

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3206

**TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO: FISCAL OU ARQUITETO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS? UMA
ANÁLISE DESCRITIVA DAS
AUDITORIAS OPERACIONAIS DO
TCU NO PERÍODO 2018-2023**

**BERNARDO ABREU DE MEDEIROS
WANDA CLAUDIA GALLUZZI NUNES
ISABELLA DE ARAUJO GOELLNER**

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:
FISCAL OU ARQUITETO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS? UMA ANÁLISE DESCRITIVA
DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS DO
TCU NO PERÍODO 2018-2023¹**

**BERNARDO ABREU DE MEDEIROS²
WANDA CLAUDIA GALLUZZI NUNES³
ISABELLA DE ARAUJO GOELLNER⁴**

1. Agradecemos a atenta leitura e as considerações de Thiago Araújo e Paula Nazareth, eximindo-os de qualquer falha no texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: bernardo.medeiros@ipea.gov.br.

3. Assistente de pesquisa pleno na Diest/Ipea. *E-mail*: wanda.nunes@ipea.gov.br.

4. Professora na Secretaria de Estado e Educação do Distrito Federal (SEEDF) e doutoranda em educação no programa de Políticas Públicas e Gestão da Educação da Universidade de Brasília (Poge/UnB). *E-mail*: isabella.goellner@gmail.com.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministro Bruno Moretti

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2026

Medeiros, Bernardo Abreu de

Tribunal de Contas da União : fiscal ou arquiteto de políticas públicas? Uma análise descritiva das auditorias operacionais do TCU no período 2018-2023 / Bernardo Abreu de Medeiros, Wanda Claudia Galluzzi Nunes, Isabella de Araujo Goellner. – Brasília, DF: Ipea, 2026.

38 p.: il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3206).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Tribunal de Contas da União. 2. Auditoria Operacional. 3. Controle Externo. 4. Políticas Públicas. 5. Accountability. I. Nunes, Wanda Claudia Galluzzi. II. Goellner, Isabela de Araujo. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 657.835

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

MEDEIROS, Bernardo Abreu de; NUNES, Wanda Claudia Galluzzi; GOELLNER, Isabella de Araujo. **Tribunal de Contas da União: fiscal ou arquiteto de políticas públicas?** Uma análise descritiva das auditorias operacionais do TCU no período 2018-2023. Brasília, DF: Ipea, maio 2026. 38 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3206). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3206-port>

JEL: H83.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE AUDITORIA.....	8
3 O TCU E AS AUDITORIAS.....	11
4 A IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS PELO TCU	12
5 METODOLOGIA DE ANÁLISE	15
6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	18
6.1 Duração das auditorias operacionais.....	18
6.2 Caracterização das auditorias operacionais por aspecto temático	21
6.3 Quantidade de deliberações por auditoria	24
6.4 Evolução das médias das deliberações do tipo “determinação” e “recomendação”	27
6.5 Quantidade e tipo de deliberações por relator	29
7 CONCLUSÃO	31
REFERÊNCIAS	34
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	38

SINOPSE

O estudo analisa empiricamente as auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre 2018 e 2023, buscando compreender seu papel na governança pública brasileira. Os resultados indicam que o TCU tem privilegiado as deliberações sugestivas – recomendações – em detrimento das impositivas, o que revela uma postura mais cooperativa e menos intervencionista na relação com a administração pública. Com duração média de 22 meses, as auditorias demonstram elevada complexidade técnica e ampla abrangência temática, confirmando o potencial do tribunal como fonte qualificada de informação para o aperfeiçoamento de políticas públicas. Embora o TCU não atue como substituto da gestão, sua crescente influência e a indefinição entre funções fiscalizadoras e propositivas levantam debates sobre os limites constitucionais e o equilíbrio entre controle e cooperação institucional.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; auditoria operacional; controle externo; políticas públicas; *accountability*.

1 INTRODUÇÃO

Este texto para discussão analisa as auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no período de 2018 a 2023, a partir de uma questão central nos debates contemporâneos sobre políticas públicas: qual é o papel dos órgãos de controle na conformação da atuação estatal e na melhoria da qualidade do gasto público?

É amplamente reconhecido que tais instituições exercem papel fundamental na promoção da transparência e da responsabilização na gestão pública (Pollitt *et al.*, 2008). Embora historicamente tenham surgido com a função de supervisionar a aplicação de recursos públicos, sua atuação se expandiu nas últimas décadas, passando a incluir também a busca por maior eficiência administrativa e a prevenção de práticas de corrupção.

A evolução das instituições de controle reflete os diferentes contextos históricos e institucionais nos quais foram inseridas (Posner e Shahan, 2014). Desde as experiências europeias do século XIX até a criação de tribunais de contas e agências fiscalizadoras autônomas, seu desenvolvimento está atrelado não apenas ao aprimoramento da fiscalização, mas também à consolidação de modelos mais robustos de *accountability* (Pollitt e Summa, 1997).

Nesse cenário, o conceito de *accountability* ultrapassa a ideia de mera transparência formal, assumindo papel central na qualidade da democracia. A partir da segunda metade do século XX, especialmente na América Latina em processo de redemocratização, a *accountability* ganha relevância como elemento essencial das democracias contemporâneas (Peruzzotti e Smulovitz, 2006; Mainwaring e Welna, 2003; O'Donnell, 2017a). Para Borowiak (2011), sua ausência compromete a própria governança democrática, que pode se converter em autoritarismo.

O fim dos regimes autoritários nos anos 1980 trouxe consigo, notadamente na América Latina, a frustração com os limites das novas democracias, marcadas por escândalos de corrupção e má gestão. Ainda que tenham adotado os fundamentos institucionais de uma poliarquia (Dahl, 2012; O'Donnell, 2017a),¹ a fragilidade estrutural dessas democracias evidenciou a urgência de aprofundar o debate sobre mecanismos efetivos de *accountability*.

1. Poliarquia, como aqui tratado, é um conceito que descreve formas reais de democracia representativa com significativo grau de inclusão política. Trata-se de um modelo observável, que se aproxima do ideal democrático sem necessariamente alcançá-lo por completo. Envolve eleições livres, liberdade de expressão, participação ampla e instituições estáveis.

TEXTO para DISCUSSÃO

Para que esta seja de fato eficaz, é necessário que existam instituições com autoridade e capacidade concreta de fiscalização e sanção. Mais do que se concentrarem em formalidades legais, requer-se que tais instituições exerçam poder real, assegurando relações de controle mútuo – tanto dentro da clássica separação de poderes quanto por meio de órgãos autônomos, como os tribunais de contas e os ministérios públicos (O'Donnell, 2017b). Ademais, essas entidades não operam isoladamente. Em diversas experiências internacionais, elas compõem redes de interação e complementaridade – as chamadas “redes de *accountability*” (Suzuki, 2004).

No contexto brasileiro, os tribunais de contas ocupam posição estratégica dentro dessas redes. Com *status* constitucional, o TCU se destaca como a instituição superior de controle (ISC)² em âmbito federal. Sua trajetória reflete uma transformação alinhada às tendências globais: do modelo tradicional, centrado na legalidade dos atos administrativos, tem se voltado para uma atuação orientada ao desempenho e à efetividade da gestão pública. Essa mudança se consolida no Brasil especialmente a partir da década de 1980, com a introdução das auditorias operacionais, previstas expressamente pela Constituição de 1988 (CF/1988). Trata-se de um instrumento que responde às novas demandas por controle e eficiência na administração pública.

Como destacam Medeiros, Goellner e Koga (2023), as competências do TCU constam da ordem constitucional brasileira desde o século XIX, abrangendo, entre outras atribuições, a emissão de pareceres sobre as contas do presidente da República, o julgamento de gestores públicos e o registro de atos de pessoal. A CF/1988, no entanto, inovou ao prever expressamente a possibilidade de realização de auditorias operacionais, que podem ser iniciadas de ofício ou por provocação externa.

É nesse contexto que se insere este estudo, cujo objetivo é examinar a atuação do TCU em auditorias operacionais realizadas entre 2018 e 2023, com base na sistematização de dados públicos. Busca-se compreender suas principais características, tais quais delineadas na prática pelo tribunal, em especial se tais auditorias têm potencialmente influenciado o desenho e a implementação de políticas públicas no país. A ênfase da discussão se centra na natureza – vinculante ou não – das deliberações do tribunal nesse campo. Trata-se, em última instância, de refletir sobre o protagonismo do TCU nas políticas públicas a partir das lentes das auditorias operacionais.

O texto está estruturado em sete seções. Após esta introdução, a segunda seção apresenta um panorama internacional sobre conceitos e modelos de auditoria. A terceira

2. O termo “superior” não implica posição hierárquica acima dos demais poderes ou instituições, mas posição central e estratégica no sistema de controle externo do Estado.

contextualiza o caso brasileiro, com foco nas modalidades adotadas pelo TCU. A quarta seção dedica-se especificamente às auditorias operacionais. A quinta descreve a metodologia da pesquisa, enquanto a sexta apresenta os resultados. Por fim, a sétima seção reúne as considerações finais do trabalho.

2 A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE AUDITORIA

O escopo de atuação das instituições de controle passou por profundas transformações ao longo do tempo. A literatura especializada aponta para uma mudança de paradigma tanto quantitativa quanto qualitativamente, marcando a transição de auditorias centradas em aspectos meramente formais para abordagens voltadas à avaliação do desempenho governamental – um dos pilares da *accountability* contemporânea (Pollitt *et al.*, 2008).

Um exemplo emblemático dessa evolução é o Government Accountability Office (GAO), principal órgão de controle dos Estados Unidos, criado em 1921. Como destacam Posner e Shahan (2014), a atuação do GAO pode ser compreendida em três fases ou “gerações” distintas, que refletem transformações profundas em seus modelos de auditoria ao longo do tempo.

Na primeira geração, o GAO atuava prioritariamente com foco na revisão *ex ante* das operações governamentais, assegurando a conformidade legal dos atos administrativos. Contudo, à medida que o Estado expandiu suas funções e a administração pública se tornou mais complexa, esse modelo revelou-se insustentável: o crescente volume de transações inviabilizava a análise individualizada e prévia de cada ato.

Diante desse novo contexto, emergiu uma segunda geração, que se consolidou entre o fim dos anos 1940 e o final da década de 1960. Nesse período, o foco das auditorias deslocou-se para o exame financeiro, voltado à verificação da conformidade dos gastos públicos com critérios previamente definidos. Diferentemente da abordagem anterior, em que se revisava cada operação isoladamente, essa nova perspectiva passou a adotar parâmetros gerais de fiscalização.

Tal transição provocou duas mudanças centrais. Primeiro, o controle deixou de ser preventivo e passou a ocorrer *a posteriori*. Segundo, parte significativa da responsabilidade de fiscalização foi transferida do controle externo – exercido por entidades independentes – para o controle interno, conduzido por agentes das próprias instituições ou esferas auditadas. Ainda que o critério principal de avaliação continuasse sendo a legalidade das finanças públicas, o escopo de análise tornou-se mais amplo, contemplando fluxos financeiros em sua totalidade, e não apenas transações específicas (Pollitt e Summa, 1997).

TEXTO para DISCUSSÃO

A terceira geração surgiu no final dos anos 1970, com a introdução gradual das auditorias de desempenho – também chamadas de auditorias operacionais ou de *performance*. Essa mudança refletiu a incorporação de novos critérios de avaliação, como eficiência, eficácia e economicidade, indo além da mera conformidade legal. Tal evolução esteve alinhada às reformas gerenciais no setor público, que buscavam melhorar os resultados da administração pública.

Dois fatores impulsionaram essa transformação: de um lado, a agenda reformista voltada à modernização da gestão; de outro, o crescente ceticismo da sociedade em relação à atuação dos governantes, típico do período. Esse contexto gerou uma demanda crescente por *accountability*, fenômeno que alguns autores descrevem como uma verdadeira “explosão do controle” – ou, mais especificamente, uma “explosão das auditorias” (Medeiros, 2022).

As auditorias de desempenho, nesse cenário, passaram a realizar avaliações mais amplas sobre políticas, programas e instituições governamentais, com o objetivo de verificar se estavam sendo conduzidos de forma econômica, eficiente e efetiva (Pollitt *et al.*, 2008). Essa abordagem não eliminou as funções tradicionais de controle, mas as complementou, exigindo do auditor uma *expertise* diferenciada, métodos flexíveis e planejamento técnico refinado.

Como observa Bonollo (2013), os órgãos de controle deixaram de atuar exclusivamente como *watchdogs* – cães de guarda vigilantes – e passaram também a exercer o papel de *sheepdogs* – cães pastores –, orientando e aconselhando os gestores públicos. A auditoria de desempenho, portanto, inaugura um modelo mais dinâmico de controle, que alia fiscalização à promoção de melhorias na gestão pública, sem perder de vista as atribuições clássicas de verificação orçamentária e financeira.

Trata-se de um fenômeno global, ainda que esta modalidade de auditoria possa assumir contornos e formas de institucionalização distintos. Há, no entanto, normativos e orientações internacionais que norteiam a atuação das ISCs com relação às auditorias de desempenho, especialmente a partir de princípios. A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai)³ (Intosai, 2019) sistematiza esses princípios no decálogo apresentado no quadro 1.

3. A Intosai é uma organização que reúne instituições de controle público em todo o mundo. Fundada em 1953, sua missão é promover a cooperação e o intercâmbio de informações entre as entidades fiscalizadoras, visando melhorar a eficácia e a eficiência da auditoria pública, instituindo diretrizes para balizar a atuação dessas entidades.

QUADRO 1**Dez princípios aplicáveis às auditorias de desempenho**

Princípio	Descrição
1. Definição clara do objetivo da auditoria	É fundamental que o foco esteja na fiscalização da aplicação dos princípios da economicidade, eficácia e eficiência.
2. Abordagem orientada para resultados	A auditoria deve concentrar-se na identificação de problemas e na análise de sistemas.
3. Escolha de critérios adequados	Os critérios utilizados devem ser compatíveis com as questões de auditoria e relacionados aos princípios que estão sendo avaliados.
4. Manejo dos riscos da auditoria	É essencial avaliar se as conclusões obtidas são corretas e completas, minimizando riscos.
5. Comunicação eficaz	Manter uma comunicação adequada com as entidades auditadas e outras partes interessadas é crucial para o sucesso do processo.
6. Definição da equipe de auditoria	A composição da equipe deve ser feita com base nas competências específicas necessárias para a realização da auditoria.
7. Postura receptiva e inovadora	É importante que a equipe adote uma atitude aberta à inovação, sem renunciar ao ceticismo profissional.
8. Controle da qualidade	Deve-se garantir a qualidade dos procedimentos executados e dos relatórios elaborados.
9. Atenção à materialidade dos achados	Os achados de auditoria devem ser avaliados tanto sob o aspecto financeiro quanto social e político, visando agregar o maior valor possível aos resultados.
10. Documentação completa	A auditoria deve ser acompanhada de uma documentação que contenha informações suficientes para que outros profissionais possam compreendê-la detalhadamente.

Fonte: Intosai (2019).

Elaboração dos autores.

Esses princípios, quando aplicados de forma integrada, buscam assegurar a eficácia e a credibilidade das auditorias de desempenho, contribuindo para a melhoria contínua da gestão pública.

Atualmente, a maioria das democracias desenvolvidas do Ocidente adota a auditoria de desempenho – e os países em desenvolvimento também foram encorajados a implementar essa prática (Pollitt e Summa, 1997). Todavia, ao analisar a evolução deste modelo de fiscalização, deve-se ter em mente que sua crescente relevância não implica, como apontado, o abandono dos controles tradicionais. Na verdade, hoje, a maioria das instituições de *accountability* realiza uma combinação dos três tipos de auditoria já

TEXTO para DISCUSSÃO

sedimentados no setor público: aquelas de demonstrações financeiras, as de conformidade e as de desempenho/*performance*/operacionais (Posner e Shahan, 2014).

3 O TCU E AS AUDITORIAS

O TCU tem a missão, tal qual formulada pela própria Corte, de aprimorar a administração pública em benefício da sociedade, por meio do controle externo (Brasil, 2011). Sua origem remonta ao ano de 1890, quando foi criado pelo Decreto nº 966-A/1890, por iniciativa de Rui Barbosa.⁴ Desde então, o TCU tem consolidado seu papel entre as mais importantes instituições nacionais, tendo se fortalecido substancialmente a partir da CF/1988, que reforçou suas competências com abrangência e redação minuciosa: além da responsabilidade de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União, o texto adicionou expressamente a competência “operacional”, aqui recebida como expressão para designar a avaliação de desempenho.

Antes disso, desde 1967, o texto fundamental já previa a atividade de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes, permitindo ao Tribunal de Contas realizar inspeções quando julgasse necessário, mas ainda adotava como objeto de análise apenas as demonstrações contábeis remetidas pelos órgãos e entes fiscalizados. O acompanhamento da execução dos programas de trabalho e a avaliação dos resultados alcançados pelos gestores ficava a cargo do próprio controle interno, exercido pelo Poder Executivo.

Pessanha (2003) destaca que, apesar das determinações constitucionais, o modelo institucional vigente à época era marcado por frequentes episódios de “fuga ao controle”, fenômeno que comprometia a abrangência e a efetividade da atuação dos órgãos de fiscalização, em especial do Tribunal de Contas. Essa evasão institucional era viabilizada por meio de normas infraconstitucionais restritivas, ambíguas ou contraditórias, muitas vezes editadas sob a forma de decretos-leis, que acabavam por excluir determinadas entidades públicas – como empresas estatais – do alcance do controle externo (Pessanha, 2003).⁵ Como consequência, não foram poucas as ocasiões em que as competências constitucionais do Tribunal de Contas foram esvaziadas por normas infralegais, reduzindo sua atuação a um papel essencialmente formal ou simbólico, desprovido de efetividade prática.

4. Para uma revisão mais detalhada do histórico da criação do TCU e seu desenvolvimento, conferir Medeiros (2022).

5. A expressão “fuga ao controle” foi cunhada por José Régis Marques para nomear os obstáculos legais que dificultam o exercício da fiscalização, seja pela resistência dos agentes públicos em prestar contas, seja pela prestação de informações incompletas, distorcidas ou imprecisas, frequentemente amparadas por dispositivos legais mal formulados ou deliberadamente falhos (Marques, 1982).

A grande inovação trazida pelo constituinte de 1987/1988 reside assim na ampliação e reafirmação dos parâmetros de controle já vigentes, de modo a blindar suas competências de estratégias evasivas, combinada com a inclusão do parâmetro de desempenho entre as atribuições do TCU.

De toda forma, ainda no início dos anos 1980, o tribunal, de modo experimental, já começara a realizar análises de eficiência da gestão pública por meio de “auditorias programáticas”, inspirado no enfoque dos “três Es” (economia, efetividade e eficiência), que o *new public management* (NPM) então preconizava.⁶⁷

No texto constitucional de 1988, o art. 70 sedimentou os parâmetros da economicidade e da legitimidade como critérios da atividade fiscalizatória – ao lado da legalidade –, o que expandiu de forma substantiva o campo de atuação da Corte de Contas (Brasil, 1988). A legitimidade se refere à adequação a princípios gerais que norteiam a administração e a economicidade implica uma análise entre meios e fins, minimizando os custos para a consecução das atividades estatais. A abordagem operacional ganhou, assim, outra dimensão de relevância e institucionalidade, ao ser explicitamente incorporada às espécies fiscalizatórias, constitucionalizando então, de forma indireta, o parâmetro dos “três Es”.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS PELO TCU

O perfil das auditorias operacionais no TCU é consolidado por diversos normativos de naturezas distintas. Para além da lei orgânica da instituição (Lei nº 8.443/92), documentos internos também tratam do tema, a começar pelo regimento interno (Brasil, 2011) e o *Manual de auditoria operacional* (Brasil, 2020a), passando ainda por resoluções⁸ e documentos técnicos.⁹

6. A expressão *new public management*, criada por Christopher Hood nos anos 1990, remete a um conjunto de reformas na gestão pública que começou a ser desenvolvido nos anos 1970, especialmente sob os governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Essas reformas, com raízes anglo-saxônicas, se espalharam globalmente, sendo adotadas em diferentes contextos e ritmos, principalmente por partidos conservadores e neoliberais, além de terem se verificado algumas colaborações com partidos social-democratas. O NPM busca transformar a gestão pública de um modelo burocrático em um modelo gerencial.

7. Para mais informações, acessar: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>. Acesso em: 23 maio 2025.

8. Como, por exemplo, a Resolução TCU nº 315, de 22 de abril de 2020, que dispõe sobre a elaboração de deliberações nos processos da Corte de Contas (Brasil, 2020c).

9. A exemplo do *Referencial de controle de políticas públicas* (Brasil, 2020b).

TEXTO para DISCUSSÃO

A auditoria operacional é, essencialmente, uma análise comparativa entre uma situação encontrada, isto é, uma “condição”, e um parâmetro ideal estabelecido, denominado “critério”. Quando a situação encontrada supera o padrão, existe uma “boa prática”. Quando ela não alcança o padrão, existe um “achado de auditoria”, isto é, uma prática administrativa que demandaria atuação estatal no sentido de seu aperfeiçoamento ou correção.

Este tipo de fiscalização favorece de modo especial a avaliação de políticas públicas, pois possibilita um exame objetivo e sistemático de evidências destinado a produzir análises independentes de desempenho, inclusive de programas, projetos e atividades (Galluzzi, 2006). Dessa forma, o TCU vem exercendo importante influência nessa seara, funcionando, graças a suas atribuições e particular *expertise*, como fonte qualificada de informação para a burocracia federal na implementação de políticas públicas nacionais.

Tal atuação não é isenta de críticas, principalmente quanto a possíveis restrições impostas pelo tribunal à discricionariedade e autonomia dos gestores. As consequências desse fenômeno não são, tampouco, negligenciáveis: o eventual reposicionamento do órgão de controle em relação à liderança política, detentora tradicional da prerrogativa de tomar decisões sobre as escolhas prioritárias de determinada sociedade, traria desequilíbrio a essa relação, permitindo que um ator não eleito – o Tribunal de Contas – passasse a definir temas com implicações políticas, funcionando assim como “paralegisador”, atuação de duvidosa decorrência do texto constitucional.

Nesse cenário, deve-se ter em vista que a entidade controladora moldada pelo texto constitucional resulta do anseio por mais racionalidade e por resultados efetivos dos gastos públicos, porém padece de maior clareza quanto à própria concepção de controle externo que se pretendia adotar (Medeiros, 2022). Consequentemente, diversas questões relacionadas à sua atuação foram deixadas em aberto, sendo supridas no plano infraconstitucional por normativos de diversas espécies e hierarquias. Tal falta de clareza atinge, entre outros aspectos, a cogência das deliberações emitidas nas auditorias operacionais. As implicações desse fenômeno são importantes, na medida em que afetam diretamente pessoas físicas e jurídicas sob a jurisdição do tribunal.

Deliberações do TCU – pronunciamentos de seus órgãos decisores em matéria de competência da instituição – podem assumir, como visto, diversos formatos, inclusive o de acórdão (Brasil, 2011).¹⁰ Os elementos essenciais das deliberações são o relatório, contendo as conclusões da equipe de fiscalização e suas respectivas chefias, a manifestação do Ministério Público junto ao tribunal, a fundamentação com que o

10. Art. 67 do Regimento Interno.

relator analisa as questões de fato e de direito, e o dispositivo, no qual o ministro relator efetivamente se pronuncia sobre o mérito do processo.

Nas auditorias, as deliberações comumente se dividem em “determinações” e “recomendações”. Determinação é uma deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas, com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares (Brasil, 2020c).¹¹ Por seu turno, as recomendações são deliberações de natureza colaborativa que apresentam ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo (Brasil, 2020c).¹² As determinações, portanto, seriam deliberações de caráter impositivo e, dessa forma, denotariam uma atuação mais incisiva da Corte de Contas. Há ainda a figura da “ciência”, em que o tribunal apenas científica o órgão/ente controlado quanto à ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigem providências concretas e imediatas (Brasil, 2020c).¹³ Não há clareza quanto aos critérios distintivos entre determinação ou ciência no que se refere à urgência ou não de saneamento das irregularidades verificadas.

A adoção de conceitos abertos na definição desses institutos parece gerar certa confusão normativa, o que compromete a precisão e a diferenciação entre eles, com efeitos diretos sobre a obrigatoriedade ou não de implementação das respectivas ações pelos seus destinatários. A par disso, alguns autores consideram que o TCU não teria competência para, no âmbito da fiscalização operacional, formular comandos e, menos ainda, sanções aos entes fiscalizados, o que constituiria uma invasão à discricionariedade dos gestores (Tristão, 2019). Segundo esse entendimento, o próprio tribunal oscilaria entre uma postura mais cooperativa, capaz de fornecer instrumentos de melhoria para a gestão, e outra, mais interventiva, que lhe permitiria modelar políticas públicas por meio de determinações e aplicação de sanções.

Outros autores entendem como positivas as determinações e recomendações das cortes de contas, considerando-as “provimentos programantes” exarados com base no art. 71, inciso IX, da CF/1988, os quais abrem espaço para diálogos institucionais e representam uma das principais contribuições do Tribunal de Contas na divisão de funções estatais (Heller, 2019).

Há ainda aqueles que identificam, de maneira complementar, a Corte de Contas como fonte de informações relevantes para a burocracia federal na formulação de

11. Art. 2º, inciso I da Resolução nº 315/2020.

12. Art. 2º, inciso III da Resolução nº 315/2020.

13. Art. 2º, inciso II da Resolução nº 315/2020.

TEXTO para DISCUSSÃO

políticas públicas. Estudos realizados constataram uma mobilização preponderante desses atores no atendimento a demandas dos entes controladores, levando a crer que os critérios por eles utilizados na construção dessas políticas são frequentemente intermediados pela validação dos auditores (Koga *et al.*, 2021). O modo como essa fonte informacional atua – se de forma cogente ou apenas cooperativa – tem implicações importantes sobre o tipo de influência que o TCU impõe sobre os gestores e, em última análise, sobre o desenho e a execução de políticas públicas no país.

De todo modo, parece clara a falta de nitidez – tanto nos normativos internos do tribunal quanto na prática observada na condução das auditorias operacionais – quanto aos critérios e fundamentos que orientam o TCU na decisão de encaminhar suas conclusões sob a forma de determinações, com caráter vinculante, ou de recomendações, de natureza meramente sugestiva (Medeiros, 2022).

Na tentativa de contribuir para elucidar esse aspecto da atuação da Corte de Contas, este trabalho buscou amparo em dados quantitativos – especialmente de registros administrativos do tribunal e do teor de seus acórdãos –, a fim de obter um resultado abrangente e ilustrativo das deliberações emitidas em auditorias operacionais. Trata-se de estratégia descritiva, buscando jogar luz sobre um conjunto de processos tidos, segundo os critérios próprios do TCU, como operacionais, objetivando uma melhor compreensão dessa competência constitucional em termos abrangentes.

Essa é uma abordagem inovadora, na medida em que a grande maioria das análises realizadas sobre a instituição baseia-se em estudos de caso ou em tentativas de se isolar a competência operacional em aproximações vagas, fundadas em relatórios institucionais do órgão ou palavras-chave. Isso se dá, essencialmente, em função dos obstáculos para um exame extensivo da produção do TCU: as dificuldades de acesso aos autos integrais das auditorias, a falta de padronização formal das deliberações emitidas e a complexidade e especificidade da matéria abordada.

5 METODOLOGIA DE ANÁLISE

Para a obtenção do panorama pretendido, inicialmente foi realizado o recorte temporal, tendo sido selecionado o período 2018-2023 como foco de estudo. O corte inicial em 2018 deve-se não apenas a limitações inerentes à pesquisa, como cronograma e custeio, mas também ao aprimoramento gradual dos registros administrativos do tribunal, tendo os registros de sua atuação nos anos anteriores apresentado relevantes ruídos ou inconsistências.

Obteve-se assim, mediante diversos requerimentos fundados na Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011), a lista dos processos de auditorias operacionais

abertos no período. Em seguida, foram identificadas, entre as informações acessíveis publicamente, variáveis que pudessem oferecer maior compreensão das auditorias operacionais e, também, indícios de seu potencial impacto no âmbito das políticas públicas no Brasil, definindo-se, finalmente, os atributos a serem analisados, conforme o quadro 2.

QUADRO 2

Variáveis da análise

	Variáveis
1	Duração das auditorias operacionais
2	Caracterização das auditorias operacionais por aspecto temático
3	Quantidade de deliberações por auditoria
4	Evolução das médias das deliberações do tipo “determinação” e “recomendação”
5	Quantidade e tipo de deliberação por relator

Elaboração dos autores.

Algumas ressalvas quanto ao trabalho desenvolvido merecem registro, especialmente com relação à dificuldade de acesso a certos aspectos da atuação do TCU no âmbito das auditorias operacionais. A primeira delas refere-se à própria coleta de dados no portal da instituição: embora seja possível acessar o conjunto das auditorias operacionais realizadas em determinado período mediante ferramentas de busca, há aparentes lacunas ou falhas de cadastramento, como a discrepância entre informações na página de cadastro e na página dos respectivos acórdãos, mesmo naquelas auditorias realizadas a partir de 2018.

Em outros casos, alguns elementos relevantes não são disponibilizados por transparência ativa de forma a viabilizar a coleta dos dados, como acontece com as instruções processuais dos auditores em determinadas auditorias. Há ainda aquelas em que essas informações são divulgadas apenas em formatos que exigem graus diferenciados de responsabilidade, via plataforma Conecta-TCU,¹⁴ o que torna seu uso

14. O Conecta-TCU é uma plataforma de serviços de exposição de informações, de comunicação processual e de interação com o TCU, que permite a realização de comunicações processuais, o envio de documentos e o acesso a processos e informações existentes no Tribunal. A plataforma, no entanto, opera com severas restrições sobre a titularidade e a habilitação do demandante que inviabilizaram a coleta de dados em diversas dimensões.

TEXTO para DISCUSSÃO

complexo e pode inibir ou desestimular a reprodutibilidade da pesquisa científica por diferentes estudiosos.¹⁵

Paradoxalmente, o órgão que deveria zelar pela transparência da administração pública apresenta certa opacidade em sua atuação. Deve-se destacar, no entanto, que todos os pedidos de informação feitos com base na LAI foram de fato respondidos, com maior ou menor assertividade. Tal fato indica que, embora a transparência ativa do órgão apresente sensíveis possibilidades de melhoria,¹⁶ a transparência passiva se revelou adequada e relevante.

O uso da LAI, foi, portanto, fundamental para que se pudesse obter uma listagem dessas fiscalizações, incluindo seus respectivos números de processos e dados cadastrais. A primeira solicitação foi inicialmente atendida em fevereiro de 2021, recebendo-se registros administrativos extraídos do sistema Sinergia, utilizado pelo tribunal. Posteriormente, foram feitas novas solicitações de atualização dos dados, ampliando-se o período para 2005 a 2022.

Em resposta, uma nova base foi recebida em fevereiro de 2023, elaborada também a partir de registros administrativos do tribunal, mas especificamente com a tipologia “relatório de auditoria” e contendo a expressão “auditoria operacional”. Por fim, em janeiro de 2025, foi solicitada a complementação e a revisão das informações anteriormente fornecidas para atualização da base, o que evidenciou discrepâncias com os arquivos já recebidos.

Diante disso, tendo em vista questões de prazo e viabilidade prática da pesquisa, decidiu-se pela manutenção da base anteriormente elaborada (2018-2022), com o acréscimo dos processos abertos em 2023 indicados na resposta produzida pelo órgão de controle a partir dessa última solicitação. Considerou-se que a amostra seria representativa, não só em razão da implementação de todos os filtros adotados para a sua construção, mas especialmente pelo fato de o universo dos registros trabalhados neste estudo ser oriundo do próprio TCU, no período aqui delimitado e segundo seus critérios, em grande medida fornecidos pelo tribunal sob demanda.

15. Sobre o aparente embate entre transparência e privacidade no uso de dados em políticas públicas, Direito e Reis (2024) sugerem o caminho intermediário que conjuga o aumento da transparência ativa dos órgãos e entes detentores das informações com o uso de técnicas de anonimização quando necessário, permitindo a disseminação de dados sem renunciar à proteção dos cidadãos.

16. Por exemplo, a disponibilização pública integral dos processos de auditoria operacional (incluindo os papéis de trabalho e as manifestações dos auditores de controle externo) sem requisitos especiais de acesso, ainda que somente após o encerramento do feito, recorrendo-se à anonimização dos dados sensíveis, quando necessário.

As listagens de processos foram então integradas, e suas inconsistências, eliminadas.¹⁷ Vale ressaltar que as auditorias integradas, assim como as fiscalizações de orientação centralizada (FOCs), foram mantidas, sempre que o trabalho dos auditores tivesse incluído procedimentos de auditoria operacional.¹⁸ Dessa forma, como resultado, foram identificados 72 processos relativos a auditorias operacionais cadastrados no período 2018-2023.

A partir daí, foi realizada uma pesquisa complementar diretamente no *site* do TCU para se obter e sistematizar individualmente os acórdãos correspondentes. Reconhecendo-se o ciclo de auditoria operacional, que abrange etapas como seleção do objeto, planejamento, execução, elaboração de relatório, comentários do gestor, apreciação, divulgação e monitoramento, buscou-se também extrair diversas informações contidas em outras peças processuais disponíveis, além dos acórdãos propriamente ditos.

6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados específicos para esta seção foram obtidos segundo as variáveis e critérios adotados, e os respectivos achados são apresentados e discutidos a seguir. Ao final, as análises permitem a formulação de importantes conclusões sobre o perfil das auditorias operacionais realizadas pelo TCU em período recente.

6.1 Duração das auditorias operacionais

A primeira variável analisada tem como foco a análise temporal das auditorias. Quanto a esse aspecto, vale destacar a diferença entre dois marcos relevantes: o ano de abertura (autuação) do respectivo processo e o ano de emissão do acórdão. Essa distinção pode ser observada no gráfico 1, que mostra a diferença entre o ano em que os processos de auditoria operacional foram iniciados e o ano em que os acórdãos foram emitidos: os dados apontam que os fluxos de entrada e saída dos processos são marcadamente distintos. Sugerem também que a variável “ano”, disponibilizada em transparência ativa no portal do TCU, pode não ser capaz de ilustrar com precisão a duração das auditorias,

17. A exemplo de algumas auditorias de conformidade ali incluídas, ou as fiscalizações que não apresentavam informações públicas suficientes para análise, como os respectivos acórdãos.

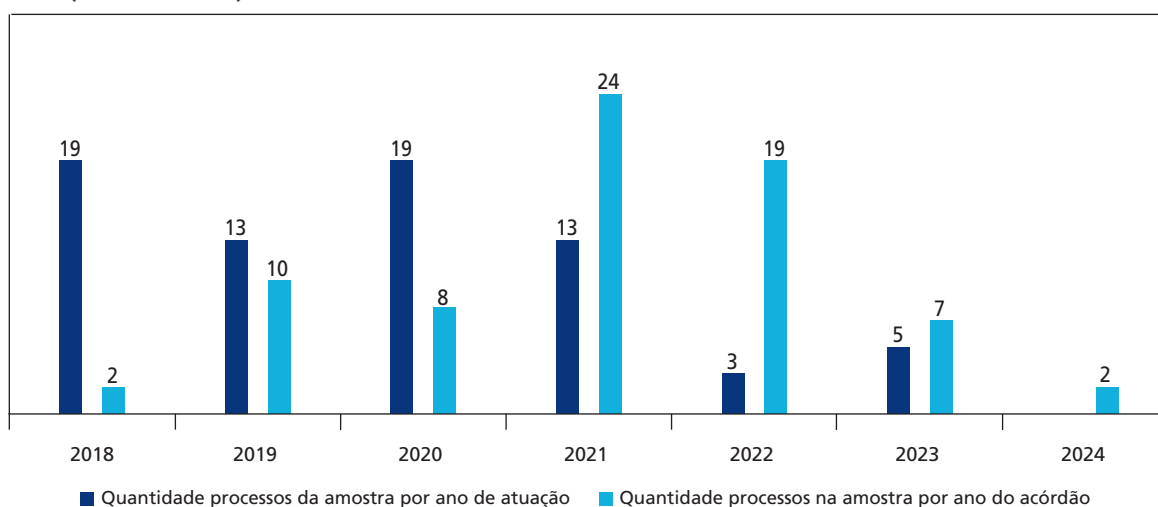
18. A auditoria integrada conjuga dois ou mais dos modelos de auditoria existentes no setor público (demonstrações financeiras, conformidade e/ou operacionais). Por sua vez, a FOC, ou fiscalização de orientação centralizada, “tem por objetivo avaliar, de forma sistêmica, temas ou objetos de controle, no âmbito nacional ou regional, procurando identificar as irregularidades mais comuns e relevantes, podendo, quando for o caso, propor aperfeiçoamentos na gestão pública e na própria sistemática de controle”. Para mais informações, acessar: <https://apoioauditoria.tcu.gov.br/auditoria/foc-e-auditorias-coordenadas/>. Acesso em: 23 maio 2025.

TEXTO para DISCUSSÃO

seja porque elas podem, em tese, durar menos de um ano, seja porque o marco do ano civil não se revela adequado para a medição desejada.

GRÁFICO 1

Quantidade de processos por ano de abertura (autuação) e por ano do acórdão (2018-2024)



Fonte: Base de dados de auditorias operacionais.

Elaboração dos autores.

Obs.: O intervalo temporal deste estudo vai de 2018 a 2023. Todavia, há dois processos iniciados em 2023 cujos acórdãos só foram emitidos em 2024. A opção pelo início do intervalo em análise resultou de orientação de interlocutores do TCU, que, em função de ajustes informacionais, não viam confiabilidade em registros que remetessem ao início da vigência da CF/1988, como seria desejável.

Assim, para o exame da duração das auditorias, foram utilizadas as datas completas – e não apenas os anos – extraídas dos documentos internos dos respectivos processos, sempre que disponíveis.¹⁹

É importante destacar que o monitoramento quanto ao cumprimento das deliberações emitidas pelo TCU, isto é, a “verificação do cumprimento de determinações e

19. Considerando-se que muitas das informações contidas nos relatórios e documentos analisados não seguiram um padrão determinado, foram adotados como critérios definidores da data de início das auditorias os seguintes indicadores, em ordem de preferência: data do início do planejamento da auditoria, data de designação dos auditores que a realizam, data do despacho que determina a fiscalização, data do ato que determina o início da fase de execução da auditoria, data mencionada em acórdão como de início da auditoria. Por seu turno, para as datas de fim das auditorias, foram adotadas aquelas que constavam no despacho de encerramento do processo, uma vez que nem sempre os acórdãos continham explícita deliberação pelo arquivamento.

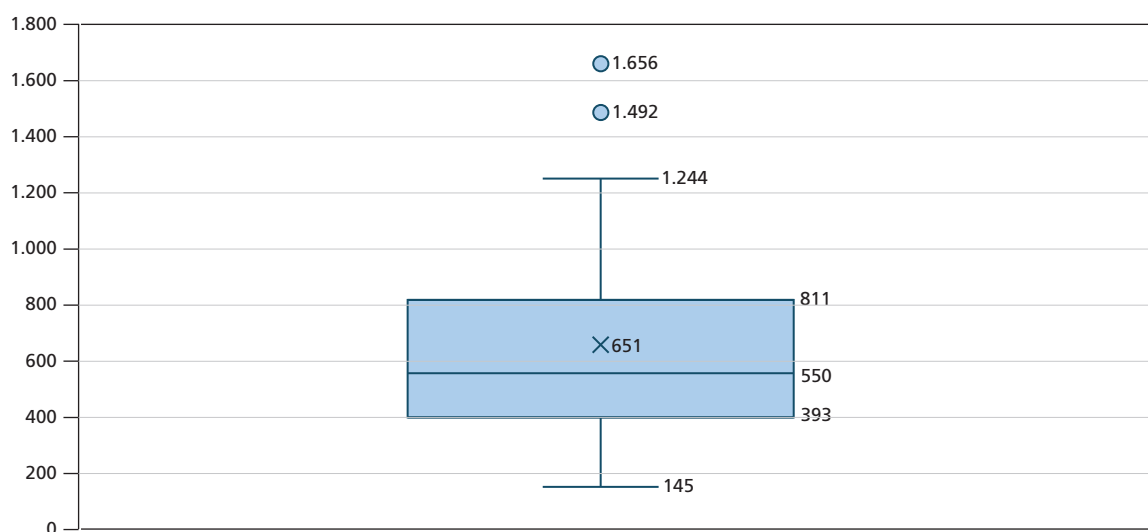
recomendações expedidas pelo Tribunal” (Brasil, 2009), não é, de modo geral, realizado nos mesmos autos da auditoria, o que tende a não estender demasiadamente a duração destes processos.

Preliminarmente, foi observado que 67 dos 72 processos analisados neste trabalho já se encontravam encerrados, restando apenas 7% da amostra ainda em tramitação. Dentro desse universo, foi possível obter – conforme os critérios definidos na metodologia – as datas de início e fim de 41 auditorias, o que representa 57% da amostra. A partir desse recorte, constatou-se que a duração média das auditorias operacionais foi de 651 dias (cerca de 22 meses), com mediana de 550 dias e desvio-padrão em torno de 354 dias.

GRÁFICO 2

Boxplot da duração dos processos de auditorias operacionais no TCU

(Em dias)



Fonte: Base de dados de auditorias operacionais.

Elaboração dos autores.

Obs.: Média: 651 dias; mediana: 550 dias; e *outliers* superiores: duas auditorias (1.492 e 1.656 dias).

A auditoria mais curta durou 145 dias, e a mais longa, 1.656 dias. Esta última teve como objeto a avaliação dos obstáculos ao desenvolvimento da navegação de cabotagem entre os portos nacionais, assim como a forma de atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação na formulação e implementação da política nacional de cabotagem (Processo nº 023.297/2018-2), tendo gerado diversas determinações e recomendações a diferentes órgãos auditados. Por sua vez, o caso com menor duração dentro da amostra envolveu a fiscalização do Programa Médicos pelo Brasil (Processo nº 033.645/2019-1), com

TEXTO para DISCUSSÃO

145 dias de tramitação, tendo resultado apenas em deliberações do tipo “recomendação”, voltadas ao Ministério da Saúde. Esses dados podem indicar que auditorias com temas mais complexos, que envolvem múltiplos entes fiscalizados e apresentam um número elevado de deliberações impositivas, tendem a demandar mais tempo para serem concluídas.

O *boxplot* elaborado para este conjunto de auditorias revelou a presença de dois *outliers* superiores, ou seja, processos com duração muito acima da média. Não foram identificados *outliers* inferiores, o que sugere que mesmo as auditorias consideradas mais curtas seguem um padrão mínimo de tempo.

Esses resultados, ao indicarem tempo médio de duração pouco inferior a dois anos, apontam para uma janela de atuação aparentemente razoável para intervenção efetiva em determinado programa ou política. Prazos muito curtos tendem a indicar baixa preparação ou interação com a esfera administrativa capaz de trazer algum aprimoramento. Prazos muito longos tendem a revelar um distanciamento entre algum diagnóstico e uma possível modificação ou aprimoramento de determinada política ou programa. Considerando-se ciclos eleitorais de quatro anos e ciclos de planejamento de políticas de mesma duração, materializados nos planos plurianuais, a referida duração média parece indicar horizonte temporal razoável em termos de políticas públicas.

6.2 Caracterização das auditorias operacionais por aspecto temático

A definição das auditorias a serem realizadas pelo TCU obedece, em regra, a um plano de fiscalização elaborado pela Presidência do órgão em consulta aos ministros e aprovado pelo Plenário em sessão de caráter reservado, nos termos do art. 244 do Regimento Interno da Corte. Contudo, é preciso considerar que a iniciativa para a realização desse tipo de fiscalização não pertence somente ao tribunal, conforme art. 71, inciso IV da CF/1988, que confere essa faculdade também à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e a comissões técnicas ou de inquérito.

Segundo o *Manual de auditoria operacional* do TCU (Brasil, 2020a), a seleção do tema é o primeiro estágio do ciclo de auditoria, e deve seguir alguns parâmetros internacionalmente definidos, objetivando maximizar o impacto esperado da fiscalização, dentro dos limites de competência e capacidade institucionais. O mesmo documento alerta que o objeto fiscalizado deve refletir a materialidade e o risco na área de auditoria, a fim de agregar valor e garantir que a ação de controle seja relevante.

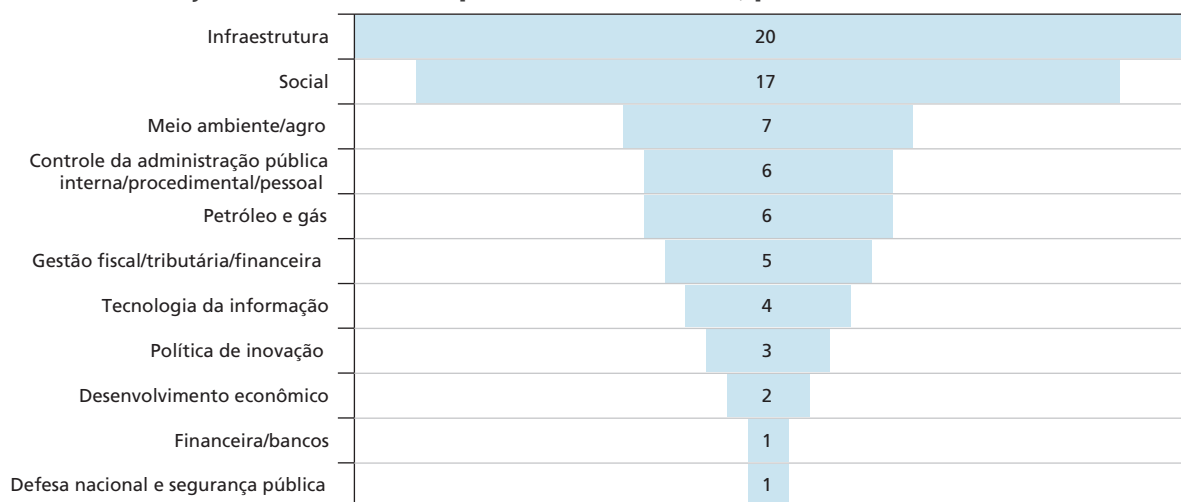
A materialidade está relacionada aos valores envolvidos no objeto de auditoria, mas também à sua natureza e contexto. O risco, por sua vez, diz respeito a eventos que afetem adversamente a realização dos objetivos pretendidos. Assim, a seleção de temas deve considerar sua relevância, atualidade, valor, importância no cenário nacional, interesse da sociedade e potenciais adversidades na consecução das ações de governo.

Para a análise das áreas temáticas fiscalizadas pelo TCU, utilizou-se, como estratégia inicial, a identificação das respectivas unidades técnicas especializadas responsáveis por cada uma das auditorias da amostra, uma vez que esse dado cadastral se encontrava disponível no portal da instituição. Quando necessário, essas informações foram cruzadas com o objeto da auditoria.

É importante ressaltar, no entanto, que, ao longo do período estudado, houve diversas alterações na estrutura do tribunal, o que exigiu certa ponderação dos resultados obtidos, a fim de que fossem atribuídos às diversas áreas temáticas processos sob responsabilidade de setores com nomenclaturas anteriormente diversas. A categorização definitiva foi feita com base em informações da própria Corte de Contas, sempre que disponíveis (Brasil, 2023c), e objetivou refletir macrotemas de atuação do órgão. O gráfico 3 ilustra a quantidade de auditorias, por área temática, encontradas na amostra, em ordem decrescente.

GRÁFICO 3

Distribuição de auditorias operacionais no TCU, por áreas temáticas



Fonte: Base de dados de auditorias operacionais.

Elaboração dos autores.

Como pode ser observado, o tribunal demonstra orientar suas fiscalizações operacionais para temáticas de grande impacto nacional, a começar pela área de

TEXTO para DISCUSSÃO

infraestrutura. Embora esse segmento consuma uma parte menor de recursos públicos do que a área social (Rocha e Ribeiro, 2022; Brasil, 2023b), a segunda no *ranking*, as razões para essa prevalência do controle podem estar associadas à maior visibilidade dos grandes empreendimentos envolvidos, ao alto impacto da infraestrutura na economia e no desenvolvimento nacionais – gerando desdobramentos que aceleram o crescimento, a produtividade e a competitividade – e à complexidade dos arranjos frequentemente empregados nas transações do setor.

A relevância de temas ligados à área social, que inclui previdência e assistência social, bem como saúde e educação, é claramente justificada, como apontado, pela representatividade dos gastos envolvidos²⁰ e pelos efeitos das respectivas políticas públicas sobre a população.

A área ambiental/de agronegócios também se destaca, possivelmente, devido a fatores tanto de materialidade como de risco. Materialidade em função da relevância das receitas de *commodities* do agronegócio, uma vez que o Brasil é o maior exportador mundial desse tipo de produto (Cardoso *et al.*, 2025). O risco, por sua vez, está ligado à área ambiental, já que foi observado um significativo crescimento dos desastres naturais ao longo das últimas décadas (Martinez e Christofolletti, 2025), reclamando a adoção, ampliação e aperfeiçoamento de políticas públicas de mitigação e prevenção de danos.

O tema do controle da administração pública não surpreende ao figurar entre os cinco primeiros da classificação, uma vez que cabe ao controle interno atuar em parceria com o externo, conforme o art. 74, inciso IV da CF/1988. Desse modo, é esperado que o TCU priorize o aprimoramento dessa competência, primeira frente de detecção de irregularidades na esfera interna de órgãos e entes da administração.

A materialidade parece, mais uma vez, justificar a prevalência da temática “petróleo e gás”, em função da expressiva participação do setor tanto na obtenção de receitas como nas exportações nacionais: dados apontam que os resultados decorrentes da exploração desses recursos ocupam o terceiro lugar em relevância no orçamento do governo central, atrás apenas das receitas tributárias e de contribuições (Brasil, 2022, 2023b, 2024a). As diversas rodadas de leilões de áreas potencialmente exploratórias de petróleo e gás mereceram especial atenção do tribunal.²¹

20. Nos anos de 2021 e 2022, essas três funções de governo juntas correspondiam a mais de um quarto do produto interno bruto (PIB) na composição de gastos do governo central (Brasil, 2023a).

21. O benefício da atuação do controle nessa matéria, em diversas frentes, tal qual reportado pelo TCU, atingiu cifras bilionárias em apenas um ano. Como exemplo, o Acórdão nº 2.199/2018-Plenário, que reportou benefício à União de R\$ 3,95 bilhões em função da atuação do Tribunal.

6.3 Quantidade de deliberações por auditoria

A quantificação das deliberações extraídas dos processos examinados exigiu a adoção de estratégias de classificação próprias, tendo em vista a ausência de padronização das decisões do TCU, nas quais, por vezes, observou-se que os comandos não identificavam explicitamente seus destinatários ou apresentavam pouca clareza quanto à ação requerida.²²

Dessa forma, para a análise, considerou-se como deliberação toda manifestação contida no dispositivo do acórdão que requeresse uma ação (exibindo, portanto, um verbo) de um destinatário especificamente nomeado. Em razão disso, deliberações agrupadas sob um único item no acórdão foram desmembradas na contagem, sempre que envolvessem múltiplos destinatários. Essa abordagem objetivou permitir que, em estudos subsequentes, fosse possível mensurar o cumprimento das decisões por órgão ou ente envolvido, proporcionando maior detalhamento dos dados.

Como marco temporal das deliberações, foi utilizada a data do acórdão e não de abertura do processo em que foram emitidas, por retratar de forma mais precisa as tendências deliberativas de cada momento institucional. A par disso, embora alguns processos tenham sido objeto de mais de um julgamento, constatou-se que a quase totalidade dos acórdãos subsequentes ao inicial limitou-se à prorrogação de prazos ou ao exame de recursos, sem alterações relevantes nos comandos deliberativos. Por fim, o fato de que 93% dos processos analisados já se encontravam encerrados contribuiu para a confiabilidade dos dados levantados.

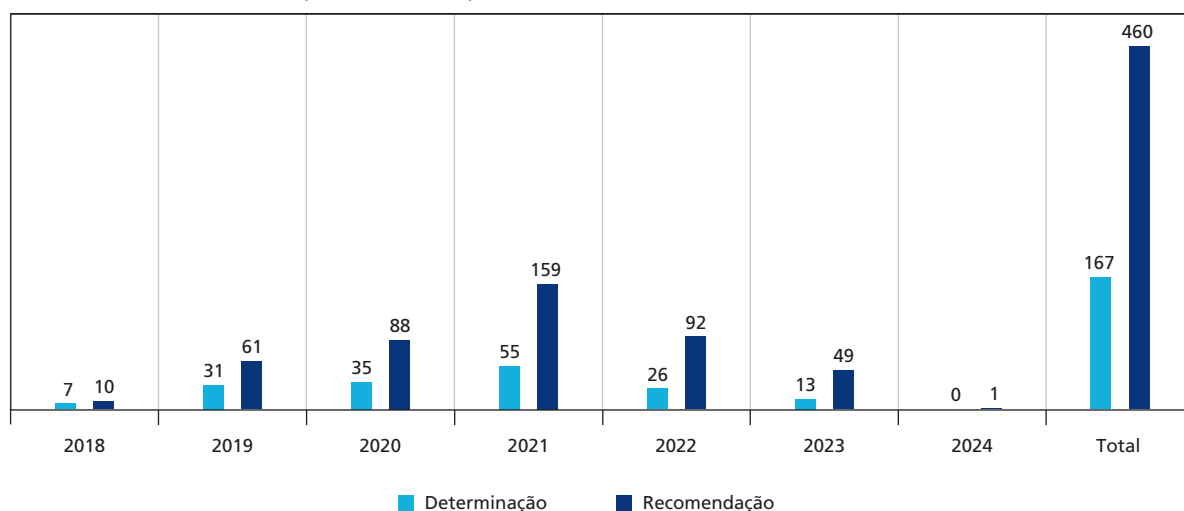
Foram identificadas 627 deliberações na amostra, sendo 167 determinações e 460 recomendações, o que corresponde a uma média de 8,7 deliberações por auditoria. A distribuição das deliberações por ano de acórdão evidencia maior concentração em 2020 e 2021 (gráfico 4).

22. Como acontece, por exemplo, com o acórdão exarado no Processo nº 017.220/2018-1.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 4

Quantidade de deliberações dos tipos “determinação” e “recomendação”, por ano do acórdão (2018-2024)



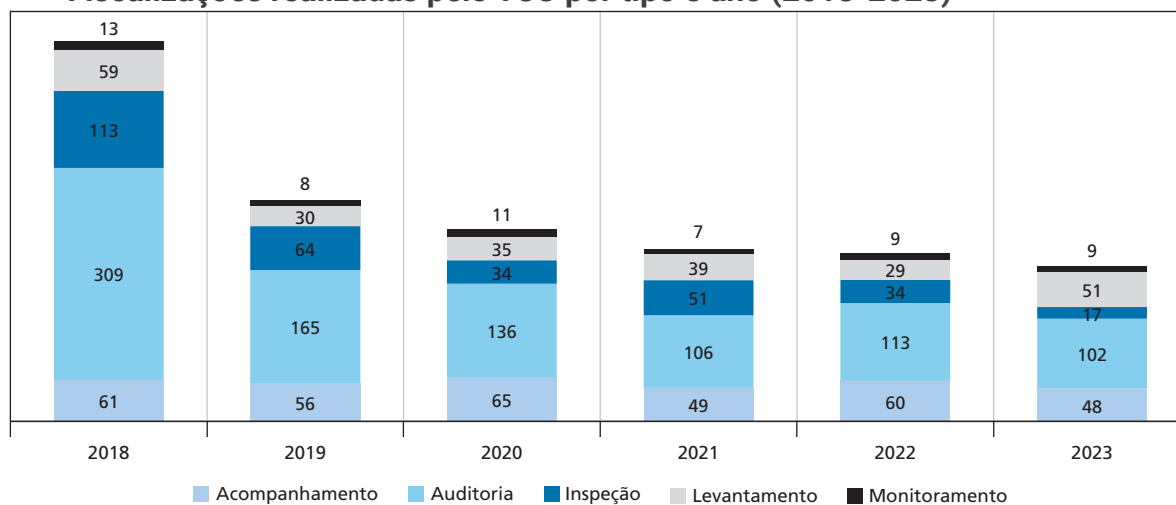
Fonte: Base de dados de auditorias operacionais.

Elaboração dos autores.

Uma possível explicação para a concentração de deliberações em 2020-2022 está relacionada à quantidade de fiscalizações realizadas pelo TCU em anos anteriores, especialmente em 2018, conforme demonstra o gráfico 5, elaborado a partir dos relatórios de atividades anuais do TCU.

GRÁFICO 5

Fiscalizações realizadas pelo TCU por tipo e ano (2018-2023)



Fonte: Relatórios anuais de atividades do TCU.

Elaboração dos autores.

Em 2018, o número total de fiscalizações foi superior ao dos demais anos da série, com destaque para o volume de auditorias (309)²³ e inspeções (113) – dois tipos de fiscalização que, pela sua natureza, frequentemente originam acórdãos com determinações e recomendações, ainda que não se possa, a partir das informações disponibilizadas pelo TCU, isolar as auditorias do tipo operacional. Da mesma forma, o número total de acórdãos divulgado não identifica de que tipo de fiscalização eles se originam. Portanto, embora os dados institucionais não permitam afirmar com certeza as causas da concentração de deliberações em 2020-2022 observada no gráfico 4, é razoável considerar que a elevada quantidade de fiscalizações iniciadas em 2018 tenha contribuído para isso, uma vez que, como demonstrado anteriormente, a duração média das auditorias operacionais é de cerca de 22 meses, levando a um possível acúmulo de acórdãos decorrentes dessas fiscalizações no triênio 2020-2022.²⁴

Especificamente quanto às duas tipologias decisórias, é possível observar que os 167 comandos do tipo “determinação” identificados nos processos examinados correspondem a aproximadamente 27% do total de deliberações. Esse volume resulta em uma média de cerca de duas determinações por auditoria.

As “recomendações”, por sua vez, totalizaram 460 deliberações, representando 73% do total, com uma média superior a seis desses comandos por auditoria. Observa-se, portanto, uma predominância significativa das recomendações em relação às determinações, com uma proporção superior a três para um.

Esse dado pode indicar uma tendência do TCU a adotar, nas auditorias operacionais, uma postura mais orientativa e dialógica do que impositiva, priorizando o encaminhamento de sugestões e oitiva dos órgãos em detrimento de enunciados mandamentais. Considera-se pertinente, contudo, um desdobramento futuro de estudos que identifiquem de modo mais aprofundado essa tendência, uma vez que o grau de coercitividade das decisões do TCU ainda é um tema controverso (Rosilho, 2016; Medeiros, 2022), situação agravada por um possível contorno impreciso, conceitual ou aplicado, de ambos os tipos de deliberação.

23. Segundo a seção II do Regimento Interno do TCU, “auditorias” são um dos instrumentos de fiscalização, ao lado dos levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos (Brasil, 2011).

24. O número total de acórdãos divulgado pela instituição não identifica os tipos de processo com suas respectivas origens.

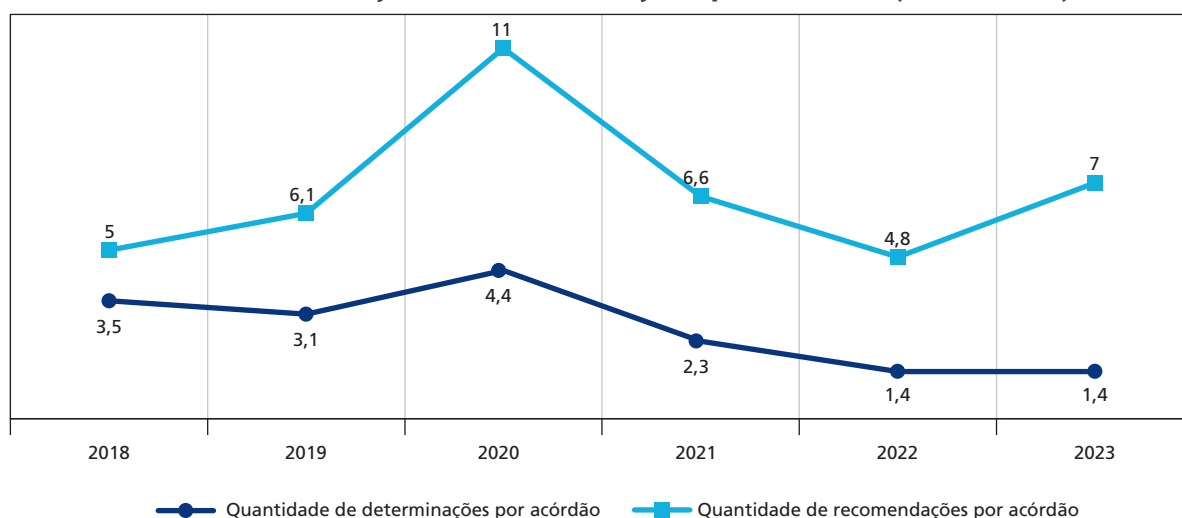
TEXTO para DISCUSSÃO

6.4 Evolução das médias das deliberações do tipo “determinação” e “recomendação”

Além da distribuição total de determinações e recomendações na amostra, foi analisada a evolução anual das médias dessas deliberações por acórdão. Essa abordagem permitiu examinar não apenas o volume absoluto, mas também a densidade decisória dos acórdãos ao longo do tempo. Os dados revelaram um pico tanto nas determinações quanto nas recomendações no ano de 2020, bem como uma trajetória de declínio das determinações no período analisado, interrompida em 2020 e logo depois retomada. As recomendações, por outro lado, apresentaram resultados em certa medida flutuantes, não indicando tendência precisa.

GRÁFICO 6

Médias de determinações e recomendações por acórdão (2018-2023)



Fonte: Base de dados de auditorias operacionais.
Elaboração dos autores.

Para uma melhor compreensão do pico decisório observado, foram enviadas ao TCU, por meio dos procedimentos previstos na LAI, diversas solicitações de esclarecimento,²⁵ mas nenhuma das respostas obtidas permitiu elucidar os motivos da densidade decisória observada no ano de 2020.

25. Foram formulados questionamentos sobre mudanças nos critérios de quantificação de indicadores, normativos que pudessem ter alterado conceitualmente as deliberações ou eventuais motivos conhecidos para as causas do achado observado.

De toda forma, qualquer que tenha sido a causa desse achado, fato é que ele interrompe uma trajetória de declínio das determinações nas auditorias operacionais, retomada logo em seguida. Assim, afora o ano de 2020, parece haver alguma sinalização da Corte de Contas federal para redução da quantidade de deliberações cogentes nas auditorias operacionais.

O resultado observado poderia reforçar a afirmação de que o TCU teria ingressado em uma “rota de autocontenção” (Braga, 2021; Pereira, 2021), após constatar que a ampla liberdade para definir o conteúdo concreto de normas excessivamente abrangentes – como o dispositivo regimental que lhe confere poderes para adotar as “medidas cabíveis” diante de uma irregularidade²⁶ – vem gerando fortes críticas à sua atuação.

A própria modificação da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro no ano de 2018, com diversos dispositivos reformados objetivando aumentar a segurança jurídica na criação, interpretação e aplicação do direito, já vinha exigindo maior equilíbrio do controle, o que também pode ter contribuído para um movimento nesse sentido (Braga *et al.*, 2021).²⁷

Seria, portanto, razoável supor que o TCU vem privilegiando, em anos recentes, uma atitude predominantemente orientativa com relação aos gestores públicos nas auditorias operacionais, afastando comandos mais impositivos. Ainda assim, o tribunal não tem ficado imune às críticas: uma postura institucional mais dialógica também tem sido alvo de censura, a exemplo do que acontece com o recente instrumento da consensualidade, incorporado às atribuições do TCU por meio da Instrução Normativa nº 91/2022. Por meio desse normativo, a Corte de Contas pretende exercer papel de interlocução entre gestores e particulares, objetivando prevenir conflitos e assegurar

26. “Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal: [...] IV - adotará outras medidas cabíveis” (Brasil, 1992, art. 12).

27. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, alterado pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas” (Brasil, 1942, art. 20).

TEXTO para DISCUSSÃO

a efetividade das políticas públicas (Brasil, 2024b).²⁸ Esta, contudo, poderia ser mais uma tentativa de “expansão da esfera de influência” do órgão de controle, resultado da zona de penumbra produzida por uma legislação em que as competências são pouco claras (Rosilho, 2016). Dessa forma, o tribunal parece continuar oscilando entre dois polos, o impositivo e o sugestivo, mantendo em aberto as discussões sobre seu perfil institucional, assunto que merece ser aprofundado em estudos posteriores.

6.5 Quantidade e tipo de deliberações por relator

Esta seção tem por objetivo analisar a distribuição das deliberações conforme a relatoria dos processos, buscando identificar possíveis variações no perfil decisório entre os

28. Relevantes ponderações da literatura e jurisprudência têm discutido a expansão dessa postura supostamente mais cooperativa do TCU, sobretudo quando se observam não apenas a condução de auditorias operacionais, mas também a atuação da Corte como um todo. Nesse cenário, sobressaem os debates sobre instrumentos de caráter dialógico recentemente incorporados pelo controle externo, especialmente a consensualidade prevista na Instrução Normativa TCU nº 91/2022, que instituiu a Secex-Consenso no âmbito da Secretaria de Controle Externo do Tribunal.

Segundo informações da própria página eletrônica do TCU, a medida foi justificada como forma de promover “soluções consensuais e [...] prevenção de conflitos, reforçando seu compromisso com a efetividade das políticas públicas e a segurança jurídica” (Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso em: 1º maio 2026). Trata-se de uma iniciativa que, ainda segundo o Tribunal, busca soluções tempestivas, construídas de maneira colaborativa e célere, envolvendo sociedade e entes públicos, e que evidencia o esforço contínuo da instituição em inovar e aprimorar a gestão de conflitos, em sintonia com boas práticas de governança e controle externo.

Não obstante, a instrução tem sido objeto de questionamentos, inclusive perante o Supremo Tribunal Federal – STF (ADPF nº 1.183/2024, Rel. Min. Edson Fachin, tendo como requerente o Partido Novo), em razão da alegada incompetência do TCU para conduzir processos de solução consensual com fundamento exclusivo em instrução normativa, expandindo os referidos parâmetros constitucionais de controle.

Vale dizer, ainda, que tribunais de contas subnacionais também têm buscado adotar, ao longo dos últimos anos, práticas tidas como “dialógicas” – tais quais os termos de ajustamento de gestão (TAGs) –, mas, até o momento, não previstas no âmbito do TCU; houve, em relação ao Tribunal, apenas tentativas isoladas e malsucedidas de implementação dessas figuras. Esses instrumentos permitem acordos entre o órgão de controle e o gestor, com suspensão de sanções em troca de medidas corretivas. Em 2011, discutiu-se sua inclusão no Regimento Interno do TCU, mas a proposta foi rejeitada. Argumentou-se, à época, que faltava amparo legal e que o instrumento poderia contrariar os princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Além disso, considerou-se desnecessária a negociação, dado o poder do TCU de impor medidas (Acórdão nº 3.194/2011 – Plenário).

Ainda assim, a ampla zona de penumbra que separa deliberações obrigatórias e aquelas apenas propositivas, como destacado, torna difícil quaisquer conclusões definitivas em relação ao tema no âmbito deste trabalho, requerendo estudos posteriores mais aprofundados. Tal fato tem sido interpretado, sob certa ótica, como mais uma forma de expansão indevida da ação do TCU, e não de sua autocontenção, por ampliar os parâmetros de análise para além dos constitucionalmente previstos, em uma espécie de “cheque em branco” que seria autoconcedido à Corte. A referida ADPF segue pendente de julgamento.

ministros do tribunal. A tabela 1 apresenta a quantidade de determinações e recomendações por processo ao longo do período estudado, organizadas por relator, evidenciando também o período de atuação de cada um dos membros do colegiado no TCU. O tribunal conta com nove ministros, mas a amostra contempla decisões proferidas por quatorze ministros, tendo em vista a rotatividade ao longo do tempo. Identifica-se uma média de aproximadamente cinco processos por relator.

TABELA 1

Período de atuação e quantitativos de processos, determinações e recomendações, por relator

Relator	Período de atuação no TCU	Quantidade de determinações	Quantidade de recomendações	Quantidade de processos na amostra
Ana Arraes	2011-2022	7	12	3
André de Carvalho	2008-2021	30	22	3
Antônio Anastasia	2022-atual	1	0	2
Aroldo Cedraz	2007-atual	21	65	9
Augusto Nardes	2005-atual	11	48	10
Augusto Sherman	2001-atual	6	9	2
Benjamin Zymler	2001-atual	2	31	4
Bruno Dantas	2014-atual	16	31	6
Jorge Oliveira	2020-atual	8	20	4
Marcos Bemquerer	2001-atual	10	37	5
Raimundo Carreiro	2007-2022	6	44	3
Vital do Rêgo	2014-atual	9	22	6
Walton Alencar Rodrigues	1999-atual	36	103	11
Weder de Oliveira	2008-atual	4	16	4
Total		167	460	72

Fonte: Base de dados de auditorias operacionais.
Elaboração dos autores.

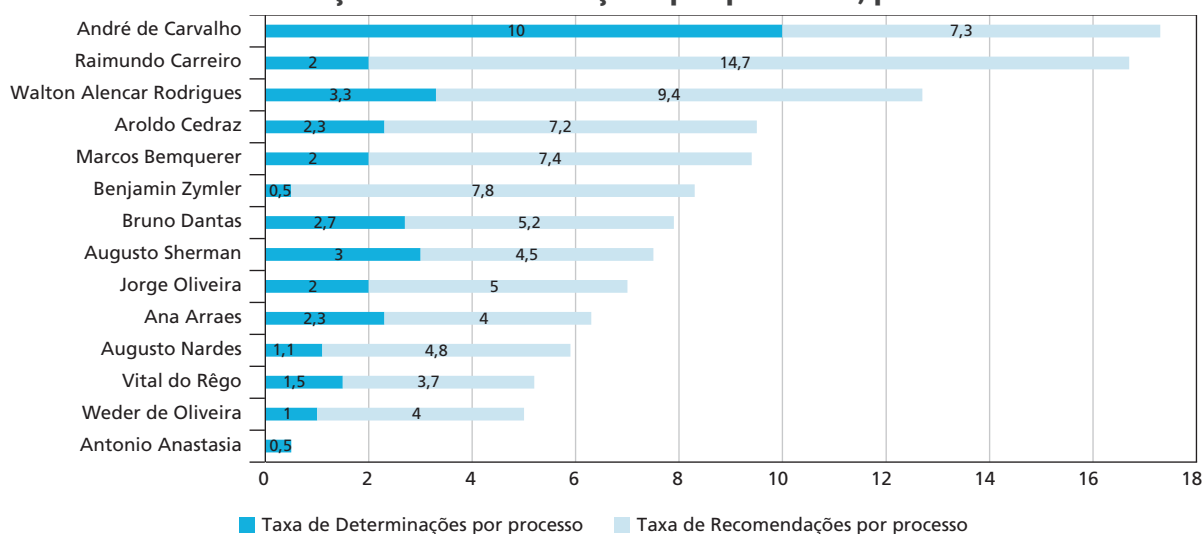
Com o objetivo de evitar distorções decorrentes da variação no número de processos atribuídos a cada relator na amostra, foram calculadas as taxas médias de comandos individualizadas por ministro. A taxa reflete a razão entre o número de deliberações de cada tipologia atribuídas a cada um dos relatores e a quantidade de processos sob sua relatoria. O indicador permite comparar proporcionalmente o volume de comandos emitidos por auditoria independentemente do número absoluto

TEXTO para DISCUSSÃO

de processos relatados por cada ministro, garantindo maior equidade analítica, ao evitar que relatores com mais processos na amostra sejam automaticamente associados a uma atuação mais expressiva.

GRÁFICO 7

Taxa de determinações e recomendações por processo, por relator



Fonte: Base de dados de auditorias operacionais.

Elaboração dos autores.

No que diz respeito às recomendações, lideram a enumeração os ministros Raimundo Carrero, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Marcos Bemquerer, André de Carvalho e Aroldo Cedraz. Todos eles superaram a média de 6,1 recomendações por auditoria.

Por outro lado, a análise indica que os ministros André de Carvalho, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Sherman e Bruno Dantas apresentaram as maiores taxas de deliberações do tipo determinação, todas acima da média geral de 2,4 comandos desse tipo por auditoria. Esse resultado poderia sugerir uma atuação mais incisiva desses relatores na emissão de comandos vinculativos no contexto das auditorias operacionais, achado que, todavia, demanda estudos futuros mais aprofundados.

7 CONCLUSÃO

Este trabalho apresentou um panorama detalhado e inovador das auditorias operacionais realizadas pelo TCU no período 2018-2023, por meio da análise de dados quantitativos. Tal abordagem contribui para ampliar a compreensão do fenômeno da “explosão do controle” e, especificamente, da “explosão das auditorias” (Medeiros, 2022), indo além das análises predominantemente baseadas em estudos de caso e elucidando o

grau de influência do TCU sobre a burocracia federal envolvida no desenho e na implementação de políticas públicas.

Como resultado mais abrangente da análise dos 72 acórdãos integrantes da amostra estudada e considerando-se que estes compreendiam inúmeros temas, diversos graus de dificuldade e diferentes órgãos/entes controlados, foi constatada a grande complexidade do trabalho desenvolvido pelo TCU no âmbito das auditorias operacionais. Dada sua esfera de atuação, a Corte de Contas federal se distingue por conjugar capacidade técnica altamente avançada e significativa capilaridade. Essa capacidade institucional possivelmente contribui para consolidar sua autoridade como fonte de evidências no desenho e implementação de políticas públicas no país.

Sob o ponto de vista dos resultados específicos, foram observados achados que permitem traçar um perfil das auditorias operacionais realizadas pelo tribunal em período recente. A duração média das auditorias operacionais examinadas foi de 22 meses, variando conforme a complexidade do tema, o número de órgãos ou entes fiscalizados e a quantidade de deliberações impositivas. Auditorias mais complexas tendem a se estender no tempo.

Quanto às áreas temáticas fiscalizadas, o TCU direciona suas fiscalizações para temas de grande impacto nacional, destacando setores como infraestrutura, área social (incluindo educação e saúde), meio ambiente e agropecuária, controle da administração pública, petróleo e gás.

No que se refere às deliberações emitidas nos processos, foram identificadas 627 deliberações do tipo determinação e recomendação, o que representa uma média aproximada de 9 deliberações por auditoria. Destas, 167 (27%) corresponderam a determinações – comandos impositivos –, enquanto 460 (73%) foram recomendações, de caráter sugestivo. Essa predominância das recomendações pode sugerir que o tribunal tem preferência por uma postura mais colaborativa do que interventiva na fiscalização operacional.

No mesmo sentido, o estudo da evolução temporal das deliberações apontou, com exceção do ano de 2020, uma tendência do tribunal a reduzir a quantidade de determinações (ou manifestações impositivas) nas auditorias operacionais, enquanto as recomendações apresentaram um comportamento flutuante ao longo do período analisado. De toda forma, tanto atuações mais impositivas como mais cooperativas do controle externo ainda são alvos de crítica, revelando a necessidade de maior definição e compreensão do papel institucional do TCU.

Ao analisar o perfil dos relatores, observou-se variação expressiva entre os ministros quanto à emissão de comandos, com alguns apresentando maior frequência de

TEXTO para DISCUSSÃO

determinações, o que poderia revelar traços mais impositivos, enquanto outros se destacaram pelo volume de recomendações. Esses dados podem indicar diferentes estilos de relatoria no âmbito das auditorias operacionais realizadas pelo tribunal, e merecem ser explorados em pesquisas futuras.

Os resultados apresentados neste estudo corroboram, de certa forma, a ideia de que o TCU vem adotando, sob a ótica das auditorias operacionais, uma postura relevante de autocontenção (Braga, 2021; Pereira, 2021), afastando-se progressivamente de práticas impositivas tradicionais e privilegiando abordagens mais cooperativas e orientadoras junto aos gestores públicos. Essa mudança revela uma transformação no papel do TCU, que vem ampliando seu escopo de atuação: do controle predominantemente formal e legalista para um acompanhamento mais atento ao desempenho e à efetividade das políticas públicas executadas pelos órgãos e entes auditados. O tema também enseja aprofundamento posterior, não só para garantir melhor compreensão das distinções e aproximações entre os institutos da determinação e da recomendação, mas também para elucidar e mensurar o impacto da ação da Corte de Contas sobre o desenho e a implementação de políticas públicas no país, ainda que primordialmente sob a forma de deliberações sugestivas. De todo modo, é relevante pontuar que um posicionamento mais cooperativo não representa necessariamente uma renúncia à função fiscalizadora do tribunal, uma vez que esta permanece sendo a atividade central de sua atuação institucional.

As evidências mais recentes indicam assim que o tribunal não tem agido no sentido de se fazer substituto da gestão, ao menos sob o recorte analisado, mas sim de atuar como parceiro ativo na formulação e no aperfeiçoamento de políticas e programas. De acordo com os dados examinados neste texto, suas atividades têm se voltado para um modelo de controle mais construtivo, baseado na ideia de cooperação e focado na obtenção de resultados concretos para a administração pública.

Não se pode descuidar, contudo, de que a atuação tradicional da Corte não se resume à fiscalização operacional, mas abrange diversas modalidades de julgamento e controle. Nesse contexto ampliado, há questionamentos relevantes, como apontado, sobre a relação entre contenção e expansão, em função de uma possível extensão das atribuições do tribunal, para além daquelas constitucionalmente delimitadas.

Por fim, o estudo explicitou a necessidade de pesquisas abrangentes e contínuas quanto aos desdobramentos das auditorias operacionais realizadas pelo TCU, a fim de se investigar o grau de adesão concreta de órgãos e entes controlados às deliberações da Corte de Contas, sejam elas impositivas ou propositivas. Acredita-se que o aprofundamento das análises quanto aos achados observados neste trabalho contribuirá

para um melhor entendimento do impacto efetivo da atuação do TCU sobre a gestão pública brasileira e sobre o aprimoramento das políticas públicas no país.

REFERÊNCIAS

BONOLLO, Elisa. National audit courts in a public sector under stress: from “watchdog” to “sheepdog” function. *In*: INTERNATIONAL BUSINESS RESEARCH CONFERENCE, 22., 2013, Madrid. **Anais** [...]. Madrid: [s. n.], 2013. p. 9-10.

BOROWIAK, C. T. **Accountability and democracy**: the pitfalls and promise of popular control. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BRAGA, A. de C. O. P. Resolução 315 do TCU: início de uma revolução no controle? **Jota**, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/resolucao-315-do-tcu-inicio-de-uma-revolucao-no-controle>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRAGA, André *et al.* **Aplicação dos novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União**: sumário executivo. São Paulo: Observatório do TCU da FGV Direito SP e SBDP, 2021. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2022-03/sumario-executivo_observatorio-do-tcu_aplicacao-dos-novos-dispositivos-da-lindb-pelo-tcu.pdf. Acesso em: 3 set. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 13635, 9 set. 1942.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 9449, 17 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. **Portaria-Segecex nº 27, de 19 de outubro de 2009**. Disciplina a verificação do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal e dos resultados delas advindos e aprova, em caráter preliminar, o documento Padrões de Monitoramento. Brasília: TCU, 19 out. 2009. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253A%2522NORMA-535%2522/DTRELEVANCIA%-2520desc/0/%2520. Acesso em: 23 maio 2025.

TEXTO para DISCUSSÃO

BRASIL. **Resolução-TCU nº 246/11, de 30 de novembro de 2011.** Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Resolu%25C3%25A7%-25C3%25A3o%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUM-NORMA%253A246%2520ANONORMA%253A2011/score%2520desc/0. Acesso em: 3 set. 2023.

BRASIL. **Manual de auditoria operacional.** 4. ed. Brasília: TCU, 2020a. 166 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/manual-de-auditoria-operacional>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Referencial de controle de políticas públicas.** Brasília: TCU, 2020b. 150 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D-729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Politicass%20Publicas.pdf>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Resolução nº 315, de 22 de abril de 2020.** Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União e revoga a Resolução-TCU 265, de 9 de dezembro de 2014. Brasília: TCU, 22 abr. 2020c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28Resolu%C3%A7%C3%A3o%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:315%20ANONORMA:2020/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Contas do presidente da República 2021.** Brasília: TCU, 2022. (Relatório). Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Despesa por função do governo central:** classificação Cofog – Classification of functions of Government. Brasília: STN/MF, 2023a. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/48752>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do presidente da República 2022.** Relator: Min. Jorge Oliveira. Brasília: TCU, 2023b. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/contas-do-governo-2022/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2022.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Conheça a nova estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo, área-fim do TCU. **Portal TCU**, 9 fev. 2023c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conheca-a-nova-estrutura-da-secretaria-geral-de-controle-externo-area-fim-do-tcu>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. **Contas do presidente da República 2023**. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília: TCU, 2024a. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/contas-do-governo-2023/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2023.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Acompanhe os pedidos de soluções consensuais que chegaram ao TCU desde 2023. **Portal TCU**, 15 ago. 2024b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acompanhe-os-pedidos-de-solucoes-consensuais-que-chegaram-ao-tcu-desde-2023>. Acesso em: 21 set. 2025.

CARDOSO, V. M. et al. **Brasil torna-se o maior país exportador de commodities do agro no mundo**. [S. l.]: Insper, fev. 2025. (Working Paper, n. 2) Disponível em: <https://agro.insper.edu.br/storage/papers/February2025/EUA%20x%20Brasil.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2025.

DAHL, R. A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. 636 p.

DIREITO, Denise do Carmo; REIS, Fernanda Teixeira. Evidências e dados nas políticas públicas: o falso embate entre transparência e privacidade. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 37, p. 129-139, mar. 2024.

GALLUZZI, Wanda Claudia Nunes. Auditoria de desempenho: mais qualidade e responsabilidade na gestão pública. In: TCMRJ – TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (org.). **Prêmio Maurício Caldeira de Alvarenga**. Rio de Janeiro: TCMRJ, 2006.

HELLER, Gabriel. **Controle externo e separação de poderes na Constituição de 1988**: fundamentos e eficácia jurídica das determinações e recomendações do Tribunal de Contas. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.

INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Issai 300**: performance audit principles. [S. l.]: Intosai, 2019. Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_en_2019.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024.

KOGA, Natália Massaco et al. O uso de múltiplas fontes de informação nas políticas públicas: um olhar sobre a burocracia federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 5, p. 1165-1190, set.-out. 2021.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

TEXTO para DISCUSSÃO

MARTINEZ, Aline Sbizzera; CHRISTOFOLETTI, Ronaldo Adriano (coord.). **2024**: o ano mais quente da história. Santos: Aliança Brasileira pela Cultura Oceânica, 2025. (Caderno Técnico, n. 1). Disponível em: <https://maredeciencia.eco.br/wp-content/uploads/2024/12/Brasil-em-transformacao-1-2024-o-ano-mais-quente-da-historia.pdf>.

MARQUES, José Regis. **O papel do Tribunal de Contas da União na fiscalização dos recursos públicos**: um enfoque das dificuldades ao exercício do controle externo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1982.

MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **Os controles em xeque**: entre a hipertrofia e a ineficácia do controle das políticas públicas – uma análise do Tribunal de Contas da União. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

MEDEIROS, Bernardo Abreu de; GOELLNER, Isabella de Araújo; KOGA, Natália Massaco. Trajetória das capacidades dos órgãos de controle interno e externo no Brasil: um debate sobre a estruturação do TCU e da CGU no pós-1988. In: LOPEZ, Felix; CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). **Trajetórias da burocracia na Nova República**: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). 1. ed. Brasília: Ipea, 2023.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2017a.

O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias**: críticas democráticas à democracia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017b.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. O uso de cautelares e a rota de autocontenção do TCU. **Jota**, 24 mar. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/controle-publico/o-uso-de-cautelares-e-a-rota-de-autocontencao-do-tcu-24032021>. Acesso em: 26 ago. 2023.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (ed.). **Enforcing the rule of law**: social accountability in the new Latin American democracies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

PESSANHA, Charles. O Congresso externo sob controle das Contas do Tribunal Nacional. **Insight Inteligência**, v. 6, n. 21, p. 120-128, 2003.

POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilka. Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves. **Public Administration**, v. 75, n. 2, p. 313-336, 1997.

POLLITT, Christopher *et al.* **Desempenho ou legalidade?** Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

POSNER, Paul; SHAHAN, Asif. Audit institutions. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert; SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford handbook of public accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 488-506. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0033>. Acesso em: 23 maio 2025.

POSNER, P. L.; SHAHAN, A. Audit oversight: an international perspective. **Public Administration Review**, v. 74, n. 2, p. 168-178, 2014.

ROCHA, Igor Lopes; RIBEIRO, Rafael Saulo Marques. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. *In*: SILVA, Mauro Santos (org.). **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: Ipea, 2022. p. 23-43.

ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SUZUKI, T. Accounting systems and internal control on agency theory: social control approach. **Asian Review of Accounting**, v. 12, n. 1, p. 139-158, 2004.

TRISTÃO, Conrado. TCU: órgão de controle externo ou revisor geral da administração? **Jota**, 14 set. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/control-publico/tcu-orgao-de-control-externo-ou-revisor-geral-da-administracao-14092019>. Acesso em: 14 ago. 2023.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

POLLITT, Christopher et al. **Performance or compliance?** Performance audit and public management in five countries. Oxford: Oxford University Press, 1999.

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

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenadora

Denise Pimenta de Oliveira

Analistas Técnicos

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Revisora Sênior

Alice Souza Lopes

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Felipe Fernando Reis Simon

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto

Nayane Santos Rodrigues

Patricia Henriques Mafra

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Eduarda Silva de Souza dos Santos (estagiária)

Diagramadores / Web Designers

Aeromilson Trajano de Mesquita

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.