as dimensões da qualidade da informação (Wang; Strong, 1996), segundo a qual a confiabilidade, a acurácia e a tempestividade dependem de arranjos organizacionais estáveis. Enquanto estudos como o de Medeiros et al. (2023) examinam a capacidade no âmbito dos próprios órgãos de controle, os presentes dados deslocam o foco para a capacidade dos entes auditados, sugerindo que a efetividade do controle é condicionada não apenas pelo que o tribunal é capaz de analisar, mas pelo que o jurisdicionado é capaz de registrar.

5.2 DEPENDÊNCIA E FRAGILIDADE: A TENSÃO CONSTITUTIVA DA AUDITABILIDADE

Um segundo achado merece uma interpretação detida pela tensão que encerra. As informações do jurisdicionado são, simultaneamente, a fonte mais mobilizada no plane-

jamento, depois apenas das normas (média 3,58), e a que concentra as maiores dificuldades percebidas. Ademais, 90,9% dos auditores reconhecem que a estrutura institucional do auditado influencia suas escolhas de fontes. Coloca-se, então, uma questão interpretativa: por que os auditores permanecem fortemente dependentes de uma fonte que eles próprios identificam como a mais problemática?

A resposta remete à natureza da auditabilidade. Conforme Power (1997), a ação governamental só se torna fiscalizável quando convertida em registros verificáveis, e essa trilha documental é produzida, por definição, no âmbito do próprio ente auditado. O auditor não dispõe de uma fonte alternativa equivalente. Assim, não há como reconstruir decisões, verificar a conformidade ou avaliar resultados sem se recorrer aos registros que o jurisdicionado gera. A dependência, portanto, não é uma escolha que poderia ser revista mediante um melhor método ou uma melhor ferramenta. Ela é estrutural ao próprio desenho do controle externo, que fiscaliza à distância, por meio de evidências documentais, e não por observação direta e contínua. A fragilidade da fonte e a impossibilidade de substituí-la coexistem como uma condição constitutiva do trabalho, não como uma falha contingente.

Essa coexistência ilumina, porque a dependência informacional resiste a soluções puramente técnicas. Quando a base informacional na origem é precária, o planejamento deixa de ser um exercício predominantemente estratégico e incorpora etapas de saneamento, validação e reconstrução de dados, deslocando esforço analítico para a produção das condições mínimas de auditabilidade. Sob a perspectiva da economia dos custos de transação (Williamson, 1981), a exigência de padronização que os tribunais impõem visa reduzir os custos de monitoramento. Os dados sugerem, contudo, que tais custos não são eliminados, mas transferidos para a etapa de planejamento, na qual recaem sobre o próprio auditor sempre que a capacidade do auditado é insuficiente para atendê-los.

5.3 A VARIAÇÃO POR TIPO DE AUDITORIA E O REGIME DE AUDITABILIDADE

A falta de padronização impõe-se, de modo praticamente uniforme, nos três tipos de auditoria (72,0%, 72,0% e 75,0%), o que indica tratar-se de uma condição geral, anterior às especificidades de cada tipo de fiscalização. Já a desatualização dos dados, mais pronunciada nas auditorias operacionais (70,7%) do que nas financeiras (39,6%), e a maior incidência de dificuldades analíticas e normativas nas financeiras revelam que a fragilidade informacional não se manifesta de forma idêntica, pois se ajusta às exigências de cada regime de auditabilidade.

Essa diferenciação é coerente com a natureza de cada tipo de auditoria. As auditorias operacionais, voltadas à avaliação de eficiência, eficácia e efetividade, dependem de informação analítica produzida de forma continuada, como indicadores, séries históricas

e mecanismos de monitoramento, cuja existência pressupõe rotinas gerenciais consolidadas. É precisamente esse tipo de informação que tende a faltar em contextos de baixa capacidade administrativa, nos quais a produção de dados é fragmentada e reativa. A maior incidência de desatualização nas operacionais não é, portanto, um mero acaso, pois ela reflete a defasagem entre o que esse tipo de auditoria exige e o que a capacidade do auditado é capaz de sustentar ao longo do tempo. Nas auditorias de conformidade, orientadas à verificação de legalidade, predomina a exigência de consistência documental, dimensão em que a padronização precária assume o primeiro plano. A variação observada, longe de relativizar o achado central, mostra como a mesma condição estrutural, a fragilidade da informação na origem, se traduz em entraves distintos conforme o que cada modalidade demanda.

Esse quadro é compatível com a hipótese de desacoplamento (Meyer; Rowan, 1977) e com a noção de uso simbólico da informação (Feldman; March, 1981). Em ambientes de elevada responsabilização, a produção de informação pode orientar-se prioritariamente à verificabilidade formal, à geração de evidências documentalmente defensáveis, sem que isso implique a consolidação de rotinas gerenciais substantivas. A predominância de dificuldades de consistência documental nas auditorias de conformidade, contrastada com a ausência de informação analítica nas operacionais, é um padrão próprio de ambientes em que a forma da informação é assegurada mais do que a sua densidade. O estudo não permite afirmar a ocorrência sistemática desse desacoplamento, mas os padrões observados são consistentes com a sua presença e justificam uma investigação dedicada.

6 CONCLUSÃO

Este artigo contribui para o debate sobre controle externo ao deslocar o foco das dificuldades informacionais da capacidade dos próprios tribunais de contas para a capacidade administrativa dos entes fiscalizados, evidenciando que parte do que a literatura de agência atribui a comportamento estratégico do auditado pode ser, antes, um problema de capacidade estatal. Essa leitura articula a teoria da agência e da auditabilidade à literatura sobre capacidade administrativa no federalismo brasileiro, oferecendo, pela primeira vez em escala nacional, uma medida sistemática da estrutura das dificuldades informacionais na origem do controle externo.

A distinção entre fragilidade de produção e resistência estratégica orienta um critério prático relevante para os tribunais de contas: o aprimoramento do planejamento das auditorias depende menos de mecanismos coercitivos de obtenção de dados e mais de estratégias de qualificação da informação na origem, como acordos de dados, rotinas de triangulação e indução da capacidade informacional dos jurisdicionados. O estudo possui limitações que balizam o alcance dessas conclusões, entre as quais a natureza percep-

tual dos dados coletados e a impossibilidade de generalização estatística a partir de uma amostra não probabilística, o que recomenda a realização de estudos qualitativos e desenhos longitudinais capazes de examinar a evolução dessas condições ao longo do tempo.

Em síntese, a efetividade do controle externo depende não apenas da capacidade analítica dos tribunais de contas, mas também da capacidade dos entes fiscalizados de produzir, na origem, a informação que sustenta a própria fiscalização.

REFERÊNCIAS

FELDMAN, Martha S.; MARCH, James G. Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, v. 26, n. 2, p. 171-186, 1981. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2392467>. Acesso em: 17 jan. 2026.

GRIN, Eduardo José. *Controle externo e policy making?* Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. (Texto para Discussão, n. 2595).

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto federativo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 70, p. 135-170, 2018. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/RevistadelCLADReformaydemocracia/2018/no70/4.pdf>. Acesso em 16 jan. 2026.

INTOSAI. *ISSAI 100: princípios fundamentais da auditoria do setor público*. Viena: International Organization of Supreme Audit Institutions, 2013.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X). Acesso em: 20 jan. 2026.

KOGA, Natália Massaco; GOELLNER, Isabella de Araujo; MEDEIROS, Bernardo de Abreu. A influência dos entes do controle no processo de absorção de conhecimento para políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 37, p. 83-91, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/bapi37art7>. Acesso em: 15 jan. 2026.

LOMAS, Jonathan. The in-between world of knowledge brokering. *BMJ*, v. 334, n. 7585, p. 129-132, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1136/bmj.39038.593380.AE>. Acesso em: 19 jan. 2026.

MEDEIROS, Bernardo de Abreu; GOELLNER, Isabella; KOGA, Natália Massaco. Trajetória das capacidades dos órgãos de controle interno e externo no Brasil: um debate sobre a estruturação do TCU e da AGU no pós-1988. In: LOPEZ, Felix Garcia; CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). *Trajetórias da burocracia na nova república*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. p. 169-193.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/226550>. Acesso em: 16 jan. 2026.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon (org.). *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

PENTLAND, Brian T. Getting comfortable with the numbers: auditing and the micro-production of macro-order. *Accounting, Organizations and Society*, v. 18, n. 7-8, p. 605-620, 1993. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)90045-8](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)90045-8). Acesso em: 20 jan. 2026.

POWER, Michael. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

POWER, Michael. Auditing and the production of legitimacy. *Accounting, Organizations and Society*, v. 28, n. 4, p. 379-394, 2003. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(01\)00047-2](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(01)00047-2). Acesso em: 20 jan. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de auditoria operacional*. 3. ed. Brasília: TCU, 2016.

WANG, Richard Y.; STRONG, Diane M. Beyond accuracy: what data quality means to data consumers. *Journal of Management Information Systems*, v. 12, n. 4, p. 5-33, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07421222.1996.11518099>. Acesso em: 19 jan. 2026.

WILLIAMSON, Oliver E. The economics of organization: the transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, v. 87, n. 3, p. 548-577, 1981. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/227496>. Acesso em: 21 jan. 2026.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>. Acesso em: 15 jan. 2026.



ALÉM DA CONFORMIDADE: o Modelo MAEC como um instrumento de avaliação das capacidades institucionais e fortalecimento do sistema de controle governamental

Nathiane Oliveira Celedônio Macedo de Andrade⁵⁴

Samuel Leite Castelo⁵⁵

RESUMO

Os órgãos que integram o sistema brasileiro de controle carecem de instrumentos capazes de produzir diagnósticos objetivos e comparáveis sobre suas capacidades institucionais, limitação denominada assimetria diagnóstica. O objetivo deste artigo é apresentar o Modelo Analítico de Eficiência das Controladorias (MAEC), construído a partir de revisão sistemática, validação de variáveis por especialistas e operacionalização pela *Data Envelopment Analysis*, na formulação BCC orientada a insumos. Aplicado a uma amostra de 16 controladorias estaduais brasileiras, o modelo revelou elevada heterogeneidade de eficiência, com escores entre 0,077 e 1,000, e indicou que o desempenho decorre menos do volume de recursos disponíveis e mais da capacidade de organizá-los

54 Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Doutoranda em Ciências Empresariais e Sociais – UCES. E-mail: Nathiane.andrade@tce.ce.gov.br

55 Professor Adjunto do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra, com pós-doutorado em Ciências Contábeis pela UFPB. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9972-6466>. E-mail: samuel.castelo@tce.ce.gov.br

e convertê-los em resultados. Organizações estruturalmente semelhantes apresentaram capacidades institucionais distintas, o que torna mensurável a dissociação entre estrutura e desempenho. Conclui-se que o MAEC pode ser reinterpretado como instrumento de avaliação institucional, no qual a eficiência relativa opera como evidência quantitativa de capacidades, reduzindo a assimetria diagnóstica.

Palavras-chave: assimetria diagnóstica; capacidades institucionais; controladorias estaduais; Análise Envoltória de Dados; controle governamental.

ABSTRACT

State-level internal control bodies in Brazil lack instruments capable of producing objective, comparable diagnoses of their own institutional capacities, a limitation referred to in this article as diagnostic asymmetry. The aim is to present the Analytical Model of Comptrollership Efficiency (MAEC), built from a systematic literature review, expert panel validation of variables, and operationalization through input-oriented BCC Data Envelopment Analysis. Applied to a sample of 16 Brazilian state comptroller's offices, the model revealed high efficiency heterogeneity, with scores ranging from 0.077 to 1.000, and indicated that performance depends less on the volume of available resources than on the capacity to organize and convert them into results. Structurally similar organizations showed distinct institutional capacities, making measurable the dissociation between formal structure and performance. It is concluded that MAEC can be reinterpreted as an institutional assessment instrument, in which relative efficiency operates as quantitative evidence of capacities, reducing diagnostic asymmetry.

Keywords: diagnostic asymmetry; institutional capacities; state comptroller's offices; Data Envelopment Analysis; government oversight.

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Emenda Constitucional nº 139/2026, ao reconhecer os tribunais de contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo, reforçou a centralidade da fiscalização na governança pública brasileira. Nesse contexto, o controle governamental amplia seu escopo tradicional de verificação da conformidade para incorporar funções de prevenção, avaliação de riscos, indução de melhorias e fortalecimento das capacidades institucionais dos órgãos públicos. O exercício dessas funções pressupõe conhecer não apenas os resultados produzidos pelas organizações fiscalizadas, mas também as capacidades institucionais que sustentam seu desempenho.

Persiste, contudo, um paradoxo: os próprios órgãos responsáveis por avaliar a administração pública dispõem de poucos instrumentos para produzir diagnósticos objetivos

e comparáveis sobre as organizações que integram o sistema de controle, limitação aqui denominada assimetria diagnóstica (cf. seção 2). Na ausência desses instrumentos, organizações com capacidades profundamente distintas tendem a ser tratadas de forma homogênea, o que compromete a fiscalização baseada em risco, a identificação de boas práticas e a formulação de políticas de desenvolvimento institucional.

Para enfrentar essa lacuna, o estudo aqui apresentado propôs o Modelo Analítico de Eficiência das Controladorias (MAEC), desenvolvido para produzir diagnósticos comparáveis das controladorias estaduais brasileiras. O modelo foi construído a partir de uma revisão sistemática da literatura, da validação das variáveis por um painel de especialistas e da operacionalização mediante a técnica *Data Envelopment Analysis* (DEA), utilizando a formulação BCC orientada a insumos, adequada à heterogeneidade das organizações analisadas.

A hipótese sustentada neste artigo é a de que os escores de eficiência produzidos pelo MAEC podem ser interpretados para além de uma medida de desempenho relativo, funcionando como evidência quantitativa das capacidades institucionais das controladorias avaliadas, na medida em que refletem sua capacidade de converter recursos em resultados de controle.

Ao aproximar a literatura sobre eficiência no setor público dos estudos sobre capacidades institucionais, o estudo pretende oferecer um modelo de avaliação capaz de produzir diagnósticos comparáveis, apoiando processos de *benchmarking*, aprendizagem organizacional e tomada de decisão baseada em evidências pelos órgãos de controle.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em quatro seções. A segunda apresenta o referencial teórico. A terceira descreve os procedimentos metodológicos utilizados na construção e aplicação do MAEC. A quarta discute os resultados obtidos. A última reúne as considerações finais, as limitações do estudo e a agenda de pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A governança pública contemporânea desloca o foco da atuação estatal da observância estrita da legalidade para a coordenação de atores, a integração de processos e a geração de valor público (Bevir, 2013; Osborne, 2006). Nessa perspectiva, o desempenho das organizações públicas depende menos da disponibilidade isolada de recursos e mais da capacidade de organizá-los e convertê-los em resultados.

Essa mudança também repercute sobre o conceito de eficiência. Embora a formulação clássica de Farrell (1957) permaneça fundamentada na relação entre insumos e produtos, as organizações públicas operam sob múltiplos objetivos, restrições normativas e a ausência de preços de mercado, tornando insuficiente uma interpretação exclusivamente técnica dessa relação (Afonso; Schuknecht; Tanzi, 2005; Van Dooren; Bouckaert; Halligan, 2015).

Esse desafio é particularmente relevante para as controladorias estaduais, que desempenham funções estratégicas de auditoria, correição, transparência, ouvidoria e apoio à governança pública (Buta; Teixeira, 2020; Fernandes; Rocha, 2016; Lima; Guimarães; Macedo, 2012). A ampliação dessas competências aumentou a necessidade de se compreender não apenas os resultados produzidos por essas organizações, mas também as capacidades institucionais que explicam seu desempenho. A literatura sobre capacidades estatais sustenta que diferenças de desempenho decorrem da capacidade das organizações de coordenar recursos, integrar funções e responder às demandas do ambiente institucional (Wu; Ramesh; Howlett, 2015).

Entretanto, organizações submetidas a estruturas normativas semelhantes nem sempre apresentam um desempenho equivalente. A teoria institucional demonstra que pressões regulatórias tendem a produzir um isomorfismo institucional, levando organizações a adotar estruturas e procedimentos semelhantes em busca de legitimidade (DiMaggio; Powell, 1983). Essa convergência formal, contudo, pode coexistir com diferenças substantivas de desempenho, em razão da dissociação entre estrutura organizacional e capacidade efetiva de produzir resultados (Meyer; Rowan, 1977). No caso das controladorias estaduais, estruturas organizacionais semelhantes não asseguram níveis equivalentes de eficiência ou de capacidade institucional, tornando inadequadas avaliações baseadas exclusivamente em atributos formais.

Da convergência entre essas literaturas – a *accountability* que permanece incompleta sem comparação objetiva (Pinho; Sacramento, 2009) e a dissociação entre estrutura formal e desempenho – emerge o que o estudo aqui apresentado denominou assimetria diagnóstica: a insuficiência de instrumentos, no interior do próprio sistema de controle, para produzir diagnósticos objetivos e comparáveis sobre as capacidades institucionais de seus integrantes. Diferentemente da assimetria informacional, que caracteriza relações entre controlador e controlado, a assimetria diagnóstica opera entre pares do sistema de controle e persiste mesmo quando abundam informações sobre os controlados. Sua consequência prática é que atributos formais passam a funcionar como substitutos da capacidade organizacional, dificultando a identificação de boas práticas, a fiscalização baseada em risco e o desenvolvimento institucional orientado por evidências. Superá-la exige instrumentos capazes de distinguir, com base no desempenho, organizações estruturalmente semelhantes, mas institucionalmente desiguais.

A DEA, proposta por Charnes, Cooper e Rhodes (1978) e posteriormente ampliada por Banker, Charnes e Cooper (1984), apresenta características compatíveis com esse propósito. Ao construir empiricamente uma fronteira de eficiência a partir de múltiplos insumos e produtos, a técnica dispensa a especificação prévia de uma função de produção e permite comparar organizações estruturalmente heterogêneas preservando suas

especificidades. A avaliação da eficiência por métodos de fronteira consolidou-se em diferentes áreas da administração pública, como saúde, educação e justiça (Nogueira; Fernandes; Santos, 2012; Constantino; Mendes; Boson, 2021), sendo a DEA a técnica predominante nesses estudos. No presente estudo, a DEA constitui o método de operacionalização do MAEC, permitindo produzir diagnósticos comparáveis da eficiência relativa das controladorias estaduais.

3 METODOLOGIA

3.1 DESENHO DA PESQUISA

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas sequenciais: (i) a revisão sistemática da literatura sobre eficiência no setor público e aplicações da DEA, abrangendo o período de 2004 a 2024, para a identificação das variáveis candidatas ao modelo; (ii) a validação dessas variáveis por um painel de especialistas em auditoria e controle interno; e (iii) a aplicação empírica do MAEC às controladorias estaduais brasileiras.

O MAEC foi desenvolvido para produzir medidas comparáveis de eficiência relativa entre as controladorias estaduais a partir de indicadores públicos de recursos e resultados. Para sua operacionalização, adotou-se a formulação DEA-BCC orientada a insumos (Banker; Charnes; Cooper, 1984), por ela admitir retornos variáveis de escala entre organizações estruturalmente heterogêneas e permitir avaliar a eficiência na utilização dos recursos disponíveis.

Como requisito metodológico, todas as variáveis selecionadas são públicas, passíveis de atualização periódica e comparáveis entre as unidades analisadas, assegurando-se a replicabilidade do modelo e a atualização contínua dos diagnósticos produzidos.

3.2 CONSTRUÇÃO DO MAEC

A revisão sistemática identificou 32 estudos nacionais e internacionais sobre aplicações da DEA em organizações públicas, dos quais foram extraídas as categorias de variáveis mais recorrentes. Com base nessa revisão, foi elaborada uma matriz preliminar de insumos e produtos, posteriormente submetida à validação por um painel de especialistas.

O painel foi composto majoritariamente por auditores de controle interno (i.e., 80% do total) com mais de dez anos de experiência profissional e formação em auditoria governamental, controladoria ou administração pública. As variáveis foram avaliadas quanto à sua relevância, à sua consistência conceitual e à viabilidade de obtenção em bases públicas, assegurando-se a aderência entre o modelo proposto e a realidade operacional das controladorias estaduais. O Quadro 1 apresenta a configuração final das variáveis utilizadas no MAEC.

Quadro 1 — Variáveis do Modelo MAEC

Dimensão	Variável	Justificativa
Input 1	Quantidade total de servidores	Capacidade instalada de trabalho
Input 2	Percentual de servidores efetivos	Estabilidade e maturidade institucional
Input 3	Orçamento anual executado	Recursos financeiros efetivamente aplicados
Input 4	Investimentos em tecnologia	Grau de modernização e suporte digital
Output 1	Atividades finalísticas consolidadas	Auditoria + correição + ouvidoria + fiscalização
Output 2	Índice de transparência	Abertura informacional e conformidade com a LAI
Output 3	Resultado primário	Economias, recuperações e benefícios das ações de controle

Fonte: elaborado pelos autores.

3.3 APLICAÇÃO DO MODELO

O MAEC foi aplicado às 27 controladorias estaduais brasileiras, consideradas como decision making units. Os dados foram obtidos em fontes documentais públicas, incluindo relatórios de atividades e gestão (2020–2025), planos estratégicos, painéis de governança e transparência, além de informações complementares disponibilizadas pelo CONACI, pela CGU e pelo TCU. A estimação foi realizada por meio do software Sistema Integrado de Apoio à Decisão.

Para ampliar a robustez dos diagnósticos, o modelo foi estimado sob quatro perspectivas analíticas complementares: (i) padrão, correspondente ao DEA-BCC convencional; (ii) invertida, destinada a evidenciar ineficiências não captadas pela fronteira tradicional; (iii) composta, obtida pela combinação das duas perspectivas anteriores; e (iv) composta normalizada, utilizada para reduzir a influência de valores extremos e ampliar a comparabilidade entre unidades estruturalmente heterogêneas. Os escores produzidos por essas quatro perspectivas constituíram a base empírica da análise apresentada na seção seguinte.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 RESULTADOS DO MAEC

O MAEC foi aplicado às 27 controladorias estaduais brasileiras. Entretanto, apenas 16 apresentaram disponibilidade de dados compatível com a modelagem, constituindo a amostra analisada. Os escores do modelo padrão variaram entre 0,077 e 1,000, revelando uma elevada heterogeneidade na eficiência relativa das unidades avaliadas. A Tabela 1

apresenta os resultados obtidos nas quatro perspectivas analíticas, ordenados pelo escore composto normalizado.

Tabela 1 — Escores de eficiência das controladorias estaduais (Modelo MAEC)⁵⁶

DMU	Escore Padrão	Escore Invertido	Composto	Composto Normalizado
RR — Roraima	1,0000	0,1986	0,9007	1,0000
ES — Espírito Santo	1,0000	0,2026	0,8987	0,9978
SC — Santa Catarina	1,0000	0,2781	0,8609	0,9559
RO — Rondônia	1,0000	0,4528	0,7736	0,8589
PB — Paraíba	1,0000	0,4748	0,7626	0,8467
RN — Rio G. do Norte	1,0000	0,4809	0,7596	0,8433
GO — Goiás	1,0000	0,5437	0,7281	0,8084
SP — São Paulo	1,0000	0,5437	0,7281	0,8084
PE — Pernambuco	0,6290	0,4023	0,6133	0,6810
MS — Mato Grosso do Sul	0,4908	0,5386	0,4761	0,5286
PI — Piauí	1,0000	1,0000	0,5000	0,5551
SE — Sergipe	1,0000	1,0000	0,5000	0,5551
CE — Ceará	0,5600	0,8501	0,3549	0,3941
DF — Distrito Federal	0,2420	1,0000	0,1210	0,1344
MT — Mato Grosso	0,2206	1,0000	0,1103	0,1225
RJ — Rio de Janeiro	0,1397	1,0000	0,0698	0,0775

Fonte: elaborado pelos autores.

Os resultados distinguem três grupos de desempenho. Na fronteira de eficiência situam-se Roraima (1,000), Espírito Santo (0,998) e Santa Catarina (0,956). Em uma posição intermediária encontram-se o Piauí, Sergipe, o Ceará e as demais unidades com um desempenho moderado. No extremo inferior, concentram-se o Distrito Federal (0,134), o Mato Grosso (0,122) e o Rio de Janeiro (0,077), com diferenças expressivas de eficiência relativa em relação aos demais grupos.

⁵⁶ Escores unitários simultâneos nos modelos padrão e invertido indicam unidades posicionadas em ambas as fronteiras, cujo escore composto tende ao ponto médio.

A consistência desses resultados é reforçada pela convergência com o Diagnóstico Nacional do Controle Interno (CONACI, 2025), que também identifica Roraima, o Espírito Santo e Santa Catarina entre os estados de maior maturidade em governança e integração dos mecanismos de controle. Essa convergência confere validade externa ao modelo ao indicar que os escores produzidos captam diferenças reconhecidas empiricamente, embora, até então, não mensuradas por indicadores comparáveis.

4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Embora os resultados permitam identificar diferenças expressivas de eficiência entre as controladorias estaduais, uma leitura restrita à relação entre insumos e produtos não é suficiente para explicar o principal achado da pesquisa. As organizações que concentram uma maior disponibilidade de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários não são, necessariamente, aquelas que apresentam os melhores resultados. O contraste entre Roraima (1,000) e o Distrito Federal (0,134), bem como entre Santa Catarina (0,956) e o Rio de Janeiro (0,077), demonstra que a disponibilidade de recursos, isoladamente, não explica o desempenho observado.

Essa evidência sugere que as diferenças de eficiência decorrem menos do volume de recursos disponíveis e mais da forma como cada controladoria organiza, coordena e transforma esses recursos em resultados de controle. As unidades posicionadas na fronteira apresentam maior integração entre auditoria, correição, ouvidoria, transparência e governança digital, reduzindo redundâncias organizacionais e ampliando sua capacidade de resposta institucional. No Espírito Santo, por exemplo, a integração entre planejamento, auditoria e monitoramento fortalece a coordenação das ações de controle, enquanto Santa Catarina amplia sua capacidade operacional por meio de ferramentas analíticas, dados abertos e auditoria baseada em risco, consolidadas no programa SC Mais Integridade. Sob a ótica da governança pública, esse padrão indica que a eficiência institucional é relacionalmente construída: depende da qualidade das conexões entre processos, atores e sistemas, mais do que da robustez de cada componente isolado (Bevir, 2013; Osborne, 2006; Sienkiewicz-Małyjurek; Zyzak, 2025).

Em sentido oposto, as controladorias com menores escores apresentam dificuldades em converter estruturas organizacionais relativamente robustas em resultados proporcionais. No caso do Rio de Janeiro, as folgas expressivas nos insumos, sem uma correspondência proporcional nos produtos, indicam um sobredimensionamento estrutural e uma fragmentação de competências. A coexistência de estruturas formais consolidadas com baixos níveis de eficiência aproxima-se de um fenômeno descrito por Meyer e Rowan (1977) segundo o qual a conformidade estrutural pode coexistir com diferenças substantivas de desempenho organizacional. Esse padrão é capturado com particular

nitidez pela perspectiva invertida do modelo, desenhada precisamente para expor ineficiências que a abordagem padrão suaviza. Os resultados materializam empiricamente, assim, a dissociação que a assimetria diagnóstica mantinha invisível: organizações estruturalmente semelhantes apresentam capacidades institucionais distintas, indistinguíveis quando avaliadas apenas por atributos formais e mensuráveis quando avaliadas pelo desempenho.

O Quadro 2 sintetiza as principais práticas identificadas nas controladorias mais eficientes, organizadas em quatro dimensões: governança digital, auditoria baseada em risco, integração dos mecanismos de controle e transparência com *accountability* relacional. Mais do que identificar organizações de referência, essas evidências permitem compreender como determinadas capacidades institucionais podem ser desenvolvidas e compartilhadas entre as controladorias estaduais.

Quadro 2 — *Benchmarking* institucional entre controladorias estaduais

Benchmark	Escore CN ⁵⁷	Práticas de referência	Estados destinatários	Dimensão de aprendizagem
Roraima (RR)	1,000	Controle enxuto; auditoria baseada em risco; simplificação de fluxos	DF; MT; RJ	Racionalização de processos; redução de custos de controle
Espírito Santo (ES)	0,998	Transparência digital; painéis integrados; governança colaborativa	CE; PE; MS	Interoperabilidade; <i>accountability</i> relacional; controle social
Santa Catarina (SC)	0,956	SC Mais Integridade; dados abertos; algoritmos preditivos para auditoria	PB; GO; RN	Inovação digital; gestão orientada a resultados; coordenação em rede
Sergipe (SE)	0,555	Padronização de processos; cooperação técnica com TCEs	MT; DF	Construção de rotinas; formalização básica de governança
Piauí (PI)	0,555	Parcerias interinstitucionais; fortalecimento da cultura de controle	MT; DF	Capacitação técnica; institucionalização de fluxos operacionais

Fonte: elaborado pelos autores.

Os resultados permitem ampliar o alcance analítico do MAEC. Embora concebido para mensurar comparativamente a eficiência das controladorias estaduais, sua aplicação revelou que a eficiência relativa operou, na prática, menos como uma medida de desempenho e mais como uma evidência quantitativa das capacidades institucionais das organizações avaliadas. A comparação entre unidades com diferentes estruturas e recursos expôs diferenças consistentes na capacidade de transformar insumos em resultados de controle, permitindo produzir diagnósticos institucionais comparáveis.

57 CN = Composto Normalizado.

Nessa perspectiva, a principal contribuição do MAEC não reside no estabelecimento de um ranking de eficiência, mas na produção de evidências comparáveis capazes de reduzir a assimetria diagnóstica que caracteriza o sistema de controle. Ao tornar observáveis capacidades institucionais que permaneciam ocultas sob avaliações baseadas apenas em atributos formais, o modelo oferece uma base empírica para processos de aprendizagem organizacional, *benchmarking* institucional e fortalecimento das estratégias de controle governamental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui apresentado oferece três contribuições complementares para o debate sobre controle governamental. Conceitualmente, introduz a assimetria diagnóstica como categoria analítica para compreender limitações internas dos sistemas de controle na produção de diagnósticos institucionais comparáveis, com potencial de aplicação a outros contextos de fiscalização e regulação. Metodologicamente, apresenta o MAEC como modelo de avaliação institucional baseado em indicadores públicos, validação por especialistas e estimação sob quatro perspectivas analíticas complementares, assegurando replicabilidade e atualização periódica. Empiricamente, realiza a primeira aplicação identificada da DEA às controladorias estaduais brasileiras no período de 2004 a 2024, aproximando a literatura sobre eficiência no setor público dos estudos sobre capacidades institucionais.

No plano prático, o MAEC oferece apoio à decisão em diferentes níveis: para as próprias controladorias, ao identificar oportunidades de melhoria na utilização dos recursos; para as instâncias de fiscalização, ao fornecer parâmetros objetivos de comparação entre organizações; e, em nível sistêmico, ao subsidiar, por meio de aplicação periódica integrada aos ciclos diagnósticos do CONACI, políticas de capacitação, cooperação institucional e investimento orientadas por evidências. O estudo apresenta limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados, entre as quais a natureza de proxy das variáveis utilizadas, a impossibilidade de inferências causais em um desenho transversal e a indisponibilidade de dados públicos completos em 11 das 27 controladorias estaduais, o que recomenda análises longitudinais, a integração com bases do TCU e da CGU, e a extensão do modelo às controladorias municipais em pesquisas futuras.

Em um contexto no qual a Emenda Constitucional nº 139/2026 reconhece os tribunais de contas como instituições essenciais ao controle externo, conhecer as capacidades dos órgãos que integram o sistema de controle torna-se condição para seu fortalecimento. Ao tornar observáveis capacidades institucionais que permaneciam ocultas sob avaliações baseadas em atributos formais, o MAEC oferece uma forma objetiva de produzir esse conhecimento, reduzindo a assimetria diagnóstica e fortalecendo uma abordagem de avaliação institucional orientada por evidências.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. Public sector efficiency: an international comparison. *Public Choice*, v. 123, n. 3-4, p. 321-347, 2005.

BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.

BEVIR, M. *A theory of governance*. Berkeley: University of California Press, 2013.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

CONACI – CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. Diagnóstico Nacional do Controle Interno – Painel de Maturidade. Brasília: CONACI, 2025.

CONSTANTINO, D.; MENDES, V. A.; BOSON, C. Eficiência dos Tribunais Regionais Federais no Brasil: uma análise de fronteira estocástica. *Revista do Serviço Público*, v. 72, n. 3, p. 407-432, 2021.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

FARRELL, M. J. The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A*, v. 120, n. 3, p. 253-290, 1957.

FERNANDES, A.; ROCHA, C. Cultura organizacional e aprendizagem no setor público. *Gestão & Tecnologia*, v. 16, n. 1, p. 34-49, 2016.

LIMA, M. S.; GUIMARÃES, M. G. V.; MACEDO, M. A. S. Controladoria governamental e a execução da auditoria sob a ótica da INTOSAI. *Revista de Administração Pública e Gestão Organizacional*, v. 1, n. 1, p. 148-166, 2012.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

NOGUEIRA, J. A.; FERNANDES, A. C.; SANTOS, E. M. Eficiência dos tribunais de justiça estaduais brasileiros: uma aplicação da DEA. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 5, p. 1241-1267, 2012.

OSBORNE, S. P. The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK, K.; ZYZAK, B. Digital technologies in public administration networks: systematic literature review and research avenues. *Administration & Society*, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1177/00953997251369090>.

VAN DOOREN, W.; BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Performance management in the public sector*. 2. ed. London: Routledge, 2015.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.



AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Asthar Moraes de Azevedo⁵⁸

Josival de Cristo Santos⁵⁹

RESUMO

O presente artigo analisa a autonomia funcional dos auditores de controle externo como elemento essencial para a efetividade do controle externo e para o fortalecimento institucional das entidades fiscalizadoras superiores. Parte-se da premissa de que a independência institucional dos tribunais de contas somente alcança plena efetividade quando acompanhada de corpos profissionalizados, recrutados por mérito e protegidos contra interferências incompatíveis com a atividade de auditoria. Adota-se abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, com base em revisão bibliográfica e análise documental de literatura nacional e internacional e de normativos da INTOSAI e da OCDE. Os resultados indicam que a autonomia funcional dos auditores constitui desdobramen-

58 Asthar Moraes de Azevedo possui graduação em Administração de Empresas pela UCSAL. Mestre em Administração pela UNIFACS. Auditor de Controle Externo e Presidente da AudTCM/BA.

59 Josival de Cristo Santos possui graduação em Direito pela Universidade Católica do Salvador - UCSAL e Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS. Pós graduado em Contabilidade Pública pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Professor de Direito Financeiro do curso de pós-graduação em Direito Público Municipal da Universidade Católica do Salvador - UCSAL. Auditor de Controle Externo do TCM.

to institucional da independência das cortes de contas, na medida em que protege a produção do conhecimento que fundamenta sua atuação. Conclui-se que o fortalecimento da auditoria governamental exige equilíbrio entre independência, autonomia, transparência, responsabilização institucional e qualificação profissional permanente.

Palavras-chave: controle externo; auditoria governamental; autonomia funcional; Tribunais de Contas; *accountability*; administração pública.

ABSTRACT

This article analyzes the functional autonomy of external control auditors as an essential element for the effectiveness of external oversight and the institutional strengthening of supreme audit institutions. It departs from the premise that the institutional independence of courts of accounts only achieves full effectiveness when accompanied by professional bodies recruited through merit-based systems and protected from interference incompatible with auditing activities. A qualitative, exploratory, and descriptive approach is adopted, based on bibliographic review and documentary analysis of national and international literature and of INTOSAI and OECD standards. The findings indicate that auditors' functional autonomy constitutes an institutional extension of the independence of courts of accounts, insofar as it protects the production of the knowledge that underpins their activity. It concludes that strengthening government auditing requires a balance between independence, autonomy, transparency, institutional *accountability*, and continuous professional development.

Keywords: external control; government auditing; functional autonomy; Supreme Audit Institutions; *accountability*; public administration.

1 INTRODUÇÃO

A expansão das funções estatais observada ao longo das últimas décadas alterou significativamente a natureza dos mecanismos de controle da administração pública. O crescimento dos gastos governamentais, a complexidade das políticas públicas, a digitalização dos processos administrativos e a crescente exigência social por transparência ampliaram a importância das instituições responsáveis pela fiscalização da gestão pública. Nesse cenário, os tribunais de contas passaram a ocupar uma posição central nos sistemas contemporâneos de *accountability*, contribuindo para a promoção da boa governança, da integridade pública e da eficiência administrativa.

A literatura internacional reconhece que a efetividade das instituições superiores de controle depende da existência de garantias institucionais capazes de assegurar indepen-

dência em relação aos órgãos fiscalizados. As Declarações de Lima e do México (1977 e 2007), elaboradas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), consolidaram o entendimento de que a independência constitui um requisito indispensável para a realização de auditorias objetivas e confiáveis.

Embora a independência institucional das cortes de contas tenha recebido ampla atenção na literatura especializada, a discussão acerca da autonomia funcional dos profissionais responsáveis pela produção das auditorias permanece relativamente menos explorada. Trata-se, contudo, de uma questão fundamental. Os auditores de controle externo produzem as evidências que fundamentam as decisões dos tribunais de contas.

A qualidade do controle externo depende diretamente da qualidade dessas evidências. Em consequência, a independência institucional dos tribunais de contas torna-se insuficiente se os profissionais encarregados da atividade-fim não dispuserem de condições adequadas para exercer suas atribuições segundo critérios legais, metodológicos e científicos.

A pesquisa que originou o presente artigo partiu da hipótese de que a autonomia dos auditores de controle externo constitui um desdobramento lógico da própria independência institucional das entidades fiscalizadoras superiores. A pesquisa buscou responder à seguinte questão: em que medida a autonomia funcional dos auditores de controle externo contribui para o fortalecimento do controle externo e para a efetividade dos tribunais de contas em sociedades democráticas?

O objetivo geral consistiu em analisar a autonomia dos Auditores de Controle Externo à luz da teoria da burocracia profissional, da *accountability* e da auditoria pública contemporânea. Como objetivos específicos, pretendeu-se examinar a evolução da autonomia das carreiras de Estado, analisar a independência das instituições superiores de controle no cenário internacional e discutir a trajetória de profissionalização dos tribunais de contas brasileiros.

A relevância da pesquisa transcende interesses corporativos ou organizacionais. A discussão sobre autonomia funcional insere-se no debate mais amplo sobre qualidade institucional, capacidade estatal e proteção do interesse público. Em última instância, busca-se compreender quais condições institucionais são necessárias para que o controle da administração pública seja exercido de forma imparcial e orientada por evidências.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 BUROCRACIA PROFISSIONAL E CAPACIDADE ESTATAL

A compreensão da autonomia dos auditores de controle externo exige sua inserção no debate sobre burocracia profissional e capacidade estatal. A obra de Max Weber constitui uma referência fundamental para essa discussão. Ao analisar a burocracia racional-legal,

Weber (2004) identificou elementos como o recrutamento baseado no mérito, a especialização funcional, a profissionalização e a impessoalidade administrativa como características centrais do Estado moderno.

A burocracia profissional surge historicamente como uma alternativa às formas patrimonialistas de administração. Em sistemas patrimoniais, os cargos públicos tendem a ser utilizados em benefício de interesses privados ou de grupos políticos específicos. Em contraste, a burocracia racional busca assegurar que as decisões governamentais sejam tomadas segundo critérios objetivos, previsíveis e orientados pelo interesse coletivo.

A literatura contemporânea aprofundou essa análise. Evans e Rauch (1999) demonstraram empiricamente que burocracias estruturadas segundo princípios meritocráticos apresentam melhores resultados em termos de desenvolvimento institucional e capacidade governamental. Segundo os autores, carreiras estáveis e profissionalizadas favorecem a acumulação de conhecimento especializado e ampliam a capacidade das instituições de formular e implementar políticas públicas complexas.

Posteriormente, Evans (1995) desenvolveu o conceito de *embedded autonomy* (autonomia inserida), sustentando que Estados eficazes combinam uma autonomia suficiente para resistir à captura por interesses privados e permanente interação institucional com a sociedade. A autonomia burocrática, portanto, não significa isolamento administrativo, mas capacidade de atuação protegida contra interferências incompatíveis com a finalidade pública da função exercida.

Essa concepção dialoga diretamente com a literatura sobre capacidade estatal desenvolvida por Grindle (1996) e Fukuyama (2013), segundo a qual instituições públicas eficientes dependem menos do tamanho do Estado e mais da qualidade de suas burocracias profissionais. Para Fukuyama (2013), a capacidade estatal resulta da existência de organizações qualificadas, dotadas de estabilidade institucional e aptas a exercer suas competências com elevado grau de profissionalismo e imparcialidade.

No mesmo sentido, Rothstein e Teorell (2008) sustentam que a principal característica de instituições públicas de elevada qualidade não reside apenas na eficiência administrativa, mas sobretudo em sua capacidade de atuar de maneira imparcial, aplicando normas gerais segundo critérios objetivos e universais. A imparcialidade institucional constitui, assim, elemento estruturante da confiança pública e da legitimidade das organizações estatais.

Aplicada à auditoria governamental, essa perspectiva permite compreender a autonomia dos auditores de controle externo um como mecanismo voltado à preservação da qualidade das análises e da integridade dos processos de fiscalização.

2.2 ACCOUNTABILITY, IMPARCIALIDADE E QUALIDADE DO GOVERNO

Outro eixo teórico relevante para a compreensão da autonomia funcional encontra-se na literatura sobre *accountability* e qualidade do governo.

O'Donnell (1998) desenvolveu o conceito de *accountability* horizontal para designar mecanismos institucionais por meio dos quais órgãos estatais supervisionam e controlam a atuação de outras instituições públicas. Nesse modelo, tribunais de contas, ministérios públicos, controladorias e o Poder Judiciário desempenham um papel essencial na limitação do exercício arbitrário do poder e na proteção da legalidade democrática.

A existência de mecanismos efetivos de *accountability* pressupõe a produção de informações confiáveis e independentes. Sem evidências técnicas adequadas, a capacidade de fiscalização e responsabilização das instituições de controle torna-se significativamente reduzida.

Complementarmente, Rothstein e Teorell (2008) sustentam que a principal característica de instituições públicas de qualidade não é apenas sua eficiência operacional, mas sua capacidade de atuar de forma imparcial. Para os autores, a imparcialidade institucional significa que decisões públicas devem ser tomadas segundo critérios gerais e objetivos, sem favorecimento indevido de grupos econômicos, interesses políticos ou preferências pessoais.

Essa concepção apresenta implicações diretas para a auditoria governamental. A credibilidade das auditorias depende da percepção de que suas conclusões resultam da análise objetiva das evidências e não da influência de interesses externos. Nesse sentido, a autonomia funcional dos auditores de controle externo pode ser compreendida como instrumento destinado a preservar a imparcialidade necessária à produção do conhecimento que fundamenta a atuação dos tribunais de contas.

A convergência entre os conceitos de burocracia profissional, capacidade estatal, *accountability* e imparcialidade institucional fornece o arcabouço teórico que sustenta a hipótese central deste estudo: a autonomia funcional dos auditores de controle externo representa um componente relevante para o fortalecimento das instituições superiores de controle e para a efetividade dos sistemas democráticos de fiscalização da gestão pública.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo exploratório e descritivo, de abordagem qualitativa, desenvolvido por meio de revisão bibliográfica e análise documental.

A investigação fundamenta-se em literatura nacional e internacional relacionada a burocracia profissional, capacidade estatal, *accountability*, qualidade do governo e auditoria pública. Foram examinadas obras clássicas e contemporâneas das áreas de administração pública, ciência política, direito público e governança, bem como documentos produzidos por organismos internacionais especializados em controle governamental.

Também foram analisados documentos normativos e institucionais elaborados pela INTOSAI e pela OCDE, especialmente aqueles relacionados à independência das instituições superiores de controle e à profissionalização da auditoria pública.

A opção por uma abordagem qualitativa justifica-se pela natureza do problema investigado. O objetivo do estudo não consiste em medir estatisticamente relações causais, mas em desenvolver uma análise teórico-institucional capaz de identificar conexões entre autonomia funcional, independência institucional e efetividade do controle externo.

A estratégia metodológica adotada permite integrar diferentes campos do conhecimento e construir uma interpretação abrangente acerca do papel desempenhado pelos auditores de controle externo na estrutura contemporânea dos tribunais de contas.

4 AUTONOMIA DAS CARREIRAS DE ESTADO E A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

4.1 A FORMAÇÃO DAS BUROCRACIAS PROFISSIONAIS E A SUPERAÇÃO DO PATRIMONIALISMO

A consolidação das democracias contemporâneas está diretamente associada ao desenvolvimento de instituições capazes de atuar segundo critérios impessoais, técnicos e orientados pelo interesse público. A construção dessas instituições exigiu a superação gradual de estruturas patrimonialistas, nas quais os cargos públicos eram frequentemente utilizados para atender interesses privados, familiares ou políticos dos governantes.

Weber (2004) identificou essa transição como um dos marcos fundamentais da formação do Estado moderno. A burocracia racional-legal substituiu relações pessoais de lealdade por estruturas organizacionais baseadas em competências definidas, profissionalização, especialização funcional e recrutamento meritocrático. A legitimidade da ação estatal passou a depender menos da vontade individual dos governantes e mais da observância de normas gerais e procedimentos impessoais.

A profissionalização do serviço público produziu importantes efeitos institucionais. Ao longo do século XX, diversos estudos demonstraram que burocracias estruturadas segundo critérios meritocráticos apresentam maior estabilidade, melhor capacidade de formulação de políticas públicas e maior resistência à captura por interesses particulares. Evans e Rauch (1999) observaram que países dotados de burocracias profissionais tendem a alcançar melhores níveis de desenvolvimento institucional e desempenho governamental.

Nesse contexto, determinadas carreiras passaram a receber garantias específicas destinadas a preservar a imparcialidade e a qualidade técnica de suas funções. A autonomia funcional não surgiu como um privilégio corporativo, mas como um mecanismo institucional destinado a proteger atividades cuja legitimidade depende da independência de seus agentes.

Essa lógica pode ser observada de forma particularmente clara na evolução do Ministério Público, experiência que oferece importante elemento para a compreensão da autonomia funcional no âmbito da auditoria pública.

4.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL

A trajetória do Ministério Público brasileiro constitui um exemplo relevante da relação entre autonomia institucional e fortalecimento das funções de Estado.

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público uma posição singular na arquitetura do sistema constitucional brasileiro. Ao reconhecê-lo como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, o constituinte estabeleceu bases para uma atuação mais independente e tecnicamente qualificada.

As autonomias administrativa e financeira, bem como a independência funcional dos membros do Ministério Público passaram a constituir instrumentos destinados a assegurar que promotores e procuradores pudessem exercer suas atribuições segundo uma convicção jurídica fundamentada, sem interferências indevidas.

Os efeitos institucionais dessa transformação foram amplamente observados nas décadas subsequentes. O Ministério Público ampliou sua atuação na proteção do patrimônio público, na defesa dos direitos coletivos, no combate à corrupção e na fiscalização da administração pública. Embora diferentes avaliações possam ser feitas sobre aspectos específicos de sua atuação, existe relativo consenso na literatura acerca da relevância das garantias institucionais para o fortalecimento da capacidade de atuação da instituição.

A autonomia funcional dos membros do Ministério Público não elimina a necessidade de mecanismos de controle e responsabilização. A independência técnica convive com corregedorias, conselhos superiores, processos disciplinares e mecanismos de supervisão institucional.

Essa coexistência entre autonomia e *accountability* constitui um aspecto particularmente relevante para a presente pesquisa.

4.3 AUTONOMIA FUNCIONAL E PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

A análise do Ministério Público permite identificar que a autonomia funcional não foi concebida para proteger indivíduos, mas para proteger funções públicas consideradas essenciais ao funcionamento do Estado Democrático de Direito.

A legitimidade institucional decorre da capacidade de produzir decisões ou manifestações técnicas orientadas por critérios profissionais e não por interesses circunstanciais.

Essa mesma lógica pode ser aplicada à auditoria governamental. Os auditores de con-

trole externo são responsáveis pela produção das evidências que subsidiam decisões relacionadas à fiscalização dos recursos públicos, à avaliação de políticas governamentais e à responsabilização de gestores.

A qualidade dessas evidências depende diretamente da observância de padrões metodológicos, da integridade dos procedimentos de auditoria e da liberdade necessária para a análise objetiva dos fatos.

A autonomia funcional, nessa perspectiva, não deve ser compreendida como um privilégio corporativo nem como um mecanismo de afastamento dos controles institucionais. Sua finalidade consiste em preservar a qualidade do conhecimento produzido pela auditoria pública, assegurando que conclusões sejam formuladas com base em evidências e critérios profissionais reconhecidos.

Quanto mais complexa se torna a administração pública, maior tende a ser a necessidade de profissionais especializados capazes de atuar segundo padrões consistentes e relativamente protegidos contra interferências incompatíveis com sua função.

5 INDEPENDÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

5.1 A INDEPENDÊNCIA COMO PRINCÍPIO ESTRUTURANTE DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE

O fortalecimento das instituições superiores de controle (*supreme audit institutions* – SAIs) constitui uma das principais transformações observadas nos sistemas contemporâneos de governança pública. À medida que os Estados passaram a administrar orçamentos mais complexos e políticas públicas mais abrangentes, tornou-se necessário desenvolver mecanismos de fiscalização capazes de produzir informações confiáveis sobre a utilização dos recursos públicos.

Nesse contexto, a independência institucional passou a ser reconhecida como um requisito fundamental para a efetividade da auditoria governamental.

O principal marco normativo internacional relacionado ao tema é a Declaração de Lima, aprovada pela INTOSAI em 1977. O documento estabelece que as instituições superiores de controle somente podem desempenhar adequadamente suas funções quando atuam de forma independente em relação às entidades fiscalizadas e quando estão protegidas contra influências externas incompatíveis com sua missão institucional.

Posteriormente, a Declaração do México (2007) aprofundou esse entendimento ao identificar princípios considerados essenciais para a independência das SAIs, incluindo autonomia administrativa e financeira, liberdade para divulgação dos relatórios de auditoria, acesso irrestrito às informações necessárias e garantia de mandato adequado para o exercício da fiscalização.

Esses documentos consolidaram internacionalmente a compreensão de que a auditoria pública constitui uma função de Estado. Sua legitimidade depende da existência de condições institucionais que permitam a produção de análises imparciais, legalmente fundamentadas e comprometidas com o interesse público.

5.2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE FORTALECIMENTO DA AUDITORIA PÚBLICA

As experiências internacionais mais bem-sucedidas demonstram uma forte convergência em torno de alguns elementos centrais para o fortalecimento da auditoria pública.

Nos Estados Unidos, o Government Accountability Office (GAO) construiu uma reputação internacional baseada na qualidade de seus estudos e auditorias. Embora atue em apoio ao Congresso norte-americano, sua credibilidade decorre principalmente da capacidade de produzir análises independentes e metodologicamente consistentes.

No Reino Unido, o National Audit Office (NAO) tornou-se uma referência mundial em auditorias de desempenho. Suas avaliações sobre eficiência, eficácia e economicidade das políticas públicas exercem significativa influência sobre o processo decisório e sobre a melhoria da gestão governamental.

Experiências semelhantes podem ser observadas no Canadá, na Noruega e no âmbito da União Europeia. Apesar das diferenças organizacionais existentes entre esses sistemas, todos apresentam características comuns: forte profissionalização da auditoria, investimento permanente em capacitação e valorização da independência institucional.

Essas experiências demonstram que a credibilidade das instituições superiores de controle depende menos da existência de poderes sancionatórios e mais da confiança depositada na qualidade das auditorias produzidas. A influência institucional das SAIs decorre, em grande medida, da legitimidade de seus relatórios e recomendações.

5.3 A AUTONOMIA FUNCIONAL COMO DIMENSÃO DA INDEPENDÊNCIA INSTITUCIONAL

A análise comparada das experiências internacionais permite identificar uma importante relação entre independência institucional e autonomia funcional. A independência institucional protege a organização responsável pelo controle. A autonomia funcional protege o processo de produção do conhecimento que fundamenta a atuação dessa organização.

Uma instituição superior de controle formalmente independente poderá enfrentar dificuldades para cumprir adequadamente sua missão se os profissionais responsáveis pelas auditorias não dispuserem de condições adequadas para exercer suas funções segundo critérios metodológicos e científicos reconhecidos.

Por outro lado, auditores altamente qualificados encontrarão limitações significativas em instituições vulneráveis a pressões externas incompatíveis com os objetivos da fiscalização.

A experiência internacional sugere que os sistemas de controle mais efetivos são aqueles capazes de combinar independência institucional, profissionalização da auditoria, valorização do mérito e proteção da integridade dos trabalhos realizados.

Essa constatação fornece uma importante base para a análise da realidade brasileira e para a discussão acerca da autonomia funcional dos auditores de controle externo como um elemento relevante para o fortalecimento dos tribunais de contas e da *accountability* democrática.

6 AUTONOMIA DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

6.1 A EVOLUÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NO BRASIL

A trajetória dos tribunais de contas brasileiros acompanha a própria evolução das instituições republicanas e do sistema de controle da Administração Pública. Desde a criação do Tribunal de Contas da União em 1890, a fiscalização dos recursos públicos passou por sucessivas transformações, refletindo mudanças no papel do Estado e nas expectativas da sociedade em relação à transparência e à responsabilidade governamental.

Durante grande parte do século XX, a atuação dos tribunais de contas concentrou-se predominantemente na análise da legalidade formal dos atos administrativos e da regularidade das despesas públicas. A ampliação das funções estatais, contudo, exigiu uma progressiva modernização dos mecanismos de fiscalização. A partir da Constituição Federal de 1988, o controle externo passou a incorporar dimensões relacionadas à legitimidade, à economicidade, à eficiência e à efetividade da gestão pública.

Esse processo ampliou significativamente a complexidade das atividades desempenhadas pelos órgãos de controle. As auditorias passaram a envolver avaliações de políticas públicas, governança institucional, gestão de riscos, sustentabilidade fiscal e desempenho governamental. Consequentemente, a qualidade do controle tornou-se cada vez mais dependente da existência de auditores especializados e permanentemente qualificados.

Nesse cenário, os auditores de controle externo assumiram um papel central na estrutura dos Tribunais de Contas. São esses profissionais que produzem as evidências, elaboram os relatórios de auditoria e desenvolvem as análises que não somente fundamentam não somente a atuação das cortes de contas, bem como induzem o aprimoramento de políticas públicas.

6.2 O AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO COMO FUNÇÃO TÍPICA DE ESTADO

A natureza das atribuições desempenhadas pelos auditores de controle externo permite identificá-los como integrantes de uma função típica de Estado. A auditoria gover-

namental envolve fiscalização da aplicação dos recursos públicos, produção de informações essenciais para o controle democrático e proteção do patrimônio pertencente à coletividade.

Diferentemente de atividades que podem ser livremente delegadas ao setor privado, a fiscalização da gestão pública constitui responsabilidade inerente ao Estado. Sua legitimidade decorre da necessidade de assegurar que recursos arrecadados da sociedade sejam administrados de forma legal, eficiente e compatível com os princípios constitucionais da Administração Pública.

Além disso, a auditoria pública exige elevado grau de especialização profissional. Os agentes responsáveis por essa atividade lidam com conhecimentos relacionados à contabilidade pública, finanças governamentais, administração pública, economia, tecnologia da informação, engenharia, análise de dados e avaliação de políticas públicas.

Essa complexidade reforça a necessidade de mecanismos institucionais capazes de preservar a qualidade dos trabalhos produzidos. A proteção da atividade de auditoria não se destina à valorização subjetiva dos ocupantes dos cargos, mas à preservação da função pública desempenhada.

Sob essa perspectiva, a autonomia funcional dos auditores de controle externo aproxima-se da lógica que historicamente fundamentou a proteção conferida a outras carreiras responsáveis pela produção de decisões ou informações essenciais ao funcionamento do Estado Democrático de Direito.

6.3 INDEPENDÊNCIA INSTITUCIONAL E AUTONOMIA FUNCIONAL

A principal contribuição deste estudo consiste em sustentar que independência institucional e autonomia funcional representam dimensões complementares do fortalecimento do controle externo.

A independência institucional refere-se à posição ocupada pelos tribunais de contas na estrutura do Estado. Ela envolve garantias relacionadas à autonomia administrativa, financeira e funcional das organizações responsáveis pela fiscalização governamental.

A autonomia funcional, por sua vez, refere-se às condições necessárias para que os auditores de controle externo desenvolvam suas atividades segundo critérios profissionais reconhecidos. Essa autonomia compreende a observância das normas de auditoria, a preservação da integridade metodológica dos trabalhos, a proteção das evidências produzidas e a possibilidade de formulação de conclusões fundamentadas em critérios objetivos.

Esses conceitos não são concorrentes. A independência institucional protege a organização. A autonomia funcional protege o conhecimento produzido pela organização.

Uma corte de contas formalmente independente poderá enfrentar dificuldades para exercer plenamente sua missão institucional se os profissionais responsáveis pelas audi-

tórias não dispuserem de condições adequadas para desenvolver suas análises com imparcialidade e rigor metodológico. Da mesma forma, a autonomia funcional dos auditores tende a ser limitada quando exercida em instituições vulneráveis a pressões externas incompatíveis com a finalidade do controle.

Nesse contexto, merece destaque a Proposta de Emenda à Constituição nº 139/2026 que reconhece expressamente a essencialidade das atividades de controle externo no ordenamento constitucional brasileiro. A proposta aproxima-se das diretrizes consagradas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), especialmente da Declaração de Lima e da Declaração do México (1977 e 2007), ao reforçar a compreensão de que a efetividade do controle externo depende não apenas da autonomia institucional dos Tribunais de Contas, mas também da existência de estruturas de auditores permanentes, profissionalizadas e protegidas contra interferências incompatíveis com a independência necessária ao exercício da auditoria governamental. Ainda que seu conteúdo definitivo dependa da deliberação do Poder Constituinte Reformador, a proposta evidencia a crescente valorização institucional da atividade de controle externo como função essencial à preservação do Estado Democrático de Direito e à promoção da boa governança pública.

A efetividade do controle externo depende, portanto, da coexistência dessas duas dimensões.

6.4 PERSPECTIVAS DE APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permite identificar algumas direções relevantes para o fortalecimento do controle externo brasileiro.

A primeira delas refere-se à valorização dos profissionais permanentes responsáveis pelas atividades finalísticas de auditoria. As experiências internacionais analisadas demonstram que as instituições superiores de controle mais respeitadas do mundo apresentam uma forte predominância de profissionais recrutados por mérito e submetidos a processos contínuos de capacitação.

A segunda direção relaciona-se ao fortalecimento da independência funcional da atividade de auditoria. A crescente complexidade das políticas públicas e dos instrumentos de gestão exige ambientes institucionais capazes de proteger a integridade metodológica dos trabalhos produzidos.

Também merece destaque a necessidade de investimento permanente em formação profissional. A transformação digital da administração pública, a utilização crescente de inteligência artificial e a expansão das bases de dados governamentais exigirão auditores cada vez mais qualificados e multidisciplinares.

Por fim, a literatura sobre governança institucional sugere que o fortalecimento das áreas de auditoria pode ser favorecido por mecanismos que ampliem a legitimidade pro-

fissional das lideranças responsáveis pela coordenação das atividades de controle. A experiência de outras carreiras de Estado demonstra que processos participativos podem contribuir para aproximar estruturas de direção e quadros funcionais permanentes, desde que compatíveis com o desenho constitucional de cada instituição.

6.5 A CONTRIBUIÇÃO DA DOUTRINA BRASILEIRA

A literatura brasileira sobre controle externo oferece fundamentos adicionais para a compreensão da autonomia funcional dos auditores de controle externo. Autores como José Maurício Conti (2022), Luciano Ferraz (1999), Weder de Oliveira (2008), Benjamin Zymler (2022), Jorge Ulisses Jacoby (2016) e Ismar Viana (2019) destacam a crescente complexidade da auditoria governamental e a necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais dos tribunais de contas.

Em comum, esses estudos reconhecem que a evolução do controle externo brasileiro está diretamente associada ao desenvolvimento de estruturas especializadas capazes de produzir informações confiáveis sobre a gestão pública.

No campo mais amplo do direito administrativo e da teoria constitucional, autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2024) e Luís Roberto Barroso (2022) também contribuem para a compreensão da importância das instituições de controle na preservação dos princípios republicanos e da *accountability* democrática.

A convergência dessas contribuições reforça a hipótese central deste trabalho: o fortalecimento dos tribunais de contas encontra-se intimamente relacionado à profissionalização da auditoria pública e à valorização das carreiras responsáveis pela produção das evidências que subsidiam a atuação institucional das cortes de contas.

7 CONCLUSÃO

A principal contribuição deste artigo consiste em distinguir conceitualmente independência institucional e autonomia funcional como dimensões complementares, e não concorrentes, do fortalecimento do controle externo: a primeira protege a organização responsável pela fiscalização; a segunda protege o processo de produção do conhecimento que fundamenta sua atuação. Ao articular essa distinção à literatura sobre burocracia profissional, capacidade estatal e *accountability*, o artigo desloca o debate sobre fortalecimento institucional dos tribunais de contas de uma perspectiva exclusivamente organizacional para uma perspectiva que inclui, também, as condições de trabalho dos profissionais responsáveis pela produção das evidências de auditoria.

Dessa distinção decorre um critério de aplicação prática para a formulação de políticas de fortalecimento institucional: a efetividade do controle externo depende não apenas de garantias de independência organizacional, mas também da existência de

mecanismos que assegurem autonomia funcional aos auditores, compatibilizada com padrões de transparência, ética profissional e responsabilização institucional. A pesquisa, contudo, tem natureza qualitativa e exploratória, fundada em revisão bibliográfica e documental, sem validação empírica direta junto a auditores ou tribunais de contas brasileiros, o que recomenda estudos futuros de caráter empírico, capazes de mensurar a percepção da autonomia funcional entre os auditores e comparar sua institucionalização entre os diferentes tribunais de contas do país.

Em síntese, o fortalecimento da auditoria governamental não se esgota na garantia de independência institucional das cortes de contas, mas exige o reconhecimento de que a autonomia funcional dos auditores de controle externo constitui condição indispensável para que o conhecimento produzido pela fiscalização preserve a imparcialidade e a qualidade técnica que legitimam a atuação do controle externo em sociedades democráticas.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Features and Functions of Supreme Audit Institutions**. Washington, DC: World Bank, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). **Controle da Administração Pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. **Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth**. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FUKUYAMA, Francis. **What is governance?** Washington: Center for Global Development, 2013. (Working Paper, n. 314).

GRINDLE, Merilee S. **Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal accountability in new democracies**. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

OCDE. **Supreme Audit Institutions and Good Governance**. Paris: OECD Publishing, 2016.
OLIVEIRA, Weder de. **Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei na-**

cional de processo dos Tribunais de Contas? Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n.113, p.13-32, set./dez. 2008.

RAUCH, James E.; EVANS, Peter. **Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries.** Journal of Public Economics, v. 75, n. 1, p. 49-71, 2000.

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. **What is quality of government?** Governance, v. 21, n. 2, p. 165-190, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

VIANA, Ismar dos Santos. **Fundamentos do Processo de Controle Externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos Tribunais de Contas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. 2 v.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle.** 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.



A EXCEPCIONALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: UMA RELEITURA DOGMÁTICA DO CONTROLE EXTERNO E SUAS REPERCUSSÕES PARA A MATURIDADE INSTITUCIONAL

Renan Coelho de Oliveira⁶⁰

RESUMO

Este artigo objetiva demonstrar que a excepcionalidade da tomada de contas especial (TCE) não constitui apenas requisito procedimental para sua instauração, mas categoria dogmática derivada da arquitetura constitucional do controle das finanças públicas. Realiza-se pesquisa jurídica aplicada, qualitativa e de método dedutivo, com base na Constituição da República, na Lei nº 8.443/1992, na jurisprudência do STF e do TCU e na literatura especializada sobre controle externo e governança pública. Demonstra-se que a responsabilização financeira ocupa posição subsidiária em relação aos mecanismos ordinários de gestão, controle interno e recomposição administrativa do dano, o que permite compreender a preservação de sua natureza excepcional como categoria interpretativa da maturidade institucional das organizações públicas. Conclui-se que essa excepcionalidade expressa a racionalidade constitucional do controle externo: a eficiência do sistema deve ser aferida também pelo fortalecimento das estruturas preventivas de governança e de gestão de riscos, não apenas pela capacidade sancionatória dos tribunais de contas.

⁶⁰ Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, ORCID 0009-0003-0948-7310.

Palavras-chave: Tomada de Contas Especial. Controle externo. Governança pública. *Accountability*. Maturidade institucional.

ABSTRACT

This article aims to demonstrate that the exceptionality of the special accountability procedure (tomada de contas especial, TCE) constitutes not merely a procedural requirement for its initiation, but a dogmatic category derived from the constitutional architecture of public finance oversight. The study adopts an applied, qualitative legal research design with a deductive method, based on the Constitution of the Republic, Law No. 8,443/1992, the case law of the Federal Supreme Court and the Federal Court of Accounts, and specialized literature on external oversight and public governance. It demonstrates that financial accountability occupies a subsidiary position relative to ordinary management, internal control, and administrative damage-recovery mechanisms, which allows the preservation of the TCE's exceptional nature to be understood as an interpretive category of the institutional maturity of public organizations. It concludes that this exceptionality expresses the constitutional rationale of external oversight: the efficiency of the system must be assessed not only by the sanctioning capacity of courts of accounts, but also by the strengthening of preventive governance and risk-management structures.

Keywords: Special Procedure. External oversight. Public governance. *Accountability*. Institutional maturity.

1 INTRODUÇÃO

O fortalecimento da governança pública transformou a compreensão do controle da administração pública. Se, durante um longo período, a fiscalização concentrou-se na verificação da legalidade formal e na responsabilização posterior dos agentes públicos, o constitucionalismo contemporâneo ampliou seu alcance para incorporar a prevenção de irregularidades, a gestão de riscos, a integridade institucional, a eficiência administrativa e a *accountability*, atribuindo ao controle papel central na promoção da boa administração.

No ordenamento brasileiro, essa evolução encontra fundamento na Constituição da República de 1988, que estruturou um sistema integrado de fiscalização das finanças públicas, distribuindo competências entre gestores, órgãos de controle interno e tribunais de contas. Nesse modelo, o controle externo exerce funções não apenas repressivas, mas também preventivas, orientadoras e indutoras do aperfeiçoamento institucional, em consonância com a evolução contemporânea da governança pública e da *accountability* (BOVENS, 2007; INTOSAI, 2019).

Nesse contexto, a Tomada de Contas Especial (TCE) consolidou-se como o principal instrumento de responsabilização financeira para a apuração de danos ao erário quando os mecanismos ordinários de controle e recomposição patrimonial se mostram insuficientes. A doutrina nacional dedicou-se à sua natureza jurídica, aos pressupostos de instauração, às garantias processuais e aos efeitos do julgamento das contas, conferindo elevado grau de segurança jurídica ao instituto.

Permanece relativamente inexplorada, contudo, a investigação sobre o significado dogmático de sua excepcionalidade. Tradicionalmente compreendida como um requisito procedimental destinado a restringir sua instauração às hipóteses legalmente previstas, pouco se discutiu se essa característica também decorre da própria arquitetura constitucional do controle externo e se pode revelar aspectos da qualidade institucional das organizações públicas.

É precisamente essa a questão enfrentada neste estudo: a excepcionalidade da TCE constitui apenas um requisito procedimental para o exercício da competência dos tribunais de contas ou representa uma categoria dogmática derivada da estrutura constitucional do controle externo? Em consequência, sua incidência pode revelar o grau de desenvolvimento dos mecanismos de governança, controle interno, gestão de riscos e integridade da administração pública?

A hipótese sustentada é a de que a excepcionalidade da TCE decorre da posição subsidiária da responsabilização financeira na arquitetura constitucional do controle e, por isso, pode ser compreendida como um critério interpretativo da maturidade institucional. Em organizações dotadas de controles internos efetivos, uma gestão de riscos estruturada e mecanismos consistentes de integridade, a maior parte das irregularidades tende a ser identificada, corrigida ou mitigada antes da instauração do procedimento extraordinário de responsabilização. A preservação da natureza residual da TCE revela, assim, o adequado funcionamento do ciclo constitucional de controle.

A principal contribuição deste artigo consiste em propor uma releitura dogmática da TCE à luz da governança pública. Sustenta-se que sua excepcionalidade possui um conteúdo jurídico próprio e permite compreender a relação entre prevenção, responsabilização e aprendizagem institucional, deslocando-se o foco da resposta estatal ao dano para a capacidade administrativa de preveni-lo e solucioná-lo pelos mecanismos ordinários de controle.

A pesquisa teve uma natureza aplicada, seguindo a abordagem qualitativa, o método dedutivo e técnicas bibliográfica e documental. Fundamentou-se na análise sistemática da Constituição da República, da Lei nº 8.443/1992, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, bem como da literatura especializada sobre controle externo, governança

pública, gestão de riscos e *accountability*.

Este artigo divide-se em três partes. Inicialmente, demonstra-se que a excepcionalidade da TCE decorre da arquitetura constitucional do controle externo e constitui uma categoria dogmática vinculada ao princípio da subsidiariedade. Em seguida, sustenta-se que essa excepcionalidade pode ser compreendida como uma categoria interpretativa da maturidade institucional. Por fim, examinam-se as repercussões dessa releitura para a teoria do controle externo, para a atuação dos tribunais de contas e para a consolidação de um modelo de administração pública orientado pela prevenção e pelo aperfeiçoamento contínuo da governança.

2. A EXCEPCIONALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA ARQUITETURA CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO

2.1 A ARQUITETURA CONSTITUCIONAL DO CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A Constituição da República de 1988 estruturou um modelo de controle das finanças públicas que supera a concepção tradicional de fiscalização centrada exclusivamente na atuação dos tribunais de contas. Os arts. 70 a 74 delineiam um sistema escalonado de controle, no qual a proteção do patrimônio público decorre da atuação coordenada dos gestores, dos órgãos de controle interno e do controle externo, cada qual exercendo competências próprias e complementares.

Nesse modelo, a responsabilidade primária pela regularidade da gestão permanece com a administração pública, incumbida de administrar os recursos públicos em conformidade com os princípios constitucionais e de adotar mecanismos aptos a prevenir irregularidades e assegurar a adequada aplicação do patrimônio público. A fiscalização integra, assim, o próprio dever da boa administração.

Os sistemas de controle interno exercem uma função estruturante ao acompanhar continuamente a execução administrativa, identificar riscos, avaliar controles, realizar auditorias, recomendar medidas corretivas e acompanhar a recomposição do patrimônio público, desempenhando um papel essencialmente preventivo.

Ao controle externo compete exercer uma fiscalização independente sobre a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência e os demais aspectos previstos no art. 70 da Constituição, sem substituir a gestão administrativa, mas assegurando a fiscalização autônoma sobre a utilização dos recursos públicos.

O modelo constitucional revela, portanto, uma sequência funcional entre prevenção, supervisão e responsabilização, na qual cada instância de controle desempenha uma finalidade própria e complementar. Essa estrutura é compatível com a moderna compreensão da governança pública, segundo a qual a produção de valor público depende da integração entre mecanismos preventivos, corretivos e de prestação de contas (INTOSAI, 2019; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

2.2 A SUBSIDIARIEDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A TCE constitui o principal procedimento de responsabilização financeira do sistema brasileiro de controle externo, destinado à apuração de danos ao erário, à identificação dos responsáveis e à recomposição do patrimônio público quando os mecanismos administrativos ordinários se mostram insuficientes.

Embora a legislação discipline os pressupostos formais de sua instauração, esses elementos não esgotam sua compreensão dogmática. A posição ocupada pela TCE no sistema constitucional evidencia sua natureza subsidiária: sua instauração pressupõe a insuficiência das medidas ordinárias de supervisão administrativa, controle interno e recomposição patrimonial para restaurar a regularidade da gestão ou reparar o dano.

Essa subsidiariedade decorre da própria distribuição constitucional de competências entre administração pública, controle interno e controle externo. Se à administração incumbe a condução regular da gestão e ao controle interno a prevenção, a detecção e a correção das irregularidades, a responsabilização financeira assume uma posição residual no sistema.

A TCE não substitui os instrumentos ordinários de controle nem se destina a suprir deficiências permanentes da gestão. Sua legitimidade reside justamente na insuficiência das medidas ordinárias para restaurar a integridade da gestão pública. Quanto maior a capacidade preventiva da administração, menor tende a ser a necessidade de ela recorrer ao procedimento extraordinário de responsabilização.

Essa compreensão harmoniza-se com a evolução do direito administrativo contemporâneo, orientado pelos princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica, da proteção da confiança e da consideração das consequências práticas das decisões administrativas. Também no controle externo, o mecanismo mais gravoso de responsabilização somente se justifica quando os instrumentos ordinários se revelam insuficientes para assegurar a tutela do patrimônio público.

2.3 A EXCEPCIONALIDADE COMO CATEGORIA DOGMÁTICA

A doutrina tradicional compreende a excepcionalidade da TCE como requisito procedimental destinado a restringir sua instauração às hipóteses previstas em lei. Essa compreensão é correta, mas insuficiente. Ao concentrar-se nas condições de admissibilidade do procedimento, a doutrina explica quando a TCE pode ser instaurada, sem enfrentar a razão pela qual o ordenamento constitucional lhe atribui uma natureza extraordinária.

A excepcionalidade da TCE não decorre apenas da disciplina legal que regula sua instauração. Ela resulta da própria arquitetura constitucional do controle das finanças públicas. Se a Constituição distribui competências entre a administração pública, os sistemas de controle interno e o controle externo segundo uma lógica de atuação sucessiva

e complementar. A responsabilização financeira somente se legitima quando os mecanismos ordinários de prevenção, supervisão, correção e recomposição patrimonial se revelam insuficientes para assegurar a proteção do erário.

A posição subsidiária da TCE não representa, portanto, uma mera opção legislativa, mas uma consequência da racionalidade constitucional do sistema de controle. A administração conserva a responsabilidade primária pela condução regular da gestão; o controle interno exerce função permanente de prevenção, acompanhamento e correção; e o controle externo atua de forma independente para assegurar a observância da ordem jurídica e a proteção do patrimônio público. Desse modo, a TCE ocupa uma posição residual, destinada às situações em que as etapas anteriores do ciclo de controle não alcançaram sua finalidade.

Compreendida sob essa perspectiva, a excepcionalidade deixa de constituir um simples atributo procedimental para assumir um conteúdo dogmático próprio. Ela exprime a forma como a Constituição organiza a relação entre prevenção, controle e responsabilização, preservando a atuação ordinária da administração e reservando a responsabilização financeira às hipóteses em que a tutela administrativa do patrimônio público se mostra insuficiente.

A TCE deixa, assim, de ser compreendida exclusivamente pelo procedimento que disciplina sua instauração e passa a ser interpretada pela função constitucional que desempenha no sistema de fiscalização das finanças públicas. Sua excepcionalidade converte-se em um atributo estrutural da dogmática do controle externo, permitindo compreender o instituto não apenas como um mecanismo de responsabilização patrimonial, mas como uma expressão da própria racionalidade constitucional que disciplina o exercício do controle sobre a gestão pública.

Reconhecida essa dimensão dogmática da excepcionalidade, impõe-se examinar se ela também pode servir como uma categoria interpretativa da maturidade institucional das organizações públicas. Em outras palavras, resta investigar se a reduzida necessidade de instauração da TCE, observadas as limitações inerentes a essa inferência, pode revelar o grau de efetividade dos mecanismos de governança, controle interno e prevenção das irregularidades. Essa é a hipótese desenvolvida na seção seguinte.

3. A EXCEPCIONALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL COMO UMA CATEGORIA INTERPRETATIVA DA MATURIDADE INSTITUCIONAL

3.1 MATURIDADE INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA PÚBLICA

Demonstrado que a excepcionalidade da TCE decorre da arquitetura constitucional do controle externo, cumpre examinar se essa característica possui um significado institucional mais amplo. A questão desloca o debate da disciplina procedimental do instituto

para a forma como as organizações públicas estruturam seus mecanismos de prevenção, supervisão e correção de irregularidades.

A literatura contemporânea sobre governança pública parte da premissa de que a qualidade institucional não pode ser aferida apenas pela capacidade de responder a falhas já consumadas. Organizações maduras distinguem-se pela existência de estruturas permanentes voltadas à identificação de riscos, ao monitoramento da gestão, à aprendizagem organizacional e ao aperfeiçoamento contínuo dos processos decisórios. A prevenção deixa de ocupar uma posição acessória para tornar-se elemento constitutivo da boa administração (BOVENS, 2007; O'DONNELL, 1998; INTOSAI, 2019).

Essa concepção encontra correspondência no direito administrativo contemporâneo. A incorporação da gestão de riscos, dos programas de integridade, da governança organizacional e dos controles preventivos demonstra que a proteção do patrimônio público não depende exclusivamente da eficiência dos mecanismos sancionatórios, mas de um sistema integrado voltado à regularidade, à eficiência e à legitimidade da atuação estatal.

Sob essa perspectiva, a maturidade institucional corresponde à capacidade da organização de prevenir irregularidades, detectar precocemente desvios, implementar medidas corretivas proporcionais e incorporar essas experiências ao aperfeiçoamento contínuo de seus processos. A eficiência institucional passa, assim, a abranger a construção de ambientes administrativos em que a responsabilização extraordinária se torne progressivamente menos necessária.

3.2 A EXCEPCIONALIDADE DA TCE COMO UMA CATEGORIA INTERPRETATIVA DA MATURIDADE INSTITUCIONAL

Reconhecida a excepcionalidade da TCE como uma categoria dogmática derivada da arquitetura constitucional do controle, torna-se possível extrair uma consequência interpretativa mais ampla. Se a responsabilização financeira ocupa uma posição subsidiária no sistema constitucional de fiscalização das finanças públicas, sua incidência deixa de revelar apenas a ocorrência de um determinado dano ao erário e passa a oferecer elementos para interpretar o funcionamento das estruturas administrativas incumbidas de preveni-lo.

A instauração da TCE pressupõe que os mecanismos ordinários de gestão, controle interno e recomposição patrimonial não tenham sido suficientes para evitar a irregularidade, identificar tempestivamente suas causas ou restaurar a regularidade da gestão. O procedimento representa, assim, a resposta constitucionalmente prevista para situações em que as etapas ordinárias do ciclo de controle não alcançaram sua finalidade.

Essa constatação não reduz a importância da TCE nem relativiza sua legitimidade constitucional. Ao contrário, reafirma sua posição como um instrumento destinado pre-

cisamente às hipóteses em que os mecanismos ordinários de prevenção e correção se mostram insuficientes. Sua excepcionalidade constitui uma expressão da racionalidade do sistema de controle e não uma simples limitação procedimental.

Sob essa perspectiva, a excepcionalidade da TCE assume uma função hermenêutica própria. Mais do que um requisito de admissibilidade do procedimento, ela se converte em uma categoria interpretativa capaz de revelar, ainda que de forma contextual, o grau de efetividade dos mecanismos preventivos que estruturam a governança pública. A análise desloca-se da resposta estatal ao dano para a capacidade institucional de evitar que ele alcance o estágio em que a responsabilização extraordinária se torne necessária.

Não se afirma, com isso, que a quantidade de TCE constitua uma medida objetiva de desempenho institucional. A maturidade das organizações públicas resulta da interação de múltiplos fatores, entre os quais se incluem a qualidade dos controles internos, a gestão de riscos, a integridade organizacional, a estabilidade dos processos administrativos, a transparência e a capacidade de aprendizagem institucional. Ainda assim, em organizações dotadas de mecanismos preventivos efetivos, uma parcela significativa das irregularidades tende a ser solucionada antes da necessidade de instauração da responsabilização financeira extraordinária.

A excepcionalidade da TCE desempenha, assim, uma dupla função dogmática. De um lado, permanece como um requisito de legitimidade da responsabilização financeira; de outro, fornece um critério interpretativo para compreender a efetividade do modelo constitucional de governança e controle. O instituto deixa de ser percebido exclusivamente como um instrumento de recomposição patrimonial para integrar uma leitura sistêmica do controle externo, em que prevenção, supervisão, correção e responsabilização constituem momentos sucessivos e complementares de uma mesma racionalidade constitucional.

Compreendida dessa forma, a excepcionalidade da TCE aproxima-se da concepção contemporânea de *accountability*, segundo a qual a prestação de contas não se exaure na aplicação de sanções, mas compreende também deveres de prevenção, supervisão, transparência, correção e aperfeiçoamento institucional (BOVENS, 2007; O'DONNELL, 1998). A responsabilização financeira permanece indispensável, mas sua utilização excepcional revela precisamente a expectativa constitucional de que a proteção do patrimônio público seja alcançada, prioritariamente, pelos mecanismos ordinários de governança e controle.

3.3 LIMITES DA HIPÓTESE

A hipótese desenvolvida não autoriza concluir que a quantidade de TCE corresponda, por si só, ao grau de maturidade institucional de uma determinada organização pública.

Instituições altamente estruturadas permanecem sujeitas à ocorrência de fraudes sofisticadas, falhas operacionais, condutas dolosas ou eventos extraordinários que justifiquem a instauração da TCE. Da mesma forma, órgãos com controles internos mais desenvolvidos podem identificar irregularidades com maior eficiência e, por isso, instaurar mais procedimentos do que organizações cujas deficiências sequer permitem detectar os ilícitos.

Também não se pode inferir que reduzido número de TCE represente uma elevada qualidade institucional, pois a baixa incidência pode decorrer da fragilidade dos mecanismos de fiscalização ou de omissões incompatíveis com o modelo constitucional de *accountability*.

Essas ressalvas não infirmam a hipótese proposta. Apenas evidenciam que a excepcionalidade da TCE deve ser compreendida como um indicador jurídico contextual, cuja relevância depende da análise conjunta da governança, da gestão de riscos, da efetividade do controle interno e da capacidade institucional de prevenir e solucionar irregularidades.

A contribuição da hipótese reside justamente nessa perspectiva sistêmica. A TCE deixa de ser interpretada exclusivamente como um instrumento de responsabilização patrimonial para ser compreendida como uma manifestação da relação entre prevenção, controle e responsabilização. Essa releitura conduz ao exame de suas repercussões para a teoria do controle externo, desenvolvido na seção seguinte.

4. AS CONSEQUÊNCIAS DOGMÁTICAS DA EXCEPCIONALIDADE PARA A TEORIA DO CONTROLE EXTERNO

Reconhecida a excepcionalidade da TCE como uma categoria dogmática derivada da arquitetura constitucional do controle, impõe-se examinar suas consequências para a teoria do controle externo. A responsabilização financeira deixa de representar simples mecanismo procedimental e passa a integrar a racionalidade constitucional do sistema de fiscalização, com repercussões sobre o papel do controle interno, os critérios de eficiência institucional e a própria compreensão da boa administração.

4.1 A EXCEPCIONALIDADE COMO CRITÉRIO DE INTERPRETAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A primeira consequência consiste na redefinição do significado jurídico da TCE.

Tradicionalmente, a interpretação do instituto concentrou-se na verificação dos pressupostos formais de sua instauração, ou seja, existência de dano ao erário, identificação dos responsáveis, quantificação do prejuízo e observância do devido processo legal. Esses pressupostos permanecem indispensáveis e constituem garantias fundamentais da res-

ponsabilização financeira. A hipótese desenvolvida, contudo, evidencia que a legitimidade da TCE decorre não apenas de sua observância, mas também da posição constitucional ocupada pelo instituto no sistema de controle.

A instauração da TCE deve, portanto, ser interpretada em conformidade com sua função subsidiária. A responsabilização financeira não representa a primeira resposta estatal a qualquer irregularidade, mas a etapa final de um processo em que a administração pública, por intermédio de seus mecanismos ordinários de governança e controle, deve buscar prevenir, corrigir e recompor os danos ao patrimônio público sempre que possível.

Essa compreensão não restringe as competências constitucionais dos tribunais de contas. Ao contrário, reforça sua legitimidade institucional ao reservar sua atuação mais intensa às hipóteses em que os mecanismos ordinários de controle se revelam insuficientes, preservando a coerência do modelo constitucional de fiscalização e evitando que a responsabilização extraordinária substitua as funções ordinárias de gestão e controle administrativo.

4.2 O FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO COMO CONSEQUÊNCIA DA SUBSIDIARIEDADE

A segunda consequência refere-se ao papel constitucional do controle interno.

Durante um longo período, parte da doutrina tratou os sistemas de controle interno predominantemente como estruturas auxiliares do controle externo, incumbidas de produzir informações destinadas aos tribunais de contas. Embora essa função permaneça relevante, ela não esgota sua finalidade constitucional.

A interpretação proposta restitui ao controle interno sua posição de protagonista na prevenção das irregularidades. A identificação de riscos, o acompanhamento da execução das políticas públicas, a realização de auditorias, a supervisão permanente da gestão e a adoção de medidas corretivas constituem deveres próprios da administração, cuja efetividade condiciona a necessidade de instauração da TCE.

Sob essa perspectiva, o fortalecimento dos controles internos deixa de representar uma mera recomendação de boa gestão para assumir uma função jurídica diretamente relacionada à racionalidade do sistema constitucional de responsabilização financeira. Quanto mais eficientes forem os mecanismos preventivos, maior será a preservação da natureza excepcional da TCE e mais concentrada será a atuação das cortes de contas nas hipóteses em que os instrumentos ordinários se mostrarem insuficientes.

4.3 UM NOVO PARADIGMA PARA A AVALIAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

A hipótese desenvolvida também repercute sobre a compreensão da eficiência institucional dos tribunais de contas.

Tradicionalmente, o desempenho dessas instituições costuma ser aferido por indicadores quantitativos, como o número de auditorias realizadas, processos julgados, sanções aplicadas ou valores ressarcidos ao erário. Embora relevantes para medir a produtividade, esses indicadores não traduzem integralmente a finalidade constitucional do controle externo.

Em um sistema orientado pela prevenção, a atuação das cortes de contas deve ser avaliada também por sua capacidade de induzir transformações organizacionais na administração pública. Recomendações, determinações, orientações normativas, auditorias operacionais e precedentes administrativos influenciam comportamentos institucionais, estimulam o aperfeiçoamento dos controles internos e contribuem para o desenvolvimento de estruturas permanentes de governança.

Nessa perspectiva, o êxito do controle externo não se limita à repressão das irregularidades já consumadas. Sua eficácia também se manifesta na redução da probabilidade de novas falhas, na difusão de boas práticas administrativas e na consolidação de uma cultura institucional orientada pela integridade e pela prevenção.

Essa compreensão aproxima o modelo brasileiro das concepções contemporâneas de governança pública, segundo as quais as instituições de controle produzem valor público não apenas por meio da responsabilização, mas também pela indução da aprendizagem institucional e do aperfeiçoamento contínuo da administração (INTOSAI, 2019; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

4.4 SEGURANÇA JURÍDICA, BOA ADMINISTRAÇÃO E RACIONALIDADE DO CONTROLE

A preservação da excepcionalidade da TCE também produz efeitos relevantes para a segurança jurídica e para a consolidação do princípio da boa administração.

A expansão indiscriminada dos mecanismos de responsabilização tende a ampliar a percepção de risco jurídico entre os gestores públicos. Como consequência, isso favorece comportamentos excessivamente defensivos, reduz a capacidade decisória da administração e incentiva a burocratização dos processos decisórios, nem sempre compatível com a realização eficiente do interesse público.

A interpretação proposta contribui para mitigar esse fenômeno ao reafirmar a natureza subsidiária da responsabilização financeira, preservando a distinção entre falhas administrativas passíveis de correção pelos mecanismos ordinários de governança e situações que efetivamente justificam a instauração da TCE.

Essa racionalidade harmoniza-se com a evolução recente do direito administrativo brasileiro, especialmente após as alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que passaram a exigir uma maior consideração das consequências práticas das decisões administrativas, da proteção da confiança legítima, da segurança

jurídica e da motivação qualificada dos atos de controle.

Nesse contexto, a excepcionalidade da TCE não representa um obstáculo ao exercício do controle externo, mas um fator de qualificação de sua atuação. A responsabilização financeira preserva sua intensidade precisamente porque permanece reservada às hipóteses em que os mecanismos ordinários de governança se revelam insuficientes para assegurar a tutela do patrimônio público.

Ao final, a principal consequência dogmática da hipótese desenvolvida consiste na redefinição do próprio objetivo do controle externo. O fortalecimento das instituições fiscalizadoras não decorre da ampliação contínua dos instrumentos repressivos, mas da capacidade de induzir organizações públicas mais íntegras, eficientes e aptas a prevenir irregularidades. A TCE permanece indispensável à proteção do erário. Sua legitimidade constitucional manifesta-se justamente porque sua utilização continua sendo excepcional. É essa excepcionalidade que expressa a racionalidade do modelo constitucional de controle e evidencia a maturidade institucional das organizações submetidas à fiscalização.

5. CONCLUSÃO

Este artigo contribui para a dogmática do controle externo ao demonstrar que a excepcionalidade da tomada de contas especial não é mero requisito procedimental de admissibilidade, mas categoria derivada da própria arquitetura constitucional do controle das finanças públicas, apta a funcionar como critério interpretativo da maturidade institucional das organizações públicas. Essa leitura desloca o eixo de avaliação do controle externo da capacidade sancionatória das cortes de contas para sua capacidade de induzir o fortalecimento das estruturas preventivas de governança, controle interno e gestão de riscos.

A releitura proposta oferece um critério prático relevante para a avaliação institucional: a preservação da natureza excepcional da TCE, mais do que um indicador estatístico isolado, constitui evidência contextual do adequado funcionamento do ciclo constitucional de prevenção, supervisão e responsabilização, a ser interpretada em conjunto com a qualidade dos controles internos e da gestão de riscos de cada organização. A hipótese desenvolvida possui natureza jurídico-dogmática e não substitui a validação empírica: estudos futuros, de caráter quantitativo ou comparado, poderão examinar a correlação entre a incidência da TCE e indicadores objetivos de maturidade institucional em diferentes órgãos e entidades da administração pública.

Em síntese, a excepcionalidade da TCE não representa uma limitação ao exercício do controle externo, mas a expressão da racionalidade constitucional que subordina a responsabilização financeira à prevenção e ao fortalecimento das capacidades institucionais da administração pública.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2024.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOVENS, Mark. *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*. European Law Journal, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447-468, jul. 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2019.

INTOSAI. *INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP)*. Vienna: International Organization of Supreme Audit Institutions, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

O'DONNELL, Guillermo. *Horizontal accountability in new democracies*. Journal of Democracy, Baltimore, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Instrução Normativa TCU nº 98, de 26 de junho de 2024*. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Brasília, DF: TCU, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial Básico de Governança Organizacional*. 4. ed. Brasília, DF: TCU, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial Básico de Gestão de Riscos*. Brasília, DF: TCU, 2018.





LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS: CICLO DE VIDA, LOGÍSTICA REVERSA E O PODER SANCIONADOR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Jorge Lobo⁶¹

RESUMO

A Lei nº 14.133/2021, ao erigir o desenvolvimento nacional sustentável a princípio basilar das contratações públicas, internalizou os comandos do ciclo de vida do objeto e da logística reversa, antes negligenciados pela Lei nº 8.666/93. O presente estudo investiga, sob o método dedutivo da Análise Econômica do Direito, os efeitos econômicos e ambientais da inobservância desses princípios e o poder sancionatório dos Tribunais de Contas para coibi-la. Recorrendo à Teoria da Escolha Racional de Becker e ao Ótimo de Pareto, demonstra-se que a regra do menor preço, isolada das exigências sustentáveis, gera externalidades negativas, seleção adversa e maldição do vencedor. Conclui-se que os Tribunais de Contas, com fundamento nos arts. 70 e 71 da Constituição e 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021, dispõem de instrumental sancionatório apto a corrigir a equação de custo-benefício do agente, desde que observada análise consequencialista que evite o dano reverso vedado pelo art. 20 da LINDB.

61 Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA); Doutorando em Direito (Law and Economics).

Palavras-chave: Análise Econômica do Direito. Licitações Sustentáveis. Logística Reversa. Tribunais de Contas. Sanções Administrativas.

ABSTRACT

Law No. 14,133/2021, by elevating sustainable national development to a founding principle of public procurement, internalized life-cycle and reverse-logistics requirements previously neglected under the repealed Law No. 8,666/93. Drawing on the deductive method of Law and Economics, this study examines the economic and environmental effects of non-compliance with these principles and the sanctioning power of Brazilian Courts of Accounts to curb it. Building on Becker's Rational Choice Theory and the Pareto Optimum, it demonstrates that the lowest-price rule, isolated from sustainability requirements, generates negative externalities, adverse selection, and the winner's curse. It concludes that Courts of Accounts, under Articles 70 and 71 of the Constitution and Articles 155 and 156 of Law No. 14,133/2021, hold sanctioning instruments capable of correcting the rational agent's cost-benefit equation, provided that a consequentialist analysis is observed to avoid the reverse harm proscribed by Article 20 of the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB).

Keywords: Economic Analysis of Law. Sustainable Public Procurement. Reverse Logistics. Court of Accounts. Administrative Sanctions.

1. INTRODUÇÃO

Muito se discute sobre a eficácia do controle das contratações públicas pelos entes fiscalizadores brasileiros, notadamente sobre a força do arcabouço jurídico chamado a coibir práticas lesivas ao Estado e ao meio ambiente. Diversos estudos sustentam que a simples aplicação da Lei nº 14.133/2021, da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção bastaria para conter atos lesivos à Administração pública, permanece, contudo, a sensação de impunidade decorrente dos resultados processuais que tratam do julgamento dos crimes em licitações, quase sempre arquivados ou anulados (LOBO, 2026). Pouco, ou quase nada, se tem trabalhado, no campo do Direito Ambiental aplicado às compras públicas, sob a ótica do mercado, lacuna que este artigo busca, ainda que parcialmente, preencher.

A questão central investigação é a seguinte: estão os Tribunais de Contas dotados do instrumental jurídico-sancionatório necessário capaz de corrigir a equação de custo-benefício do agente público e do particular contratado quando estes deixam de observar os princípios ambientais do ciclo de vida do objeto e da logística reversa positivados na Lei nº 14.133/2021? Em caso afirmativo, qual o custo econômico e ambiental da inob-

servância de tais comandos e como devem as Cortes de Contas sopesá-los para evitar, de outro lado, o chamado dano reverso? Objetiva-se, sob o prisma da Análise econômica do Direito (AED), examinar o conteúdo jurídico-econômico dos princípios do ciclo de vida e da logística reversa, dimensionar a competência sancionatória dos Tribunais de Contas para impô-los e oferecer parâmetros de quantificação do custo de sua negligência.

A relevância do tema, no contexto da emergência climática e da agenda socioambiental ratificada pelo Brasil em diversos compromissos internacionais, dispensa maiores esclarecimentos: as compras públicas, responsáveis por parcela expressiva do Produto Interno Bruto, constituem poderoso instrumento de indução de mercado, e sua sub-utilização como vetor de sustentabilidade configura custo de oportunidade de elevada monta para a sociedade. O artigo organiza-se em três partes, além desta introdução, a primeira examina a positivação constitucional e legal dos princípios ambientais nas contratações públicas. a segunda articula, sob o instrumental da AED, o custo econômico e ambiental da regra do menor preço e do dano reverso, a terceira analisa os instrumentos normativos e fiscalizatórios capazes de converter tais princípios em resultado economicamente verificável.

2. A POSITIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO E NA LEI Nº 14.133/2021

A Constituição da República, promulgada em 5 de outubro de 1988, dedicou ao meio ambiente capítulo próprio, cujo art. 225 ergue-se como pedra angular do Direito Ambiental brasileiro. Combinado com o art. 170 inciso VI, que eleva a defesa do meio ambiente a princípio da ordem econômica, o preceito conforma o que a doutrina ambientalista denomina princípio do desenvolvimento sustentável, o qual, no escólio de Monteiro (2018), opera como princípio guarda-chuva, estruturante e transversal, a conciliar crescimento econômico, preservação ambiental e inclusão social. Não se cuida de mera diretriz programática: trata-se de norma-princípio de eficácia normativa direta, de cuja observância não pode o gestor escusar-se ao formular políticas, executar despesas ou celebrar contratos, o que reconfigura o próprio conceito de economicidade da despesa pública, à qual se agregam os custos e benefícios ambientais distribuídos no tempo.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sepultou o regime da Lei nº 8.666/93 e alçou, no art. 5º, o desenvolvimento nacional sustentável a princípio basilar, em pé de igualdade com a legalidade, a moralidade e a eficiência. O art. 11, I, fixa, como objetivo do processo licitatório, a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive quanto ao ciclo de vida do objeto. O art. 18, § 1º, VII e XII, exige que o estudo técnico preliminar descreva a solução considerando todo o ciclo de vida do objeto e indique, quando aplicável, a logística reversa. O art. 34, § 1º, autoriza a internalização, no critério de menor preço,

dos custos indiretos de manutenção, reposição, depreciação e impacto ambiental. O art. 45 impõe, nas obras e serviços de engenharia, a observância das normas de disposição final ambientalmente adequada dos resíduos e da utilização de produtos que favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais.

Figura 1 – Ciclo de vida do produto e o custo internalizado na contratação pública (arts. 11, 18, 34, § 1º, e 45 da Lei nº 14.133/2021)



Fonte: figura elaborada pelo Autor.

A Figura 1 sintetiza, em cinco estágios, a lógica jurídico-econômica do ciclo de vida do objeto: extração da matéria-prima e produção, contratação e uso (arts. 11 e 18), e pós-uso e logística reversa (arts. 34, § 1º, e 45). Sob a revogada Lei nº 8.666/93, apenas o terceiro estágio era precificado, o que transferia à sociedade e ao meio ambiente os custos dos demais estágios do ciclo de vida do produto, fenômeno que a Análise Econômica do Direito identifica como externalização de custos (COASE, 1960). A Lei nº 14.133/2021, ao fechar o ciclo, obriga o gestor a migrar de uma análise estática de preço para uma análise dinâmica de custo total de propriedade, quantificada na Seção 2.

Figura 2 – O princípio da logística reversa: da fragmentação sob a Lei nº 8.666/93 ao fechamento do ciclo pela Lei nº 14.133/2021



Fonte: Figura elaborada pelo Autor.

Figura 2 contrasta o modelo linear de consumo, típico da Lei nº 8.666/93, em que o fluxo se exauria no uso e no descarte sem retorno do bem à cadeia produtiva, com o modelo circular introduzido pelo art. 45 em estreita consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010, art. 3º, XII). Ao impor a logística reversa a nova lei realoca o custo de descarte da coletividade para o fornecedor, agente tecnicamente mais apto a evitá-lo a menor custo (CALABRESI, 1970), em solução que converge com o Teorema de Coase (1960) quanto à alocação eficiente de direitos sobre recursos escassos.

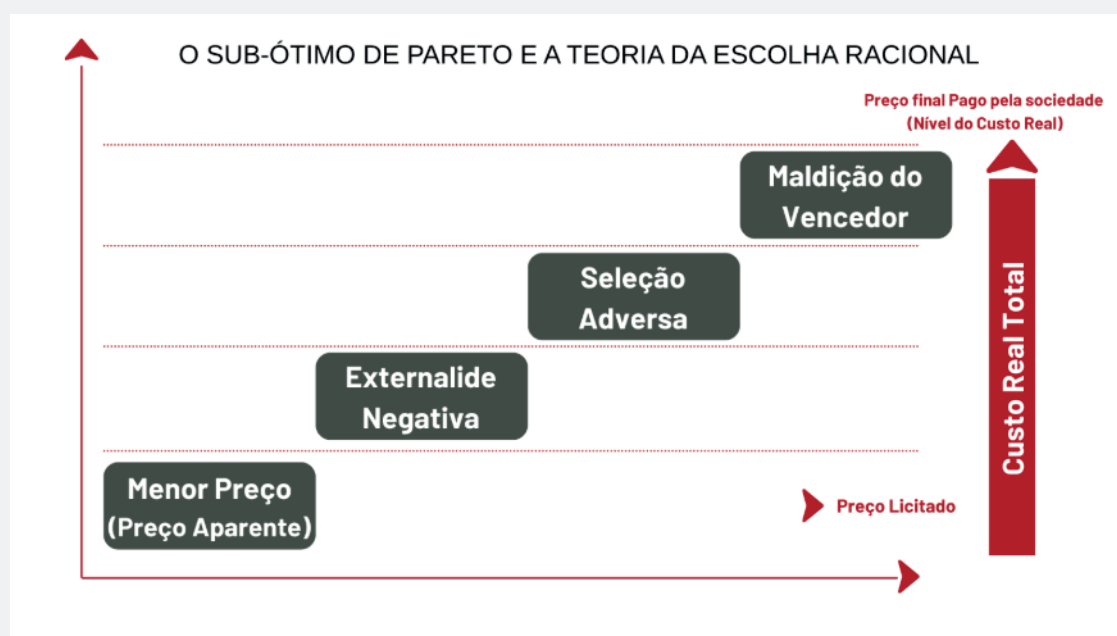
3. O CUSTO ECONÔMICO E AMBIENTAL DA REGRA DO MENOR PREÇO E DO DANO REVERSO NAS DECISÕES DOS ÓRGÃOS FISCALIZADORES

Três postulados da Análise Econômica do Direito sobressaem-se ao exame da matéria. O primeiro é a Teoria da escolha Racional de Becker (1968): o agente que avalia descumprir os comandos de sustentabilidade comporta-se como qualquer agente econômico, maximizando sua utilidade a partir da comparação entre o ganho ilícito e a punição esperada o produto entre a probabilidade de detecção (p) e a severidade da sanção (S). A condição de dissuasão eficaz pode ser expressa como $p \times S > B$, em que B é o benefício líquido obtido pelo descumprimento. Como a probabilidade de detecção tende a ser estatisticamente baixa em auditorias por amostragem, a variável sobre a qual o controle externo exerce maior ingerência é a severidade da sanção donde a relevância prática de os Tribunais de Contas calibrarem as penalidades do art. 156 de modo a compensar essa baixa probabilidade, sob pena de sub dissuasão (POLINSKY; SHAVELL, 2000).

O segundo postulado é o Ótimo de Pareto (PARETO, 2015): a regra do menor preço, isolada de qualquer outro critério, leva a Administração a um ponto subótimo de mercado, em que o ganho aparente de economicidade é superado pela perda de externalidades positivas e pela criação de externalidades negativas. O terceiro refere-se às falhas de mercado: a seleção adversa ocorre quando o ente público não consegue separar o bom lici-

tante do mau, afastando do certame os operadores que internalizariam corretamente os custos ambientais e admitindo apenas os que ofertam valor abaixo da exequibilidade real (AKERLOF, 1970; CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2022). Segue-se, no momento da execução, a maldição do vencedor (CAPEN; CLAPP; CAMPBELL, 1971): o licitante que ofertou o menor preço descobre, tardiamente, que o valor é insuficiente para cumprir o objeto sob padrões de sustentabilidade, optando por reduzir a qualidade da entrega ou abandonar a obra. Os dados do Tribunal de Contas da União são eloquentes: aproximadamente 70% (setenta por cento) das paralisações de obras relacionam-se a motivos técnicos ou ao abandono pelas empresas contratadas (TCU, 2018), revelando um passivo ambiental gerado exatamente por quem deve contê-lo.

Figura 3 – O sub-ótimo de Pareto e a Teoria da Escolha Racional: da regra do menor preço à maldição do vencedor



Fonte: Figura elaborada pelo Autor.

A Figura 3 decompõe o preço licitado no custo real suportado pela sociedade: ao preço aparente somam-se, sucessivamente, a externalidade negativa, a seleção adversa e a maldição do vencedor, cujo somatório, o custo real total raramente coincide com o preço nominal da proposta vencedora. O gráfico ilustra o conceito de perda de peso morto: a diferença entre o que a sociedade imagina pagar e o que efetivamente paga representa bem-estar social não realizado, um afastamento da fronteira de Pareto que nenhum dos agentes envolvidos capturou como ganho.

A robustez do arsenal sancionatório dos Tribunais de Contas, contudo, não autoriza sua aplicação em moldes formalistas e desconectados da realidade. O art. 20 da LINDB, com a redação da Lei nº 13.655/2018, exige que as esferas administrativa e controladora

considerem as consequências práticas de suas decisões, sob pena de produzir-se o chamado dano reverso, fenômeno em que a tentativa de coibir a ilegalidade gera prejuízo socioeconômico maior do que o ato originalmente combatido. Não basta às Cortes de Contas identificar a ausência de logística reversa e, com base nisso, sustar cautelarmente a obra ou impor sanção de inidoneidade é preciso ponderar os custos de paralisação, a perda de investimentos já realizados e, sobretudo, o atraso ou a supressão do benefício público essencial. A Análise Econômica do Direito recomenda, por isso, que a intervenção sancionatória seja calibrada caso a caso, com preferência pelas medidas saneadoras sobre as anulatórias e pelas sanções graduadas sobre as extremas, sempre que a finalidade dissuasória puder ser alcançada por meio menos gravoso o que equivale, em termos de cálculo marginal, a buscar o ponto em que o custo marginal de uma unidade adicional de rigor sancionatório deixa de compensar, em dano ambiental evitado, o custo marginal de dano reverso que essa mesma unidade impõe.

Tal poder normativo, embora robusto, é exercido intra legem, como decidiu o Supremo Tribunal Federal no RE nº 547.063/RJ (Rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma, julgado em 7 out. 2008), a exigência feita por atos normativos de Tribunal de Contas sem suporte em lei federal invade a competência legislativa privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação (CF, art. 22, XXVII), o que, em matéria ambiental, significa que ao controle externo cabe cobrar o cumprimento dos arts. 11, 18, 34, 45, 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021, mas não lhe é dado adicionar exigências não previstas em lei ou regulamento competente.

4. INSTRUMENTOS NORMATIVOS E FISCALIZATÓRIOS CAPAZES DE CONVERTER OS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS EM RESULTADO ECONOMICAMENTE VERIFICÁVEL

A Constituição, no art. 70, atribui ao controle externo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração, o art. 71 determina as competências do Tribunal de Contas da União, estendidas por simetria aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios pelo art. 75, e que, conjugadas com os arts. 169 a 173 da Lei nº 14.133/2021, habilitam as Cortes de Contas a fiscalizar a observância dos dispositivos relacionados ao ciclo de vida e à logística reversa em todas as fases da contratação. Mais do que fiscalizar, o legislador reservou ao controle externo verdadeiro poder sancionatório: o art. 156 prevê advertência, multa, impedimento de licitar e contratar por até três anos e declaração de inidoneidade por até seis anos, sanções aplicáveis, com fundamento no art. 155, XII, quando o contratado pratica ato lesivo ao meio ambiente ou descumpra a logística reversa pactuada. No plano dos agentes públicos, as Leis Orgânicas de cada Corte, à luz do art. 71, VIII, da Constituição, autorizam multa proporcional ao dano e imputação de débito ao gestor que não inserir em seus editais os critérios am-

bientais exigidos pelo art. 18, § 1º, XII. Por força do art. 155, XII, conjugado com a Lei nº 12.846/2013, o Tribunal de Contas pode ainda subsidiar, junto ao Ministério Público, a responsabilização de pessoa jurídica e a ação civil por improbidade, somando-se o re-crudescimento penal do art. 337-L, incisos I e IV, do Código Penal, pena de reclusão de 4 a 8 anos para quem entregar bem ou serviço de qualidade diversa da prevista no edital. Trata-se de arquitetura sancionatória cuja atuação articulada – Tribunal de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário – tem aptidão para produzir o efeito dissuasório que Becker designa por punição esperada.

A materialização desse arcabouço depende, contudo, de instrumentos que convertam os comandos legais em resultado economicamente verificável. Três frentes de auditoria mostram-se aptas a esse fim: (i) na fase preparatória, o exame dos estudos técnicos preliminares e termos de referência, verificando se contemplam a descrição do ciclo de vida e da logística reversa exigida pelo art. 18, § 1º; (ii) na execução contratual, o exame da efetiva implementação das medidas mitigadoras e do destino dos resíduos gerados, em articulação com os órgãos do Sisnama, conforme recomenda o art. 173; e (iii) em escala agregada, a auditoria operacional do desempenho das compras públicas do ente federativo. A tais frentes soma-se a metodologia de custeio do ciclo de vida, consagrada na norma técnica ISO 15686-5:2017, que permite Tribunais de Contas comparar, em bases homogêneas e descontadas a valor presente, propostas de preço de aquisição distinto, mas de custo de ciclo de vida potencialmente convergente ou invertido. Essa metodologia é expressa por $CCV = C_0 + \sum [C_t / (1+r)^t] - VR / (1+r)^n$, em que C_0 é o custo de aquisição; C_t os custos anuais de operação, manutenção, reposição e descarte “r” a taxa de desconto VR o valor residual e “n” a vida útil estimada. Sem CCV calculado, a Administração compara apenas C_0 , incorrendo no erro de decisão que a Lei nº 14.133/2021 buscou corrigir.

Para a monetização do dano ambiental e do benefício evitado, a literatura de valoração econômica de recursos ambientais (MOTTA, 1998) oferece três métodos aplicáveis à rotina de auditoria: o custo de reposição, que estima o valor necessário para restaurar o recurso degradado; o custo evitado, que mede o benefício da conformidade pela economia de custos públicos futuros; e a valoração contingente, útil para dimensionar valores de não uso associados à perda de serviços ecossistêmicos. A adoção, ainda que simplificada, de qualquer desses métodos permitiria às Escolas de Contas desenvolver planilhas-padrão de apuração do prejuízo ambiental evitado, conferindo conteúdo quantitativo objetivo ao que hoje permanece descrito em linguagem qualitativa e discricionária sem prejuízo do juízo qualitativo do controlador, insubstituível diante da singularidade de cada processo licitatório, mas com o ganho de maior segurança jurídica tanto à decisão que pune quanto à que se abstém de punir.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo contribui para o debate sobre contratações públicas sustentáveis ao aplicar o instrumental da Análise Econômica do Direito, historicamente empregado para compreender ilícitos patrimoniais, à inobservância dos princípios do ciclo de vida do objeto e da logística reversa positivados na Lei nº 14.133/2021. Essa leitura conecta dois campos habitualmente tratados de forma isolada, o Direito Ambiental aplicado às compras públicas e a teoria econômica da dissuasão, permitindo compreender o poder sancionatório dos Tribunais de Contas não apenas como instrumento repressivo, mas como mecanismo de correção da equação de custo-benefício dos agentes envolvidos na contratação.

A análise oferece um critério de aplicação prática para a atuação das Cortes de Contas: a calibração da sanção deve considerar, simultaneamente, a severidade necessária à dissuasão eficaz e a análise consequencialista exigida pelo art. 20 da LINDB, de modo a evitar que a própria intervenção sancionatória produza dano reverso superior ao ilícito ambiental que pretende coibir. O estudo limita-se, contudo, ao exame doutrinário, normativo e jurisprudencial da matéria, sem testar empiricamente a magnitude das externalidades identificadas nos processos licitatórios brasileiros, o que recomenda pesquisas futuras de caráter quantitativo, capazes de calcular, a partir de dados de auditoria dos Tribunais de Contas, o custo real do descumprimento dos princípios do ciclo de vida e da logística reversa.

Em síntese, o poder sancionatório dos Tribunais de Contas, quando exercido intra legem e orientado por análise consequencialista, converte-se em instrumento apto a realinhar os incentivos econômicos dos agentes contratantes e contratados à racionalidade sustentável da Lei nº 14.133/2021, contribuindo para que as contratações públicas cumpram sua função de vetor de desenvolvimento nacional sustentável, na forma do art. 225 da Constituição.

REFERÊNCIAS

AKERLOF, George A. **The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism.** The Quarterly Journal of Economics, Cambridge (MA), v. 84, n. 3, p. 488-500, ago. 1970.

BECKER, Gary S. **Crime and punishment: an economic approach.** Journal of Political Economy, Chicago, v. 76, n. 2, p. 169-217, mar./abr. 1968.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 547.063/RJ. Relator: Min. Menezes Direito. Primeira Turma. Julgado em 7 out. 2008.

CALABRESI, Guido. **The costs of accidents: a legal and economic analysis.** New Haven: Yale University Press, 1970.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles. **Análise econômica das licitações e contratos.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CAPEN, E. C.; CLAPP, R. V.; CAMPBELL, W. M. **Competitive bidding in high-risk situations.** Journal of Petroleum Technology, v. 23, n. 6, p. 641-653, jun. 1971.

COASE, Ronald H. **The problem of social cost.** Journal of Law and Economics, Chicago, v. 3, p. 1-44, out. 1960.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 15686-5:2017 – **Buildings and constructed assets: service life planning – part 5: life-cycle costing.** Genebra: ISO, 2017.

LOBO, Jorge Ferreira. **Crimes em licitações e contratos: sanções administrativas e penais sob a ótica da Análise Econômica do Direito.** São Luís: [s.n.], 2026.

MONTEIRO, Isabella Pearce de Carvalho. **Teoria geral do desenvolvimento sustentável.** Belo Horizonte: D’Plácido, 2018.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Manual de valoração econômica de recursos ambientais.** Brasília: IPEA, 1998.

PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 2015.

POLINSKY, A. Mitchell; SHAVELL, Steven. **The economic theory of public enforcement of law**. Journal of Economic Literature, Nashville, v. 38, n. 1, p. 45-76, mar. 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de acompanhamento das obras paralisadas. Brasília: TCU, 2018.





QUEM CONTROLA AS COMPRAS PÚBLICAS?

O impacto das plataformas privadas na infraestrutura invisível das licitações e seus reflexos sobre a competitividade, a economicidade e a segurança jurídica das contratações públicas

Flávia Geórgia Quaesner Toledo⁶²

RESUMO

A transformação digital das contratações públicas, consolidada pela Lei nº 14.133/2021, ampliou o uso da licitação eletrônica, mas não disciplinou a crescente utilização de plataformas privadas por entes subnacionais, em ambiente carente de regulamentação quanto a contratação, remuneração, governança e controle. Esse cenário despertou a atenção dos tribunais de contas, diante de potenciais impactos sobre a competitividade, a economicidade, a segurança jurídica e a auditabilidade das licitações eletrônicas. O artigo objetiva analisar a evolução do controle externo sobre as plataformas privadas de licitação e sua influência na governança das contratações públicas digitais. Adota-se abordagem qualitativa, com pesquisa documental e jurisprudencial sobre a legislação e a jurisprudência do TCU e de tribunais estaduais. Conclui-se que a plataforma eletrônica deixou de representar mero instrumento operacional para assumir posição estratégica na infraestrutura digital das compras públicas, tornando sua escolha objeto legítimo de fiscalização e de agenda regulatória para a administração pública digital.

62 Auditora de Controle Externo TCE/PR. Advogada. Especialista em Gestão Pública (FGV), Licitações e Contratos Administrativos (Policivitas), Direito Civil e Empresarial (PUC/PR) e Direito Comercial Internacional (Faculdade de Direito Curitiba).

Palavras-chave: Licitação eletrônica. Plataformas privadas. Controle externo. Governança digital. Competitividade. Economicidade.

ABSTRACT

The digital transformation of public procurement, consolidated by Law No. 14,133/2021, expanded the use of electronic bidding, but left unregulated the growing use of private electronic platforms by subnational governments, in an environment marked by the absence of rules on their contracting, remuneration, governance, and control. This scenario has drawn the attention of Brazilian Courts of Accounts, given the potential impacts on competitiveness, cost-effectiveness, legal certainty, and auditability of electronic bidding. The article aims to analyze the evolution of external oversight over private bidding platforms and their influence on the governance of digital public procurement. A qualitative approach is adopted, based on documentary and case-law research on legislation and on the case law of the Federal Court of Accounts and state courts of accounts. It concludes that the electronic platform has ceased to be a mere operational tool and has assumed a strategic position within the digital infrastructure of public procurement, making its selection a legitimate object of oversight and of a regulatory agenda for digital public administration.

Keywords: Electronic bidding. Private platforms. External oversight. Digital governance. Competitiveness. Cost-effectiveness.

1. INTRODUÇÃO

As contratações públicas sofreram significativas mudanças estruturais nas últimas décadas. O processo notadamente marcado pelo excesso de formalismo cedeu espaço para a contratação que busca o melhor resultado para a administração, que oportuniza ajustes durante o processo e que analisa a proposta pelo viés não apenas do preço, mas também do ciclo de vida útil do objeto. A progressiva substituição dos procedimentos presenciais por ambientes eletrônicos viabilizou a participação de fornecedores em locais antes de inimaginável acesso. Reduzindo cláusulas de barreira, como custos operacionais de participação em licitação, fortaleceu a transparência e possibilitou o desenvolvimento de mecanismos mais sofisticados de controle e rastreabilidade dos atos administrativos. Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 consolidou a utilização preferencial de meios eletrônicos para a realização das licitações, reforçando o processo de modernização iniciado ainda sob a vigência da Lei nº 10.520/2002 e do Decreto Federal nº 10.024/2019.

Paralelamente ao desenvolvimento da infraestrutura pública nacional de compras governamentais, materializada no Compras.gov.br e integrada ao Portal Nacional de Con-

tratações Públicas (PNCP), consolidou-se um amplo mercado de plataformas eletrônicas privadas utilizadas por estados, municípios, consórcios públicos, câmaras municipais, autarquias e demais entidades da administração pública. A expansão desse mercado ocorreu em um ritmo superior ao da utilização da plataforma pública federal, tornando as plataformas privadas protagonistas das contratações eletrônicas realizadas pelos entes subnacionais.

Um levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União demonstrou que, apenas entre janeiro e maio de 2024, as plataformas privadas movimentaram aproximadamente R\$ 113 bilhões em contratações públicas, correspondendo a cerca de 69% dos valores registrados no PNCP no período analisado, evidenciando uma expressiva relevância econômica e institucional⁶³. O mesmo levantamento identificou que 120 plataformas privadas se encontravam integradas ao PNCP, revelando um ambiente de diversidade de soluções tecnológicas, marcado pela ausência de regulamentação e fiscalização.

As plataformas privadas capturam o mercado público a pretexto do custo zero e de algumas funcionalidades não oferecidas pela plataforma Compras.Gov.Br, como suporte técnico especializado em tempo real, integração de sistemas, maior flexibilidade tecnológica e, algumas, participação em eventos de capacitação. A crescente participação no mercado das compras públicas trouxe questões que extrapolam a esfera operacional. As plataformas deixaram de representar simples ferramentas tecnológicas destinadas ao processamento da sessão pública para assumir uma posição estratégica na própria infraestrutura das contratações públicas, influenciando aspectos relacionados à competitividade, à transparência, à segurança da informação, à rastreabilidade, à publicidade dos atos e à efetividade do controle externo.

Apesar dessa nova realidade, a Lei nº 14.133/2021 silenciou sobre aspectos essenciais relativos às plataformas eletrônicas. A legislação disciplinou o procedimento licitatório eletrônico e instituiu o PCNP como um instrumento da política nacional de compras governamentais, mas não estabeleceu critérios objetivos para a seleção das plataformas, dos parâmetros de governança, dos requisitos mínimos de segurança das informações, dos mecanismos de auditoria independente, das formas admissíveis de remuneração ou dos critérios destinados a aferir a proporcionalidade dos custos cobrados pelos operadores privados.

Essa lacuna normativa despertou preocupação dos órgãos de controle externo. Inicialmente concentradas na análise da legalidade da cobrança dos licitantes, as fiscalizações evoluíram para examinar questões como a contratação direta das plataformas, modelos de remuneração, a arquitetura dos sistemas, a transparência do processo, padronização, o modelo de negócio e os reflexos dessas escolhas sobre a competitividade, a economi-

63 Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1507/2024-Plenário. Relator Min. Benjamin Zymmler.

cidade e a segurança jurídica das contratações públicas. Essa mudança de perspectiva tornou-se evidente com a evolução da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que passou a tratar o tema como um objeto específico de fiscalização, culminando na realização de um levantamento nacional destinado a subsidiar uma futura auditoria de conformidade sobre a utilização de plataformas privadas.

No mesmo sentido, tribunais de contas estaduais passaram a examinar aspectos específicos dos modelos econômicos adotados por determinadas plataformas privadas. Destaca-se, nesse contexto, a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que reconheceu a necessidade de controle sobre a remuneração baseada em cobrança variável (i.e., comissão e passou a exigir dos gestores justificativas técnicas para a contratação de plataformas privadas em detrimento da plataforma pública e gratuita, mediante uma demonstração da vantajosidade da escolha e da compatibilidade do modelo remuneratório com os custos efetivos de utilização da plataforma.

Esse novo cenário revela que a discussão já não se limita à discricionariedade e à conveniência administrativa da escolha entre diferentes sistemas eletrônicos. A decisão acerca da plataforma utilizada pela administração pública passou a produzir efeitos diretos sobre o funcionamento do mercado de compras governamentais. Modelos remuneratórios, cláusulas de barreiras econômicas impostas aos fornecedores, estratégias de fidelização institucional, dependência tecnológica dos usuários, mecanismos de suporte operacional, acesso aos registros eletrônicos, interoperabilidade com sistemas públicos e transparência das informações passaram a integrar um conjunto de fatores capazes de influenciar o ambiente concorrencial das licitações eletrônicas.

Diante desse contexto, a pesquisa que originou este artigo partiu da seguinte questão de pesquisa: em que medida a crescente utilização de plataformas eletrônicas privadas transformou a infraestrutura tecnológica das licitações em um objeto relevante de governança pública e de fiscalização pelos tribunais de contas?

Partiu-se da hipótese de que as plataformas deixaram de representar meros instrumentos de processamento de licitações para se tornarem essenciais à infraestrutura digital das contratações públicas, circunstância que justifica sua submissão a padrões reforçados de governança, transparência, rastreabilidade e controle compatíveis com os princípios que regem a administração pública.

Para verificar essa hipótese, adotou-se uma abordagem qualitativa, baseada em uma pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, mediante uma análise da legislação aplicável, da doutrina especializada e da evolução recente da atuação do Tribunal de Contas da União e dos tribunais de contas estaduais sobre o tema. Buscou-se, assim, contribuir para o desenvolvimento de uma agenda sobre os desafios regulatórios impostos pelo aumento da participação de plataformas privadas no mercado das compras públicas, demonstrando-se que a infraestrutura tecnológica passou a constituir novo objeto de interesse para a governança pública e para o controle externo.

2. METODOLOGIA

O estudo aqui apresentado adotou uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida mediante uma metodologia de análise jurídico-sistêmica em níveis sucessivos de concretização normativa e institucional, partindo da disciplina legal abstrata para a forma como o tema vem sendo regulamentado e interpretado pelos órgãos de controle e concretizado na atuação administrativa. A investigação consistiu na análise sistemática do ordenamento jurídico aplicável às licitações eletrônicas, buscando identificar a evolução normativa, regulatória e jurisprudencial relacionada à utilização de plataformas privadas pela administração pública.

A metodologia estruturou-se em seis níveis sucessivos de análise, organizados de forma a permitir a compreensão da progressiva concretização do regime jurídico das plataformas de licitação.

No primeiro nível, examinou-se o marco legislativo, com destaque para a disciplina jurídica conferida ao pregão eletrônico e à remuneração dos sistemas utilizados para seu processamento. Inicialmente, analisou-se o artigo 5º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002, que vedava a cobrança de taxas para participação em licitações, ressaltando apenas aquelas destinadas ao fornecimento do edital e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação. Em seguida, examinaram-se a disciplina introduzida pela Lei nº 14.133/2021 e as alterações promovidas na sistemática das contratações públicas.

No segundo nível, examinou-se a regulamentação da licitação eletrônica pelo Poder Executivo Federal, abrangendo os decretos regulamentares, os atos normativos expedidos pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, bem como os instrumentos relacionados ao funcionamento do Compras.gov.br e do PNCP, com o objetivo de identificar parâmetros regulatórios relativos à contratação, à utilização e à integração das plataformas eletrônicas.

No terceiro nível, realizou-se uma análise documental comparativa dos modelos de contratação e remuneração adotados pelas seis maiores plataformas eletrônicas, contemplando plataformas públicas e privadas. Nessa etapa, procedeu-se ao levantamento das formas de cobrança praticadas e da natureza jurídica dos operadores, buscando-se identificar as repercussões sobre a competitividade e a economicidade das contratações públicas.

O quarto nível correspondeu à análise sistemática da evolução jurisprudencial dos tribunais de contas, mediante um exame das decisões do Tribunal de Contas da União e dos tribunais de contas dos estados. Questões relacionadas à contratação direta de plataformas privadas, aos modelos remuneratórios, à transparência, à segurança da informação, à auditabilidade, às regras de negócio e aos potenciais impactos dessas plataformas sobre os princípios da competitividade, da economicidade e da segurança jurídica foram

abordadas. A pesquisa buscou identificar a progressiva ampliação do objeto de fiscalização, inicialmente concentrado na legalidade da cobrança de taxas e, posteriormente, direcionado aos riscos da governança da infraestrutura digital das contratações públicas.

O quinto nível dedicou-se à análise dos efeitos produzidos pelos modelos atualmente adotados na prática administrativa, especialmente quanto às possíveis barreiras econômicas à participação de fornecedores, aos mecanismos de fidelização institucional, à dependência tecnológica dos entes públicos, às estratégias de remuneração das plataformas e aos reflexos dessas escolhas sobre a eficiência, a transparência e o controle das licitações eletrônicas.

Por fim, o sexto nível consistiu na integração dos resultados obtidos nas etapas anteriores, mediante uma interpretação jurídico-dogmática, sistemática e teleológica da legislação, da regulamentação administrativa, da jurisprudência e dos dados empíricos levantados. Busca-se verificar se a crescente utilização de plataformas eletrônicas privadas representa apenas uma alternativa operacional à realização das licitações eletrônicas ou se configura como um fenômeno capaz de influenciar a efetividade dos princípios da competitividade, da economicidade, da transparência e da segurança jurídica, justificando seu reconhecimento como um objeto autônomo de governança pública e de fiscalização pelos tribunais de contas.

3. A EVOLUÇÃO DA LICITAÇÃO ELETRÔNICA NO BRASIL

A licitação pública brasileira passou, nas últimas duas décadas, por uma das mais profundas transformações de sua história. A substituição gradual dos procedimentos presenciais, materializados em um meio físico, pelos procedimentos eletrônicos modificou não apenas a forma de realização dos certames, mas também a própria dinâmica das contratações públicas. A adoção da tecnologia como um instrumento de processamento das licitações representou uma mudança de paradigma que ultrapassou a simples informatização de atos administrativos anteriormente praticados no papel. Na prática, significou a reconstrução do ambiente concorrencial das compras governamentais, com reflexos diretos sobre a competitividade, a transparência, a eficiência administrativa e a capacidade de fiscalização dos órgãos de controle.

Até o início dos anos 2000, as licitações eram realizadas presencialmente. O processo licitatório era físico e dependente de documentos impressos, fotocópias, autenticações e reconhecimento de firma, circunstâncias que dificultavam o acompanhamento pelos órgãos de controle e pela sociedade. Os interessados precisavam deslocar representantes até o órgão licitante para adquirir o edital, protocolar documentos e participar das sessões públicas. A competição estava fortemente condicionada à localização geográfica do órgão promotor da licitação, aos custos de deslocamento e à disponibilidade de pessoal

para acompanhar presencialmente a licitação. Dada a extensão territorial do país, a decisão de participar em um certame levava em conta os custos envolvidos no deslocamento e na permanência no local, desmotivando a participação de empresas que se encontravam distantes da sede dos órgãos e entidades promotores da licitação.

A criação da modalidade pregão, por meio da Lei nº 10.520/2002 e sua posterior implementação na forma eletrônica representaram o primeiro grande marco dessa transformação. A utilização da internet como ambiente oficial para a realização das sessões públicas rompeu barreiras geográficas que impunham uma cláusula de barreira geográfica e limitavam a competição. O deslocamento físico deixou de ser um requisito para a participação, reduzindo custos de transação e permitindo que fornecedores de diferentes regiões do país competissem em igualdade de condições. Sob essa perspectiva, a tecnologia deixou de exercer uma função instrumental para se tornar um elemento essencial da ampliação da competitividade nas compras governamentais.

A migração do processo físico para o ambiente digital também promoveu importantes ganhos de eficiência administrativa. A eliminação de etapas presenciais reduziu custos operacionais para a administração, simplificou procedimentos, acelerou a tramitação processual e possibilitou uma maior padronização dos atos praticados. Ao ampliar o número de competidores, a licitação eletrônica intensificou a disputa pelos contratos públicos, favorecendo a obtenção de propostas mais vantajosas, reduzindo a ocorrência de conluíus entre licitantes, ampliando a transparência e contribuindo para a concretização do princípio da economicidade. Sob esse aspecto, a digitalização das licitações não representou apenas uma inovação tecnológica, mas um instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública e de fortalecimento da função competitiva do procedimento licitatório.

Outro efeito relevante da transformação digital foi a significativa redução da assimetria de informação entre administração, fornecedores e sociedade. Nos procedimentos presenciais, o acesso aos documentos dependia da presença física do interessado no órgão licitante, da aquisição do edital ou da obtenção de cópias impressas. Com a consolidação das plataformas eletrônicas, os documentos passaram a ser disponibilizados em ambiente virtual acessível a qualquer interessado, permitindo o acesso às condições da contratação, aos esclarecimentos prestados, às impugnações apresentadas e aos atos praticados durante o certame. As próprias sessões públicas passaram a ocorrer em ambiente eletrônico, passíveis de acompanhamento remoto pelos licitantes, pelos órgãos de controle, pelos cidadãos e pelos demais interessados. A tecnologia, nesse contexto, fortaleceu não apenas a publicidade dos atos administrativos, mas também o exercício do controle social, aproximando as contratações públicas dos princípios da transparência e da *accountability*.

Esse movimento acompanhou um processo mais amplo de transformação digital da administração pública. A utilização intensiva de tecnologias da informação deixou de se limitar à automação de rotinas internas para integrar políticas públicas voltadas à modernização do Estado, à simplificação administrativa e à ampliação do acesso aos serviços públicos digitais. Nas contratações públicas, essa evolução materializou-se inicialmente por meio do Comprasnet, plataforma desenvolvida pelo Governo Federal para a operacionalização das licitações eletrônicas no âmbito da administração pública federal. Ao longo dos anos, o sistema recebeu sucessivas melhorias tecnológicas, uma ampliação de funcionalidades e a integração com outros instrumentos de gestão, culminando na atual plataforma Compras.gov.br, concebida como um ambiente integrado para a realização das diversas etapas das contratações públicas.

A entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021 consolidou esse processo de transformação ao instituir o PNCP como um instrumento central da política nacional de compras governamentais. Mais do que um repositório de informações, o PNCP passou a desempenhar uma função estruturante na divulgação dos atos relacionados às contratações públicas, integrando diferentes sistemas eletrônicos utilizados pelos entes federativos. A nova sistemática ampliou a transparência, fortaleceu a padronização e permitiu uma maior interoperabilidade entre plataformas públicas e privadas. Ao mesmo tempo, conferiu às plataformas eletrônicas um papel ainda mais relevante na execução das licitações, passando a constituir a infraestrutura tecnológica por meio da qual grande parte dos procedimentos licitatórios é realizada, sendo posteriormente integrada ao ambiente nacional de publicidade das contratações.

A infraestrutura tecnológica passou a exercer um papel estratégico na concretização dos objetivos da licitação eletrônica, influenciando diretamente a competitividade, a transparência, a publicidade, a rastreabilidade dos atos administrativos e a efetividade do controle externo. Se, em um primeiro momento, a preocupação concentrou-se na informatização dos procedimentos, a evolução normativa e institucional demonstra que a própria infraestrutura digital das contratações públicas passou a integrar o núcleo das discussões sobre governança. Compreender essa mudança de perspectiva é fundamental para analisar os desafios regulatórios decorrentes da crescente utilização de plataformas privadas pela administração pública, tema que será desenvolvido nas seções seguintes.

4. A INFRAESTRUTURA DIGITAL DAS LICITAÇÕES E A LACUNA REGULATÓRIA DA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 representa o mais amplo marco normativo das contratações públicas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Seu texto disciplinou, de forma minuciosa, a atuação dos agentes públicos responsáveis pela condução das lici-

tações, definiu competências, estabeleceu princípios, regulamentou as fases do procedimento, os critérios de julgamento, os instrumentos auxiliares, os mecanismos de publicidade, o planejamento das contratações e instituiu o PNCP como um ambiente nacional de divulgação e integração das informações relativas às contratações públicas.

Essa abrangência normativa demonstra a preocupação do legislador em fortalecer a governança das contratações públicas, ampliar a transparência dos procedimentos e reduzir riscos de irregularidades. A disciplina legal alcança praticamente todas as etapas da contratação pública, desde o planejamento até a execução contratual, estabelecendo regras detalhadas para a atuação dos agentes de contratação, comissões, equipes de apoio, gestores e fiscais dos contratos.

Essa constatação assume especial relevância diante da consolidação da licitação eletrônica como regra geral para as contratações públicas. Atualmente, praticamente todos os atos relevantes do procedimento são praticados em um ambiente eletrônico: a publicação dos editais, pedidos de esclarecimento, a apresentação de propostas, sessões públicas, lances, o julgamento, a análise de documentos de habilitação, recursos, a homologação e a divulgação dos resultados. A plataforma eletrônica deixou de representar uma simples ferramenta de apoio para se transformar na própria infraestrutura por meio da qual a contratação pública se materializa.

Paradoxalmente, enquanto a Lei nº 14.133/2021 regulamentou os agentes responsáveis pela condução das licitações, permaneceu silente quanto à infraestrutura digital que concentra a prática dos atos do procedimento. Essa assimetria regulatória contribuiu para que os tribunais de contas assumissem um papel protagonista na construção dos parâmetros jurídicos aplicáveis às plataformas eletrônicas, deslocando progressivamente o debate da legalidade do procedimento para a governança da própria infraestrutura das contratações públicas.

A legislação não estabeleceu requisitos mínimos de governança para as plataformas eletrônicas, critérios para sua contratação, parâmetros para a demonstração da vantajosidade da utilização de soluções privadas, mecanismos independentes de auditoria, padronização, requisitos de interoperabilidade, padrões mínimos de segurança da informação e rastreabilidade, a transparência das regras de negócio implementadas pelos sistemas ou critérios objetivos para fiscalização de seus modelos econômicos.

A única referência legislativa expressa relacionada à remuneração dos sistemas eletrônicos encontra-se, ainda, na antiga Lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade pregão. O artigo 5º, inciso III, vedava a exigência do pagamento de taxas ou emolumentos para a participação nas licitações, admitindo apenas duas exceções: os custos relativos ao fornecimento do edital e aqueles decorrentes da utilização de recursos de tecnologia da informação. Ao admitir essa hipótese excepcional, o legislador reconheceu que

a utilização de sistemas eletrônicos poderia gerar despesas passíveis de ressarcimento pelos usuários. Todavia, não definiu quais despesas poderiam ser legitimamente compreendidas como custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, tampouco estabeleceu critérios objetivos para a aferição da razoabilidade ou da proporcionalidade das cobranças.

A ausência desses parâmetros fez com que a jurisprudência dos tribunais de contas passasse a delimitar o alcance dessa exceção legal. De forma progressiva, consolidou-se o entendimento de que a autorização legal possui uma natureza estritamente ressarcitória, restringindo-se à recuperação dos custos necessários para a disponibilização e a manutenção da infraestrutura tecnológica utilizada na realização dos certames. Consequentemente, modelos remuneratórios desvinculados dos custos efetivos de operação do sistema, especialmente aqueles estruturados sob a forma de comissão incidente sobre o valor adjudicado ou de taxas potencialmente desproporcionais, passaram a ser objeto de crescente preocupação dos órgãos de controle por sua aptidão para restringir, ainda que indiretamente, a competitividade das licitações.

Entretanto, a lacuna regulatória não se limita ao modelo remuneratório. Também não foram estabelecidos critérios para a certificação tecnológica das plataformas, mecanismos permanentes de auditoria independente, requisitos mínimos de rastreabilidade das operações realizadas durante os certames, padrões de transparência sobre as regras implementadas pelos sistemas ou parâmetros destinados à governança dos dados produzidos durante a execução das licitações eletrônicas. Tampouco foram definidos critérios objetivos para justificar a contratação de plataformas privadas quando já existe uma infraestrutura pública nacional desenvolvida, mantida e continuamente aperfeiçoada pela União por meio do Compras.gov.br.

A existência de uma plataforma pública, desenvolvida e mantida com recursos do Governo Federal, altera a natureza desse debate. Fato é que o Brasil dispõe de infraestrutura tecnológica pública, gratuita e integrada ao PNCP, capaz de atender às necessidades dos entes federativos. Ainda assim, observa-se expressiva adesão de estados, municípios, consórcios públicos, câmaras municipais e autarquias a plataformas privadas que, para capturar o mercado público, oferecem funcionalidades adicionais, suporte técnico permanente, treinamentos, integração com sistemas administrativos e outros serviços destinados a facilitar a rotina dos gestores públicos.

Essa diversidade de modelos evidencia que a competição entre plataformas ocorre não apenas em razão da tecnologia empregada, mas também da forma de remuneração, da estratégia comercial adotada e dos serviços agregados oferecidos aos usuários.

Quadro 1 – Comparativo de valor entre as principais plataformas eletrônicas utilizadas pela administração pública brasileira.

Plataforma	Natureza Jurídica	Remuneração em R\$
Compras.Gov.Br	Pública (MGI)	Gratuita
e-licitações ⁶⁴	Sociedade de Economia Mista	195,00 1 mês 1.085,00 total 1 ano
Caixa Econômica ⁶⁵	Empresa Pública	Gratuita
BBMNet ⁶⁶	Privada (Associação sem fins lucrativos)	196,00 – 1 mês 742,00 – total 1 ano 155,00 – licitação única
Portal de Compras	Privada	165,00 – 1 mês 137,50 – mensalidade – 1 ano 129,00 – licitação única
BLL ⁶⁷	Privada (Associação sem fins lucrativos)	1,5% por lote ⁶⁸ limite de 600,00 567,00 por 90 dias 2.268,00 total por 1 ano

Fonte: Figura elaborada pelo Autor.

A análise comparativa demonstra que o mercado desenvolveu modelos econômicos bastante distintos para a exploração de uma atividade que desempenha uma função essencial à operacionalização das contratações públicas.

A inexistência de critérios normativos uniformes acerca da contratação, da governança e da remuneração dessas plataformas permitiu a consolidação de soluções tecnológicas com características significativamente diferentes, algumas das quais passaram a despertar uma crescente atenção dos órgãos de controle. Nesse contexto, a discussão deixa de se restringir à legalidade da cobrança de taxas para alcançar uma questão mais ampla: em que medida a infraestrutura digital das licitações deve submeter-se aos mesmos padrões de governança, transparência, competitividade e controle exigidos para os demais elementos que compõem o procedimento licitatório?

É justamente a partir dessa indagação que se compreende a recente evolução da atuação dos tribunais de contas, que passaram a deslocar o foco da análise da legalidade formal dos certames para a própria infraestrutura tecnológica responsável por sua realização, fenômeno que será examinado na seção seguinte.

64 Disponível em: <https://licitacoes-e2.bb.com.br/aop-inter-estatico/>. Acesso em: 02 jul. 2026.

65 Disponível em: <https://licitacoes.caixa.gov.br/sicve-web/public/view/portal/portal.jsf>. Acesso em: 02 jul. 2026.

66 Disponível em: <https://bbmnet.com.br/custos/>. Acesso em: 02 jul. 2026.

67 Disponível em: <https://bll.org.br/>. Acesso em: 02 jul. 2026.

68 Segundo o Regulamento do Sistema Eletrônico de Licitações, entende-se lote como “agrupamento de um ou mais itens que compõem os bens ou serviços demandados pelo Promotor em uma licitação”.

5. A EVOLUÇÃO DA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: DA CONTRATAÇÃO DA PLATAFORMA AO CONTROLE DA GOVERNANÇA DA INFRAESTRUTURA DIGITAL DAS LICITAÇÕES

A evolução da jurisprudência dos tribunais de contas demonstra uma significativa ampliação do objeto de fiscalização relacionado às plataformas eletrônicas utilizadas para a realização de licitações. Inicialmente, o debate concentrou-se na legalidade da contratação dessas soluções tecnológicas e na possibilidade de cobrança de taxas dos licitantes. Posteriormente, a análise passou a abranger os impactos econômicos decorrentes dos diferentes modelos de remuneração. Mais recentemente, os órgãos de controle passaram a reconhecer que a crescente predominância das plataformas privadas no mercado das compras públicas exige uma fiscalização muito mais ampla, envolvendo aspectos relacionados à competitividade, à transparência, à segurança da informação, à auditabilidade, à governança e à própria conformidade da infraestrutura tecnológica aos princípios constitucionais que regem a administração pública.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o Acórdão nº 2043/2021 representa um importante marco jurisprudencial ao reconhecer que a escolha da plataforma eletrônica não constitui uma decisão meramente operacional, mas uma opção administrativa sujeita aos princípios da motivação, da economicidade e da competitividade. Ao responder a uma consulta formulada pela Companhia de Habitação de Ponta Grossa, o tribunal afastou a possibilidade de contratação direta da plataforma sob o argumento de pequeno valor e afirmou que a administração deve realizar um estudo prévio das soluções tecnológicas existentes, considerando não apenas o aspecto financeiro, mas também a vantajosidade da contratação em relação às plataformas públicas disponibilizadas gratuitamente pelo Governo Federal.

Especial relevância possui o reconhecimento de que a utilização de plataformas privadas não configura uma solução de custo zero para a administração pública. Embora a remuneração seja suportada diretamente pelo licitante, o tribunal consignou que os custos de manutenção dessas plataformas são incorporados à estrutura de formação dos preços ofertados e, conseqüentemente, repercutem, ainda que de forma indireta, sobre o valor contratado pelo Poder Público. Trata-se de uma conclusão que rompe com o argumento amplamente difundido entre gestores públicos de que a contratação dessas plataformas seria financeiramente neutra para a administração. Ao reconhecer que o custo suportado pelos fornecedores tende a ser internalizado na proposta comercial, o tribunal introduziu um importante fundamento econômico para a análise da vantajosidade da contratação e da própria economicidade das licitações eletrônicas.

O precedente também reconheceu a existência de um mercado competitivo para a prestação desse serviço, afastando a hipótese de inexigibilidade de licitação para a con-

tratação de plataformas privadas. A partir dessa compreensão, consolidou-se o entendimento de que a escolha da infraestrutura tecnológica também deve observar os princípios gerais aplicáveis às contratações públicas, exigindo uma motivação adequada e um procedimento competitivo sempre que houver pluralidade de soluções disponíveis. Embora essa decisão não tenha produzido alterações significativas na prática administrativa dos entes paranaenses, lançou as bases para a evolução jurisprudencial posteriormente observada em outros tribunais de contas.

Em âmbito nacional, a discussão foi inicialmente aprofundada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1121/2023-Plenário, proferido em um processo de denúncia envolvendo pregões eletrônicos realizados com recursos federais. Na ocasião, o tribunal reconheceu que a cobrança de taxas dos licitantes não é, por si só, incompatível com o ordenamento jurídico, desde que observados os limites estabelecidos pelo artigo 5º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002. Entretanto, ressaltou que a administração deve demonstrar, em cada processo licitatório, que os valores cobrados se destinam exclusivamente ao ressarcimento dos custos de utilização e disponibilização do sistema, em um patamar compatível com as condições de mercado, afastando modelos remuneratórios potencialmente abusivos ou que possam configurar um requisito indireto de habilitação não previsto em lei.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) representa uma importante etapa seguinte dessa evolução. No Acórdão TC-0921/2024, posteriormente reafirmado pela Decisão nº 4832/2025, aquela Corte consolidou um entendimento no sentido de que a cobrança de taxas variáveis calculadas mediante um percentual incidente sobre o valor adjudicado não guarda qualquer relação com os custos efetivos de utilização da plataforma eletrônica. Segundo consignado pela relatora, os custos de operação do sistema possuem uma natureza essencialmente fixa, razão pela qual modelos remuneratórios baseados em uma comissão sobre o valor do contrato violam os princípios da razoabilidade e da ampla competição.

Com fundamento nesse entendimento, o TCE-ES determinou, cautelarmente, que unidades gestoras deixassem de instaurar novos procedimentos licitatórios em plataformas que adotassem uma cobrança variável dos licitantes e recomendou que a própria plataforma se abstinhasse de emitir cobranças dessa natureza relativamente aos contratos abrangidos pela decisão. Mais do que discutir a legalidade da cobrança, o tribunal passou a exigir dos gestores públicos a elaboração de um estudo técnico preliminar apto a demonstrar a vantajosidade da contratação de uma plataforma privada em comparação às alternativas públicas gratuitas disponíveis, introduzindo um elemento de governança até então pouco explorado pela jurisprudência.

O verdadeiro salto qualitativo da atuação do controle externo, entretanto, ocorreu

com o Acórdão nº 1507/2024-Plenário do Tribunal de Contas da União. Diferentemente dos precedentes anteriores, o objetivo do levantamento não se restringiu à análise da forma de remuneração das plataformas privadas. O tribunal promoveu um amplo diagnóstico do mercado nacional das plataformas eletrônicas utilizadas pelos entes subnacionais, identificando riscos relacionados ao ambiente mercadológico, às formas de contratação, aos modelos remuneratórios, ao ambiente normativo e regulatório, à arquitetura dos sistemas e às próprias regras de negócio implementadas pelos operadores privados.

Os achados do levantamento revelam uma mudança significativa do objeto de fiscalização. O tribunal identificou que as plataformas privadas movimentam uma parcela majoritária das licitações eletrônicas realizadas pelos entes subnacionais, operando um mercado bilionário praticamente desprovido de regulamentação específica, mecanismos permanentes de auditoria ou monitoramento quanto à aderência de seus modelos de funcionamento aos princípios constitucionais da administração pública. Também foram apontados riscos relacionados à segurança da informação, à proteção do sigilo das propostas, à transparência dos procedimentos, à auditabilidade das operações realizadas e à inexistência de mecanismos capazes de verificar se os valores cobrados dos usuários efetivamente correspondem aos custos de manutenção da infraestrutura tecnológica autorizados pela legislação.

Outro aspecto relevante refere-se ao reconhecimento de que a obrigatoriedade de contratação da plataforma escolhida pela administração constitui uma potencial cláusula de barreira ao acesso ao mercado das compras públicas. O fornecedor não possui liberdade para selecionar a solução tecnológica que pretende utilizar, sendo compelido a aderir ao sistema adotado pelo órgão licitante como condição para participar do certame. Sob essa perspectiva, o tribunal alertou para os possíveis impactos desse modelo sobre a política pública de incentivo à participação das microempresas e empresas de pequeno porte, uma vez que custos adicionais de ingresso podem comprometer a efetividade dos benefícios previstos na legislação de tratamento favorecido.

Essa evolução demonstra que os tribunais de contas deixaram de examinar apenas a regularidade formal da contratação de plataformas eletrônicas para assumir um papel ativo na fiscalização da governança de infraestrutura digital das contratações públicas. O foco deslocou-se da simples discussão acerca da cobrança de taxas para a análise sistêmica do funcionamento desse mercado, de seus incentivos econômicos, de seus impactos concorrenciais e da necessidade de mecanismos regulatórios capazes de assegurar que a infraestrutura tecnológica utilizada pela administração pública permaneça aderente aos princípios da legalidade, da competitividade, da economicidade, da transparência e da segurança jurídica.

6. CONCLUSÃO

Este artigo contribui para o debate sobre governança das contratações públicas digitais ao demonstrar que a infraestrutura tecnológica das licitações eletrônicas, historicamente tratada como questão meramente operacional, tornou-se objeto autônomo de governança pública e de fiscalização pelos tribunais de contas. Essa leitura conecta o direito das licitações à teoria da governança de infraestruturas críticas, evidenciando que a escolha da plataforma eletrônica repercute diretamente sobre a competitividade, a economicidade e a segurança jurídica das contratações públicas.

Da análise decorre um critério prático relevante para gestores e tribunais de contas: a contratação de plataformas privadas deve ser precedida de estudo técnico que demonstre sua vantajosidade em relação à infraestrutura pública gratuita disponível, sob pena de a ausência dessa motivação configurar risco à economicidade e à competitividade do certame. O estudo limita-se, contudo, ao exame documental e jurisprudencial da evolução recente do tema, sem incorporar dados quantitativos sobre o impacto efetivo dos diferentes modelos remuneratórios sobre o valor final das contratações, o que recomenda pesquisas futuras de caráter empírico, capazes de mensurar esse efeito em diferentes entes federativos.

Em síntese, no contexto da administração pública digital, controlar as compras públicas significa também controlar a infraestrutura tecnológica em que elas se realizam, de modo que o aperfeiçoamento do regime jurídico das plataformas eletrônicas constitui etapa necessária para que a transformação digital das contratações públicas continue promovendo eficiência sem afastar os princípios constitucionais que legitimam a atuação da administração pública.

REFERÊNCIAS

ACHE, Andrea. **A lei de licitações e contratos: visão sistêmica planejamento e seleção do fornecedor**. Guarulhos, SP: Format Comunicação Gráfica e Editora, 2022.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 1121/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 1507/2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 2154/2023 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 2916/2025 – Plenário.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Nota Técnica nº 2556/2023/CGU-MA**.

ESPÍRITO SANTO. **Tribunal de Contas do Estado**. Acórdão TC-0921/2024.

ESPÍRITO SANTO. **Tribunal de Contas do Estado**. Acórdão nº 1015/2025.

ESPÍRITO SANTO. **Tribunal de Contas do Estado**. Decisão nº 4832/2025. Processo TC 5520/2025.

FENILLI, Renato. **Governança em aquisições Públicas. Teoria e Prática à Luz da Realidade Sociológica**. Niterói, RJ: Editora Impetus, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo/SP: Revista dos Tribunais, 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. Curitiba/PR: Zênite, 2008.

PARANÁ. **Tribunal de Contas do Estado**. Acórdão nº 2043/2021 – Tribunal Pleno. Processo nº 273240/20.

PARANÁ. **Tribunal de Contas do Estado**. Acórdão nº 497/2025.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Contas do Estado**. Acórdão nº 15300/2023.

SOUZA, Kleberson Roberto de. Como combater desperdício no setor público: gestão de riscos na prática. Belo Horizonte/MG: Fórum, 2022.

PIAUÍ. **Tribunal de Contas do Estado**. Processo TC 004158/2023. Relatório de Auditoria sobre plataformas eletrônicas de licitação.

CONHEÇA OS AUTORES

PROVIMENTO DERIVADO E DESVIO DE FUNÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E APLICAÇÃO ÀS CARREIRAS DE ESTADO

Anderson Tiago Ferreira Santos Sampaio - Auditor de Controle Externo do TCE-MG. Mestre em Droit Public des Affaires (Université Toulouse 1 Capitole). Especialista em Direito Administrativo, Empresarial e Compliance. Bacharel em Direito e Letras Francês (Universidade Federal do Estado de Minas Gerais)

asampaio@tce.mg.gov.br

DO DÉFICIT DE EFETIVIDADE À REGULAÇÃO RESPONSIVA: A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO COMO PILAR PARA A GOVERNANÇA MUNICIPAL

José Anderson Souza de Salles - Auditor de Controle Externo e Advogado. Presidente da AudTCERN. Bacharel em Direito e Ciências Contábeis. Mestre em Direito Constitucional. Possui MBA em Controladoria e Finanças e especializações em Direito Administrativo e Direito Processual Civil. CV: <http://lattes.cnpq.br/6517783625140777>

AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO BRASILEIRO: OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO TECNOLOGIA INSTITUCIONAL DE ENFORCEMENT À LUZ DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Leonardo Jorge Victor Nascente Ferreira - Auditor de controle externo do TCE/RS, Técnico em processamento de dados, Especialista em administração pública e gestão de cidades e Mestre em desenvolvimento regional pela Unijuí.

A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA SOB MÚLTIPLAS RÉGUAS: FRAGMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E LIMITES DA COMPARABILIDADE

Rogério Ribeiro - Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB), graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Auditor de Controle Externo e atualmente Secretário de Macroavaliação da Gestão Pública no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). E-mail: rribeiro@tc.df.gov.br

Reinaldo Alencar Domingues - Doutorando em Administração Pública no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Política Comparada e em Administração Pública, ambos pela Universidade de Brasília (UnB). Auditor de Controle Externo e atualmente Diretor da Divisão de Avaliação de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). E-mail: reinaldo.alencar@tc.df.gov.br

Lais Braga Cordeiro Aquino - Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e graduada em Direito (UnB). Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). E-mail: laisbca@tc.df.gov.br

Suylan de Almeida Midlej e Silva - Doutora em Sociologia, professora dos programas de Pós-Graduação em Administração e Pós-Graduação Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília (UnB).

INFORMAÇÃO NA ORIGEM: DEPENDÊNCIA E FRAGILIDADE DOS DADOS DO JURISDICIONADO NO PLANEJAMENTO DAS AUDITORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Monica Garcia Nardoni - Mestre em Gestão e Políticas Públicas IDP/SP – Auditora Pública Externa TCE MT. <https://orcid.org/0009-0001-0315-8706>

ALÉM DA CONFORMIDADE: O MODELO MAEC COMO UM INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE GOVERNAMENTAL

Nathiane Oliveira Celedônio Macedo de Andrade - Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Doutoranda em Ciências Empresariais e Sociais – UCES. E-mail: Nathiane.andrade@tce.ce.gov.br

Samuel Leite Castelo - Professor Adjunto do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra, com pós-doutorado em Ciências Contábeis pela UFPB. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9972-6466>. E-mail: samuel.castelo@tce.ce.gov.br

AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Asthar Moraes de Azevedo - Possui graduação em Administração de Empresas pela UCSAL. Mestre em Administração pela UNIFACS. Auditor de Controle Externo e Presidente da AudTCM/BA.

Josival de Cristo Santos - Possui graduação em Direito pela Universidade Católica do Salvador - UCSAL e Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS. Pós graduado em Contabilidade Pública pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Professor de Direito Financeiro do curso de pós-graduação em Direito Público Municipal da Universidade Católica do Salvador - UCSAL. Auditor de Controle Externo do TCM.

A EXCEPCIONALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: UMA RELEITURA DOGMÁTICA DO CONTROLE EXTERNO E SUAS REPERCUSSÕES PARA A MATURIDADE INSTITUCIONAL

Renan Coelho de Oliveira - Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, ORCID 0009-0003-0948-7310.

LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS: CICLO DE VIDA, LOGÍSTICA REVERSA E O PODER SANCIONADOR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Jorge Lobo - Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA); Doutorando em Direito (Law and Economics).

QUEM CONTROLA AS COMPRAS PÚBLICAS? O IMPACTO DAS PLATAFORMAS PRIVADAS NA INFRAESTRUTURA INVISÍVEL DAS LICITAÇÕES E SEUS REFLEXOS SOBRE A COMPETITIVIDADE, A ECONOMICIDADE E A SEGURANÇA JURÍDICA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Flávia Geórgia Quaesner Toledo - Auditora de Controle Externo TCE/PR. Advogada. Especialista em Gestão Pública (FGV), Licitações e Contratos Administrativos (Policivitas), Direito Civil e Empresarial (PUC/PR) e Direito Comercial Internacional (Faculdade de Direito Curitiba).



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

Telefone: (71) 3115-4576 | Site: www.irbcontas.org.br

Endereço Sede:

Edifício ION. SGAN 601, Bloco H, Sala 50/71, Térreo – Asa Norte, Brasília – DF CEP: 70.830-018

Endereço Subsede:

Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Ed. Cons. Joaquim Batista Neves, nº495, Plataforma 05, Avenida 4 Centro Administrativo da Bahia - CEP: 41745-002 - CAB Salvador/BA





**Instituto
Rui Barbosa**
A Casa da Constituição do Brasil



TCEMG
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



9º CONACON
CONGRESSO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE
EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL