

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA – SEDE**

GUILHERME PORTELA TEIXEIRA LIMA

A evolução histórica e institucional dos Tribunais de Contas no Brasil:

Da verificação formal à fiscalização da eficiência econômica.

**RECIFE
2026**

GUILHERME PORTELA TEIXEIRA LIMA

A evolução histórica e institucional dos Tribunais de Contas no Brasil:

Da verificação formal à fiscalização da eficiência econômica.

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal
Rural de Pernambuco como requisito
exigido à obtenção do Título de Bacharel
em Ciências Econômicas, sob orientação
do Prof. Dr. Petrus Alves Freitas.

**RECIFE
2026**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Bibliotecário(a): Auxiliadora Cunha – CRB-4 1134

L732e Lima, Guilherme Portela Teixeira.
A evolução histórica e institucional dos Tribunais de Contas no Brasil: da verificação formal à fiscalização da eficiência econômica / Guilherme Portela Teixeira Lima. – Recife, 2026.
46 f.; il.

Orientador(a): Petrus Alves Freitas.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Bacharelado em Ciências Econômicas, Recife, BR-PE, 2026.

Inclui referências.

1. Tribunal de Contas da União - Evolução (Brasil). 2. Eficiência econômica. 3. Controle externo. 4. Gasto público 5. Evolução institucional. I. Freitas, Petrus Alves, orient. II. Título

CDD 330

GUILHERME PORTELA TEIXEIRA LIMA

A evolução histórica e institucional dos Tribunais de Contas no Brasil:

Da verificação formal à fiscalização da eficiência econômica.

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal
Rural de Pernambuco como requisito
exigido à obtenção do Título de Bacharel
em Economia, sob orientação do Prof. Dr.
Petrus Alves Freitas.

Aprovado(a) em: 07/07/2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Petrus Alves Freitas (Orientador)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof. Dr. Moises Freitas Athayde Cavalcanti (Examinador Interno)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Profa. Dra. Chiara Natércia Franca Araujo (Examinadora Interna)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), que me acolheu quando cheguei, um menino de apenas 18 anos repleto de sonhos. Esta instituição não apenas me abriu portas profissionais, mas expandiu minha visão de mundo e me transformou como cidadão.

A trajetória não foi simples. Enfrentei, junto com meus pares, um período histórico de um governo que pouco acreditava na educação pública e os obstáculos avassaladores de uma pandemia. No entanto, ao concluir esta etapa, saio com a profunda sensação de dever cumprido.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Petrus Alves Freitas. Em nome dele, estendo minha gratidão a todos os colaboradores da UFRPE — docentes e técnico-administrativos — que mantiveram esta universidade de pé.

Aos amigos que a UFRPE me presenteou e que pretendo levar para o resto da vida, meu muito obrigado. Sem o companheirismo e as trocas diárias, o peso das dificuldades teria sido muito maior.

Um agradecimento especial e profundamente afetuoso à minha mãe, obrigado por ter me dado a educação, os valores e o suporte incondicional necessários para que eu não fraquejasse nesta jornada. Em nome dela, agradeço a todos os amigos e amigas que, por serem tantos, não consigo enumerar aqui, mas que ocupam um lugar essencial na minha história.

À minha família, que esteve ao meu lado em cada etapa desta jornada. O amor, o incentivo e a paciência de cada um foram fundamentais para que eu chegasse até aqui. Esta conquista é de todos nós.

RESUMO

O presente trabalho analisa a evolução histórica e institucional dos Tribunais de Contas no Brasil, investigando a transição de um modelo de fiscalização focado estritamente na verificação formal e na legalidade para uma atuação voltada à avaliação da eficiência econômica. Contextualiza-se o surgimento dessas instituições no cenário brasileiro e as reformas administrativas que ampliaram seu papel no controle do gasto público. A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa e documental, articulada por método hipotético-dedutivo, ancorada na Teoria da Agência e na Nova Economia Institucional, para demonstrar como a adoção de critérios de desempenho e economicidade contribui para a melhoria da alocação de recursos no setor público. Os resultados indicam que a transformação institucional das cortes de contas é elemento central do fortalecimento da governança pública, embora ainda enfrente entraves institucionais e operacionais. Conclui-se que o controle da eficiência, pautado em dados concretos e indicadores de resultados, é um instrumento indispensável para a transparência e a efetividade das políticas públicas contemporâneas, permitindo que os tribunais atuem não apenas como punidores, mas como indutores da qualidade do gasto estatal.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; Eficiência Econômica; Controle Externo; Gasto Público; Evolução Institucional.

ABSTRACT

This study analyzes the historical and institutional evolution of the Courts of Auditors in Brazil, investigating the transition from a monitoring model focused strictly on formal verification and legality to an approach aimed at evaluating economic efficiency. It contextualizes the emergence of these institutions in the Brazilian scenario and the administrative reforms that expanded their role in controlling public spending. The research uses a qualitative and documentary approach, articulated through a deductive method, grounded in Agency Theory and the New Institutional Economics, to demonstrate how the adoption of performance and economicity criteria contributes to improving the allocation of scarce resources in the public sector. The results indicate that the institutional transformation of the courts of accounts is a central element in strengthening public governance, although it still faces institutional and operational challenges. It concludes that the control of efficiency, based on concrete data and performance indicators, is an indispensable instrument for transparency and the effectiveness of contemporary public policies, allowing the courts to act not only as punishers but as inducers of the quality of state spending.

Keywords: Courts of Auditors; Economic Efficiency; External Control; Public Spending; Institutional Evolution.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do Controle Externo no Brasil	31
Tabela 2 – Limites de Despesa com Pessoal (% da Receita Corrente Líquida)	34
Tabela 3 – Diagnóstico de Obras Paralisadas (Posição em janeiro de 2026)	37

LISTA DE SIGLAS

AI-1	Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964
CCC	Comissão de Coordenação e Controle
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EC	Emenda Constitucional
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SEST	Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde

TCE	Tribunal de Contas Estadual
TCM	Tribunal de Contas Municipal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 METODOLOGIA	16
2.1 Natureza e justificativa metodológica	16
2.2 Fontes e critérios de seleção.....	16
2.3 Recorte temporal e espacial.....	17
2.4 Procedimentos analíticos	18
2.5 Limitações e mitigações	19
2.6 Declaração de uso de Inteligência Artificial Generativa.....	19
3 FUNDAÇÃO TEÓRICA E EVOLUÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NO BRASIL	21
3.1 O conceito de controle na administração pública	21
3.2 Evolução histórica e institucional do controle externo no Brasil	25
3.3 Conclusão do capítulo	32
4 O CONTROLE EXTERNO CONTEMPORÂNEO: A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS INSTRUMENTOS DE EFICIÊNCIA PÚBLICA	33
4.1 Introdução ao modelo de resultados	33
4.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) como marco de eficiência e equilíbrio	33
4.3 Instrumentos de avaliação da eficiência e economicidade.....	34
4.4 Tecnologia e Big Data no controle de riscos	36
4.5 Assimetrias de incentivo e perdas residuais no controle externo contemporâneo	36
4.6 Perspectivas e considerações finais do capítulo	40
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS.....	44

1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira convive com um desequilíbrio estrutural entre a arrecadação que extrai da sociedade e o retorno que oferece em forma de serviços (MENDES, 2012). Em 2024, a carga tributária bruta atingiu 32,32% do PIB (TESOURO NACIONAL, 2024), enquanto o Índice de Efetividade Governamental do Banco Mundial situou o país em -0,22 ponto (BANCO MUNDIAL, 2024)¹, abaixo da média dos países de renda média-alta. O contraste entre o volume de recursos extraídos e o retorno proporcionalmente baixo em serviços públicos — medido pelo Índice de Efetividade Governamental e pela razão entre despesa pública primária por habitante e indicadores de bem-estar social como mortalidade infantil, acesso a saneamento e desempenho educacional — traduz, em termos econômicos, um problema de agência: a sociedade — proprietária dos recursos — delega sua administração a gestores públicos sobre os quais possui informação imperfeita e capacidade de monitoramento limitada (JENSEN; MECKLING, 1976).

Os Tribunais de Contas (TCU) constituem o principal mecanismo institucional brasileiro voltado a mitigar essa assimetria. O TCU fiscaliza anualmente cerca de R\$ 7 trilhões em recursos públicos (TCU, 2024), mas a efetividade dessa fiscalização depende menos do volume monitorado e mais do tipo de controle exercido. Historicamente, essas cortes operaram sob uma lógica estritamente legalista, restritas à verificação documental e à conformidade com normas. A partir da Constituição Federal de 1988 e, sobretudo, da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, esse modelo passou a incorporar critérios de eficiência, eficácia e economicidade — o que reposiciona o controle externo de uma função predominantemente cartorial — isto é, limitada ao registro, autenticação e validação formal de documentos, sem exame do mérito econômico das decisões — para um instrumento de avaliação de resultados.

Para fins desta pesquisa, adota-se a expressão fiscalização da eficiência econômica em sentido específico, distinto da auditoria de conformidade tradicional.

¹ O Índice de Efetividade Governamental (*Government Effectiveness Index*) integra os Indicadores de Governança Mundial (*Worldwide Governance Indicators* — WGI) do Banco Mundial e mensura a percepção da qualidade dos serviços públicos, da capacidade da administração pública, da independência do funcionalismo público em relação a pressões políticas, da qualidade da formulação e implementação de políticas e da credibilidade do compromisso do governo com essas políticas. O índice varia de -2,5 (desempenho fraco) a +2,5 (desempenho forte). Para 2024, o Brasil registrou -0,22, situando-se abaixo da média dos países de renda média-alta, que se aproxima de 0,10 (BANCO MUNDIAL, 2024).

Refere-se à atividade de controle externo orientada à avaliação da relação entre recursos públicos consumidos e resultados produzidos, abrangendo as três dimensões consagradas pela literatura de auditoria governamental — eficiência, eficácia e economicidade — e operacionalizada por meio de auditorias operacionais (performance *audits*, no padrão da norma ISSAI 3000 da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores). Essa delimitação afasta a expressão da mera verificação documental de despesas e a aproxima do exame substantivo do desempenho alocativo do gasto público.

O quadro teórico mobilizado articula dois aportes complementares. A Teoria da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976) fornece o vocabulário analítico para tratar a relação Principal-Agente entre sociedade e gestor público, identificando assimetria informacional, risco moral, seleção adversa, custos de monitoramento, custos de vínculo e perdas residuais como categorias centrais. A Nova Economia Institucional, em particular o aporte de Douglass North (1990), insere essa relação em uma dimensão histórica: instituições — entendidas como as regras do jogo que estruturam as interações econômicas — apresentam *path dependence* e custos de transação que condicionam o desempenho econômico de longo prazo. Os Tribunais de Contas são, portanto, simultaneamente mecanismos de monitoramento de uma relação Principal-Agente e instituições cuja eficácia depende da estabilidade e da credibilidade construídas ao longo de sua trajetória.

A pergunta que organiza o trabalho é a seguinte: de que maneira a evolução institucional dos Tribunais de Contas brasileiros permitiu a transição da conferência de legalidade formal para uma fiscalização focada na eficiência econômica das políticas públicas? A hipótese sustentada é que essa transição foi viabilizada pela combinação entre o redesenho institucional da CF/88, que ampliou as competências do TCU, e o choque normativo da LRF, que operacionalizou parâmetros objetivos de avaliação fiscal. Sem essas duas mudanças articuladas, o controle externo permaneceria preso ao modelo legalista herdado do final do século XIX. A formulação da hipótese é proposital: a CF/88 e a LRF são tratadas como condições necessárias, não suficientes — proposição compatível com a coexistência de outros fatores explicativos (estabilização macroeconômica, profissionalização do corpo técnico, transformação digital da administração pública).

O objetivo geral é analisar a trajetória institucional dos Tribunais de Contas no Brasil, identificando os marcos que possibilitaram a migração para o modelo de

fiscalização de resultados. Como objetivos específicos, buscou-se descrever as fases históricas do controle externo a partir da Teoria da Agência e da Nova Economia Institucional, identificar os instrumentos contemporâneos de avaliação do gasto público e analisar entraves atuais à eficiência do controle, com ênfase no estoque de obras paralisadas e na insegurança jurídica em matéria prescricional.

A relevância deste estudo para a Economia, em sentido estrito, reside em que o controle externo é, antes de tudo, um mecanismo de alocação eficiente de recursos escassos. A Economia do Setor Público — campo que analisa as falhas de mercado que justificam a intervenção estatal e os incentivos que governam o comportamento dos agentes dentro do aparato governamental — fornece o instrumental analítico para compreender por que a mera previsão legal de competências fiscalizatórias não basta para converter arrecadação em bem-estar. Países com cargas tributárias comparáveis registram resultados fiscais e sociais muito distintos, e parte dessa variância é explicada pela qualidade das instituições de controle (MENDES, 2012; AFONSO, 2000). Avaliar a trajetória dos Tribunais de Contas brasileiros sob esse ângulo é, portanto, examinar como o Brasil foi desenhando — e redesenhando — o mecanismo institucional encarregado de fazer com que o gasto público produza retorno proporcional ao sacrifício tributário imposto à sociedade.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos além desta introdução. O capítulo 2 apresenta a metodologia. O capítulo 3 desenvolve a fundamentação teórica e percorre a evolução histórica do controle externo brasileiro até a CF/88. O capítulo 4 analisa o controle externo contemporâneo, com foco na LRF, na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e nos instrumentos de avaliação de eficiência. As considerações finais retomam a hipótese e avaliam o atendimento aos objetivos.

2 METODOLOGIA

2.1 Natureza e justificativa metodológica

Esta pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em análise documental e histórico-institucional, articulada por método dedutivo. A escolha metodológica decorre da natureza da pergunta de pesquisa: investigar como uma transformação institucional ocorreu ao longo de quase dois séculos exige interpretação de processos históricos e do desenho normativo das instituições, não inferência estatística sobre populações ou variáveis. Métodos quantitativos, embora úteis para mensurar resultados específicos da fiscalização, não permitem reconstituir o encadeamento causal entre redesenhos institucionais e mudanças no modelo de controle externo.

A opção pelo método dedutivo justifica-se por dois motivos. Primeiro, o quadro teórico empregado — a Teoria da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976) e os desenvolvimentos da Nova Economia Institucional (NORTH, 1990) — já oferece categorias estabelecidas para analisar relações Principal-Agente no setor público, dispensando a construção indutiva de uma teoria a partir do material empírico. Segundo a hipótese formulada na introdução decorre logicamente desse quadro teórico: se o controle externo reduz custos de agência, e se a CF/88 e a LRF ampliaram a capacidade de monitoramento e a observabilidade fiscal, então a transição para o controle de eficiência seria sustentada por essa combinação institucional. A pesquisa testa essa proposição contra a evidência documental, sem pretender isolar causalidade estatística.

2.2 Fontes e critérios de seleção

A análise mobiliza três níveis de fonte, cada qual com função distinta no encadeamento argumentativo.

As fontes normativas compreendem os instrumentos legais que estruturam o controle externo brasileiro. Tais textos não constituem, em sentido estrito, fontes primárias de natureza histórica ou empírica, mas integram o conjunto de regras formais — na acepção de North (1990) — cujo desenho e evolução são objeto central desta pesquisa. Funcionam, portanto, como evidência direta da gramática institucional de cada período analisado. Integram esse conjunto: o Decreto nº 966-A, de 7 de

novembro de 1890 (instituição original do Tribunal de Contas, posteriormente constitucionalizada na Carta de 1891), a Constituição Federal de 1988 (artigos 70 a 75), a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a Lei Complementar nº 64/1990 com a redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010 (Ficha Limpa) e a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). A seleção desses textos seguiu o critério de centralidade institucional: foram incluídos os normativos que redefiniram, em algum momento, as competências, o âmbito de atuação ou os instrumentos disponíveis ao controle externo federal. Esses textos são tratados como evidência direta do desenho institucional em cada período histórico.

As fontes secundárias abrangem três categorias. A primeira reúne acórdãos do TCU emitidos entre 2014 e 2024, selecionados por aderência temática à fiscalização de eficiência e economicidade, com prioridade para casos representativos das auditorias operacionais (FIES/PROUNI e FiscSaúde). O critério adicional de seleção foi a disponibilidade de dado quantitativo no acórdão — variações de preço, taxas de evasão, magnitude da inadimplência — capazes de ancorar a análise econômica nas categorias da Teoria da Agência. A segunda agrega dados econômicos e fiscais de fontes oficiais — IBGE, Banco Central do Brasil, Banco Mundial e Tesouro Nacional —, utilizados para dimensionar o contexto fiscal em que o controle opera. A terceira corresponde aos relatórios sistêmicos do próprio TCU, em particular o Painel de Obras Paralisadas e o FiscSaúde. O recorte temporal de 2014 a 2024 para acórdãos foi imposto pela disponibilidade pública dos documentos no portal do TCU.

As fontes terciárias correspondem à literatura especializada em Teoria da Agência aplicada ao setor público, em institucionalismo econômico e em história administrativa brasileira, utilizadas para fundamentar conceitos analíticos e ancorar interpretações históricas.

2.3 Recorte temporal e espacial

O recorte temporal vai de 1822, marco da independência e ponto inicial da formação institucional brasileira autônoma, até 2026. Esse intervalo permite acompanhar a oscilação das cortes de contas entre tentativas de institucionalização autônoma e ciclos de subordinação ao Executivo, e captura tanto o desenho original

do TCU em 1890 quanto a consolidação contemporânea pós-LRF. A inclusão do período pré-1890 cumpre função analítica específica: estabelecer o contraste entre o modelo de supervisão hierárquica imperial — em que controlador e controlado integravam a mesma estrutura — e o desenho republicano de independência funcional, sem o qual a noção contemporânea de controle externo perderia profundidade comparativa.

A amplitude do recorte — pouco mais de dois séculos — é justificada pela natureza da pergunta de pesquisa. A transição ao controle de eficiência só pode ser adequadamente avaliada se o ponto de partida — o arranjo de supervisão hierárquica imperial — estiver suficientemente mapeado. O método comparativo implícito na análise de *path dependence* requer a identificação da escolha institucional originária (1890) em relação a alternativas disponíveis no momento histórico, o que exige recuar ao contexto pré-republicano. A justificativa metodológica para essa amplitude está, portanto, no quadro teórico adotado, não em uma escolha arbitrária de escopo.

Especialmente, a análise concentra-se no Tribunal de Contas da União, dado seu papel de corte federal e o volume de recursos sob sua jurisdição. Os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais são tratados de forma tangencial, quando relevantes para evidenciar assimetrias de capacidade técnica entre cortes do sistema.

2.4 Procedimentos analíticos

A análise organiza-se em quatro procedimentos articulados. A análise documental, primeiro procedimento, consiste no mapeamento das competências atribuídas ao TCU em cada normativo selecionado, identificando o que foi acrescentado, suprimido ou redefinido em cada redesenho institucional. A análise histórica periodiza essa evolução em cinco fases (1822-1889, 1889-1930, 1930-1964, 1964-1985, 1988-presente), tomando como marco a alteração normativa principal em cada transição. A análise de casos seleciona dois acórdãos representativos das auditorias de eficiência (FIES/PROUNI e FiscSaúde), examinando-os à luz das categorias da Teoria da Agência — assimetria de informação, seleção adversa, risco moral e perdas residuais. A análise econômica compara indicadores fiscais e de governança antes e depois das reformas críticas, em especial pré e pós-LRF, para dimensionar a magnitude do problema fiscal sobre o qual o controle externo opera.

2.5 Limitações e mitigações

Três limitações precisam ser registradas, com as respectivas estratégias de mitigação.

A primeira é a impossibilidade de isolar causalmente o efeito do controle externo sobre a qualidade do gasto público. Múltiplas variáveis incidem simultaneamente — alternâncias de governo, ciclos econômicos, reformas administrativas paralelas. A hipótese desta pesquisa, contudo, não afirma que a CF/88 e a LRF foram condições suficientes para a transição ao controle de eficiência, mas que foram condições necessárias. Essa formulação é compatível com a coexistência de outros fatores explicativos.

A segunda é o acesso restrito a acórdãos anteriores a 2014. A mitigação consiste em concentrar a análise empírica de casos no período pós-LRF — janela em que o modelo de eficiência já estaria operando — e em utilizar a documentação histórica disponível sobre o TCU pré-1988 (Relatório de Rui Barbosa de 1891, Regulamento de 1893 e literatura institucional secundária) para reconstituir o desenho anterior.

A terceira é o componente interpretativo inerente à periodização histórica. Para mitigar a subjetividade das fronteiras temporais, a periodização foi ancorada exclusivamente em marcos normativos objetivos: Decreto nº 966-A/1890, Decreto-Lei nº 579/1938 (DASP), Ato Institucional nº 1 de 1964, Constituição de 1988 e Lei Complementar nº 101/2000. Cada transição entre fases corresponde a uma alteração formal das competências do TCU, não a critério interpretativo livre.

Uma limitação adicional, de ordem normativa, diz respeito ao acesso a documentos institucionais do TCU. A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação — LAI) estabeleceu o princípio da publicidade como regra e o sigilo como exceção, mas sua aplicação plena à base de acórdãos do TCU ocorreu de forma progressiva ao longo da década seguinte. Documentos anteriores à digitalização sistemática do portal do tribunal permanecem de acesso restrito ou exigem consulta presencial ao arquivo físico, o que estreita na prática o horizonte de análise empírica.

2.6 Declaração de uso de Inteligência Artificial Generativa

Em conformidade com o Art. 9º, inciso I, alínea “c”, da Portaria CNPq nº 2.664, de 6 de março de 2026, que institui a Política de Integridade na Atividade Científica

do CNPq, declara-se que o presente trabalho fez uso de ferramenta de Inteligência Artificial Generativa (IAG) nas seguintes etapas e finalidades:

Ferramenta utilizada: Claude (Anthropic, modelo claude-sonnet-4-6), acessado por meio da plataforma Cowork da Anthropic, no período de elaboração e revisão do trabalho (2025-2026).

Finalidades: (a) suporte à redação e revisão estilística de parágrafos — com revisão integral e responsabilidade pelo conteúdo final exercida exclusivamente pelo autor; (b) apoio à estruturação do referencial teórico, com verificação das fontes pelo autor; (c) sugestões de formatação ABNT, com conferência e ajuste final pelo autor; (d) análise e revisão das correções indicadas pelo orientador, com incorporação supervisionada pelo autor.

Nos termos da alínea “d” do mesmo dispositivo, é vedada a submissão de conteúdo gerado por IAG como se fosse de autoria humana. O autor declara que todo o conteúdo final deste trabalho foi lido, avaliado e assumido como de sua responsabilidade intelectual, em conformidade com os padrões de integridade científica da UFRPE e do CNPq. As referências bibliográficas foram verificadas pelo autor nas fontes originais.

3 FUNDAÇÃO TEÓRICA E EVOLUÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NO BRASIL

3.1 O conceito de controle na administração pública

3.1.1 Definição econômica e teórica (Teoria da Agência)

O controle na administração pública pode ser compreendido, sob a perspectiva econômica, como um mecanismo institucional destinado a alinhar os interesses do gestor público aos objetivos coletivos da sociedade. Esta definição encontra fundamentos na Teoria da Agência (Principal-Agente), quadro teórico desenvolvido por Jensen e Meckling (1976), aplicável à análise das relações entre o Estado e seus administradores.

Na lógica principal-agente, dois atores se constituem mutuamente. O Principal é a sociedade, representada pelo povo e legitimada democraticamente como proprietária dos recursos públicos. O Agente é o gestor público — servidor, autoridade política, dirigente — que recebe o mandato de administrar esses recursos escassos em favor do bem-estar social. A relação é definida pelos autores nos seguintes termos:

We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. If both parties to the relationship are utility maximizers there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 308)².

A relação produz uma assimetria informacional fundamental: o Agente possui mais informações sobre suas próprias ações, objetivos e resultados do que o Principal. Essa disparidade gera o chamado problema da agência, que se manifesta quando o Agente não atua exclusivamente em prol dos interesses do Principal e busca maximizar sua própria utilidade — benefícios pessoais, perpetuação no poder, enriquecimento ilícito.

A literatura (JENSEN; MECKLING, 1976; ARROW, 1985) distingue, dentro desse problema, dois mecanismos típicos de divergência. A seleção adversa (*hidden information*) opera ex ante, no momento em que o Agente é escolhido: o Principal não consegue observar diretamente atributos relevantes do Agente — competência

² Em tradução livre: “Definimos a relação de agência como um contrato pelo qual uma ou mais pessoas (o(s) principal(ais)) contratam outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, o que envolve a delegação de algum poder de decisão ao agente. Se ambas as partes são maximizadoras de utilidade, há boas razões para acreditar que o agente nem sempre agirá no melhor interesse do principal.”

técnica, integridade, alinhamento real de preferências —, o que permite que agentes de baixa qualidade autosselecionem-se para a função. O risco moral (*hidden action*) opera ex post, durante a execução: uma vez contratado, o Agente toma decisões cuja qualidade o Principal não consegue verificar diretamente, o que abre espaço para redução de esforço, desvio de recursos ou alocação subótima. A distinção é importante porque cada mecanismo demanda instrumentos institucionais distintos — a seleção adversa exige sinalização e *screening*; o risco moral exige monitoramento e incentivos contingentes ao desempenho observável.

Economicamente, essa relação implica custos. Conforme Jensen e Meckling (1976), o controle surge como solução econômica racional para mitigar os custos de agência, que se decompõem em três categorias (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 308-310). Os custos de monitoramento são as despesas incorridas pelo Principal para supervisionar e avaliar as ações do Agente. Os custos de vínculo correspondem aos recursos gastos pelo Agente para sinalizar ao Principal que agirá de acordo com os interesses coletivos. As perdas residuais traduzem a redução no bem-estar social decorrente da divergência entre as decisões do Agente e aquilo que maximizaria a utilidade do Principal.

O controle externo não constitui, portanto, desperdício burocrático, mas investimento econômico racional que reduz os custos de agência. Sua justificativa econômica se sustenta na necessidade de combater a corrupção, reduzir o desperdício, garantir a responsabilização (*accountability*) e promover a efetividade das políticas públicas. Sob essa perspectiva, o controle não é custo perdido, e sim mecanismo de governança econômica pública que protege o erário e amplia o retorno social dos investimentos (NORTH, 1990, p. 3-7).

À análise principal-agente, a Nova Economia Institucional acrescenta uma camada complementar. North (1990, p. 3) define instituições como “the rules of the game in a society or, more formally, [...] the humanly devised constraints that shape human interaction”³ — as restrições criadas pelos próprios seres humanos para estruturar a interação social —, sustentando que o desempenho econômico de longo prazo depende fundamentalmente da qualidade do arranjo institucional e de sua capacidade de reduzir custos de transação. Aplicada ao controle externo, essa perspectiva permite compreender que os Tribunais de Contas não são apenas

³ Em tradução livre: “as regras do jogo em uma sociedade, ou, mais formalmente, as restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana.”

mecanismos técnicos de monitoramento, mas instituições cuja eficácia depende de sua estabilidade, da clareza das suas regras e da credibilidade do seu poder sancionador. A trajetória histórica analisada nas seções seguintes evidencia precisamente essa dimensão: períodos em que o arranjo institucional do TCU foi instável ou subordinado ao Executivo coincidem com episódios de elevação dos custos de agência e de deterioração da qualidade do gasto público.

A noção de *path dependence*, central na NEI, também opera no caso brasileiro. A escolha originária do Brasil, em 1890, pelo modelo continental europeu de tribunal de contas — corte com poder decisório e jurisdicional próprio, inspirada na Cour des Comptes francesa — em detrimento do modelo anglo-saxão de auditor-geral (NAO britânico, GAO estadunidense, em que o órgão apenas reporta ao Legislativo) condicionou o desenho subsequente do controle externo brasileiro. Essa escolha inicial gera retornos crescentes de adoção: cada reforma posterior ocorreu sobre a estrutura jurisdicional preexistente, ampliando competências sem alterar a natureza do órgão. A conjugação dos dois quadros — Jensen e Meckling, para os mecanismos de incentivos da relação Principal-Agente, e North, para a dimensão histórico-institucional da estabilidade dessas regras — fornece o instrumental teórico desta pesquisa.

3.1.2 Diferenciação entre controle interno e controle externo

A literatura de governança pública — em especial Pollitt e Bouckaert (2004), no campo da gestão pública comparada, e os Princípios de Governança Corporativa da OCDE (2015), adaptados ao setor público — diferencia duas modalidades de controle, cada uma com características, vantagens e limitações específicas.

3.1.2.1 Controle interno

O controle interno é exercido pela própria estrutura administrativa responsável pela execução das ações. Trata-se de um mecanismo de autossupervisão, em que a administração busca monitorar sua própria conformidade normativa e a qualidade de suas operações. Suas características principais incluem o *locus* funcional dentro da organização executora — ministérios, secretarias, autarquias —, exemplificado por instituições como controladorias setoriais, auditorias internas das autarquias, sistemas de auditoria do SISP e inspetorias setoriais. O objetivo primário é garantir a conformidade com as normas legais, prevenindo desvios. Sua principal limitação

estrutural é o viés decorrente do fato de o controlador pertencer à mesma estrutura do controlado (BRASIL, 1988, art. 74; CGU, 2017).

3.1.2.2 Controle externo

O controle externo é exercido por órgão situado fora da estrutura executora. Decorre da separação de poderes e tem como base institucional a independência fiscalizadora. Seu locus institucional é o Poder Legislativo, em sua função de fiscalização, com suporte técnico dos Tribunais de Contas — TCU, TCEs e TCMs. A independência conferida a esses órgãos amplia sua autonomia para avaliar sem conflitos de interesse internos e abrange controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial (BRASIL, 1988, arts. 70-75; TCU, 2024).

3.1.2.3 Vantagem econômica do controle externo

Sob uma ótica econômica (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980), o controle externo apresenta vantagem estrutural sobre o controle interno: sua independência avaliativa. Enquanto o controle interno tende a focar na conformidade normativa, o controle externo possui maior capacidade para avaliar resultados econômicos das políticas públicas. Especificamente, o controle externo permite avaliar a eficiência econômica (se os recursos aplicados geraram os resultados esperados em relação à sua magnitude), a economicidade (se o custo incorrido foi o menor possível para atingir o resultado), a efetividade social (se as metas de bem-estar foram alcançadas) e o desempenho mensurado por indicadores públicos econômicos e sociais.

Essa abordagem voltada para resultados diferencia o controle externo moderno do controle meramente legal: a legalidade não é sinônimo de efetividade. Uma ação pode estar em conformidade com a lei e, ainda assim, consumir recursos de forma desproporcional ao benefício gerado. A diferença operacional entre as duas dimensões corresponde, na literatura técnica de auditoria governamental, à distinção entre eficiência produtiva (relação insumo-produto, no nível organizacional) e eficiência alocativa (qualidade da escolha entre alternativas de gasto), conforme a distinção clássica proposta por Farrell (1957, p. 254): “A firm is technically efficient if it produces its output using the minimum quantities of inputs”⁴. O controle externo

⁴ Em tradução livre: “Uma firma é tecnicamente eficiente se produz seu produto utilizando as quantidades mínimas de insumos.”

moderno opera nos dois níveis; o controle de legalidade atua apenas sobre o cumprimento formal, sem internalizar a comparação entre alternativas.

3.2 Evolução histórica e institucional do controle externo no Brasil

A trajetória do controle externo brasileiro não é linear, mas reflexo de transformações políticas, econômicas e ideológicas. A análise que segue periodiza essa evolução em fases, identificando marcos institucionais que assinalam inflexões no desenho do controle.

3.2.1 O Império e a supervisão hierárquica (1822-1889)

3.2.1.1 Herança portuguesa

O controle sobre o erário público no Brasil colônia e Império encontra raízes nas instituições portuguesas transplantadas. A estrutura de fiscalização fiscal portuguesa, baseada em Conselhos e Mesas de Câmara, foi adaptada ao contexto colonial. Com a independência em 1822 e a consolidação do Império, o Brasil herdou uma estrutura administrativa centralizada, em que o controle era hierárquico (centrado na supervisão do Imperador e de seus ministros), legalista (focado no cumprimento de ordenações e decretos reais) e limitado em escopo (restrito a questões de arrecadação de impostos e conformidade orçamentária) (CARVALHO, 2003).

3.2.1.2 Do Erário Régio ao Tribunal do Tesouro

A estrutura administrativa que o Império herdou em 1822 já incorporava um aparato de fiscalização fiscal transplantado pela vinda da Corte portuguesa em 1808: o Erário Régio, instalado no Rio de Janeiro por D. João VI, com funções de controle das receitas e despesas da Coroa. Após a independência, esse arranjo foi reorganizado e, pela Lei de 4 de outubro de 1831, substituído pelo Tesouro Público Nacional, assessorado pelo Tribunal do Tesouro, que concentrou as atribuições de fiscalização contábil ao longo do período imperial. A rigor, não houve no Império a constituição de um tribunal de contas independente: o Tribunal do Tesouro permaneceu subordinado ao Ministério da Fazenda e, portanto, ao próprio Executivo cuja despesa deveria controlar. A natureza hierárquica desse arranjo o tornou instrumento de organização interna do gasto régio, não mecanismo de controle externo no sentido contemporâneo. A ausência de poder coercitivo autônomo,

somada à proximidade orgânica entre controlador e controlado, caracterizou a fase (BARBOSA, 1891).

3.2.1.3 Fragilidade do modelo imperial

A necessidade de organizar o erário em um contexto de fragilidade fiscal do Estado Imperial levou a esforços de criação de estruturas mais robustas de fiscalização. A subordinação ao Poder Executivo, contudo, enfraqueceu qualquer pretensão de independência e efetividade. O controle servia primordialmente aos objetivos do Imperador, não aos interesses públicos (SPECK, 2000).

3.2.2 A República e a institucionalização legalista (1889-1930)

3.2.2.1 O contexto republicano de 1889

A Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 trouxe consigo a necessidade de reorganizar as instituições políticas sob princípios democráticos e federativos. O tesouro deixado pela Monarquia estava esgotado, com dívida externa crescente e quadros administrativos desgastados. Nesse contexto de crise fiscal e ideário reformista, ganhou centralidade no debate constituinte a criação de instituições independentes de controle, capazes de restaurar a confiança pública na gestão dos recursos. Houve consenso entre os constituintes republicanos de que a separação de poderes deveria incluir um tribunal independente de contas (CARVALHO, 2003).

3.2.2.2 Rui Barbosa: o estadista reformador

Rui Barbosa (1849-1923), jurista de reputação internacional e Ministro da Fazenda no Governo Provisório Republicano, defendia que a República só se consolidaria por meio de instituições de controle. Influenciado pelo pensamento liberal e pela experiência das cortes de contas europeias, concebeu um tribunal capaz de romper com o padrão colonial de concentração de poder. Seu pensamento partia do princípio de que o controle não era obstáculo ao desenvolvimento, mas condição para a confiança pública e para a sustentabilidade das finanças públicas (BARBOSA, 1891).

3.2.2.3 A criação do TCU em 1890

A reforma administrativa conduzida por Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda do Governo Provisório, resultou na criação do Tribunal de Contas pelo

Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. A previsão constitucional foi incorporada ao artigo 89 da Constituição republicana de 1891 e a instalação efetiva do tribunal ocorreu em 17 de janeiro de 1893. O Tribunal foi concebido como guardião da legalidade orçamentária e fiscal, com atribuições para examinar as contas de todos os responsáveis por dinheiros públicos, julgar a legalidade das despesas e produzir relatórios sobre a execução orçamentária. Diferentemente do Tribunal do Tesouro imperial, o TCU dispunha de independência funcional formal e não estava subordinado ao Executivo, ainda que sua composição refletisse forte influência do Poder Legislativo. Ao instituir essa estrutura entre 1890 e 1891, o Brasil estabeleceu, na América do Sul, o primeiro tribunal de contas independente do Executivo, em momento em que cortes equivalentes já operavam em economias centrais — a Cour des Comptes francesa, restaurada em 1807, e o Court of Exchequer britânico, com matriz que remonta ao período medieval —, enquanto o General Accounting Office estadunidense ainda seria criado em 1921 (SPECK, 2000; BRASIL, 1890).

3.2.2.4 O Regulamento de 1893

O Regulamento do TCU de 1893 consolidou essa estrutura institucional. As Seções do Tribunal foram organizadas por ramo de atividade — Fazenda, Guerra, Marinha — e cada uma reuniu poderes para examinar livros e documentos relativos às receitas, verificar a conformidade legal das despesas, pronunciar-se sobre as contas antes de sua apresentação ao Congresso e aplicar multas a responsáveis por irregularidades. Essa estrutura permaneceu praticamente inalterada até a Constituição de 1988 (TCU, 2024).

3.2.2.5 Limitações da Primeira República

Apesar da inovação institucional, o TCU da Primeira República (1891-1930) operou sob limitações estruturais relevantes. O tribunal podia apontar irregularidades, mas tinha capacidade limitada de forçar o cumprimento de suas decisões; em períodos de instabilidade política, foi frequentemente marginalizado; e seu foco permaneceu exclusivamente legal, sem preocupação com eficiência ou resultados econômicos. A fragilidade institucional ficou exposta com a Revolução de 1930: o tribunal foi temporariamente esvaziado de suas funções pelo Governo Provisório de Vargas, evidenciando que sua independência formal não resistia à colisão direta com interesses políticos consolidados (SPECK, 2000).

3.2.3 Centralismo executivo e regime militar (1930-1985)

3.2.3.1 Governo Vargas e o DASP

Durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945), o modelo de controle externo passou por mudanças significativas. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, refletiu a intenção varguista de centralizar os controles administrativos. Nesse contexto, o TCU perdeu parte de suas atribuições e tornou-se mais um órgão consultivo do que um tribunal independente. O DASP, subordinado à Presidência da República, concentrou funções de controle que historicamente cabiam ao TCU, expondo a fragilidade institucional das cortes de contas em regimes de poder presidencial concentrado. Essa centralização traduziu a visão desenvolvimentista-varguista, segundo a qual o Estado precisaria de agilidade executiva, sendo as instituições de controle independentes vistas como obstáculos ao desenvolvimentismo acelerado (ABRUCIO, 2007; FAUSTO, 2006).

3.2.3.2 Período democrático (1946-1964): reabilitação parcial

A Constituição de 1946, em seus artigos 22, 76 e 77, restabeleceu parcialmente as competências do TCU, recolocando-o no eixo institucional do Legislativo e devolvendo-lhe atribuições de julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros públicos. O período democrático que se estendeu até 1964 representou, do ponto de vista institucional, uma janela de reabilitação, ainda que limitada pela continuidade do modelo legalista herdado de 1890 e pela ausência de instrumentos modernos de avaliação de resultados. O TCU operou, nesse intervalo, como guardião da legalidade orçamentária em um contexto político instável, sem que se desenvolvessem mecanismos sistemáticos de controle de eficiência (BRASIL, 1946, arts. 22 e 76-77).

3.2.3.3 Regime militar (1964-1985): controle discricionário

A instauração do regime militar em 1964 aprofundou a subordinação do controle externo aos objetivos do Executivo. O Ato Institucional nº 1 (AI-1) e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reduziram significativamente a autonomia do TCU frente ao Presidente da República. No período, o tribunal funcionou primordialmente como validador técnico das decisões executivas, não como fiscal independente. O Decreto-

Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ao reorganizar a administração federal e instituir um sistema de controle interno setorial, ampliou a primazia do controle interno do Executivo sobre o controle externo do TCU. A Comissão de Coordenação e Controle, criada em 1979, e a Secretaria Federal de Controle, instituída em 1994, anteciparam a estrutura que viria a ser consolidada na Controladoria-Geral da União em 2001 — a CGU, portanto, é instituição posterior ao período militar e produto da redemocratização, e não daquele regime (BRASIL, 1967; ABRUCIO, 2007).

A redução da capacidade fiscalizatória do TCU produziu efeitos econômicos sistêmicos. Contratações sob regimes de exceção dispensaram competição em obras de grande porte. Empreendimentos como a Transamazônica e Itaipu foram conduzidos com déficits orçamentários crônicos e episódios de corrupção sem mecanismos institucionais efetivos de coibição. O endividamento externo expandiu-se sem submissão a controles independentes significativos. O período concentrou volumes elevados de investimento em infraestrutura, mas a ausência de fiscalização independente reduziu a economicidade dos recursos aplicados (FAUSTO, 2006).

Sob a ótica da Teoria da Agência, o período militar representa o caso extremo de ampliação dos custos residuais. Quando o monitoramento independente desaparece — porque o Principal coletivo perde os canais democráticos de controle e o monitor técnico é capturado pela hierarquia executiva —, o Agente opera com discricionariedade quase plena. Os custos de agência migram dos custos de monitoramento, que se reduzem artificialmente por inexistência de fiscalização, para as perdas residuais, que se acumulam silenciosamente em obras com sobrepreço, contratos sem competição e endividamento sem contrapartida produtiva. A Transamazônica e Itaipu não foram episódios isolados de problemas técnicos: foram a manifestação econômica da destruição institucional do mecanismo de monitoramento. O paradoxo do período reside em que o aparente baixo custo de monitoramento — porque não havia monitoramento — foi pago em magnitudes muito maiores na forma de perdas residuais, cuja conta seria herdada pelas gerações democráticas seguintes (JENSEN; MECKLING, 1976).

3.2.4 Redemocratização e constitucionalização (1985-2000)

3.2.4.1 A Constituição de 1988 e o redesenho do controle externo

A Constituição Federal de 1988 marca uma inflexão na história do controle externo brasileiro. Após mais de duas décadas de regime autoritário, a Carta restabeleceu as garantias de independência do Poder Legislativo e, consequentemente, dos Tribunais de Contas. O artigo 70 estabelece o desenho fundamental do sistema:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988, art. 70).

A redação do dispositivo concentra, em uma única previsão, dois movimentos analíticos relevantes. O primeiro é a expansão das dimensões objeto de fiscalização. O texto constitucional enumera cinco dimensões — contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial —, dentre as quais a inclusão da dimensão operacional rompe com o modelo legalista tradicional: fiscalizar a operação da administração significa avaliar como o Estado executa suas atividades, e não apenas se as despesas correspondem a previsões legais. Essa abertura constituiu o vetor normativo que permitiria, posteriormente, a institucionalização das auditorias operacionais como instrumento ordinário do TCU.

O segundo movimento é a expansão dos critérios de avaliação. Ao mencionar legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, o constituinte de 1988 deslocou a análise do controle externo da pura conformidade legal para um conjunto de parâmetros que incorporam dimensões substantivas. A economicidade, em particular, é categoria econômica: implica a comparação entre custo incorrido e benefício gerado, exigindo do controlador a capacidade de avaliar alternativas de gasto. A legitimidade, por seu turno, agrega elemento valorativo que ultrapassa a legalidade estrita — uma despesa pode ser legal sem ser legítima, se contraria os fins constitucionais a que se destina.

A CF/88 introduziu, assim, quatro inovações centrais no desenho do controle externo. A primeira foi a consolidação da autonomia institucional do TCU, com independência funcional e administrativa equivalente à dos demais órgãos auxiliares do Legislativo. A segunda foi a ampliação substantiva das competências fiscalizatórias, conforme detalhado pelo artigo 71 da Carta, que enumera atribuições próprias e privativas do tribunal — entre elas julgar contas, apreciar atos de admissão e concessão de aposentadorias e aplicar sanções. A terceira foi a atribuição de poder

sancionador direto, permitindo ao tribunal aplicar penalidades sem dependência prévia de manifestação legislativa. A quarta foi a legitimidade ativa expansiva, que confere ao TCU competência para investigar qualquer ato da administração pública direta ou indireta.

3.2.4.2 A consolidação normativa da eficiência: EC 19/1998

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, alterou o caput do artigo 37 da Constituição para incluir a eficiência entre os princípios constitucionais da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes. Antes da emenda, o caput enunciava quatro princípios — legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Depois dela, a redação passa a exigir também a observância da eficiência. A alteração tem consequência analítica direta sobre o controle externo: os Tribunais de Contas, ao verificarem a aplicação dos princípios constitucionais da administração, passam a estar normativamente autorizados a exigir do gestor público não apenas a conformidade formal, mas a obtenção de resultados com mínimo de desperdício.

Sob o instrumental da Teoria da Agência, a EC 19/1998 cumpre função econômica precisa: ao constitucionalizar a eficiência, o ordenamento elevou ao plano fundamental a exigência de que o Agente — gestor público — minimize as perdas residuais decorrentes de sua atuação. O dispositivo opera sobre o eixo dos custos de vínculo, ao impor ao Agente um padrão de desempenho aferível ex post, e amplia, simultaneamente, a base normativa para o exercício do monitoramento pelo Principal coletivo, viabilizando análises de eficiência (relação entre insumos e produtos), economicidade (custo-benefício das ações) e efetividade (impacto das políticas no bem-estar social) como critérios ordinários de fiscalização.

3.2.5 Síntese da evolução até 1988

Tabela 1 – Evolução do Controle Externo no Brasil

Período	Modelo	Foco	Autonomia
1822-1889	Hierárquico	Conformidade do Imperador	Nenhuma
1889-1930	Legalista	Legalidade formal	Limitada
1930-1945	Centralista	Desenvolvimentismo varguista	Reduzida
1946-1964	Legalista democrático	Legalidade orçamentária	Parcial

Período	Modelo	Foco	Autonomia
1964-1985	Discrecionário	Validação executiva	Nenhuma
1988 — atual	Independente	Eficiência + legalidade	Total

Fonte: Elaboração própria, com base em Speck (2000), Carvalho (2003), Fausto (2006) e Brasil (1988).

3.3 Conclusão do capítulo

A trajetória do controle externo brasileiro entre 1822 e 1988 não obedeceu a uma lógica de progresso linear, mas oscilou entre tentativas de institucionalização autônoma e ciclos de subordinação ao Poder Executivo. O modelo imperial submetia a fiscalização à autoridade hierárquica do Imperador. A criação do TCU em 1890 introduziu autonomia relativa, mas o tribunal permaneceu sem instrumentos coercitivos efetivos durante toda a Primeira República. Os períodos varguista e militar reduziram essa autonomia a níveis residuais, transformando o controle externo em mecanismo de validação técnica das decisões executivas — com breve reabilitação no intervalo democrático de 1946 a 1964.

A Constituição de 1988 rompe com esse padrão ao conferir ao TCU independência funcional e ampliar suas competências para além da legalidade formal, com a inclusão das dimensões operacional e patrimonial e dos critérios de economicidade e legitimidade no artigo 70. A inclusão do princípio da eficiência no caput do artigo 37, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, consolida normativamente uma exigência que extrapola a conformidade documental: o gasto público passa a ser avaliado pela relação entre recursos consumidos e resultados produzidos. Os instrumentos que viabilizam essa avaliação — em particular a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Nova Lei de Licitações — são analisados no capítulo seguinte.

4 O CONTROLE EXTERNO CONTEMPORÂNEO: A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS INSTRUMENTOS DE EFICIÊNCIA PÚBLICA

4.1 Introdução ao modelo de resultados

A promulgação da Constituição Federal de 1988 estabeleceu o arcabouço jurídico para a redemocratização do controle externo, mas a efetiva transição de um modelo de conformidade formal para um controle de resultados só encontrou viabilidade técnica com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Sob a ótica da Nova Economia Institucional — em particular o aporte de North (1990) sobre *path dependence* e o de Williamson (1985) sobre custos de transação nas estruturas de governança —, a LRF operou como um choque institucional destinado a reduzir a discricionariedade do Agente (gestor público) e mitigar as falhas de coordenação fiscal que assolavam os entes subnacionais na década de 1990.

Este capítulo analisa como os instrumentos normativos e tecnológicos desenvolvidos entre 2000 e 2026 permitiram que o Tribunal de Contas da União (TCU) e as cortes estaduais avançassem na avaliação da economicidade e da eficiência alocativa, transformando a fiscalização em ferramenta de otimização do bem-estar social.

4.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) como marco de eficiência e equilíbrio

A Lei Complementar nº 101/2000 não deve ser compreendida apenas como uma norma de restrição de gastos, mas como um mecanismo de transparência destinado a reduzir a assimetria de informação entre o Estado e a sociedade. Ao estabelecer limites objetivos para despesas com pessoal e endividamento, a LRF permitiu que o controle externo passasse a monitorar a solvência e a sustentabilidade das políticas públicas no longo prazo.

A LRF introduziu o conceito de Gestão Fiscal Responsável, baseado em ação planejada e transparente, na qual se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para o economista, a LRF é o instrumento que busca garantir a equidade intergeracional, impedindo que governos atuais financiem

gastos presentes com dívidas que serão pagas por gerações futuras (AFONSO, 2000).

4.2.1 Os pilares da governança fiscal

A estrutura da LRF sustenta-se em quatro pilares que fortalecem o controle da eficiência: o planejamento orçamentário, a transparência, os limites quantitativos e a responsabilização sancionadora. O planejamento manifesta-se na integração obrigatória entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A transparência opera por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, instrumentos que permitem o acompanhamento social em tempo real. O controle de gastos impõe tetos para despesas que historicamente pressionavam o déficit, com destaque para a despesa com pessoal. A responsabilização sancionadora, prevista nos artigos 19 a 23 da LRF e aprofundada pela Lei nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), tipifica condutas dos gestores e estabelece sanções administrativas, políticas e penais.

Tabela 2 – Limites de Despesa com Pessoal (% da Receita Corrente Líquida – RCL)

Ente Federativo	Limite Global	Executivo	Legislativo (+TC)	Judiciário	Ministério Público
União	50%	40,9%	2,5%	6,0%	0,6%
Estados	60%	49,0%	3,0%	6,0%	2,0%
Municípios	60%	54,0%	6,0%	—	—

Fonte: Adaptado da Lei Complementar nº 101/2000.

Economicamente, o respeito a esses limites visa coibir o inchaço administrativo, garantindo que a extração de recursos da sociedade — carga tributária bruta de 32,32% do PIB em 2024 (TESOURO NACIONAL, 2024) — retorne em forma de investimentos e serviços, mitigando o risco de que o Estado se torne um fim em si mesmo.

4.3 Instrumentos de avaliação da eficiência e economicidade

A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) antecipou a necessidade de uma fiscalização multidimensional. Contudo, é a aplicação prática dos princípios da Economicidade que define a moderna auditoria de desempenho.

4.3.1 O modelo dos 3 Es: eficiência, eficácia e economicidade

A Eficiência é avaliada pela relação insumo-produto (minimizar custos para um dado nível de serviço); a Eficácia mede o alcance das metas; e a Efetividade analisa o impacto social. Esses três critérios correspondem, na literatura técnica de auditoria governamental, ao núcleo da auditoria operacional regulada pela ISSAI 3000 — referência metodológica adotada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores e incorporada às normas internas do TCU (INTOSAI, 2016).

Caso ilustrativo dessa abordagem é o relatório sistêmico FiscSaúde do TCU, divulgado em 2023, que evidenciou variações de até 400% nos preços praticados por entes federativos para os mesmos insumos médicos, identificando como causa central a ausência de padronização de processos de aquisição e a fragmentação informacional entre os entes do SUS (TCU, 2023). Em termos econômicos, a falha não se enquadra como ilegalidade no sentido estrito — as compras eram, em regra, formalmente regulares —, mas como ineficiência alocativa decorrente de assimetria de informação entre compradores públicos e ausência de mecanismos de coordenação. A ineficiência administrativa funciona, nesses casos, como um imposto oculto que onera o erário em magnitude comparável à da corrupção direta, sem que seja capturada por instrumentos tradicionais de controle de legalidade.

Outro exemplo da atuação do TCU na identificação de falhas de incentivos é a auditoria no FIES/PROUNI, sintetizada no Acórdão nº 2591/2021. O programa configura uma cadeia complexa de relações Principal-Agente: a sociedade é o Principal último, o Estado — operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) — é Principal intermediário, e as instituições privadas de ensino superior são os Agentes contratados para entregar o serviço educacional. A assimetria informacional que estrutura o problema é dupla. De um lado, as instituições detinham informações sobre a qualidade real dos cursos e sobre o perfil socioeconômico dos alunos que o Estado não conseguia observar diretamente, o que configura seleção adversa: estabelecimentos de menor qualidade autosselecionam-se para o programa porque o ganho marginal da adesão é maior para eles. De outro, os próprios alunos beneficiários — também agentes na ponta da cadeia — tinham informações sobre sua capacidade futura de honrar o financiamento que nem o Estado nem a instituição podiam verificar no momento da contratação.

Esse arranjo gerou risco moral no nível institucional. As instituições maximizaram suas matrículas porque o recebimento dos recursos públicos era garantido independentemente da qualidade do ensino ou da inadimplência futura. O risco da inadimplência foi integralmente transferido para o Estado, o que, em termos de Teoria da Agência, equivale a uma externalização das perdas residuais para o Principal, sem que o Agente suportasse qualquer custo de vínculo proporcional. A auditoria do TCU operou exatamente sobre essa falha: ao mensurar taxas de evasão, qualidade das instituições credenciadas e inadimplência por estabelecimento, o tribunal reconstituiu, ex post, a informação que deveria ter sido objeto de monitoramento ex ante. A determinação do TCU de exigir critérios objetivos de desempenho acadêmico para o credenciamento e a renovação da adesão ao programa atua, sob essa ótica, como mecanismo de redução da assimetria informacional original — uma intervenção institucional que reposiciona o ônus da prova sobre o Agente e internaliza, ainda que parcialmente, os custos de vínculo.

4.4 Tecnologia e Big Data no controle de riscos

Com o avanço da digitalização da administração pública, os Tribunais de Contas passaram a operar com ferramentas de análise massiva de dados e aprendizado de máquina (TCU, 2024). O TCU desenvolveu, em particular, a ferramenta Alice (Análise de Licitações e Editais), voltada ao monitoramento automatizado de editais publicados no Diário Oficial da União, e o LabContas, ambiente de análise estatística de bases públicas. O cruzamento de dados permite a emissão de alertas automáticos quando um município ultrapassa o Limite de Alerta (90% do limite máximo) ou o Limite Prudencial (95%) da LRF, viabilizando intervenção preventiva antes que o dano fiscal se consume. Em termos econômicos, essas ferramentas atuam diretamente sobre o custo unitário de monitoramento: a automação reduz o tempo de detecção de anomalias e amplia o universo fiscalizável sem aumento proporcional do efetivo técnico do tribunal.

4.5 Assimetrias de incentivo e perdas residuais no controle externo contemporâneo

Apesar dos avanços, o sistema de controle externo enfrenta obstáculos que geram perdas bilionárias.

4.5.1 Obras paralisadas e custos de oportunidade

Em janeiro de 2026, o Painel de Obras Paralisadas do TCU registrava um estoque expressivo de infraestrutura interrompida. A tabela abaixo detalha o cenário sob a ótica da ineficiência:

Tabela 3 – Diagnóstico de Obras Paralisadas (Posição em janeiro de 2026)

Indicador	Valor Estimado	Impacto Econômico
Nº de empreendimentos paralisados	~ 11.900	Baixa formação bruta de capital fixo
Investimento total previsto	R\$ 144 bilhões	Capital imobilizado sem retorno
Recursos já aplicados (sunk costs)	R\$ 9,2 bilhões	Deterioração física e perda de recursos
Principal causa identificada	Falhas de projeto (45%)	Ineficiência na fase de planejamento

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Painel de Obras do TCU (2026).

O estoque de obras paralisadas, que somava R\$ 144 bilhões na consulta realizada em janeiro de 2026 (TCU, 2026), não é apenas um problema de gestão, mas reflexo de falhas institucionais. A predominância de falhas nos projetos (45% dos casos) evidencia a assimetria de informação na fase de licitação, em que o agente executor pode ocultar deficiências técnicas para vencer o certame. Além disso, a prática de iniciar obras sem orçamento garantido para sua conclusão configura risco moral por parte dos gestores: o benefício político da pedra fundamental é imediato, internalizado pelo gestor, enquanto o custo econômico da paralisia futura é socializado entre os contribuintes, sem que haja mecanismos de responsabilização tempestivos.

A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), em vigor desde abril de 2023 como regime obrigatório para novas contratações, instituiu mecanismos direcionados a essa falha estrutural. A obrigatoriedade do estudo técnico preliminar como condição para a abertura de licitação eleva o custo de informação assimétrica na fase pré-contratual, ao exigir que o ente contratante demonstre, ex ante, a viabilidade técnica e econômica do empreendimento. A peça central, contudo, é o artigo 22 da nova lei, que disciplina a matriz de alocação de riscos:

O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo (BRASIL, 2021, art. 22).

O dispositivo opera, em termos econômicos, como instrumento direto de redução do risco moral na execução contratual. A lógica é a seguinte. Antes da Nova Lei de Licitações, o desenho contratual padrão concentrava no Estado a maior parte dos riscos imprevistos: variações cambiais, atrasos por interferências de terceiros, alterações de projeto, descobertas no subsolo. Como o Agente privado sabia, ex ante, que esses eventos seriam absorvidos por aditivos contratuais a cargo do contratante, tinha incentivo a apresentar propostas artificialmente baixas no certame e a deflagrar, na fase de execução, sucessivas demandas de reequilíbrio econômico-financeiro. O comportamento é tipicamente oportunista: o Agente captura o benefício da adjudicação inicial e externaliza, ex post, o custo dos eventos que já podia antecipar. Em termos de Teoria da Agência, a estrutura contratual antiga premiava a hidden information do contratado e abria espaço para hidden action durante a execução.

A matriz de alocação de riscos do artigo 22 reverte essa lógica. Ao distribuir, no próprio edital, os riscos identificáveis entre contratante e contratado segundo metodologia objetiva, o dispositivo força o agente privado a internalizar os custos dos eventos previsíveis a ele atribuídos. A internalização opera por dois canais. Primeiro, o preço ofertado deixa de ser piso artificialmente baixo e passa a incorporar a taxa de risco efetivamente assumida pelo contratado, o que reduz a margem para propostas oportunistas. Segundo, o Estado passa a estar contratualmente blindado contra aditivos baseados em eventos que a matriz de risco já alocou ao parceiro privado, o que neutraliza o principal canal de captura do Principal pelo Agente. A redução do risco moral é, portanto, dupla: ex ante, pelo encarecimento das condutas oportunistas; ex post, pela limitação contratual da capacidade do Agente de socializar custos que deveria suportar (WILLIAMSON, 1985, p. 47-60).

Em termos de Teoria da Agência, o conjunto de dispositivos da Nova Lei de Licitações atua sobre dois pontos da relação Principal-Agente: amplia os custos de monitoramento ex ante, exigidos como condição de entrada no certame, e internaliza custos de vínculo no contratado, ao forçar a explicitação de riscos que antes eram socializados ex post. A efetividade dessa mudança normativa, contudo, depende da capacidade de fiscalização do TCU para verificar a qualidade real dos estudos preliminares apresentados e da consistência metodológica das matrizes de risco efetivamente adotadas — caso contrário, a exigência se reduz a conformidade documental sem alterar o problema de fundo (BRASIL, 2021, art. 22).

4.5.2 Morosidade e insegurança jurídica

A morosidade processual do controle externo opera como variável de incentivo no problema de agência. Quanto maior o intervalo entre a prática do ato irregular e a efetiva sanção, menor o valor presente da penalidade percebida pelo Agente — e, portanto, menor o efeito dissuasório do monitoramento. Esse ponto adquiriu peso adicional com a fixação, pelo Supremo Tribunal Federal, do Tema 899 da Repercussão Geral, julgado em 2020 no Recurso Extraordinário nº 636.886. A tese firmada estabeleceu que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas (STF, 2020), reorientando a interpretação anterior que admitia a imprescritibilidade dessas pretensões.

Em termos econômicos, a decisão impõe ao TCU e aos tribunais estaduais a internalização de um custo de tempestividade: a fiscalização precisa concluir o processo de tomada de contas e a posterior cobrança em janela temporal compatível com os prazos prescricionais ordinários, sob pena de inviabilizar o ressarcimento e converter a perda residual em definitiva. O efeito imediato é a elevação da pressão por agilidade processual, sem ampliação proporcional da capacidade institucional. O efeito de segunda ordem é mais relevante para o problema de agência: ao restringir a janela de cobrança, a prescritebilidade reduz a probabilidade esperada, pelo Agente, de arcar com o custo pecuniário de seus atos irregulares, o que enfraquece o componente sancionador do controle e, por consequência, o mecanismo de incentivos que sustenta a relação Principal-Agente (STF, 2020).

A leitura do efeito do Tema 899, contudo, exige uma ressalva. A prescritebilidade afetada pela decisão diz respeito apenas à pretensão patrimonial de ressarcimento — não às demais sanções aplicáveis. A Lei nº 8.443/1992, em seus artigos 1º, 8º e seguintes, mantém íntegro o rito da tomada de contas especial e a competência do TCU para aplicar multas, declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão e reputar irregulares as contas dos responsáveis, com efeitos jurídicos que persistem independentemente da prescrição da cobrança pecuniária. Mais relevante, do ponto de vista do desenho de incentivos, é o regime da Lei Complementar nº 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010 (Ficha Limpa), cuja alínea g do inciso I do artigo 1º torna inelegíveis, pelo prazo de oito anos, os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de

improbidade administrativa, por decisão irrecorrível do órgão competente. As sanções políticas, portanto, sobrevivem à prescrição da pretensão de ressarcimento, e o efeito dissuasório do controle externo, embora reduzido, não se extingue. A perda residual em sentido estrito — o valor não recuperado pelo erário — torna-se mais provável depois do Tema 899; o custo reputacional e político da rejeição de contas, contudo, permanece como mecanismo de vínculo com força própria, particularmente sobre agentes com expectativa de carreira eletiva.

4.6 Perspectivas e considerações finais do capítulo

A evolução do controle externo entre 1988 e 2026 aponta para a consolidação de um modelo de auditoria de resultados ancorado na LRF e amparado, na ponta contratual, pelos dispositivos da Nova Lei de Licitações que internalizam riscos no agente privado. A eficiência econômica deixou de ser opção política do gestor para tornar-se exigência constitucional, condição para que a arrecadação se converta em desenvolvimento efetivo. A superação dos obstáculos atuais exige a padronização das metodologias de auditoria operacional entre o TCU e os Tribunais de Contas Estaduais, garantindo uma rede de controle coesa e tecnicamente nivelada, e a articulação entre as sanções pecuniárias — atingidas pelo Tema 899 — e as sanções políticas previstas na legislação de inelegibilidade, que mantêm o efeito dissuasório do controle externo mesmo no novo regime prescricional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou a trajetória institucional dos Tribunais de Contas no Brasil, com foco na transição de um modelo predominantemente formalista para uma fiscalização orientada à eficiência econômica. A análise sustentou que essa transição não decorre de uma evolução natural, mas da combinação entre dois marcos institucionais específicos: a Constituição Federal de 1988, que ampliou as competências do TCU para abranger as dimensões operacional e patrimonial da fiscalização e os critérios de economicidade e legitimidade do artigo 70, e a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, que operacionalizou parâmetros objetivos de monitoramento fiscal aplicáveis a todos os entes federativos. A consolidação normativa do princípio da eficiência pela Emenda Constitucional nº 19/1998 forneceu o vetor adicional que autorizou os Tribunais de Contas a substituir a verificação de conformidade pela aferição de resultados.

A hipótese inicial — de que essa dupla mudança institucional foi condição necessária para a viabilização técnica do controle de eficiência — encontra respaldo nas evidências reunidas. As fases anteriores, descritas no capítulo 3, demonstram que a mera previsão legal de competências não bastou para superar o modelo legalista durante a maior parte do século XX. Foi a articulação entre redesenho constitucional e instrumental fiscal pós-LRF que permitiu ao TCU passar de uma atuação reativa e cartorial para uma atuação que integra auditoria operacional, análise de economicidade e indicadores de desempenho. A formulação da hipótese em termos de condição necessária, e não suficiente, preserva espaço analítico para outros vetores explicativos — estabilização macroeconômica do Plano Real, profissionalização do corpo técnico via concursos e digitalização da administração pública —, fatores que atuaram em paralelo aos marcos institucionais aqui examinados.

Sob a ótica da Teoria da Agência, esse arranjo reduz custos de monitoramento e de vínculo entre a sociedade — principal — e os gestores públicos — agentes —, ainda que não os elimine. A Nova Lei de Licitações, ao introduzir a matriz de alocação de riscos do artigo 22, complementa o desenho institucional ao operar diretamente sobre o risco moral na execução contratual: ao internalizar no agente privado os custos dos eventos previsíveis a ele atribuídos, o dispositivo blinda o Principal contra aditivos oportunistas e neutraliza o canal de captura ex post que

historicamente alimentou o estoque de obras paralisadas. Em um país com carga tributária bruta de 32,32% do PIB (TESOURO NACIONAL, 2024) e Índice de Gini de 0,520 em 2024 (IBGE, 2024), o ganho marginal em qualidade do controle externo possui implicações distributivas relevantes: cada real desperdiçado por ineficiência alocativa onera um sistema fiscal já regressivo e amplia o custo social do Estado.

Os três objetivos específicos foram atendidos. As fases históricas do controle externo foram descritas a partir da Teoria da Agência e da Nova Economia Institucional (capítulo 3). Os instrumentos contemporâneos de avaliação — auditoria operacional, modelo dos 3 Es e monitoramento por Big Data — foram identificados e analisados (capítulo 4). Os entraves contemporâneos foram examinados a partir do estoque de obras paralisadas, que somava R\$ 144 bilhões na consulta ao Painel de Obras do TCU realizada em janeiro de 2026 (TCU, 2026), e da insegurança jurídica decorrente do Tema 899 do STF — cuja análise foi qualificada pela ressalva de que a sobrevivência das sanções políticas previstas na Lei Complementar nº 135/2010 preserva o efeito dissuasório do controle externo mesmo após a fixação da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento.

Persistem, contudo, fragilidades que limitam a efetividade do sistema. A morosidade processual compromete a tempestividade do ressarcimento ao erário. A desigualdade de capacidade técnica entre o TCU e os Tribunais de Contas Estaduais gera assimetrias na qualidade da fiscalização. A baixa taxa de implementação efetiva das recomendações reduz o impacto pedagógico das decisões. A efetividade prática da matriz de alocação de riscos da Lei nº 14.133/2021 dependerá da capacidade do TCU de auditar a consistência metodológica das matrizes adotadas pelos entes contratantes, sob pena de o instituto se reduzir a conformidade documental. Esses limites indicam que a transição para um controle de resultados, embora consolidada normativamente, ainda enfrenta resistências operacionais expressivas.

Como agenda de pesquisa futura, dois caminhos se mostram promissores. O primeiro é o estudo comparado entre TCEs que adotaram metodologias de auditoria operacional padronizadas e aqueles que mantêm práticas tradicionais, buscando identificar quais variáveis institucionais explicam a divergência observada. O segundo é a análise empírica do impacto das ferramentas de Big Data e inteligência artificial implementadas pelo TCU sobre a tempestividade e a precisão das fiscalizações, área em que ainda escasseiam estudos sistemáticos. Uma terceira frente, mais ambiciosa, seria a avaliação quantitativa do efeito da matriz de risco do artigo 22 da Lei nº

14.133/2021 sobre o estoque de obras paralisadas, a ser realizada quando o regime contratual estiver consolidado em série temporal suficientemente longa para análise causal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.

AFONSO, José Roberto. *Lei de Responsabilidade Fiscal: a nova gestão das finanças públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

ARROW, K. J. The economics of agency. In: PRATT, J. W.; ZECKHAUSER, R. J. (ed.). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 1985. p. 37-51.

BANCO MUNDIAL. *Worldwide Governance Indicators*. Washington, DC: World Bank, 2024. Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Acesso em: 29 jan. 2026.

BARBOSA, Rui. *Relatório do Ministro da Fazenda*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890*. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Brasil, 1890.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 1967.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938*. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1938.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1998.

BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2000.

BRASIL. *Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010*. Altera a Lei Complementar nº 64/1990 para incluir hipóteses de inelegibilidade. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2010.

BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1992.

BRASIL. *Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000*. Altera o Decreto-Lei nº 2.848/1940 para tipificar crimes contra as finanças públicas. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2000.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CGU — CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal*. Brasília: CGU, 2017.

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

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12. ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua): Indicadores de Rendimento*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

INTOSAI. *ISSAI 3000: Performance Audit Standard*. Vienna: International Organization of Supreme Audit Institutions, 2016.

IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Boletim de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2024.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

MENDES, Marcos. *Por que o Brasil cresce pouco?* Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Public Finance in Theory and Practice*. 4. ed. New York: McGraw-Hill, 1980.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Brazil: primary deficit and fiscal rules*. Paris: OECD Publishing, 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing, 2015.

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

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000.

STF — Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 636.886* (Tema nº 899 de Repercussão Geral): Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília: STF, 2020.

TESOURO NACIONAL. *Relatório de Estatísticas Fiscais do Governo Central*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 326/2022-Plenário*. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 693/2014-Plenário*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 2591/2021-Plenário*. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília: TCU, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *FiscSaúde: relatório sistêmico de fiscalização da saúde*. Brasília: TCU, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Painel de Obras Paralisadas*. Brasília: TCU, 2026. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório Anual de Atividades 2024*. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2026.

WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press, 1985.