

# OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA ERA DA GOVERNANÇA PÚBLICA: FOCOS, PRINCÍPIOS E CICLOS ESTRATÉGICOS DO CONTROLE EXTERNO

**Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**

## 1 Introdução

Uma vez estabelecida a ordem política, a caminhada civilizatória deu seus primeiros passos e, com o início de sua organização em vilas, aldeias, comunas ou cidades, houve também a necessidade de criar poderes instrumentais para que alguns de seus integrantes gerissem os interesses coletivos. Os instrumentos de controle surgiram, então, muito antes do Estado Moderno e apontam para a Antiguidade.

No Egito, a arrecadação de tributos já era controlada por escribas; na Índia, o Código de Manu trazia normas de administração financeira; o Senado Romano, com o auxílio dos questores, fiscalizava a utilização dos recursos do Tesouro; e, na Grécia, os *legisperitos* surgiram como embriões dos atuais tribunais de contas.

Com o nascimento do Estado Democrático de Direito, torna-se inseparável dele a ideia de controle, visto que, para que haja Estado de Direito, é indispensável que haja instituições e mecanismos hábeis para garantir a submissão à lei. Desde então, consolidou-se, majoritariamente, a existência de dois sistemas de controle no mundo: o primeiro de origem anglo-saxã, denominado sistema de controladorias ou sistema de auditorias-gerais; e o segundo, de origem romano-germânica, denominado sistema de tribunais de contas.

A finalidade tradicional desses modelos de controle, que se convencionou chamar de entidade de fiscalização superior (EFS), é assegurar que a administração pública atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, cuja finalidade principal é defender os interesses da coletividade. No Brasil, a arquitetura constitucional dedicou aos tribunais de contas essa tarefa.

Segundo Humberto Falcão Martins e Caio Marini (2010), o Estado Pré-Moderno, caracterizado pelo abuso do poder discricionário e confusão entre o público e privado, deu lugar ao Estado de Direito, com a garantia dos direitos civis e políticos. Por sua vez, o Estado Moderno consolidou-se a partir do surgimento dos direitos sociais, democracia de massa e gestão da ordem econômica. O Estado Contemporâneo, no entanto, desponta no início do século XXI como resposta à crise do Estado e após os primeiros movimentos de sua reforma. E ainda de acordo com os autores:

O mundo contemporâneo impõe arranjos de governança não apenas estatais para lidar com problemas complexos. Esses arranjos requerem um modelo de governança social, em vez de tipicamente de gestão pública, o qual põe em operação o estado-rede, com caráter consensual, relacional e contratual, caracterizado pela coprodução ou cogestão de políticas públicas por arranjos multi-institucionais entre o Estado, a iniciativa privada e o terceiro setor.<sup>1</sup>

O contexto atual impõe condições complexas para governos e estados, cujos desafios se revelam excepcionais quando se somam, ao mesmo tempo, agudas crises fiscais, descrença nas instituições políticas, exigências crescentes por melhoria dos serviços públicos e o aparecimento das redes sociais como indutor para mobilizar protestos e reivindicações.

Nesse sentido, a questão principal a ser abordada neste artigo é: na era da governança pública, como os tribunais de contas devem atuar?

O presente artigo foi escrito a partir do levantamento de bibliografias e relatórios de instituições internacionais que atuam na área de governança e controle. Na primeira seção deste trabalho, será feita uma análise dos conceitos predominantes sobre a governança pública. Em

---

<sup>1</sup> MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio e outros. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília: Publix, 2010. p. 25-27.

seguida, desenvolver-se-á a visão geral do controle contemporâneo, que tem como pilares os seguintes pontos:

- focos estratégicos do controle, quais sejam, controle da gestão fiscal, controle e avaliação de políticas públicas e controle antifraude;
- exame dos princípios do controle, com foco na legitimidade, eficiência e efetividade das ações governamentais;
- visão dos ciclos do controle, isto é, atuação nas auditorias tradicionais, avaliação dos ciclos das ações governamentais e fornecimento de subsídios aos governos em relação aos riscos e tendências futuras.

Por fim, a conclusão sugere que existe um potencial inexplorado que permite às cortes de contas atuarem para além da tradicional função de supervisão. Os tribunais de contas podem e devem prover visões sobre o conjunto estratégico de ações governamentais e previsões sobre os riscos e tendências que podem comprometer a atuação dos governos no futuro.

## 2 Governança pública

O termo governança despontou com o objetivo de descrever as mudanças que surgiram no processo governamental na atualidade, em um contexto de elevada complexidade, cujas mudanças são aceleradas. Assim, muitos governos passaram a prover serviços, bens e políticas públicas por meio de parcerias entre os agentes públicos, econômicos e sociais. A governança pública surge, portanto, como uma forma mais ampla de atuação governamental, na medida em que o processo de desenvolvimento se dá a partir de iniciativas conjuntas entre o governo e a própria sociedade.

Christopher Pollit e Peter Hupe (2010) registram importantes acontecimentos históricos no século XX relacionados ao desenvolvimento dos governos no decorrer das evoluções econômicas e sociais. Para os autores, no século passado, após a era do planejamento, anos 1960 e 1970, e a era do capital, dos anos 1980 até os 1990, caminhou-se para a era da governança. Os governos deveriam, por esse ângulo, se dar conta

de que não conseguem sobreviver por si mesmos, nem podem esperar que toda a solução dos problemas venha do mercado.<sup>2</sup>

No século XX, de acordo com Stephen Goldsmith e Willian Eggers (2014), a burocracia governamental hierárquica predominou como modelo de organização utilizado para fornecer serviços públicos e cumprir os objetivos das políticas públicas. Para os autores, em muitos aspectos os desafios do século XXI e os meios de resolvê-los são mais numerosos e complexos do que nunca.<sup>3</sup>

O modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende às demandas da atualidade. Tais sistemas rígidos são particularmente inadequados para a resolução de problemas que, muitas vezes, ultrapassam as fronteiras organizacionais. Exige-se uma nova forma de governar, mais adequada, ágil e também mais efetiva a fim de cumprir as exigências das novas condições e problemas sociais. Nessa sequência, surgem os mais diferentes tipos de redes de organizações, nos quais o entrincheiramento dos cidadãos, com novas formas de mobilização, abrem espaços para participação nas decisões políticas (PATAPAS; RAIPA; SMALSKYS, 2014).<sup>4</sup>

No mesmo sentido, Mark Moore e Sanjeev Khagram (2004) destacam a necessidade de o gestor público, antes de tomar as principais decisões, avaliar se o “triângulo estratégico” está em consonância com a decisão que se pretende tomar. As questões colocadas são: (i) qual “valor público” o governo pretende produzir; (ii) quais as “fontes de legitimidade e apoio” garantidas para a ação governamental; e (iii) qual a “capacidade operacional” para entregar o resultado desejado. Todos são temas complexos, que se somam às variáveis não menos intrincadas, como as diferentes prioridades dos cidadãos e dos setores dos governos, todos impulsionados pelas velozes mudanças da tecnologia.<sup>5</sup>

Tudo isso exige dos gestores públicos muita capacidade de inovação, flexibilidade e versatilidade, habilidades necessárias para

<sup>2</sup> POLLITT, Christopher; HUPE, Peter. *The magic of good governance*. For special issue Policy and Society. Governance: is for everybody? 2010, p. 6-7.

<sup>3</sup> GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, Willian D. *Governing by network*. The New Shape of the Public Sector. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2 nov. 2014, p. 7-10.

<sup>4</sup> PATAPAS, Aleksandras; RAIPA, Alvydas; SMALSKYS, Vainius. New Public Governance. The Tracks of Changes. *International Journal of Business and Social Research*, v. 4, n. 5, 2014, p. 26.

<sup>5</sup> MOORE, Mark; KHAGRAM, Sanjeev. *On creating public value*. Jonh F. Kennedy School of Government. Harvard University: 2004, p. 2-3.

que os recursos públicos sejam utilizados com a maior efetividade possível. Essa transformação vem impondo grandes desafios para a gestão pública, que ainda segue os moldes tradicionais.

Nesse sentido, o Comitê de Especialistas em Administração Pública das Nações Unidas destacou que governança se refere ao conjunto de valores, instituições, regras, crenças e tecnologias, no qual o governo tende a gerir com os cidadãos e com a sociedade, e não em condição de supremacia diante deles.<sup>6</sup>

Esse ambiente forja o novo processo de governança pública, que tem como principal característica a sua crescente dependência das instituições dos setores privado e da sociedade civil para, juntos, cumprirem as metas governamentais de interesse da sociedade.

Humberto Falcão Martins e Caio Marini (2014) seguem a mesma reflexão teórica quando evidenciam que os agentes públicos e os privados (empresas e organizações não governamentais de distintos tipos, setores e escalas) formam redes de governança para coproduzir e cocriar (fazer com várias partes, inclusive e principalmente com o beneficiário) serviços, políticas e bens públicos nos mais distintos domínios temáticos.<sup>7</sup> Os indivíduos, dessa forma, vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um Estado em rede e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas.

Moore e Khagram (2004) chamam a atenção para o fato de que a capacidade das partes interessadas (atores do governo, do mercado e da sociedade) varia muito em função da conjuntura política, social e econômica da sociedade em determinado momento. Cada sociedade, então, molda o rumo pressionando seus representantes eleitos e utilizando aparatos jurídicos para fazer valer o que desejam como prioridade dos governos.<sup>8</sup>

Por esse ângulo, registra-se que a fragmentação social aumentou consideravelmente, formando uma estratificação cada vez maior de pessoas, grupos e organizações, que interagem mutuamente, impactam e influenciam os diferentes elementos de uma sociedade específica, que, por sua vez, exige dos governos novos mecanismos de gestão.

<sup>6</sup> COMMITTEE OF EXPERTS ON PUBLIC ADMINISTRATION (CEPA). Economic and Social Council. *Public governance for results: a conceptual and operational framework*. United Nations. 2011, p. 4-6.

<sup>7</sup> MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do Tribunal de Contas da União*, 2014, p. 44.

<sup>8</sup> MOORE, Mark; KHAGRAM, Sanjeev. 2004, p. 14.

Na opinião de Goldsmith e Eggers (2014), a governança por meio de redes representa uma alteração na estrutura do setor público em todo o mundo, sendo tal constatação particularmente evidente na área de serviços.

Desde 1991, o número de tropas em serviço ativo no Exército dos Estados Unidos da América (EUA) caiu em 32%. As empresas privadas assumiram grande parte da lacuna na realização de muitas tarefas anteriormente reservadas aos soldados. A Nova Zelândia privatizou suas florestas e suas áreas de pesca, enquanto na África diversas entidades formaram a *Congo Basin Forest Partnership*, que visa ao combate da exploração de madeira ilegal. A *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) e o Departamento de Energia dos EUA gastam mais de 80% dos seus respectivos orçamentos em contratos. A questão-chave tornou-se como gerenciar diversas redes de relações a fim de criar valor público (GOLDSMITH, 2014).<sup>9</sup>

O surgimento de redes de governança não significa dizer que a burocracia estatal tenha perdido acentuadamente a sua importância estratégica, mas há, indiscutivelmente, um forte movimento de reposicionamento de funções. Para Francis Fukuyama, esse processo de transformações institucionais preserva a autonomia burocrática sem, contudo, autorizar a autossuficiência da burocracia. Não há espaço para decisões isoladas e em desacordo com as demandas da sociedade; muito pelo contrário, um bom grau de autonomia considera, sobretudo, uma ampla colaboração com o setor privado e com as organizações da sociedade civil na prestação de serviços públicos. Para Fukuyama (2013), a burocracia deve fazer julgamentos de quando, como e onde se engajar, praticando inovações e assumindo riscos, com um grau razoável de tolerância com falhas oriundas de experimentações necessárias para enfrentar os desafios contemporâneos.<sup>10</sup>

Dessa forma, no século XX, a burocracia governamental hierárquica predominou; todavia, o início do século XXI revelou que as adversidades do mundo moderno e os meios de resolvê-las são mais numerosos e complexos do que nunca. As circunstâncias exigem governos dinâmicos, que se organizam e se reorganizam, que se expandem e se contraem, que se adaptam dependendo do problema em questão. Ao mesmo tempo,

<sup>9</sup> GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, Willian D. 2014, p. 10-21.

<sup>10</sup> FUKUYAMA, Francis. *What's Is Governance*. CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development, 2013. p. 9-10.

exige-se uma postura de compartilhamento do protagonismo estatal com a iniciativa privada e com as organizações da sociedade civil na produção de serviços, bens e políticas públicas. Não distante de todas essas transformações encontram-se os tribunais de contas, que, tão responsáveis quanto os governos, precisam desenvolver mecanismos de controle capazes de fazer frente aos enormes desafios da atualidade.

### 3 O controle externo na era da governança pública

As funções de controlar e promover a *accountability* são atribuídas especificamente às instituições independentes, que recebem a competência constitucional de examinar as ações e produzir informações, análises, avaliações e opiniões de caráter legal e técnico sobre a ação governamental. Além disso, são responsáveis pela aferição de limites e sanções aos agentes que atuarem de forma imprópria e ilegal.

A finalidade tradicional desses órgãos de controle, que se convencionou chamar de entidades de fiscalização superior (EFS), é assegurar que a administração pública atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, cuja finalidade principal é defender os interesses da coletividade. É importante salientar, todavia, que há um longo processo histórico de amadurecimento das ferramentas de controle das ações estatais. Esse tema não é novo; pelo contrário, remete à antiguidade.

Uma vez estabelecida a ordem política, a caminhada civilizatória deu seus primeiros passos e, com o início de sua organização em vilas, aldeias, comunas ou cidades, surgiu também a necessidade de criar poderes instrumentais para que alguns de seus integrantes gerissem os interesses coletivos.

Os instrumentos de controle surgiram, então, muito antes do Estado Moderno e apontam para a Antiguidade. Segundo Aguiar, no Egito, a arrecadação de tributos já era controlada por escribas; na Índia, o Código de Manu já trazia normas de administração financeira; o Senado Romano, com o auxílio dos questores, fiscalizava a utilização dos recursos do Tesouro; e, na Grécia, os *legisperitos* surgiram como embriões dos atuais tribunais de contas.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> AGUIAR, Simone Coêlho. *Origem e Evolução dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d90d801833a681b1>.

Em 1787, James Madison, um dos arquitetos da Constituição dos Estados Unidos da América, já destacava a importância do controle: “Se os homens fossem anjos, os governos não seriam necessários. Se os anjos governassem os homens, não seriam necessários controles externos nem internos sobre os governos”.<sup>12</sup> Então, a partir dessa longa trajetória histórica, consolida-se que a ideia de Estado Democrático de Direito é inseparável da ideia de controle, visto que, para que haja Estado de Direito, é indispensável que haja instituições e mecanismos hábeis para garantir a submissão à lei.

Desde então, firmou-se, majoritariamente, a existência de dois sistemas de controle no mundo: o primeiro, de origem anglo-saxã, denominado *sistema de controladorias* ou *sistema de auditorias-gerais*; e o segundo, de origem romano-germânica, denominado *sistema de tribunais de contas*.

No Brasil, o modelo constitucional é o de tribunais de contas, responsáveis tradicionalmente pela supervisão e tomada de contas da administração pública quanto à utilização dos recursos públicos, em conjunto com o Poder Legislativo e com outros órgãos de supervisão, utilizando-se, para isso, de ferramentas como a auditoria.

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988 (CF/88), em seu artigo 71, definiu as competências do Tribunal de Contas da União,<sup>13</sup> que, por simetria, se aplicam às cortes estaduais e municipais. Dentre tais competências, destacam-se:

- apreciar as contas prestadas anualmente pelo presidente da República, governadores e prefeitos mediante parecer prévio;
- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões;

<sup>12</sup> UNITED STATES OF AMERICA. *The Federalist Papers*, n. 51, 1787. Disponível em: [https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed51.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp).

<sup>13</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

- realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades;
- aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- sustar, se não atendida, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

O amplo leque de competências outorgado aos tribunais de contas no Brasil define a elevada estatura constitucional consagrada pela CF/88 ao sistema de controle externo. Todavia, as cortes de contas brasileiras, ao buscarem controlar as ações governamentais produzidas a partir do modelo burocrático hierárquico de governo, firmaram-se, preponderantemente, nas auditorias de conformidade, tendo buscado recentemente as auditorias financeiras e operacionais como ferramentas de fiscalização da administração pública.

Como detalhado pelas teorias relacionadas à governança pública, as adversidades do mundo moderno e os meios de resolvê-las são mais numerosos e complexos do que nunca, contexto que pressiona à reinvenção da atuação governamental para agir em rede, no sentido de produzir bens, serviços e políticas públicas em uma “tríplice parceria” entre agentes públicos, privados e sociais.

Nessa linha de compreensão, o surgimento de atividades de avaliação e prospecção, bem como a atuação do controle durante todos os ciclos das políticas públicas (formulação, implantação, monitoramento e avaliação), demonstra que há outros e variados tipos instrumentais que não conflitam necessariamente com a ideia de conformidade.<sup>14</sup>

Sendo assim, nas palavras do secretário-geral da OCDE, Angel Gurría (OECD, 2015), a atuação contemporânea dos tribunais de contas precisa orientar-se no sentido de trabalhar para além da tradicional

<sup>14</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Supreme audit institutions and good governance: oversight, insight and foresight. *Public Governance Reviews*, OECD Publishing: Paris, 2015, p. 23.

função de supervisão, em uma era na qual se enfatiza o “fazer mais com menos”:

[...] governos estão sendo responsabilizados não somente pela execução do orçamento público, mas também pela efetividade, pela eficiência e pela economicidade no uso do dinheiro público dos contribuintes. Por meio de seu papel tradicional de controle externo das contas do governo, as EFS são um elo essencial na cadeia de prestação de contas e na responsabilização de um país. Contudo, esse não é o único caminho por meio do qual as EFS podem apoiar a boa governança.

Por conseguinte, existe um potencial inexplorado que permite ir além da tradicional função de supervisão e fornecer insumos, por meio de trabalho, para a elaboração de políticas públicas e a tomada de decisões sobre tais políticas. É nesse processo que as EFS podem fornecer visões para aprimorar o funcionamento de processos e programas e a previsão para ajudar governos a se adaptarem a futuras tendências e riscos.<sup>15</sup>

A fim de que seja apresentada uma proposta de foco de atuação contemporâneo para os tribunais de contas. Para isso, faz-se necessário demonstrar os focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo.

### 3.1 Focos estratégicos do controle externo

As possibilidades de atuação da atividade estatal são muito amplas, tendo em vista que as demandas da sociedade são variadas no espaço e no tempo. O que é necessário para determinada comunidade pode não ser para outra, da mesma forma que o que é importante para certa população em dado momento pode deixar de ser em outro tempo ou circunstâncias. Esse cenário em constante mutação desafia os governos e, por consequência, os órgãos de controle.

Com a existência de muitos campos para a ação governamental, abre-se espaço para o enfraquecimento do senso de prioridade e para dispersão de força de trabalho, tanto para quem governa quanto para quem controla.

É justamente nesse ambiente que o estabelecimento de focos claros, objetivos e relevantes para as atividades dos tribunais de contas se apresenta com o primeiro grande desafio. Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro, ao lado de dispositivos constitucionais, dispõe de normas legais pertinentes ao controle, dentre as quais se destacam:

---

<sup>15</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). 2015, p. 3.

- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);
- Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Reforma Administrativa);
- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos);
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro);
- Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei dos Crimes Fiscais).

A partir dessa ótica, propõe-se a adoção de três focos estratégicos do controle externo: controle da gestão fiscal, controle e avaliação das políticas públicas e controle antifraude.

Quanto ao foco 1, que diz respeito ao controle da gestão fiscal, tem-se a LRF, que preconiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

A CF/88, a LRF e a Lei dos Crimes Fiscais colocam os tribunais de contas, ao disponibilizarem poderosos instrumentos de *enforcement* das finanças públicas, no papel central de guardião da responsabilidade na gestão fiscal. Ainda assim, algo falhou, possivelmente devido à falta de foco no controle, possibilitando, por exemplo, que as contas do governo central apresentassem um elevado déficit primário (gastos maiores que as receitas, sem juros da dívida), que poderá acumular quase um trilhão de reais em menos de dez anos, considerando-se o realizado entre 2014 e 2018 e o que está por vir, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias Federal (Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017).<sup>16</sup>

Da mesma forma, o cenário fiscal de um conjunto significativo de estados e municípios assemelha-se ao da União. Diversos entes estão com salários e fornecedores recebendo em atraso, altos índices de endividamento, baixos níveis de investimentos e serviços públicos se deteriorando numa rapidez preocupante. As despesas com pessoal ativo

<sup>16</sup> BRASIL. Lei 13.473, de 8 de agosto de 2017. Publicada em 9 de agosto de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13473.htm).

e inativo estão no centro do problema porque consomem grande parte do orçamento da administração pública e crescem de forma acelerada.

Pelo exposto, o controle da gestão fiscal deve ser o alvo da atuação das cortes de contas. As despesas com pessoal, as despesas obrigatórias de caráter continuado (custeio), dívidas e investimentos devem passar por rigorosa fiscalização, considerando que a responsabilidade na gestão fiscal é a base essencial para o funcionamento da administração pública.

O segundo foco deve versar sobre o controle e a avaliação das políticas públicas sob a ótica dos princípios da legitimidade, eficiência e efetividade e será tratado mais adiante, nos itens 3.2 e 3.3.

Em relação ao terceiro e último foco, que consiste no controle antifraude, faz-se necessária uma breve contextualização. O fenômeno da corrupção surge em diversas partes do mundo, podendo ser tolerada, controlada ou endêmica.<sup>17</sup> No caso mais grave, nasce a cleptocracia, considerada aqui como corrupção em grande escala que ameaça em especial a democracia e o Estado de Direito (ROSE-ACKERMAN, 2009).<sup>18</sup>

Nesse ambiente, os governos das sociedades desenvolvidas contemporâneas colocaram, a partir dos anos 1990, a luta anticorrupção em suas prioridades e, no início do século XXI, a União Europeia investiu parte substantiva das suas agendas políticas no tema, considerando o potencial destrutivo provocado pela corrupção nas economias, sociedades democráticas e seus valores fundamentais.

No Brasil, a evolução legislativa, especialmente mais recente, fortaleceu os mecanismos de combate à corrupção conforme exemplos abaixo:

- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);
- Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (Lei de Crimes de Responsabilidade);
- Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa);
- Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (COAF);

<sup>17</sup> FILGUEIRAS, F. 2009 *apud* MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. A Teoria dos Mandados de Criminalização e o Combate Efetivo à Corrupção. *Revista Jurídica ESMP-SP*, v. 5, 2014. p. 46.

<sup>18</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Economía política de las raíces de la corrupción*: Investigación y políticas públicas. Irma Erendira Sandoval (coordinadora) Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, Siglo XXI, México, 2009, p. 28-29.

- Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa);
- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Acesso à Informação);
- Lei nº 12.683, de 9 de junho de 2012 (Lavagem de Dinheiro);
- Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Conflitos de Interesses);
- Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa);
- Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013 (Organizações Criminosas, delação premiada);

Esse fenômeno evolutivo é estudado por Susan Rose-Ackerman (2009), que sugere três categorias de atuação que deveriam formar parte do debate sobre reformas estruturais contra a corrupção em cada Estado: (i) o redesenho institucional de programas anticorrupção, (ii) políticas públicas que incrementam a transparência e a prestação de contas e, em casos de extrema severidade, (iii) reformas constitucionais.<sup>19</sup> Na série de reformas que enfocam a prestação de contas e transparência, a autora defende que:

Os governos devem fornecer melhores condições para os cidadãos monitorarem e participarem das decisões políticas, assim como uma maior fiscalização dos pontos de intercessão entre o público e privado. Ademais, se requer dos legisladores uma liberdade de informações que permita acesso às informações governamentais. Os processos de tomada de decisões deveriam estar abertos ao escrutínio público, oferecendo oportunidades de participação social.<sup>20</sup>

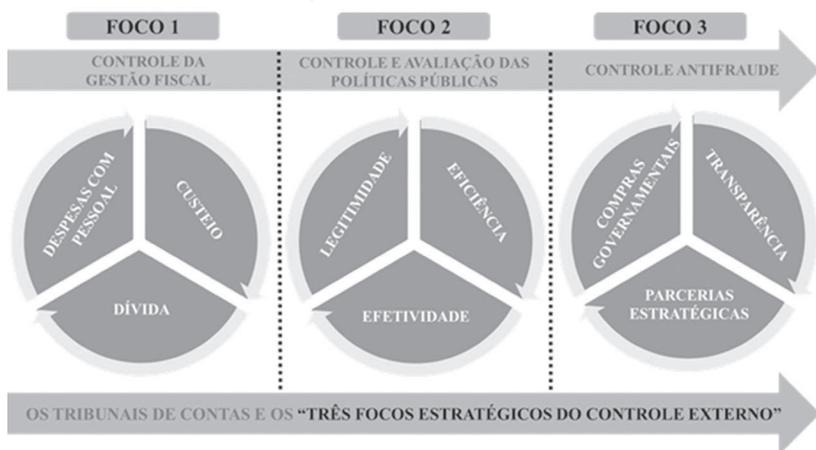
Muitas estratégias sugeridas por Rose-Ackerman possuem afinidade com a atuação dos tribunais de contas. Todavia, sugere-se cautela em relação ao tema. No Brasil, ferramentas como quebra de sigilo fiscal, telefônico e telemático, gravações ambientais, registros fotográficos, filmagens, acordos de delação e leniência são essenciais ao combate à corrupção. Entretanto, tais instrumentos de investigação policial e ministerial necessitam de autorização do Poder Judiciário e, a não ser por acordos institucionais de colaboração, não estão disponíveis às cortes de contas.

<sup>19</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. 2009, p. 40.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 41.

Por isso, os tribunais de contas devem se concentrar em combater fraudes nas compras governamentais (bens, obras e serviços), em cobrar transparência dos órgãos estatais e em estabelecer parcerias estratégicas, fornecendo insumos das auditorias para os órgãos de investigação (polícias e ministérios públicos) e colocando-se à disposição do Poder Judiciário.

Figura 1 – Tribunais de contas e os focos estratégicos do controle externo



Elaboração: Próprio autor.

À medida que esses três focos estratégicos se consolidem, pode-se esperar que haja: (i) garantia da gestão fiscal responsável com o controle intertemporal das contas públicas; (ii) aperfeiçoamento das ações governamentais com o controle e avaliação de bens, serviços e políticas públicas; e (iii) diminuição de desperdícios e fraudes com o controle efetivo das compras governamentais, promovendo-se um choque de transparência das atividades públicas e o estreitamento das parcerias estratégicas com outros órgãos de controle.

### 3.2 Princípios estratégicos do controle externo

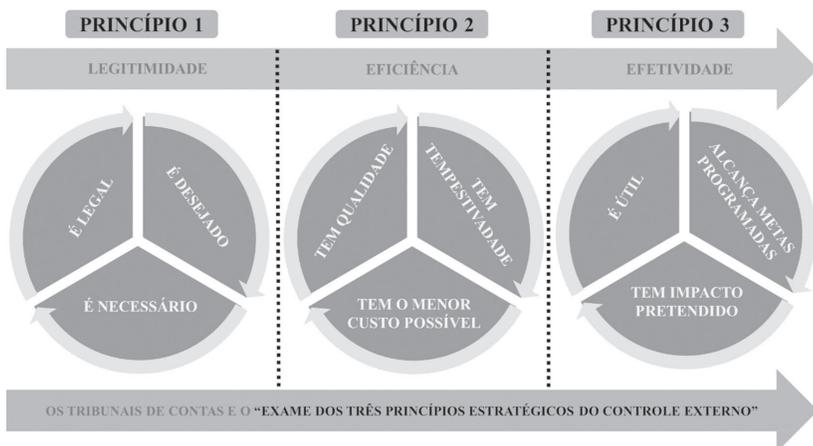
O art. 37 da CF/88 dispõe que a administração pública obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já o art. 70 estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade,

economicidade, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

A fim de assegurar a eficiência, a legitimidade e a economicidade preconizadas no Texto Constitucional, os tribunais de contas devem adotar os seguintes princípios estratégicos para o alcance do melhor resultado das ações governamentais (legitimidade, eficiência e efetividade), partindo das seguintes premissas:

- a observância do princípio da legitimidade depende de uma ação governamental legal, desejada pelas partes interessadas e necessária para o interesse público em dado momento;
- o atendimento do princípio da eficiência está condicionado a uma ação governamental de qualidade, tempestiva e realizada ao menor custo possível;
- por fim, o cumprimento do princípio da efetividade decorre de uma ação governamental útil ao seu destinatário e eficaz no atingimento das metas estabelecidas e na obtenção do impacto pretendido.

Figura 2 – Tribunais de contas e os princípios estratégicos do controle externo



Elaboração: Próprio autor.

Hipoteticamente, no exame do princípio da legitimidade sobre a construção de um grande estádio de futebol em uma cidade de pequeno

porte, pode-se concluir que a sua construção é legal, pois está prevista na legislação orçamentária, e sua contratação seguiu os ditames da Lei de Licitações e Contratos.

Noutro aspecto, pode-se inferir que tal empreendimento é desejado pela população local, pois pesquisas de opinião revelam que tal empreendimento figura entre as prioridades dos cidadãos.

Todavia, ainda assim, pode não ser necessário neste dado momento, na medida em que o estádio de futebol está disputando o mesmo espaço orçamentário com a construção de hospitais e escolas, por exemplo.

Com isso, pretende-se demonstrar que o respeito ao princípio da legitimidade por bens, serviços ou políticas públicas está condicionado ao atendimento dos três critérios simultaneamente, ou seja, para uma ação governamental ser legítima, ela, antes de tudo, deve ser legal, desejada e necessária. Tal avaliação, aliada aos critérios acima referenciados, deve ser usada no exame dos princípios da eficiência e da efetividade, estratégicos ao controle externo.

### 3.3 Ciclos estratégicos do controle externo

A CF/88 consagrou um amplo e importante campo de competências para os tribunais de contas, que se concretizaram majoritariamente sob a forma de auditorias de conformidade e, subsidiariamente, em auditorias financeiras e operacionais, contemplando-se, assim, o primeiro ciclo estratégico do controle que diz respeito às auditorias tradicionais.

A auditoria de conformidade permite que os tribunais de contas avaliem se as atividades do setor público estão em conformidade com as leis, regulamentos, acordos relevantes e princípios que regem a administração pública. Já a auditoria financeira é utilizada como sinônimo de auditoria contábil ou de auditoria de demonstrações financeiras ou contábeis.

Ao seu turno, a auditoria operacional examina os programas e organizações governamentais e avalia se os insumos escolhidos, a partir dos recursos disponíveis, representam a decisão mais econômica, que produziu o melhor resultado, cumpriu a meta estabelecida e conquistou o impacto esperado. Esse modelo não exige foco na formalidade, pois demanda muito mais do que isso: requer uma investigação com flexibilidade, imaginação e capacidade analítica.

Quanto ao segundo ciclo, sugere-se que os tribunais de contas atuem em todas as fases das ações governamentais, quais sejam,

formulação, implantação, avaliação e monitoramento. Nos sistemas democráticos, os atores com posição central na formulação, via de regra, são os partidos políticos, o Legislativo e o Executivo (BID, 2016).<sup>21</sup> Assim sendo, conclui-se que uma política pública nasce quando a agenda é definida e pelo modo como uma questão é problematizada, envolvendo processos sociais e políticos complexos, tais como o surgimento de uma crise.<sup>22</sup>

A implantação ocorre na fase em que as decisões se traduzem em ações. Ela é considerada uma das etapas mais difíceis e críticas para os gestores públicos, pois eles serão julgados por sua capacidade de dominar a arte de fazer as coisas acontecerem, e não por suas boas intenções.<sup>23</sup>

No entendimento de Xun Wu *et al.* (2014), “a avaliação de políticas públicas é uma atividade fundamental, pois envolve o grau em que uma política pública está atingindo os seus objetivos e, se não estiver, o que pode ser feito para melhorá-la”.<sup>24</sup>

Resumidamente, durante a formulação, estabelecem-se os objetivos da política pública. Na implantação, realizam-se as ações necessárias para colocar em prática tais objetivos. Já durante a fase de monitoramento e avaliação, examina-se o desempenho das políticas públicas em relação aos seus objetivos e metas.

A compreensão do que funciona e do que não funciona em relação aos bens, serviços e políticas públicas deve ser perseguida pelos governos e pelos órgãos de controle. Esse tema tornou-se mais importante quando a Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu o objetivo 16, comumente chamado de meta da governança entre os objetivos de desenvolvimento sustentável. Esse objetivo estabelece a necessidade de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. E mais:

<sup>21</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina – relatório 2006*, p. 28. David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1584309>. Acesso em: 8 out. 2016.

<sup>22</sup> WU, Xun *et al.* 2014, p. 23.

<sup>23</sup> WU, Xun *et al.* 2014, p. 98.

<sup>24</sup> WU, Xun *et al.* 2014, p. 98-119.

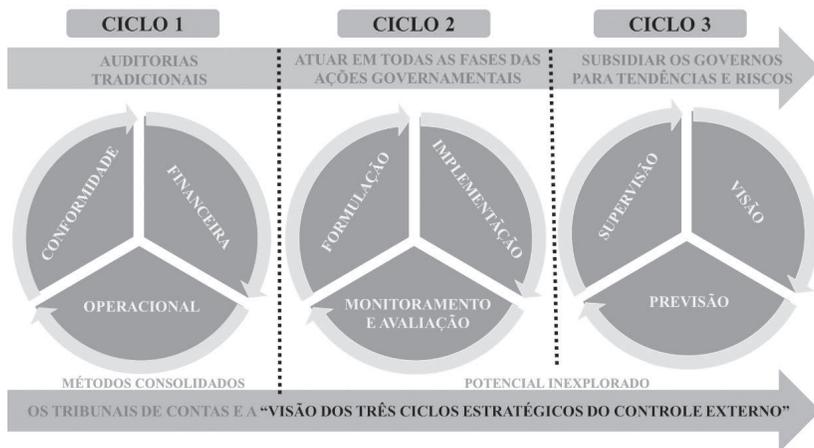
16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.<sup>25</sup>

Os tribunais de contas recebem, portanto, uma carga adicional de responsabilidades e devem exercer seus deveres constitucionais de forma mais abrangente e inovadora. Passar a avaliar os ciclos das políticas públicas tornou-se central para a garantia da efetividade das ações governamentais, sem que isso induza, obviamente, a controles excessivos que causem mais burocracia e paralisia.

Em relação ao ciclo 3, propõe-se que os tribunais se capacitem para fornecer subsídios e alertas aos governos sobre tendências e riscos futuros, realizando a supervisão e provendo visões e previsões em torno das ações governamentais, conceitos que estarão detalhados no quadro 1.

Figura 3 – Tribunais de contas e os ciclos estratégicos do controle externo



Elaboração: Próprio autor.

Os ciclos 2 e 3, sugeridos pela figura 3, ainda têm potencial inexplorado. Todavia, o relatório *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, que envolveu o Tribunal de

<sup>25</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 2015. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. ODS16. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>.

Contas da União e as EFS do Canadá, Chile, França, Coreia, Holanda, Polônia, Portugal, África do Sul, Estados Unidos, União Europeia, México e Reino Unido, revelou boas práticas e iniciativas no sentido de haver visões externas e objetivas na formulação, implantação, avaliação e resultado de políticas públicas. É nesse contexto que o relatório mostra que a maioria das EFS pesquisadas é ativa na avaliação da boa governança no tocante a cada estágio do ciclo das políticas públicas, qual seja, formulação, implantação e monitoramento e avaliação (OECD, 2015).<sup>26</sup>

Portanto, os tribunais de contas, além de proverem opiniões externas relativas a todo o ciclo das políticas públicas, devem adquirir as habilidades necessárias para fornecer supervisão, visão e previsão sobre a atuação dos governos.

Quadro 1 – As EFS provêm previsão, visão e supervisão. Tradução parcial da publicação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico feita pelo Tribunal de Contas da União  
(continua)

<b>EFS provêm</b>	<b>Requer capacidades estratégicas, tais como</b>	<b>Baseando-se em atividades, tais como</b>	<b>Acessando informações, tais como</b>	<b>Exemplos de atividades das EFS incluem</b>
<b>Previsão</b>	Antecipação e preparação para as tendências previsíveis que afetam o papel do governo e do Estado.	Busca e consulta contínua; reconhecimento de padrões; análise de <i>sinais fracos</i> ; estudos sobre o futuro; visões consensuais.	Relatórios com perspectivas futuras; análise de horizontes; projeções fiscais de longo prazo; análise de cenários.	Avaliação da preparação do governo para lidar com o envelhecimento da população e de gestão da força de trabalho.
<b>Visão</b>	Antecipação e preparação para alterações previsíveis nas políticas governamentais, instituições e práticas de gestão.	Análise de dados históricos e tendências; informações comparáveis e análise do conjunto de governo; comparação de tendências nacionais e internacionais.	Programa do governo; quadro orçamentário de médio prazo; planos de ordenamento territorial e de investimento de capital; comparação de dados internacionais governamentais.	Fornecimento de sínteses de questões transversais com eventuais duplicações, lacunas e sobreposições em iniciativas de todo o governo.

<sup>26</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). 2015, p. 17-18.

(conclusão)

EFIS provém	Requer capacidades estratégicas, tais como	Baseando-se em atividades, tais como	Acessando informações, tais como	Exemplos de atividades das EFIS incluem
Supervisão	Identificação dos riscos que afetam a governança e a <i>accountability</i> , e identificação de boas práticas no âmbito da administração.	Compreensão dos programas de governo e do funcionamento do controle interno.	Ação do Executivo; orçamento anual; conclusões de trabalhos de auditoria anteriores e atividades de monitoramento e acompanhamento.	Avaliação da conformidade, bem como da eficácia e da eficiência da auditoria interna no apoio a um sistema de controle interno mais robusto.

Fonte e elaboração: CHILE'S SUPREME AUDIT INSTITUTION. Enhancing strategic agility and public trust. *OCDE Public Governance Reviews*, OCDE Publishing, Paris. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en>. Acesso em: 03 nov. 2017.

Demonstrou-se, então, por meio dos estudos de caso do relatório, que as EFIS estão se concentrando em programas de alto impacto para a sociedade e para a inclusão social, seguindo a cadeia de entregas de resultados. Isso sugere que tais entidades estão controlando sua carteira de atividades com base em recursos existentes, mas também no potencial de adaptação ao adquirirem, desenvolverem ou realocarem competências ou recursos.

Algumas das considerações acima demandaram mudança de cultura das EFIS, exigindo o deslocamento da perspectiva orientada à conformidade para uma visão sistêmica, que visa compreender o que funciona e o que não funciona em ações governamentais.<sup>27</sup>

#### 4 Considerações finais

O Estado Pré-Moderno evoluiu para o Estado de Direito. Este, por sua vez, progrediu para o Estado Social, que entrou em crise e provocou a reforma do Estado, forjando, finalmente, o surgimento do Estado Contemporâneo, que, no início do século XXI, se apresentou como resposta à crise do próprio Estado.

<sup>27</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). 2015, p. 27.

Da mesma forma, em um contexto de evolução, os governos mudaram as suas organizações como resultado de transformações econômicas, políticas e sociais que ocorreram nas sociedades. Nasceu, então, a governança pública.

Atualmente, a soma de muitas crises reais e de expectativa faz despontar um elevado nível de tensão entre sociedades e governos. A crise fiscal provoca estagnação econômica, desemprego, baixo nível de investimentos e alto grau de endividamento; as crises ambientais e humanitárias despertam a desilusão em relação ao futuro; e a descrença nas instituições políticas corrói o ânimo dos mercados e das sociedades.

Tudo isso, adicionado ao enraizamento da era da informação, cujas tecnologias estão ao alcance de todos, faz com que o ativismo da sociedade civil alcance um patamar jamais visto, no qual o cidadão não aceita mais um papel passivo, pelo contrário, organiza-se por meio de redes não só para exigir quais decisões governamentais devem ser priorizadas, mas também e principalmente, reivindicam o protagonismo na produção de bens, serviços e políticas públicas.

Portanto, o novo processo de governança pública tem como principal característica a crescente dependência das instituições dos setores privado e da sociedade civil para cumprir as metas governamentais de interesse geral.

É nesse contexto desafiador, composto por uma tríplice parceria entre agentes públicos, privados e organizações sociais, na quadra da governança pública, que os tribunais de contas devem atuar. Mas como deveria ser o controle externo a cargo dos tribunais de contas?

No Brasil, as auditorias de conformidade preponderam, ainda que recentemente, que as auditorias financeiras e operacionais tenham entrado no campo de prioridades dos tribunais de contas. Logo, o estabelecimento de focos claros, objetivos e relevantes para as atividades das cortes apresenta-se como o primeiro grande desafio. A partir dessa ótica, propõe-se neste artigo que as cortes exerçam suas funções de controle e fiscalização com base em focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo.

Quanto aos focos estratégicos, abordaram-se a gestão fiscal, as políticas públicas e o controle antifraude. O controle da gestão fiscal visa garantir o equilíbrio intertemporal das contas públicas. O controle e avaliação das políticas públicas destinam-se a assegurar a efetividade das principais ações governamentais, e o controle antifraude propõe-se a

salvaguardar um ambiente sadio e competitivo em relação aos negócios do Estado.

Em relação aos princípios estratégicos do controle externo, tratou-se da legitimidade, da eficiência e da efetividade. Viu-se que, para que o princípio da legitimidade seja observado, a ação governamental deve ser legal, desejada pelas partes interessadas e necessária em dado momento. Para que o princípio da eficiência seja atendido, a ação governamental deve ter qualidade, respeitar os prazos pactuados e ser realizada no menor custo possível. Para observar o princípio da efetividade, a ação governamental deve ser útil ao destinatário que se pretende contemplar, além de alcançar as metas estabelecidas na fase de formulação e implantação, bem como alcançar o impacto pretendido.

Com referência aos ciclos estratégicos do controle externo, referiu-se às auditorias tradicionais, à atuação em todas as fases das políticas públicas e à preparação dos governos para tendências e riscos futuros. As auditorias de conformidade, financeira e operacional encontram-se em fase mais consolidada. Entretanto, encontram-se ainda com potencial inexplorado o acompanhamento e o controle das fases de formulação, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e fornecimento de subsídios aos governos acerca de tendências e riscos futuros, por meio de supervisão, visão e previsão das ações governamentais.

Dito isso, é inadiável que os tribunais de contas reorganizem sua carteira de atividades, desenvolvam novas competências e realizem controles e fiscalizações relevantes para governos e sociedades.

Para tanto, o controle externo deve atuar para garantir finanças públicas equilibradas, assegurar a obediência aos princípios da legitimidade, eficiência e efetividade, além de preservar ambientes éticos nos negócios governamentais. Além do papel de supervisão, esses órgãos constitucionais de controle devem dedicar-se a projetar visões sistêmicas de governos, identificando o que funciona e o que não funciona, traçando previsões sobre tendências e riscos que podem afetar governos e sociedades.

## Referências

AGUIAR, Simone Coêlho. *Origem e Evolução dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d90d801833a681b1>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina – relatório 2006*, p. 28. David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1584309>. Acesso em: 8 out. 2016.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. *Lei 13.473, de 8 de agosto de 2017*. Publicada em 9 de agosto de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13473.htm).

COMMITTEE OF EXPERTS ON PUBLIC ADMINISTRATION (CEPA). *Economic and Social Council. Public governance for results: a conceptual and operational framework*. United Nations. 2011, p. 4-6.

FILGUEIRAS, F. (2009) *apud* MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. A Teoria dos Mandados de Criminalização e o Combate Efetivo à Corrupção. *Revista Jurídica ESMP-SP*, v. 5, 2014, p. 46.

FUKUYAMA, Francis. *What's Is Governance*. CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development. 2013, p. 9-10.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, Willian D. *Governing by network. The New Shape of the Public Sector*. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2 nov. 2014, p. 7-10.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio e outros. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília: Publix, 2010. p. 25-27.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do Tribunal de Contas da União*, 2014, p. 44.

MOORE, Mark; KHAGRAM, Sanjeev. *On creating public value*. Jonh F. Kennedy School of Government. Harvard University: 2004, p. 2-3.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 2015. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. ODS16. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Supreme audit institutions and good governance: oversight, insight and foresight*. Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2015. p. 23.

PATAPAS, Aleksandras; RAIPA, Alvydas; SMALSKYS, Vainius. New Public Governance. The Tracks of Changes. *International Journal of Business and Social Research*, v. 4, n. 5, 2014, p. 26.

POLLITT, Christopher; HUPE, Peter. *The magic of good governance*. For special issue Policy and Society. Governance: is for everybody? 2010, p. 6-7.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas*. Irma Erendira Sandoval (coordinadora) Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, Siglo XXI, México, 2009, p. 28-29.

UNITED STATES OF AMERICA. *The Federalist Papers*, n. 51, 1787. Disponível em: [https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed51.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp).

---

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Tribunal de Contas do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 313-336. ISBN 978-85-450-978-85-450-0713-5.

---

---