

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO**

**CARLOS BOM FIM DE OLIVEIRA**

**A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO EM TRÊS PERSPECTIVAS  
INSTITUCIONAIS: A PERSISTÊNCIA NA MUDANÇA INSTITUCIONAL, A  
GLOBALIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS ANTICORRUPÇÃO E A ASCENSÃO DOS  
MODELOS ESTADUAIS**

**BRASÍLIA**

**2025**

**CARLOS BOM FIM DE OLIVEIRA**

**A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO EM TRÊS PERSPECTIVAS  
INSTITUCIONAIS: A PERSISTÊNCIA NA MUDANÇA INSTITUCIONAL, A  
GLOBALIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS ANTICORRUPÇÃO E A ASCENSÃO DOS  
MODELOS ESTADUAIS**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Governo.

Área de Concentração: Políticas Públicas e Governo.

Orientador: Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão.

**BRASÍLIA**

**2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Oliveira, Carlos Bom Fim de.

A Controladoria-Geral da União em três perspectivas institucionais : a persistência na mudança institucional, a globalização das agências anticorrupção e a ascensão dos modelos estaduais / Carlos Bom Fim de Oliveira. - 2025.

120 f.

Orientador: Maurin Almeida Falcão.

Dissertação (mestrado MPPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo.

1. Brasil. Controladoria-Geral da União. 2. Desenvolvimento institucional. 3. Auditoria interna. 4. Responsabilidade (Direito). 5. Corrupção - Legislação. I. Falcão, Maurin Almeida. II. Dissertação (mestrado MPPG) – Escola de Políticas Públicas e Governo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 351.9

**CARLOS BOM FIM DE OLIVEIRA**

**A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO EM TRÊS PERSPECTIVAS  
INSTITUCIONAIS: A PERSISTÊNCIA NA MUDANÇA INSTITUCIONAL, A  
GLOBALIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS ANTICORRUPÇÃO E A ASCENSÃO DOS  
MODELOS ESTADUAIS**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Governo.

Área de Concentração: Políticas Públicas e Governo.

Data de aprovação: 22 / 05 / 2025.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão (Orientador)  
FGV – Escola de Políticas Públicas e Governo

---

Prof. Dr. Marcos Aurélio Pereira Valadão  
FGV – Escola de Políticas Públicas e Governo

---

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges  
UnB – Universidade de Brasília

## **AGRADECIMENTOS**

Com a devida precedência, a minha mãe, Eliane, e a meu pai, Carlos, o expresse registro de minha gratidão pelo apoio a esta jornada, inclusive para que ela se iniciasse.

Ademais, com apreço, a meu empregador, a Controladoria-Geral da União (CGU), o necessário reconhecimento pelo incentivo ao desenvolvimento contínuo de seus membros, como realizado nesta ocasião. Em particular, com as imprescindíveis menções, às minhas chefes, Érika e Simeji; e, com a apropriada extensão, também a meus chefes Fernando, Jônitas, Patrícia e Nathalia.

Ao fim, mas sempre com o ilustre respeito que lhe cabe, a meu orientador, Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão, todas as gratulações possíveis pelo contínuo assessoramento para o resultado deste trabalho.

## RESUMO

A presente Dissertação foi elaborada de modo a contribuir com os estudos acadêmicos sobre a Controladoria-Geral da União (CGU), especificamente por meio de uma ênfase institucional. Para tanto, o trabalho compõe-se de três artigos, que, apesar de autônomos, interrelacionam-se na apreciação de três perspectivas essenciais no tema: (i) a persistência institucional na transição do sistema de controle interno do Poder Executivo federal à CGU; (ii) a qualificação da CGU como uma espécie de agência anticorrupção brasileira; e (iii) a evolução do modelo federal por experiências institucionais mais ousadas no âmbito dos Estados-membros brasileiros. Nesse sentido, dedica-se o primeiro artigo a discutir como a criação da CGU, a despeito de ter representado uma mudança significativa nos arranjos de controle interno, não acompanhou uma reforma mais profunda da institucionalidade vigente. Assim, por meio de uma abordagem institucionalista histórica, examina-se a particular contradição entre a inovação e a persistência no processo de instalação da CGU, destacando-se, para tanto, os movimentos de deslocamento (*displacement*) que ocorreram entre 1964 e 2001, com as modificações do sistema de controle interno, e os movimentos de estratificação (*layering*) que incidiram entre 2001 e 2003, com a ascensão da CGU, sem a substituição do regramento predecessor, o que exprimiria resistências a alterações mais contundentes de *accountability*. Em sequência, o segundo artigo avança para um contexto posterior à superveniência da CGU e conexo ao fenômeno da globalização da agenda anticorrupção. Nesse tópico, o objetivo passa a ser analisar a confluência da CGU ao gênero de agências anticorrupção, que se popularizam no mundo, em uma época coincidente à sua criação, com o propósito de dotar, sobremaneira países emergentes e pós-democratizados, de novos atores para o enfrentamento de um histórico de corrupção sistêmica. Com esse interesse, além de uma revisão da literatura qualitativa sobre a adoção dessas repartições em outras nações, o estudo trabalha a CGU como um exemplar das chamadas agências *watchdog*, as quais, embora não possuam uma robusta autoridade de repressão criminal, contribuem para o aprimoramento das políticas anticorrupção em distintos ambientes institucionais. Por sua vez, o terceiro artigo, ao tempo que reconhece a importância da CGU ao aperfeiçoamento da rede de *accountability* nacional, debruça-se sobre o desenho institucional elaborado por determinados Estados-membros brasileiros, que, na ausência de prescrições de caráter nacional, exerceram sua autonomia político-administrativa para editar normas constitucionais e estatutos legais de organização de suas Controladorias-Gerais, superando o arcabouço tido no âmbito federal. Nessa realidade, com um viés federativo, examinam-se os atos normativos produzidos por esses entes federados, fitando apreender suas escolhas e suas tendências, quando a CGU,

por alguma estagnação, deixa de oferecer referenciais para reestruturações mais robustas desse modelo de controle interno, antes por ela popularizado. Ao encerramento dessa compilação de artigos, que busca tratar da institucionalidade da CGU no arranjo de *accountability*, as considerações finais concluem a Dissertação ressaltando tópicos percebidos como essenciais em uma eventual reforma institucional dessa organização, enquanto também reconhecem a importância de mais pesquisas no tema, que ainda se sujeita a uma maior densificação.

**Palavras-chave:** Controladoria-Geral da União. Controle interno. Instituição. *Accountability*. Corrupção. Estados brasileiros.

## ABSTRACT

This Dissertation was written to contribute to academic studies on the Brazilian Office of the Comptroller General of the Union (CGU), specifically through an institutional emphasis. To this end, the work consists of three articles, which, despite being autonomous, interrelate in the assessment of three essential perspectives on the topic: *(i)* the institutional persistence in the transition of the internal control system of the federal Executive Branch to the CGU; *(ii)* the qualification of the CGU as a type of Brazilian anti-corruption agency; and *(iii)* the evolution of the federal model through bolder institutional experiments within the Brazilian member states. In this sense, the first article is dedicated to discussing how the creation of the CGU, despite having represented a significant change in the internal control arrangements, was not accompanied by a more profound reform of the current institutional framework. Thus, through a historical institutionalist approach, the particular contradiction between innovation and persistence in the process of establishing the CGU is examined, highlighting the displacement movements that occurred between 1964 and 2001, with the modifications of the internal control system, and the layering movements that occurred between 2001 and 2003, with the rise of the CGU, without replacing the previous rules, which would express resistance to more forceful changes in accountability. In sequence, the second article moves to a context subsequent to the supervenience of the CGU and related to the phenomenon of the globalization of the anti-corruption agenda. In this topic, the objective becomes to analyze the confluence of the CGU with the genre of anti-corruption agencies, which became popular worldwide during the time of its creation, with the purpose of providing, especially emerging and post-democratized countries, with new actors to confront a history of systemic corruption. With this interest, in addition to a review of the qualitative literature on the adoption of these departments in other nations, the study works with the CGU as an example of the so-called watchdog agencies, which, although lacking robust criminal enforcement authority, contribute to the improvement of anti-corruption policies in different institutional environments. In turn, the third article, while recognizing the importance of the CGU in improving the national accountability network, focuses on the institutional design developed by certain Brazilian member states, which, in the absence of national prescriptions, exercised their political-administrative autonomy to enact constitutional norms and legal statutes to organize their Comptroller General's Offices, overcoming the framework held at the federal level. In this reality, with a federative bias, the normative acts produced by these federated entities are examined, aiming to understand their choices and tendencies, when the CGU, due to some stagnation, ceases to offer references for

more robust restructuring of this internal control model, previously popularized by it. At the end of this compilation of articles, which aim to discuss how the institutionality of the CGU fits into the accountability arrangement, the final considerations conclude the Dissertation by highlighting topics perceived as essential in a possible institutional reform of this organization, while also recognizing the importance of further research on the topic, which is still subject to greater densification.

**Keywords:** Brazilian Office of the Comptroller General of the Union. Internal control. Institution. *Accountability*. Corruption. Brazilian states.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – Do Deslocamento à Estratificação no Controle Interno a partir da CGU.....31
- Figura 2** – Exposição da inclusão de artigos sobre agências anticorrupção na revisão .....41

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Deslocamento no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal .....	26
<b>Quadro 2</b> – Artigos sobre agências anticorrupção incluídos na revisão de literatura .....	42
<b>Quadro 3</b> – Controladorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal .....	71
<b>Quadro 4</b> – Órgãos de controle interno nas Constituições estaduais .....	74
<b>Quadro 5</b> – As Controladorias-Gerais dos Estados em seus estatutos legais.....	78

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>DO CONTROLE INTERNO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: A PERSISTÊNCIA NA MUDANÇA INSTITUCIONAL (1964-2003) .....</b>	<b>17</b>
2.1	Introdução.....	17
2.2	A institucionalização como processo: a organicidade da mudança .....	18
2.3	O Estado Democrático entre as instituições e as organizações de controle .....	20
2.4	A resistência na inovação institucional do controle interno pela CGU (1964-2003) ....	22
2.4.1	Abordagem e aspectos metodológicos do estudo institucional proposto .....	23
2.4.2	Deslocamento: a formação dos sistemas de controle interno (1964-2001) .....	24
2.4.3	Estratificação: a ascensão da Controladoria (2001-2003) .....	29
2.5	Considerações finais .....	33
<b>3</b>	<b>“ONDE ESTÃO SEUS DENTES?”: A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO COMO AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO.....</b>	<b>35</b>
3.1	Introdução.....	35
3.2	Corrupção, democracia e globalização.....	37
3.3	Agências anticorrupção: um cotejo sobre sua adoção .....	39
3.3.1	Abordagem e aspectos metodológicos da revisão qualitativa proposta.....	40
3.3.2	Esperanças e desilusões sobre a atuação das agências anticorrupção .....	43
3.4	Brasil: uma controladoria como agência anticorrupção? .....	49
3.4.1	A incorporação brasileira da agenda anticorrupção global.....	50
3.4.2	A CGU na autoformação de uma agência anticorrupção <i>watchdog</i> .....	52
3.5	Considerações finais .....	57
<b>4</b>	<b>CONTROLE EM FORMAÇÃO: ANÁLISE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E DOS ESTATUTOS LEGAIS DAS CONTROLADORIAS-GERAIS DOS ESTADOS BRASILEIROS.....</b>	<b>60</b>
4.1	Introdução.....	60
4.2	A <i>accountability</i> do Estado Democrático de Direito e o Brasil pós-1988.....	62
4.2.1	A redemocratização brasileira e o fortalecimento das agências de <i>accountability</i> .....	63
4.2.2	O federalismo brasileiro e a simetria das agências de <i>accountability</i> .....	64
4.3	O papel das Controladorias-Gerais na expansão da rede de <i>accountability</i> .....	66
4.4	Uma exploração institucional nas Controladorias-Gerais dos Estados brasileiros .....	69
4.4.1	Abordagem e aspectos metodológicos da exploração institucional proposta.....	70

4.4.2	A constitucionalização das Controladorias-Gerais dos Estados .....	72
4.4.3	Os estatutos legais das Controladoria-Geral dos Estados.....	77
4.5	Considerações finais .....	83
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>86</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>93</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No domínio dos estudos da administração pública brasileira, parece apropriado assertar que poucas organizações, no período pós-redemocratização, conseguiram alcançar, com tão tenra idade e a partir do plano infraconstitucional, um grau de reconhecimento institucional assemelhado ao da Controladoria-Geral da União (CGU). Como consta da Lei nº 14.600, de 2023, que estabelece a atual estrutura básica da Presidência da República e dos Ministérios, a CGU corresponde a um dos órgãos ministeriais, tendo, entre outras, as competências de defesa do patrimônio público, de controle interno, de auditoria interna governamental, de promoção da integridade, de responsabilização de agentes públicos e entes privados por atos lesivos à administração pública, de ouvidoria e de fomento da transparência pública (Brasil, 2023e).

O exórdio da repartição, todavia, fez-se muito mais modesto. Foi inicialmente constituída em abril de 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.143-31, durante uma reforma ministerial, na condição de *Corregedoria-Geral da União* (CRG), integrando a Presidência da República, com o mandamento de defender o patrimônio público, preceito pelo qual poderia instaurar sindicâncias e processos administrativos disciplinares, além de avocar aqueles já em transcurso, no Poder Executivo federal (Brasil, 2001d). Naquela ocasião, a criação do órgão ficou conhecida como uma resposta à crescente tensão enfrentada pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), em face do Congresso Nacional, que desenvolvia propensão à instalação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar falhas de corrupção no governo federal (Coimbra, 2006; Odilla, 2020).

A estrutura inicial dessa Corregedoria-Geral, porém, era bastante embrionária, sendo composta, além do Corregedor-Geral, por seu gabinete, sua assessoria jurídica e sua Subcorregedoria-Geral (Brasil, 2001d). Os contornos institucionais que a aproximariam da vindoura Controladoria-Geral da União ocorreram apenas em 2002, quando o Decreto nº 4.177 transferiu-lhe, da estrutura da Casa Civil da Presidência da República, a Secretaria Federal de Controle Interno e, da estrutura do Ministério da Justiça, as competências da Ouvidoria-Geral (Brasil, 2002b). Posto que ainda sob a orientação correicional, essa reorganização permitiu ao órgão exercer, pela primeira vez, a conjunção de funções essenciais que posteriormente constituiriam o âmago da Controladoria-Geral da União (Castro, D., 2018, p. 331-332).

A designação tal como conhecida hodiernamente, entretanto, firmou-se somente no ano subsequente, com a conversão da Medida Provisória nº 103 na Lei nº 10.683, ambas de 2003, como parte da reestruturação ministerial decorrente da transição ao governo do Presidente Luís

Inácio Lula da Silva (2003-2010) (Brasil, 2003b, 2003c). Na oportunidade, acompanhando-se a atualização terminológica, fixou-se em lei o cerne de suas atribuições, a refletir as alterações infralegais promovidas ainda no ano anterior. Delineou-se, desse modo, a concepção de um novo órgão superior e central, com o propósito de reunir e permitir o contínuo aprofundamento de matérias antes dispersas, como a auditoria interna, a correição, a ouvidoria, o incremento da transparência e o desempenho de esforços da pauta anticorrupção, em um novo paradigma de *accountability*, com vistas às exigências da ordem constitucional-democrática (Praça; Taylor, 2014; Aranha; Filgueiras, 2016; Reis, 2017).

A partir desse percurso, no âmbito do Poder Executivo federal, além de órgão central do Sistema de Controle Interno, incumbência consequente da transferência da Secretaria Federal de Controle Interno (Brasil, 2000a), a Controladoria-Geral da União tornou-se responsável pela orientação normativa e pela supervisão técnica de vários outros arranjos. Em 2005, sob sua coordenação central, estabeleceu-se o Sistema de Correição (Brasil, 2005); em 2018, o Sistema de Ouvidoria (Brasil, 2018); e, em 2021, o Sistema de Integridade Pública, atualizado, em 2023, ao Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (Brasil, 2021a, 2023d).

Junto a essa sistematização de atividades na administração pública federal, a CGU observou também a densificação e o aprimoramento do escopo de suas competências. Destacam-se, sobretudo, com expressa remissão ao órgão: a Lei nº 12.527, de 2011, quanto aos procedimentos para acesso de informações públicas; a Lei nº 12.813, de 2013, quanto às situações de conflito de interesses; e a Lei nº 12.846, de 2013, quanto à responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública (Brasil, 2011, 2013b, 2013c). Não somente, várias outras normas ainda lhe guardariam pertinência, como a Lei nº 13.460, de 2017, quanto às ouvidorias governamentais; a Lei nº 14.129, de 2021, quanto às contribuições da auditoria interna governamental; e a Lei nº 14.133, de 2021, quantos ao assessoramento dos órgãos de controle interno no âmbito de contratações públicas (Brasil, 2017, 2021c, 2021d).

Com a pretensão de atender a essa gama de atribuições, a estrutura organizacional da Controladoria-Geral da União mostra-se particularmente abrangente, constituindo-se atualmente de seis órgãos superiores de atuação finalística: (i) Secretaria Federal de Controle Interno; (ii) Ouvidoria-Geral da União; (iii) Corregedoria-Geral da União; (iv) Secretaria de Integridade Privada; (v) Secretaria de Integridade Pública; e (vi) Secretaria Nacional de Acesso à Informação (Brasil, 2023a). Ademais, compõe-se de um quadro permanente de pessoal, por meio da Carreira de Finanças e Controle, com Auditores e Técnicos. Criada pelo Decreto-lei nº 2.346, de 1987, originariamente para o Ministério da Fazenda, quando este era responsável pelo

controle interno, a carreira teve posteriormente cargos realocados à Controladoria-Geral, que passou a exercer a supervisão conjunta desse corpo funcional (Brasil, 1987b, 1998).

Ainda assim, enquanto repartição ministerial, a configuração institucional da CGU distingue-se ostensivamente daquela visualizada em outros órgãos de natureza fiscalizatória. Conforme Aranha e Filgueiras (2016), ao plano federal, a rede de *accountability* compreende, em especial, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle externo, com atividades de fiscalização e julgamento de contas; o Ministério Público Federal (MPF), órgão persecutório, com atribuições para zelar pela ordem jurídica; a Polícia Federal, órgão de polícia judiciária, com orientação à repressão de ilícitos penais federais; e a Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno do Poder Executivo, com competências conexas à sua centralização e à efetivação de seu respectivo sistema. Segundo Filgueiras (2018), esses órgãos representam as principais “burocracias de controle” no país, cujo fortalecimento foi deveras fomentado a partir da ascensão da Nova República, que, com sua orientação democrática, exigiu a construção de um arranjo robusto de *accountability*.

Não obstante essas considerações, diferentemente dos outros órgãos citados, a CGU, como narrado alhures, estabeleceu-se apenas no início do século XXI, mais de uma década após a derrocada do regime militar (1964-1985) e a promulgação da Constituição Cidadã (1988). Esta, por seu turno, conquanto tivesse disposto sobre a necessidade de sistemas de controle interno nos Poderes da República e contemplado um rol exemplificativo de suas finalidades (arts. 70 e 74), tinha-se feito omissa em sua organização, de forma a atribuir ampla discricionariedade ao nível infraconstitucional (Brasil, 1988; Piccini, 2022). E, diversamente de outras organizações, como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, que surgiram em contexto relativamente próximo de clamor por estruturas mais sofisticadas de controle interno (Machado; Paschoal, 2016), a Controladoria-Geral, até então, não foi adicionada, por emenda, ao texto constitucional, marcando uma nítida distinção em face de outros órgãos fiscalizatórios.

Mesmo com uma previsão um tanto precária, realizada, por mais de duas décadas, em breve menção nas legislações que dispõem sobre os departamentos ministeriais, o que, inclusive, já lhe ameaçou a continuidade entre reformas e transições presidenciais (Gomes; Benini, 2016; Menezes, 2018), é incontroverso que a CGU conseguiu assentar-se de tal forma a ser percebida como imprescindível à contemporânea administração pública brasileira. Suas contribuições ao Estado fizeram-se estudadas, em aspectos como a fiscalização de entes subnacionais por recursos federais (Fernandes, G.; Teixeira, 2020), o fomento da participação e do controle social na administração pública (Loureiro *et al.*, 2012; Teixeira; Sena; Silva,

2024), a promoção da transparência e da proteção dos direitos de usuários de serviços públicos (Ribeiro, E.; Machado, 2020; Piccini; Falcão, 2022) e o desenvolvimento de políticas orientadas ao controle administrativo da corrupção (Praça; Taylor, 2014; Santos, 2023).

No entanto, a despeito dessa apreciação acadêmica, notoriamente afeta à funcionalidade da organização, a institucionalidade que a molda enquanto “Controladoria-Geral da União” ainda não goza de mesmo grau de atenção. Foi essa percepção, de serem suas prestações mais analisadas do que sua própria figura, que despertou o interesse da presente Dissertação, que fita estudar, com um viés crítico e sob um prisma institucional, a alocação dessa jovem burocracia do controle no arranjo fiscalizatório brasileiro. Para tanto, a fim de compor este trabalho, optou-se pela elaboração de três artigos, que, embora autônomos, interligam-se, na forma de capítulos, para costurar um cotejo da conformação da CGU a partir de três perspectivas essenciais: (i) a transição inacabada do sistema de controle interno do Poder Executivo federal à CGU; (ii) a incorporação da preocupação anticorrupção global por meio do desenvolvimento orgânico da CGU como uma agência anticorrupção brasileira; e (iii) a superação da experiência federal pelo aprimoramento do modelo de Controladoria-Geral na esfera dos Estados-membros brasileiros.

No primeiro artigo, busca-se analisar como a Controladoria-Geral da União, apesar de ter representado uma mudança institucional significativa nas estruturas de controle interno, ante avanços incrementais e conexos à dependência de trajetória (*path dependence*) (North, 1990; David, 1994; Thelen, 1999; Pierson, 2000), não acompanhou uma reforma mais robusta do arcabouço vigente. Nesse tema, com suporte no referencial teórico de Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), sob uma abordagem institucionalista histórica, apoiada em uma pesquisa documental de normas, relatórios e outras fontes primárias, analisa-se a aparente contradição na inovação institucional promovida pela CGU, a partir do elemento persistente entre dois intervalos temporais: (i) de 1964 a 2001, com deslocamentos graduais e substitutivos (*displacement*); e, (ii) de 2001 a 2003, com a formação do órgão ocorrendo por meio de um movimento de estratificação (*layering*), incorporando instituições, sem eliminar as anteriores.

No segundo artigo, expande-se o escopo de estudo, em espaço e tempo, alinhando-se a uma diretriz internacionalista e projetada sobre a evolução identitária da Controladoria-Geral da União, sob o prisma da luta contra a corrupção. Nessa senda, ressuscita-se a discussão de ser a CGU uma agência anticorrupção (*anti-corruption agency*) brasileira, uma espécie de organização de *accountability* especialmente elucubrada para o enfrentamento da corrupção, em face de inefetividades de outros atores tradicionais (Bautista-Beauchesne, 2022). Essa consideração veio a fomentar-se não apenas em virtude de a criação da CGU ter ocorrido de forma consoante à internalização de importantes compromissos transnacionais em meados dos

anos 1990 e início dos anos 2000 (Machado; Paschoal, 2016), tal como visualizado em outros países emergentes (Gemperle, 2018), mas também em virtude de seu desenvolvimento institucional ter-se entressachado ao aprimoramento de diversos arranjos modernos de prevenção e combate da corrupção no país (Praça; Taylor, 2014), conseguindo realizar essa incumbência em distintos governos (Moraes, R. F., 2024). Diante disso, incluindo uma revisão da literatura qualitativa acerca desses corpos fiscalizatórios, com uma análise do caso brasileiro, o trabalho elabora a ideia de ter-se incluído, por seus méritos, a CGU na concepção das agências “*watchdog*”, que, conquanto desprovidas da autoridade de repressão criminal, contribuem ao estado de integridade pública, por sua vigilância e seu resguardo acautelatório (Kuris, 2015).

No terceiro artigo, por seu turno, retoma-se o panorama interno, para aprofundá-lo em uma abordagem federativa, transcendendo da figura da Controladoria-Geral da União para a apreensão das congêneres Controladorias-Gerais dos Estados (CGEs). Em razão da clássica simetria do arranjo federativo brasileiro (Fonteles, 2015; Oliveira, B., 2018; Gonet Branco, 2021), por regra, os contornos institucionais dos órgãos de *accountability* são conhecidos por uma elevada incidência do paradigma federal (Brasil, 1988). Contudo, considerando a ausência de um regramento prescritivo à organização das estruturas de controle interno mesmo após a redemocratização (Piccini, 2022), vigora uma discricionaridade ímpar para que cada Poder e ente federado elabore um modelo próprio. De tal modo, sem embargo da influência da CGU, não haveria sequer uniformidade entre as competências das Controladorias-Gerais subnacionais (Cruz *et al.*, 2014; Bona, 2021). Essa falta de parametrização, todavia, permitiu que as esferas federadas assumissem maior protagonismo na composição dessas repartições, superando o exemplo federal, que sofreria de alguma estagnação. Nessa linha, passa-se a analisar, de forma exploratória, as normas constitucionais e os estatutos legais produzidos por Estados-membros brasileiros, no gozo dessa excepcional autonomia, para o aprimoramento institucional de suas Controladorias-Gerais, enquanto se buscam identificar eventuais tendências nesse processo.

O conjunto de artigos compilados nesta Dissertação, como se percebe, pleiteia contribuir com uma ampliação do conhecimento acadêmico associado à Controladoria-Geral da União e, por conseguinte, às suas organizações páreas no país, adotando uma perspectiva eminentemente institucional, a somar-se ao interesse funcional de outras pesquisas. Por esse motivo, para a seção de seu encerramento, as considerações finais da Dissertação, além de ocuparem-se de condensar as ideias desenvolvidas durante os estudos, vêm a realçar esforços anteriores de emenda constitucional em favor de uma reforma institucional sobre a CGU, e, por derradeiro, reconhecer mais tópicos de pesquisa no tema, que segue ansiando por maior aprofundamento.

## 2 DO CONTROLE INTERNO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: A PERSISTÊNCIA NA MUDANÇA INSTITUCIONAL (1964-2003)

**Resumo:** O artigo analisa a evolução do sistema de controle interno do Poder Executivo federal desde 1964, com a primeira previsão legal específica, até 2003, com a criação da Controladoria-Geral da União (CGU). O propósito é entender como a CGU, apesar de ter representado uma mudança institucional significativa, não acompanhou uma reforma da legislação básica do sistema de controle interno preexistente. A metodologia é qualitativa e exploratória, utilizando pesquisa documental para apreciar ajustes incrementais nas regras formais do sistema, mediante abordagem institucionalista histórica. O estudo observa que, diferentemente de 1964 a 2001, quando houve movimentos de deslocamento (*displacement*), de forma gradual, ocorre, a partir de 2001, durante a instalação da CGU, a adoção de estratégias de estratificação (*layering*). As conclusões indicam que, embora a CGU tenha introduzido inovações, ela expressa resistências a mudanças mais profundas e estruturadas, coincidindo seu contexto de criação com alterações também no relacionamento legislativo entre o Presidente da República e o Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Controle interno. Controladoria-Geral da União. Mudança institucional. Deslocamento. Estratificação.

### 2.1 Introdução

Estados democráticos fundamentam-se em um conjunto de mecanismos de *accountability* (Arato, 2002; Pinho; Sacramento, 2009; Lavallo; Vera, 2011), sendo as burocracias do controle um importante elemento de sua governança (O'Donnell, 1998; Olsen, 2013). Inclusive, no contexto brasileiro, o processo de redemocratização, buscando o êxito da ordem de direitos em formação, estimularia especial consolidação institucional desses corpos fiscalizatórios (Filgueiras, 2018). Contudo, sobressai a Controladoria-Geral da União (CGU) por somente ter sido criada quinze anos após a Constituição de 1988 (Brasil, 1988, 2003c).

Segundo Aranha e Figueiras (2016), a CGU foi responsável por efetivar os preceitos constitucionais de controle interno, especificamente no Poder Executivo federal. Porém, o texto constitucional não compreende expressamente sua institucionalidade, sendo ausente uma disposição prescritiva aos sistemas de controle interno (Brasil, 1988). Em premissa, desde que observada a competência fiscalizatória e as finalidades dispostas, eles poderiam ser discricionariamente desenhados, vista a abrangente compreensão enquanto processos internos que colaboram ao alcance de objetivos, à eficiência, à observância da *accountability* e ao controle de riscos (Lakis; Giriūnas, 2012).

Apesar dessa amplitude conceitual, a primeira década da Nova República observaria avanços paulatinos no controle interno, guiados por parâmetros do modelo instituído ainda nos anos 1960, o que permitiria inferir, pela teoria institucional, uma verdadeira dependência de

trajetória (*path dependence*) (North, 1990; David, 1994; Thelen, 1999; Pierson, 2000). A maior mudança em seu arcabouço geral dar-se-ia apenas entre 2001 e 2003, pela superveniência da CGU, que, ao longo dos anos, veio a contribuir substancialmente para influir sobre a percepção dos arranjos institucionais de controle interno (Cruz *et al.*, 2014). Em especial, essa identificação entre organização e instituição mostrar-se-ia determinante para assegurar-lhe continuidade entre múltiplos governos (Gomes; Benini, 2016; Menezes, 2018).

Enquanto inovação institucional (Cruz *et al.*, 2014; Aranha; Filgueiras, 2016), o grande atributo da CGU consistiu na comunhão de distintas funções de *accountability*, em uma única organização, com a dupla missão de aprimorar a gestão pública e combater irregularidades e ilícitos, atribuindo-lhe atuações integradas e notabilizadas em distintas perspectivas (Loureiro *et al.*, 2012, Praça; Taylor, 2014; Reis, 2017; Fernandes, G.; Teixeira, 2020; Santos, 2023; Teixeira; Sena; Silva, 2024). No entanto, a criação daquela Controladoria-Geral não se fez acompanhada por um processo de reforma das diretrizes constitucionais ou da legislação que dispunha sobre o “Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal” (Brasil, 1988, 2001c), representando um particular fenômeno de persistência, a malgrado da evolução.

À vista disso, com apoio no referencial de mudança incremental de Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), pretende-se discutir, por meio de abordagem institucionalista histórica, de caráter exploratório e com apoio documental, o comportamento contraditório da inovação promovida pela CGU, face ao período anterior: (i) de 1964 até 2001, quando ocorreram deslocamentos graduais (*displacement*); e, (ii) de 2001 a 2003, quando, na formação do órgão, adotou-se um movimento de estratificação (*layering*). Com esse interesse, além desta introdução e de suas considerações finais, o artigo compõe-se de três seções. Na primeira, realiza-se uma breve exposição teórica acerca do institucionalismo, com ênfase no paradigma da mudança, apresentando as premissas que apoiam o presente estudo. Na segunda, por seu turno, incorpora-se uma explanação sobre instituições e organizações de *accountability*, objetivando permitir uma subsequente interrelação dos assuntos. Na terceira, por conseguinte, adentra-se a uma apreensão de décadas de avanços institucionais do controle interno até a instalação da Controladoria-Geral da União, como seu órgão central.

## **2.2 A institucionalização como processo: a organicidade da mudança**

O estudo das instituições permeia diversas vertentes das ciências sociais, de modo que sua concepção tende a ser múltipla. Hughes (1936) foi um dos primeiros a elaborar um conceito

moderno de instituição, associando-a a aspectos de permanência social, satisfação de necessidades humanas culturalmente definidas e interação com fatores contingentes. Entretanto, segundo Peci (2006), seria a perspectiva organizacional determinante para adoção de um conceito mais prescritivo, especialmente por sua preocupação em desenvolver como organizações poderiam ser alçadas à posição de instituições. Nessa idealização, repousaria um anseio de tornar-se tal que as relações humanas seriam delineadas também por sua existência, como convenções que, estáveis e perenes, estruturam as próprias interações sociais pelo decurso do tempo, como idiomas, moedas, tradições, legislações e, nessa linha, firmas (Hodgson, 2002).

Conforme J. Meyer e Rowan (1977), as organizações refletem os mitos institucionais de seu ambiente, sendo pressionadas a incorporá-los em favor de sua própria legitimidade. DiMaggio e Powell (1983) dispõem que esse isomorfismo, pelo qual uma organização passa a assemelhar-se a(s) outra(s), transcende a mera competitividade concorrencial, mas tange à institucionalização como competição por legitimação e adequação, o que pode acontecer por mecanismos de coercitividade, com influências externas de imposição, de forma sutil ou não; de mimetismo, com ajustes de padronização por temores da incerteza; e de normatização, com reflexos de profissionalização.

Nada obstante, como salienta Zucker (1987), embora as organizações possam inicialmente ter sua eficiência comprometida ao reproduzirem elementos institucionais externos, elas podem, posteriormente, adquirir autoridade para legitimar novos elementos e aprimorar sua performance. Assim, conquanto as instituições delimitem interações, a partir de constructos comuns, as organizações não somente as absorvem, mas também as influenciam, em tensionamento da realidade, isto é, entre “jogadores” e “regras do jogo” (North, 1990; Boliari; Topyan, 2007). Por isso, ainda que representem estabilizações, as instituições não devem ser tidas por imutáveis, estando sujeitas às evoluções do meio (Alesina; Giuliano, 2015).

Desse panorama, Hall e Taylor (1996) identificam três correntes principais na abordagem moderna das instituições: (i) institucionalismo histórico, quando são relacionadas às convenções elaboradas por estruturas organizacionais e são estudadas especialmente a partir de sua trajetória de desenvolvimento; (ii) institucionalismo da escolha racional, quando são trabalhadas a partir dos estudos comportamentais, afetos à otimização mútua por cooperação; e (iii) institucionalismo sociológico, quando são apreendidas de forma ampla, abarcando, além das regras formais, aquelas informais, enquanto preceitos culturais. Como ressaltam os autores, as três vertentes têm limitações, inerentes à ênfase adotada, devendo idealmente serem integradas (Hall; Taylor, 1996). No entanto, o institucionalismo histórico costuma ser a perspectiva preferida no cotejo de evoluções institucionais, legitimando a importância da

dependência de trajetória, pela qual os comportamentos e as decisões que as organizações adotam no presente são influenciados por escolhas, influências e posturas de seu passado, em sua formação incremental (North, 1990, p. 96-104).

Em perspectiva econômica, salienta David (1994) que essa dependência ocorre mediante a persistência dos efeitos de certas condições iniciais, que, mesmo aleatórias, prevalecem e ampliam-se ao longo do tempo, ao invés de anularem-se. Por sua vez, elaborando o conceito em perspectiva política, Pierson (2000) explica que seus pressupostos partem da funcionalidade das instituições para redução dos custos transacionais, havendo incentivos para manutenção, sobretudo dados os altos custos de instalação. Entretanto, contrapondo-se a uma visão mais determinística, Thelen (1999) ressalta que a reprodução institucional não é um processo estático, especialmente porque os “perdedores” não teriam vantagens nessa persistência; e, com o tempo, suas interações implicam consequências com oportunidades de evolução, sobretudo paulatina.

Por essa importância da trajetória, tem-se que a Controladoria-Geral da União, embora formalmente instalada apenas em 2003, não seria alheia à institucionalidade de controle interno que lhe antecede e, em substância, sustenta seu encaixe junto ao Estado. Ao contrário, o fato de sua criação não ter acompanhado a reformulação do sistema vigente, demonstra a inclinação dos arranjos institucionais ao estado de continuidade. A latência por reestruturações mais robustas esbarra, por vezes, com o caráter incremental da maioria das mudanças institucionais, que, afetas ao contexto, costumam desenvolver-se por meio de alterações sutis e graduais, antes de revelarem rupturas completas (Hall; Taylor, 1996; Mahoney; Thelen, 2010).

### **2.3 O Estado Democrático entre as instituições e as organizações de controle**

Os estudos organizacionais permeiam os preceitos da teoria institucional, que, a partir de uma perspectiva histórica, permitem compreender os motivos pelos quais determinados modelos são adotados, reproduzidos e modificados ao longo do tempo (Meyer, J.; Rowan, 1977; DiMaggio; Powell, 1983; North, 1990; Hall; Taylor, 1996). Ocorre que as instituições não são conformações hirtas e absortas, mas, sim, integrantes da realidade. Sujeitam-se, pois, a processos de reinstitucionalização, inclusive por influência das organizações (Zucker, 1987; Boliari; Topyan, 2007). O controle segue essa compreensão, sendo seus membros responsáveis por consideráveis interlocuções sobre os arranjos de *accountability* (Arantes; Moreira, 2019).

Em especial, parcela de sua relevância relaciona-se à inata incerteza nos relacionamentos. Assim, consideradas as lições do agenciamento, seria forçoso ao principal, ao atribuir competências a um agente, avaliar e controlar os riscos de que este atue em conflito com seus interesses. Nesse sentido, influenciando sobre o funcionamento eficiente das relações, incorporam-se custos que incluem a adoção, entre outras medidas, de instrumentos de monitoramento e estímulos contrários a comportamentos oportunistas (Eisenhardt, 1989).

O Estado também convive com essas dinâmicas. Os cidadãos são principais de um intrincado concerto, no qual representantes eleitos e funcionários governamentais diligenciam enquanto agentes. Porém, a interação pública é mais complexa, visto que a legitimação do Estado, em seu poder de coerção, atribui ainda a seus agentes autoridade sobre o povo-principal (Przeworski, 2006). Por seu turno, políticos também se comportam como principais em relação a burocratas, conferindo-lhes funções técnicas (Gailmard, 2014).

As democracias exigem, logo, profundos desenhos institucionais que mitiguem riscos de deterioração das estruturas coletivas por interesses privados desses atores. Justificam-se, pois, as instituições de *accountability*, relacionadas com o dever de informação e prestação de contas e a possibilidade de responsabilização (Olsen, 2013; Pinho; Sacramento, 2009). Elas permitem aos cidadãos-principais conhecerem os atos públicos e exercerem controle sobre seus agentes; eleições regulares, por exemplo, representam mecanismo direto de intervenção, oportunizando a interrupção do mandato de representação (Arato, 2002).

Entretanto, posto que essencial, o sufrágio popular, como ato de consentimento prévio e abstrato, não é suficiente para assegurar governança democrática, sendo essencial a coexistência de instrumentos de controle contínuo (Lavalle; Vera, 2011). Isto posto, observada a limitação da intervenção social, particularmente entre pleitos eleitorais e em face de agentes não eleitos, o ideal democrático dependeria, além da *accountability* vertical, representada pela sociedade civil, de mecanismos de *accountability* horizontal, como as agências estatais com poderes de supervisão, controle, retificação ou punição sobre outras repartições (O'Donnell, 1998).

Com esse mandato, configuram-se as burocracias do controle, capazes de exercê-lo sobre outros burocratas e, por vezes, sobre representantes eleitos (Filgueiras, 2018). Elas assumem uma pressuposta convergência entre os interesses dos principais, que desejam monitoramento e responsabilização, e os interesses dos agentes de controle, que justificam sua relevância por essa função. Apesar disso, salienta-se que elas não escapam aos problemas do agenciamento, visto que possuem interesses eminentemente próprios, reclamando, por conseguinte, outros mecanismos de *accountability* (Arantes; Moreira, 2019; Olsen, 2013).

No Brasil, essas burocracias, no âmbito federal, compõem-se, sobretudo, do *Tribunal de Contas da União* – órgão de controle externo –, da *Polícia Federal* – órgão de polícia judiciária –, do *Ministério Público Federal* – órgão persecutório e de fiscalização da ordem jurídica –, e da *Controladoria-Geral da União* – órgão de controle interno executivo (Aranha; Filgueiras, 2016). São organizações que, conforme Filgueiras (2018), formaram-se por um contínuo incrementalismo institucional, favorecido pela Constituição de 1988, ao legitimá-las para resguardar o interesse público e o regime democrático.

Todavia, dessa listagem, a única organização criada após a redemocratização é a Controladoria-Geral da União, estabelecida entre 2001 e 2003, visando ao aperfeiçoamento da gestão pública e à ampliação dos esforços anticorrupção (Praça; Taylor, 2014; Reis, 2017). Essa recente formação da CGU parece refletir certa letargia em institucionalidades mais robustas de controle interno público no país; porém, permite um aprofundamento teórico, ainda pouco explorado, acerca das estratégias de evolução incremental adotadas para sua formação (Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2010).

#### **2.4 A resistência na inovação institucional do controle interno pela CGU (1964-2003)**

Ao longo de vinte anos, a Controladoria-Geral da União posicionou-se como um dos principais atores federais de *accountability*, conciliando preocupação tanto com a qualidade técnica de seus trabalhos quanto com a permeabilidade social (Santos, 2023). G. Fernandes e Teixeira (2020) sublinham, por exemplo, a sofisticada abrangência de suas auditorias, com ênfase em desempenho e oferecimento de consultorias, enquanto Loureiro *et al.* (2012), por sua vez, abordam sua contribuição para o fortalecimento da participação e do controle social.

Em especial, sua modelagem disruptiva, continuamente aprofundada, representou uma nova imagem de controle interno, reunindo atividades esparsas, como auditoria e fiscalização, correição, ouvidoria, transparência e anticorrupção, em uma organização central e integrada (Praça; Taylor, 2014; Reis, 2017). Ademais, importante diretriz dessa configuração consistiu na valorização da vigilância social (Teixeira; Sena; Silva, 2024), o que se contrapõe a uma realidade de órgãos de controle comumente insulados (Arantes; Moreira, 2019; Rocha, D.; Zuccolotto; Teixeira, 2020).

No entanto, a ascensão desse arquétipo defronta-se com a ausência de uma reforma mais abrangente (Brasil, 1988, 2001c). Na verdade, examinada a evolução institucional do controle interno nas décadas anteriores, percebe-se, nessa “inovação” (Cruz *et al.*, 2014; Aranha;

Filgueiras, 2016), a substituição de um contínuo processo de deslocamento por um de estratificação, que se diferenciam essencialmente pela existência, ou não, de apoio suficiente para remoção das normas vigentes por novas (Bick, 2016; Capano, 2019).

Essa compreensão incorpora-se da classificação de Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), para quem as mudanças institucionais incrementais podem ser agrupadas em cinco categorias. Deslocamento (*displacement*) (i), com difusão de novas regras, questionando os arranjos estabelecidos, de modo que eventualmente haja substituição daquelas existentes. Estratificação (*layering*) (ii), com introdução de novas regras, superiores ou paralelas àquelas existentes, que não são prontamente substituídas, criando um regime de convivência, que tende aceitar emendas ou revisões. À deriva (*drift*) (iii), com abalo do real impacto das regras existentes, que são negligenciadas por alterações ambientais sobre seu escopo, conteúdo ou função, sem respectivo ajuste formal. Conversão (*conversion*) (iv), com redirecionamento das regras existentes para novos objetivos, funções ou propósitos, por influência de atores que manejam esses potenciais. Ao fim, exaustão (*exhaustion*) (v), com encaminhamento gradual ao colapso institucional, mediante seu esgotamento.

#### **2.4.1 Abordagem e aspectos metodológicos do estudo institucional proposto**

Por intermédio de uma abordagem institucionalista histórica, o artigo objetiva apreciar como o principal evento de mudança institucional nos arranjos modernos de controle interno, a criação da CGU, entre 2001 e 2003, também caracterizaria o abandono de um ciclo de reformas substitutivas graduais, entre 1964 e 2001. Para tanto, adota-se uma metodologia qualitativa exploratória, com pesquisa documental, que permita identificar, descrever e discutir a evolução das regras formais afetas, no período definido. A escolha pela análise exploratória costuma ser justificada pela necessidade de formar conhecimento inicial sobre um fenômeno ainda pouco abordado, identificar potencialidades de avaliações mais extensas e formular métodos a serem empregados posteriormente (Babbie, 2013, p. 90). Objetiva, então, ampliar a compreensão existente quanto ao objeto de interesse, assimilando os fatores relacionados e transcendendo um estudo meramente descritivo (Polit; Beck, 2003, p. 20).

Em específico, o estudo da conformação histórica dos sistemas de controle interno, entre 1964 e 2003, visa a subsidiar uma revisitação do grau de inovação promovido pela CGU, possibilitando averiguar situações de persistência através de mudanças institucionais na rede brasileira de *accountability*, de modo a estimular novos trabalhos acerca da ainda incipiente

consolidação das controladorias públicas. Com esse fim, o artigo apoia-se em um conjunto de atos normativos, anais, diários legislativos, relatórios fiscalizatórios e outros documentos, com suporte em referencial teórico e histórico. Ademais, busca aproximar-se da técnica de história analiticamente estruturada, pela qual um substrato de fontes predominantemente primárias é coletado, organizado e interpretado, de forma lógica, cronológica e integrada à teoria, na construção de narrativa de estruturas e eventos (Rowlinson; Hassard; Decker, 2014).

#### ***2.4.2 Deslocamento: a formação dos sistemas de controle interno (1964-2001)***

Segundo Balbe (2010, p. 64-65), visualizam-se estruturas nacionais de controle interno desde a transferência da corte portuguesa, em 1808, com o Conselho da Fazenda, e, depois, no Império, com o Tribunal do Tesouro Público Nacional, encarregado por atividades de administração, contabilidade e prestação de contas. A Proclamação da República, todavia, seria determinante para um novo modelo, de ênfase no controle externo, pela criação do Tribunal de Contas da União (TCU), que objetivava maior efetividade na fiscalização das contas públicas, como organização autônoma, incumbida dos controles prévio e posterior (Martins, 2022).

Essa configuração mingaria a fiscalização por controle interno (Garcia, L., 2011, p. 98-99), cuja relevância retornaria posteriormente na contabilidade (Balbe, 2010, p. 68). Em essência, aquele arquétipo não enfrentara as incapacidades estatais da produção de informações confiáveis sobre as contas públicas, suscitando, nas décadas subsequentes, o aprimoramento de vários mecanismos de controle contábil, como a criação da Diretoria Central da Contabilidade Pública em 1921, que foi reorganizada para a Contadoria Central da República e, após, para a Contadoria Geral da República (Castro, D., 2018, p. 299).

Contudo, somente em 1964, com as normas gerais de direito financeiro, Lei nº 4.320, haveria aprofundamento do controle interno como função específica. Sancionada ainda no governo de João Goulart (1961-1964), ela definiu seu exercício, de forma prévia, concomitante e subsequente, na verificação da legalidade dos atos, na fidelidade funcional dos agentes da administração e no cumprimento dos programas de trabalho (Brasil, 1964). Abandonou também o controle prévio do Tribunal de Contas, pelo qual este precisava validar antecipadamente contratos e ter registrado atos que gerassem despesa, o que, além de gerar morosidade, não diminuía a corrupção (Castro, D., 2018, p. 300; Garcia, L., 2011, p. 100-103).

Face ao Golpe de 1964, entretanto, a organização do controle interno ocorreria somente no regime militar, sob desconfiança. Exemplificando esse temor, nos anais da Constituinte de

1967, consta nota oficial do TCU, criticando o projeto do governo, que apequenava suas atribuições e concedia ao Poder Executivo “[...] funções até então deferidas ao órgão de fiscalização e controle das finanças do Estado, erigindo-se, de instituição fiscalizada, em instituição fiscalizadora, através de controle interno” (Brasil, 1967a, p. 279).

Ainda assim, a Carta de 1967 representaria o primeiro texto constitucional a dispor sobre controle interno, orientando um sistema que permitisse criar condições ao controle externo, assegurar a regularidade financeira, acompanhar a execução de programas de trabalho e orçamento, avaliar os resultados da administração e verificar a execução de contratos (Brasil, 1967b). Sua regulamentação inseriu-se na concomitante reforma administrativa da época, que pretendia substituir o modelo burocrático por um modelo orientado ao desenvolvimento, com estrutura amplamente descentralizada (Marcelino, 1989), cujo símbolo seria o Decreto-lei nº 200, que, reorganizando a administração federal, adotou os princípios de planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e *controle* (Brasil, 1967d).

Na ocasião, o controle interno correspondeu ao “Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria” e deveria representar, segundo Dias (1969, p. 131-132), um contraponto integrador à política de descentralização. Para tanto, a Contadoria Geral da República e suas delegações foram substituídas pelas Inspetorias Gerais de Finanças (IGFs) nos ministérios civis, sob normatização, coordenação, orientação e fiscalização da IGF do Ministério da Fazenda (Brasil, 1967c, 1967d), tendo-se instalado também uma comissão de coordenação, depois ampliada com os controles militares (Castro, D., 2018, p. 306).

Com os anos, diversas críticas recaíam sobre a reforma administrativa dos militares, que, segundo Lima Junior (1988), teria ampliado dicotomias, contrariando seus pressupostos de eficiência e mérito, com proliferação de entidades e preenchimento de cargos e empregos públicos sem concurso. Todavia, decorre desse período o controle interno moderno, mediante uma racionalidade que, nas próximas décadas, seria persistente na indução do escopo de novas mudanças institucionais (*path dependence*) (North, 1990; David, 1994), como visualizado no Quadro 1, tendo-se as principais alterações ocorrido no relacionamento intrassistêmico.

**Quadro 1** – Deslocamento no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal

	Reforma de 1967	Reforma de 1979	Reforma de 1986	Reforma de 1994	Reforma de 1999
Normativo de Referência	Decreto-lei nº 200, de 1967, c/c Decreto nº 61.386, de 1967	Decreto nº 84.362, de 1979	Decretos nº 92.452 e 93.874, de 1986	Medida Provisória nº 480, de 1994	Medida Provisória nº 1.893-67, de 1999
Contexto Geral	Instalação do Regime Militar	Esgotamento do Regime Militar	Transição Democrática	Crise Política	Consolidação de 1994
Diretriz da Mudança	Formatação Inicial	Movimento de Centralização	Reversão da Centralização	Novo Movimento de Centralização	Ampliação da Centralização
Atividades Centrais	Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria	Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria	Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria  Programação Financeira	Auditoria, Fiscalização e Avaliação de Gestão (SFC)  Administração Financeira e Contabilidade (STN)	Auditoria e Fiscalização
Vinculação Central	Ministério da Fazenda (IGF)	Presidência da República (SECIN)	Ministério da Fazenda (STN)	Ministério da Fazenda (STN/SFC)	Ministério da Fazenda (SFC)
Comissão de Coordenação	Comissão de Coordenação (INGECOR)	Comissão de Coordenação (INTERCOR)	Comissão de Coordenação (INTERCOR)	Conselho Consultivo do Sistema	Comissão de Coordenação (CCCI)

**Fonte:** elaborado pelo autor, com base nos normativos (Brasil, 1967c, 1967d, 1979, 1986a, 1986b, 1994c, 1999a).

Conforme Pierson (2000), a manutenção institucional aprofunda-se no ambiente político devido à debilidade dos mecanismos de competição e aprendizagem, ao curto horizonte temporal dos políticos e ao forte viés de *status quo*. Apesar dessa resistência, as dinâmicas de poder contradizem um equilíbrio terminativo (Thelen, 1999). Avanços significativos costumam-se apoiar no acúmulo de pequenos ajustes, incluindo aqueles aparentemente insignificantes (Streeck; Thelen, 2005). Nessa compreensão, o controle interno conformar-se-ia mediante movimentos graduais, percebíveis em contextos de transformações maiores.

A reforma subsequente, por exemplo, é visualizada nas crises do regime militar, destacando-se, entre 1979 e 1982, o enfrentamento da dilação do aparato estatal por programas de desburocratização e desestatização (Wahrlich, 1984). Na mesma época, as inspetorias também reclamavam uma reestruturação do controle interno, especialmente com sua vinculação estratégica na Presidência da República e a centralização da auditoria interna (Balbe, 2010, p.

71-72; Garcia, L., 2011, p. 116-117). Acolhendo parcialmente esse pleito, em 1979, o Decreto nº 84.362, assim, substituiria as IGFs pelas Secretarias de Controle Interno (CISSETs), sob supervisão da Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), na Secretaria de Planejamento da Presidência da República, responsável, com exclusividade, pela auditoria (Brasil, 1979).

Esse ato representou o primeiro grande deslocamento (Mahoney; Thelen, 2010) no sistema de controle interno, alocando instituições novas e excluindo antigas, utilizando, para tanto, um permissivo do Decreto-lei nº 200 e a autoridade executiva autoconcedida (Brasil, 1967d, 1969, 1979). Com isso, embora não tenha rompido com o modelo de 1967, estimulou uma erosão gradual, favorecendo atividades fiscalizatórias.

Esse paradigma, porém, sofreria interrupção, na transição do militar João Figueiredo (1979-1985) ao civil José Sarney (1985-1990), quando seus pressupostos foram revertidos, ilustrando o caráter não linear de várias mudanças institucionais (Meyer, A.; Gaba; Colwell, 2005). Em 1985, o controle interno retornou ao Ministério da Fazenda e, no ano subsequente, o Decreto nº 92.452 substituiu a SECIN pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), realocando, em caráter preferencial, as atividades de auditoria nas CISSETs (Brasil, 1985, 1986a).

A STN expressaria uma nova orientação, preterindo a auditoria e dedicando-se ao enfrentamento do descontrole das contas públicas, nos anos 1980, no aprimoramento de capacidades estatais financeiras (Castro, D., 2018, p. 312; Loureiro; Calabrez, 2020). Desse esforço, destacam-se a unificação dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria e de Programação Financeira no “Sistema de Controle Interno”, pelo Decreto nº 93.874, e a criação da Carreira de Finanças e Controle, atribuindo-lhe um quadro permanente de pessoal, pelo Decreto-lei nº 2.437 (Brasil, 1986b, 1987b; Ribeiro, S., 1997).

No mesmo contexto, a constitucionalização da ordem democrática também configuraria conjuntura crítica (*critical juncture*) aos arranjos institucionais de *accountability*, quando estes foram postos à discussão e à intervenção de múltiplos atores, ampliando, de tal modo, as transformações potenciais, que dependências poderiam ser desafiadas (Capoccia; Kelemen, 2007). Todavia, conquanto a Constituição de 1988 tenha fortalecido amplamente o controle externo (Arantes; Moreira, 2019; Rocha, D.; Zuccolotto; Teixeira, 2020), os avanços no controle interno foram tímidos, sem detalhamento organizacional (Brasil, 1988).

Segundo Streeck e Thelen (2005), rupturas histórias não cessam, necessariamente, permanências institucionais. Durante a Constituinte de 1987, a discussão do controle interno encontraria objeções, como aquelas do Ministro Ewald Pinheiro, do TCU, opinando que “o controle interno é apenas para ajudar o controle externo”, em contraste com a perspectiva mais

programática do Secretário do Tesouro Nacional Andrea Calabi, na busca por maior transparência, austeridade e probidade nos recursos públicos (Brasil, 1987a, p. 40 e 57).

Ao fim, embora sintética, face ao controle externo, a Constituição de 1988 conseguiu reiterar a importância do controle interno, expandindo-o a todos os Poderes da República. Ademais, assegurou a ambos os controles a fiscalização financeira e orçamentária, como constante em 1967, incluindo a contábil, operacional e patrimonial. Aprofundou também suas finalidades, orientando para avaliação do cumprimento das metas plurianuais, da execução dos programas de governo e dos orçamentos, comprovação de legalidade e avaliação da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, controle de operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres, além do clássico apoio ao controle externo (Brasil, 1967b, 1988). Os principais avanços acerca da ordenação do controle interno, entretanto, decorreriam do posterior espaço democrático.

Em 1992, coube ao TCU registrar diversas críticas ao sistema de controle interno, como a concentração das funções, a falta de vinculação junto à alta administração e a execução esparsa de auditorias internas (Brasil, 1992b). Porém, em 1993, a situação agravou-se com o primeiro grande escândalo de desvio de recursos públicos após a redemocratização. Conhecido como “Anões do Orçamento”, ele envolveu diversos agentes políticos, resultando na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Orçamento, que censuraria a acumulação das funções de caixa e controle, a subordinação das CISETs e a indicação de servidores externos à direção de atividades de controle interno (Brasil, 1994a; Balbe, 2010, p. 77).

Pressionado pelo Congresso, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 480, de 1994, reorganizando seu sistema de controle interno, sob gestão do Ministério da Fazenda, com um Conselho Consultivo, a STN e a recém-criada Secretaria Federal de Controle (SFC), dedicada às atividades de auditoria, fiscalização e avaliação. Ainda, incorporou-se a maioria das CISETs como órgãos *seccionais* e subordinados ao Secretário Federal de Controle, o que gerou forte resistência organizacional pela perda de vinculação direta ao ministro (Balbe, 2010, p. 81-82). Sem embargo, pouparam-se as CISETs mais “sensíveis”, aquelas dos ministérios militares e de relações exteriores e da Presidência, que atuavam como órgãos *setoriais*, subordinados a seus ministros, mas sob supervisão técnica do órgão central (Brasil, 1994c).

Em 1999, uma nova etapa dessa reestruturação ocorreria com a Medida Provisória nº 1.893-67, resultado de um grupo de trabalho no Ministério da Fazenda (Garcia, L., 2011, p. 139-140). Na mudança mais substancial desde 1967, ela excluiu as atividades de administração financeira e contabilidade do sistema de controle interno, que passariam a integrar sistemas distintos, coordenados pela STN (Brasil, 1999b). Além disso, extinguiu as CISETs *seccionais*

da SFC, tendo-se, posteriormente, optado por estabelecer um cargo de assessor em cada ministério, provido após aprovação da SFC (Brasil, 1999a, 1999b).

### ***2.4.3 Estratificação: a ascensão da Controladoria (2001-2003)***

Após sete anos, o encadeamento legislativo iniciado pela Medida Provisória nº 480, com realce das competências fiscalizatórias, culminou na aprovação da Lei nº 10.180, de 2001, que permaneceria como norma básica do sistema de controle interno do Poder Executivo federal por mais de duas décadas (Brasil, 2001c). Porém, a despeito da longínqua estabilidade dessa norma, não se pode afirmar que não houve mudanças institucionais. A criação da Controladoria-Geral da União, entre 2001 e 2003, com aumento contínuo de suas atribuições desde então, refuta qualquer argumento de estaticidade (Reis, 2017, Santos, 2023).

Assim como a SFC, a formação da CGU foi impulsionada por agitações do ambiente político e pressão de atores externos. Em 2001, quase uma década depois, o TCU reiterou sua recomendação para que o órgão central de controle interno fosse vinculado à Presidência da República, para melhor contribuir com sua finalidade de suporte à alta administração (Brasil, 2001e). Dessa vez, todavia, o opinativo seria acolhido, com a transferência da SFC à Casa Civil, marcando o retorno da função à estrutura presidencial, após sua interrupção em 1985 (Brasil, 1985, 2002a). Em poucas semanas, contudo, essa solução mostrou-se insustentável, sopesados os riscos de um órgão de fiscalização subordinado, em ano eleitoral, ao centro político do governo (Balbe, 2010, p. 86-87; Castro, D., 2018, p. 331-332).

Para evitar constrangimentos, o Decreto nº 4.177 realocou a SFC para a Corregedoria-Geral da União (CRG), uma ala mais técnica na Presidência, criada, em 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31, com a finalidade de defender o patrimônio público e ampliar a pauta anticorrupção do governo, ameaçado por uma possível CPMI (Brasil, 2001d, 2002b; Coimbra, 2006). Entretanto, recebeu novos contornos, quando recepcionou, além da SFC, as competências da Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça, aglomerando funções básicas da futura CGU, ainda que submetidas a uma estrutura correcional (Castro, D., 2018, p. 331-332).

Essa escolha institucional aproximava-se de uma proposta encontrada no Congresso Nacional, quando o Deputado Dr. Rosinha (PT-PR) apresentou um conjunto de emendas à medida provisória que criava a CRG, sugerindo a transferência da SFC e da Ouvidoria-Geral àquela Corregedoria-Geral, além de requisitos de investidura e mandato ao Corregedor-Geral, argumentando a interrelação dessas funções e a necessidade de garantias funcionais (Brasil,

2001b). Apesar de nunca terem sido votadas, tal como aquele ato presidencial, essas emendas simbolizam um crescente interesse parlamentar no controle interno do Poder Executivo, para além de recomendações, como na CPMI do Orçamento (Brasil, 1994a).

Tal ingerência mostrou-se evidente na apreciação da Medida Provisória nº 37, de 2002, quando o governo buscou renomear a CRG para “Controladoria-Geral da União”, em uma aceção mais abrangente (Brasil, 2002f). Na ocasião, enquanto o Deputado Regis Cavalcanti (Cidadania-AL) propunha acrescer dezenas de artigos, reestruturando amplamente seus arranjos, a Deputada Marisa Serrano (PSDB-MS), como relatora, integrante do mesmo partido presidencial, opinava pela recusa da iniciativa, destacando pouco debate democrático. Ao fim, prevaleceria Serrano, e a criação da Controladoria, propriamente dita, obstada (Brasil, 2002d).

Essa atuação legislativa não foi esporádica e insere-se em um contexto político maior. Segundo Couto e Abrucio (2003), o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), observava a deterioração do apoio parlamentar em seu segundo mandato, por uma série de conflitos políticos, como a dificuldade de articular uma projeção de continuidade.

Somente com a transição ao governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), por meio da Medida Provisória nº 103, convertida na Lei nº 10.683, a Controladoria-Geral da União foi efetivamente criada (Brasil, 2003b, 2003c). No entanto, a participação legislativa permaneceria relevante, sublinhando-se a emenda proposta pelo Deputado Wasny de Roure (PT-DF), cuja aprovação expandiu a competência da Controladoria para transparência pública e estabeleceu o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e a emenda proposta pelo Deputado Zenaldo Coutinho (PSDB-PA), como relator, que dispôs sobre a composição desse conselho por representantes da sociedade civil e do governo (Brasil, 2003a).

A CGU surgiu, assim, estruturada nas funções de auditoria e fiscalização, correição, ouvidoria, transparência e anticorrupção (Brasil, 2003c). Essa conjunção representaria o principal elemento distintivo do órgão, sendo normativamente aprofundada nos próximos anos, a exemplo da Lei nº 12.527, sobre acesso a informações públicas, da Lei nº 12.813, sobre conflitos de interesse no Poder Executivo federal, e da Lei nº 12.846, sobre responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção (Brasil, 2011, 2013b, 2013c).

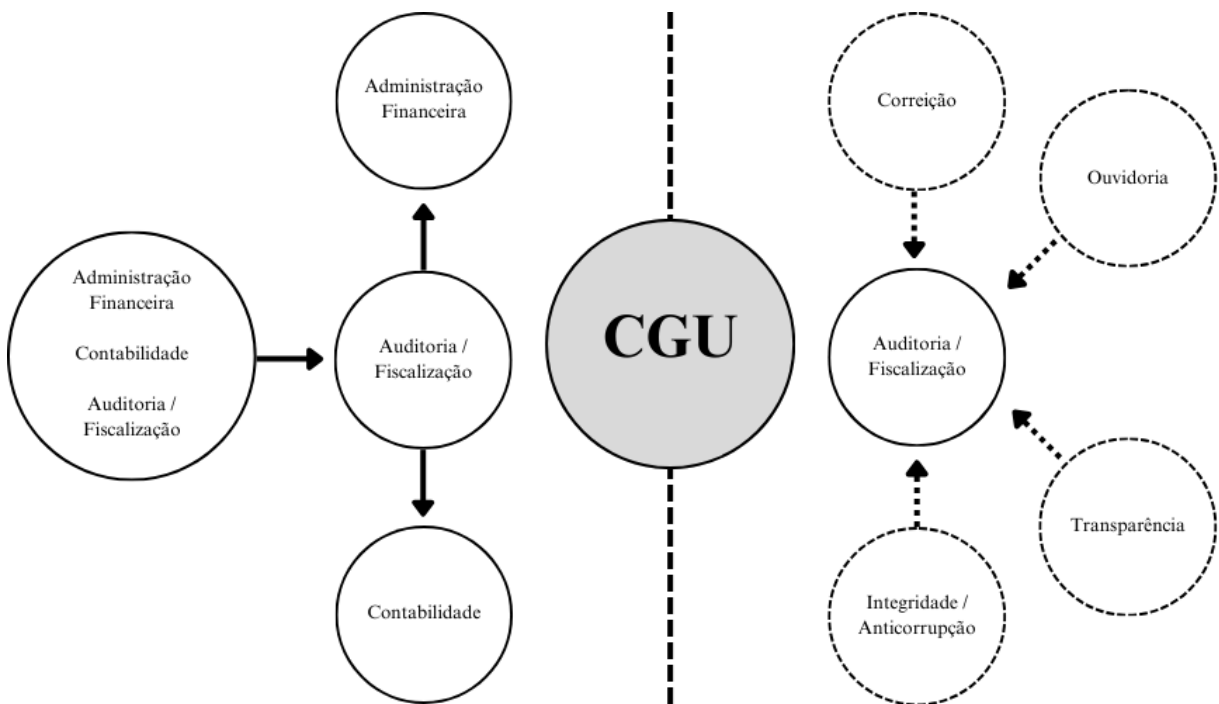
Não obstante, a despeito dessa nova conformação, o órgão não implicou a substituição do regramento predecessor, mesmo quando ele se mostraria antiquado para descrever uma nova percepção institucional de controle interno (Cruz *et al.*, 2014). O isolamento formal das atividades de auditoria e fiscalização, como as únicas funções do sistema de controle interno, nos termos da Lei nº 10.180 (Brasil, 2001c), além de ignorar o caráter mais amplo do termo

(Savčuk, 2007; Lakis; Giriūnas, 2012), parece expressar um agudo dissenso entre o arcabouço institucional inaugurado pela Controladoria, com novos substratos, e aquele preexistente.

Na teoria institucional, essa permanência pode ser percebida como indisposição ou incapacidade dos atores interessados em promover a deserção das regras antigas por novas (Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2010). Nesse caso, uma estratégia consistiria na estratificação, permitindo gradual ampliação, apesar da falta de apoio para uma reestruturação mais profunda, como ocorre no deslocamento (Bick, 2016). Opta-se, pois, por uma intervenção limitada, fitando atingir determinados resultados, em contextos restritivos, nos quais, pela impossibilidade de mudanças radicais, fazem-se ajustes à institucionalidade (Capano, 2019).

Como ilustrado na Figura 1, essa postura contrapõe-se ao deslocamento visualizado no período anterior, quando uma paulatina sucessão de reformas substitutivas resultou na desvinculação das funções de administração financeira e contabilidade do sistema de controle interno (Brasil, 1967d, 1979, 1986b, 1994c, 1999a). Por sua vez, nos anos seguintes à CGU, a percepção de estratificação far-se-ia latente à medida que as funções de corregedoria, ouvidoria, transparência e anticorrupção – atualizada a uma percepção de “integridade” –, embora não integradas ao regimento formal de controle interno, produziam a criação infralegal de outros sistemas coexistentes e correlatos (Brasil, 2005, 2018, 2023d).

**Figura 1** – Do Deslocamento à Estratificação no Controle Interno a partir da CGU



Fonte: elaborado pelo autor.

O uso da estratificação como estratégia de mudança, em face da resistência institucional, aparenta não ser aleatório, especialmente sopesado o interesse das burocracias de controle interno na reestruturação. Tanto a CGU quanto seu sindicato pleitearam a revisitação da institucionalidade vigente, de forma que as funções exercidas fossem abrangidas pelo sistema de controle interno e, quando o caso, compusessem subsistemas harmônicos, cooperativos e complementares (Brasil, 2010a, 2013a). Em mesmo sentido, o Conselho Nacional de Controle Interno ([Conaci], 2014, p. 31-37), associação civil de controladorias públicas, também defendeu a atualização do desenho institucional em nível nacional, abrangendo, ao menos, quatro funções básicas: auditoria interna; controladoria; corregedoria; e ouvidoria.

Nesse cenário, a evolução alcunhada à CGU, como distinção na rede de *accountability*, ofusca também uma postura de conservação institucional, na constância do anterior regramento de controle interno, expondo debilidades em seu processo de afirmação. Em especial, do cotejo histórico institucional realizado, depreende-se possível induzir um motivo relevante para a persistência da Lei nº 10.180, após a CGU, em contraposição a quatro décadas anteriores de reformas graduais substitutivas: os agentes preferem evitar conflitos externos e, quando o concerto institucional permite ou estimula, utilizar regras dispersoras.

Conforme Freitas (2016), os Presidentes da República são atores determinantes na coordenação da produção legislativa brasileira. Ainda assim, a escolha racional, definida como aquela mais eficiente para a finalidade desejada (Elster, 1989, p. 22), permite pressupor que, quando possível, eles adotarão os meios que menos dependam da colaboração de outros agentes, notadamente em matérias sensíveis, como sua própria fiscalização.

No controle interno, elevam-se instrumentos de iniciativa essencialmente executiva, como visualizado no Quadro 1. A Carta de 1967 aceitava o decreto-lei, que era proposto pelo Presidente ao Congresso, que não poderia emendá-lo, devendo votá-lo em sessenta dias, sob aprovação tácita (Brasil, 1967b). Após, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, atribuiu ao Presidente competência para dispor, privativamente, sobre a administração federal, argumento utilizado para alterar a legislação vigente, sem submissão parlamentar (Brasil, 1969, 1979, 1986b).

Na ordem democrática, a Constituição de 1988 extinguiu aquelas prerrogativas presidenciais. Introduziu, porém, a figura da medida provisória, que, apesar de semelhante ao decreto-lei, exigia votação pelo Congresso Nacional no prazo para manter-se vigente (Brasil, 1988). Ocorre que se tornou comum, sobretudo no governo de Cardoso, a múltipla reedição de medidas provisórias não votadas (Couto; Abrucio, 2003). Inclusive, a Medida Provisória nº

480, que reestruturou o sistema de controle interno após o diploma constitucional, foi reeditada 88 vezes até ser apreciada em 2001 (Brasil, 1994c, 2001c).

Naquele ano, contudo, o Parlamento promulgaria norma disruptiva sobre os poderes legislativos dos Presidentes da República: a Emenda Constitucional nº 32, vedando a reedição de medidas provisórias (Brasil, 2001a). Até então, ainda que aprioristicamente necessários os requisitos de relevância e urgência, era o instrumento legislativo do Poder Executivo em quase todas as matérias, tornando-se o precário em definitivo na prática (Steinmetz, 2004).

Para amenizar maior restrição às medidas provisórias, essa emenda adicionaria a figura dos “decretos autônomos”, concedendo ao Poder Executivo autonomia para organizar sua administração, desde que respeitado o disposto em lei (Brasil, 2001a; Fernandes, F., 2013). Nessa confluência, nota-se que o término dos principais movimentos de deslocamento no sistema de controle interno, a ocorrer pela alteração da Lei nº 10.180, coincide com o ato, que, além de simbolizar maior autoridade parlamentar, atribuiria ao governo instrumentos alternativos.

Pressupondo certo temor do gestor em face de estruturas que fiscalizam seus atos (Campana, 2017), infere-se, razoavelmente, alguma resistência para que o fiscalizado proponha arranjos mais robustos em face de si próprio. Essa reticência seria amplificada quando ele apreende o risco de maior ingerência de outros atores no processo de institucionalização.

Nessa composição, sopesado o aumento da intervenção legislativa nas proposições executivas e a existência de outros mecanismos de mudança institucional, a evolução do controle interno pôde ser viabilizada sem modificar diretamente a legislação de seu sistema. Com essa premissa, desde então, seriam observadas, quando possíveis, evoluções regulamentares (Brasil, 2005, 2018, 2023d) e, quando não, legislações apartadas ou ajustes ao longo da organização básica do governo (Brasil, 2003b, 2011, 2013b, 2013c), que dispersam a institucionalização promovida, representando estratificação.

## **2.5 Considerações finais**

Embora não tenha aprofundado no tema, a Constituição de 1988 consagrou um espaço democrático que, nos anos seguintes, exerceria forte influência sobre o sistema de controle interno do Poder Executivo federal (Brasil, 1988). Em especial, nos primeiros anos da Nova República, o TCU e, sobretudo, o Congresso Nacional foram atores essenciais na provocação de mudanças institucionais, como a exclusão das atividades de administração financeira e

contabilidade e a ênfase nas atividades de auditoria e fiscalização (Brasil, 1992b, 1994a, 1994c, 1999a).

Contudo, o principal aprimoramento aconteceria com a criação da Controladoria-Geral da União, entre 2001 e 2003, realizando ampla modificação na compreensão do controle interno, incorporando atividades de ouvidoria, corregedoria, transparência e anticorrupção, além de auditoria e fiscalização (Cruz *et al.*, 2014; Aranha; Filgueiras, 2016; Reis, 2017; Santos, 2023). Apesar disso, o concerto institucional preexistente seria mantido (Brasil, 1988, 2001c), sendo que, diferentemente dos deslocamentos institucionais exercidos desde os anos 1960 (Brasil, 1967d, 1979, 1986b, 1994c, 1999a), a CGU acompanharia um conjunto de estratégias de estratificação, mediante substratos adicionais, como a introdução de sistemas coexistentes para suas novas atividades (Brasil, 2005, 2018, 2023d).

Aprioristicamente, a estratificação representa uma postura mais conservadora do que o deslocamento, pela manutenção das instituições vigentes, acrescidas de novas (Streeck, Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2010; Bick, 2016; Capano, 2019). A importância atribuída à CGU, nos posteriores desenhos de controle interno, todavia, demonstra que a abrangência da inovação institucional não se condiciona, necessariamente, à exclusão de normas anteriores.

Nada obstante, o comportamento adotado na criação da CGU revela a produção de arranjos institucionais frágeis, mediante a adição de camadas e adaptações esparsas, não estruturadas e passíveis de rápida reversão, especialmente pela preferência por disposições infralegais. Assim, diferentemente de outros órgãos de *accountability*, que buscam aprofundar suas institucionalidades, a partir de seus fundamentos constitucionais (Arantes; Moreira, 2019), a CGU despenderia esforços adicionais para simplesmente assegurar sua continuidade entre as transições políticas a que se sujeita (Gomes; Benini, 2016; Menezes, 2018).

A pesquisa, com suas limitações de escopo, não se propôs a identificar as razões específicas de sucessivos Presidentes da República em omitirem-se na proposição de avanços institucionais mais profundos no controle interno. Todavia, estudando o contexto de formação da CGU, pôde-se inferir, em caráter geral, que o aumento da interferência legislativa e a inserção dos decretos autônomos, na época (Brasil, 2001a), estimularia medidas que dispersassem a mudança e que, ao fim, caracterizariam estratificação.

De todo modo, após duas décadas, não se ignora alguma latência por uma reestruturação mais densa. Como informam Streeck e Thelen (2005), grandes mudanças institucionais tendem a sustentarem-se em pequenos e contínuos ajustes, sendo razoável pressupor o aprofundamento das camadas desenvolvidas a partir da formação da CGU. Cuida, porém, apreciar qual contexto e quais agentes serão responsáveis por essa ocorrência.

### 3 “ONDE ESTÃO SEUS DENTES?”: A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO COMO AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO

**Resumo:** As agências anticorrupção, embora não fossem de todo inéditas, observaram ampla difusão a partir da globalização da pauta anticorrupção, sendo a estratégia de diversos países, sobretudo aqueles emergentes e recém-democratizados, na reforma de seus arranjos de *accountability*. Em particular, elas fizeram-se conhecidas por serem organizações públicas especializadas em atividades de prevenção e combate da corrupção, normalmente dotadas de um conjunto robusto de prerrogativas e recursos para sua missão. Nessa senda, o artigo vem a debater a confluência da Controladoria-Geral da União (CGU), estabelecida no Brasil, entre 2001 e 2003, ao gênero dessas agências, destacadamente como órgão de prevenção e repressão administrativa da corrupção, em um sistema de multiplicidade institucional. Para essa discussão, além de uma exposição teórica e contextual, a análise apoia-se em uma revisão qualitativa da literatura dedicada ao tema. Considerada uma apreciação das contribuições da CGU ao ambiente de integridade pública nacional, as conclusões indicam a viabilidade conceitual de referir-se ao órgão como uma agência anticorrupção em sentido amplo, conquanto ressaltem as necessidades de fortalecer sua autonomia.

**Palavras-chave:** Controladoria-Geral da União. Agência anticorrupção. Corrupção. Globalização. *Accountability*.

#### 3.1 Introdução

As agências anticorrupção integram a concepção de rede de *accountability* horizontal, acrescentando-se a entidades fiscalizadoras superiores, *ombudsmen*, órgãos de aplicação da lei e outros departamentos que, em conjunto, objetivam formar um sistema de controle de riscos de integridade aos quais o Estado encontra-se sujeito (Heinrich; Brown, 2017). No entanto, essas agências tornar-se-iam notórias por um frondoso complexo de atribuições, instrumentos e recursos, instituído para diferenciá-las de outras repartições tradicionais, percebidas como ineficientes no enfrentamento da corrupção, enquanto “*wicked governance problem*” (Bautista-Beauchesne, 2022), isto é, um problema multicausal e sem soluções óbvias (Peters, 2017).

O estudo dessas agências acomoda-se, assim, no plano institucional da *accountability* do Estado, cuja compreensão incorpora os institutos necessários à sua governança democrática (Mechkova; Lührmann; Lindberg, 2019). Contudo, enquanto as eleições livres e periódicas e os mecanismos de intervenção da sociedade civil organizada representam uma modalidade vertical, os atores governamentais que atuam em atividades supervisão, controle, prevenção e sancionamento configuram uma modalidade horizontal, aprofundando o desenho de freios e contrapesos, sobremaneira nos regimes contemporâneos (O’Donnell, 1998, 2004). Nesse caso, por vezes, transcendendo a clássica repartição dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na formação de corpos híbridos com autoridade para funções fiscalizatórias (Fombad, 2016).

Embora possam inserir-se internamente em um Poder (Gouvêa; Castelo Branco; Silva Junior, 2024), as agências anticorrupção obteriam sua projeção por uma singular independência das demais estruturas governamentais, compondo burocracias pensadas para dedicar-se ao confronto de um cenário de corrupção sistêmica (Jian; Jing, 2024). Trata-se do motivo pelo qual, por muito, entendeu-se pela inexistência de uma organização que aderisse a esse gênero no Brasil. Em particular, apesar de seu destaque, a Controladoria-Geral da União (CGU), cuja institucionalidade historicamente se fez à difusão de ideais de probidade na administração pública federal, conforme Ferreira e Fornasier (2015) e G. Oliveira e Sousa (2017), não confluiria plenamente à aceção *stricto sensu* dessas agências, em face de problemas relacionados à sua independência, como integrante do gabinete presidencial, e à sua real especialização, como órgão de diversas atividades, ante uma realidade com distintos de atores de responsabilização.

Sem embargo desse argumento, tomando-se o amadurecimento dos debates acerca dos atores que efetivamente contribuem ao enfrentamento da corrupção, apreende-se, porém, a pertinência de sua revisitação. Esse interesse, fundamentado em uma percepção *lato sensu* das agências anticorrupção, incorpora, nessa senda, não apenas a controvérsia sobre a eficácia de agências de repressão criminal da corrupção em uma premissa *stricto sensu* (Kuris, 2015), mas também a crescente importância atribuída às agências preventivas (Monnery; Chirat, 2024) e aos sistemas com múltiplos partícipes no controle da corrupção (Prado, 2024).

Diante dessa discussão, o artigo objetiva explorar como se insere a Controladoria-Geral da União no desenho anticorrupção brasileiro. Para tanto, sucedendo esta introdução, o artigo compõe-se de três seções. Na primeira, faz-se uma exposição acerca do desenvolvimento de uma agenda global anticorrupção, que favoreceria a ascensão das agências anticorrupção. Na segunda, por sua vez, realiza-se uma revisão qualitativa da literatura quanto ao funcionamento dessas agências, na apreensão de experiências quanto à sua adoção. Na terceira, explora-se o argumento da CGU como agência anticorrupção em um sistema de multiplicidade institucional, a partir de suas contribuições ao ambiente de integridade pública. Após, como considerações finais, comentam-se alguns elementos tidos como necessários ao aperfeiçoamento institucional da CGU como ator essencial ao arranjo democrático nacional.

### 3.2 Corrupção, democracia e globalização

Conquanto não haja uma definição exauriente, costuma-se compreender por corrupção a deterioração da natureza essencial de um objeto (Philip, 2006). Assim, em termos políticos, ela caracterizar-se-ia pela imposição ilegítima de vontades privadas sobre o interesse público (Heywood, 1997). Os atos que a configuram, porém, apesar dessa premissa geral, sujeitam-se às especificidades de cada país, consistindo em um tema que somente veio a ser reconhecido como global, e não apenas interno, no final do século passado (Cleveland *et al.*, 2009).

Os processos interrelacionados de liberalização política e de mercados, acompanhados da crescente integração transnacional, seriam fundamentais para tanto, ocorrendo, a partir da década de 1990, as principais iniciativas destinadas ao enfrentamento da corrupção como uma ameaça ao desenvolvimento mundial (Johnston, 2005, p. 6-8). Naquele momento, um consenso internacional surge, especialmente, em relação aos atos de suborno, posto que o conceito de corrupção viesse a ser continuamente explorado em outras práticas de sobreposição do público pelo privado, como fraude, desfalque, nepotismo e lavagem de dinheiro (Otusanya, 2011).

Embora não seja uma questão alheia aos regimes ditatoriais, essa descrição demonstra o porquê de a corrupção ter assumido a agenda global somente com a expansão democrática no mundo. Como narra Bobbio (2025, p. 265-274), o ideal democrático, em sua acepção moderna, delinea-se pela comunhão de indivíduos reconhecimentos livres, apoiada na representação de interesses por membros eleitos e na soberania dos cidadãos. A corrupção, nessa senda, ao subverter a isonomia, distorceria os preceitos de um moderno Estado Democrático de Direito, cujo alicerce parte dos direitos civis e políticos, a ser integralizado pelas demais dimensões (Marmelstein, 2019, p. 55). Em fato, como discorre Langlois (2003), tem-se que apenas uma ordem democrática propiciaria a plena consagração de uma ordem de direitos.

A experiência democrática, contudo, representa um acontecimento bastante recente. Em 1974, apenas um quarto das nações independentes eram democráticas, enquanto, em 1996, dois terços viriam a utilizar eleições para suas altas lideranças (Schwartzman, 1998). Esse período configuraria, na perspectiva de Huntington (1991), inclusive, uma verdadeira terceira onda de democratização, sucedendo a ampliação do sufrágio masculino no início do século XIX (primeira) e a vitória aliada na Segunda Guerra Mundial (segunda). Por sua vez, Gunitsky (2018), em sua classificação mais ampla de treze ondas, referir-se-ia ao período tanto por uma ordem modernizante (1974-1988), com ondaletas regionais no Sul Europeu, na América Latina e na Ásia, quanto por uma onda pós-soviética (1989-1994), no Leste Europeu e na África.

A interrelação entre a lampeira superveniência de democracias e o aprofundamento da globalização recebeu extenso estudo teórico, conforme Schwartzman (1998), destacando-se perspectivas como: (i) clima internacional favorável; (ii) desenvolvimento socioeconômico interconectado; (iii) crises globais; (iv) intervenções estrangeiras; (v) mudanças na hegemonia global; e (vi) contração do sistema global. E, não obstante existam controvérsias sobre tal associação, que não seria uniforme nem unidirecional (Eichengreen; Leblang, 2008), é incontroverso que, em poucas décadas, sobreviria uma notória expansão de democracias – por vezes, imperfeitas –, a funcionarem em uma exponencial interação (Nayyar, 2015).

O controle da corrupção, nessa conjuntura, vem a ser percebido também como condição necessária para não constranger o crescimento econômico e a integração, implicando uma consequente demanda por instituições políticas mais robustas (Johnston, 2005, p. 219-220). Ocorre que, além de prejudicar a prestação de serviços públicos (Otusanya, 2011), uma situação de elevada corrupção embaraça tanto a aproximação junto ao sistema financeiro mundial quanto a captação de investimentos estrangeiros (Yunan; Pacheco-Jaramillo, 2025).

Nessa senda, como narra Unzicker (2000), o fenômeno da globalização, em diferentes dimensões, mostrar-se-ia fulcral para a corrupção tornar-se uma pauta mundial, especialmente por fatores como o aprofundamento das relações econômicas transnacionais, a superveniência de regimes democráticos suscetíveis a reformas de governança, a intervenção de organismos internacionais e a veloz propagação de ideias e valores por novas tecnologias de informação e comunicação. Por seu turno, esse grau inédito, ainda que assimétrico, de interdependência influiria dialeticamente sobre a própria conformação interna dos países (Nayyar, 2015).

Em nível regional ou internacional, a partir da década de 1990, diversas convenções foram firmadas exigindo que os Estados assumissem compromissos de aprimoramento de suas estruturas de governança, a fim de prevenir e combater atos de corrupção. Destacam-se: a Convenção Interamericana contra a Corrupção, *Convenção de Caracas*, de 1996, da Organização dos Estados Americanos (OEA), como pioneira; a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, *Convenção de Paris*, de 1997, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como responsável por atrair elevada atenção internacional ao tema; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, *Convenção de Mérida*, de 2003, da Organização das Nações Unidas (ONU), como primeiro tratado internacional vinculante (Carr, 2007).

Um dos principais reflexos institucionais dessa movimentação correspondeu à criação, em múltiplos países, de “agências anticorrupção”, organizações governamentais especializadas em atividades de prevenção e combate da corrupção (Jian; Jing, 2024). No mundo, até 1990,

existiam apenas catorze repartições assim identificadas; porém, entre 1995 e 2005, como decorrência dessas maiores exigências de controle da corrupção, mais de cinquenta seriam estabelecidas, sobretudo em regiões de recente democratização (Gemperle, 2018).

### 3.3 Agências anticorrupção: um cotejo sobre sua adoção

Quando o comportamento corrupto torna-se sistêmico em um Estado, ele apresenta-se tão generalizado, persistente ou estrutural que os próprios responsáveis esperados por combatê-lo ou teriam sido cooptados, ou deslegitimados (Davis, 2021). A ascensão do arquétipo de agência anticorrupção, como um novo ator governamental, em grande medida, seria justificado por esse preceito, compondo a estratégia de diversos países, sobremaneira aqueles de caráter emergente ou de recente democratização, em sua pretensão de superar raízes corruptas, frequentemente oriundas de práticas coloniais ou ditatoriais, e de aderir a regras de governança impostas por atores externos, incluindo financiadores (Sousa, 2010). A relação inversamente proporcional entre a presença dessas organizações e o nível da renda nacional ilustra esse histórico institucional até a atualidade (Gemperle, 2018).

De acordo com Sousa (2010), existe uma grande diversidade de repartições sob o gênero de agência anticorrupção, posto que compartilhem algumas características: (i) independência; (ii) cooperação interinstitucional; (iii) especialização funcional; (iv) competências amplas e poderes especiais; (v) incentivo à pesquisa; e (vi) durabilidade. O aprofundamento dessas variáveis, todavia, depende extensamente do contexto local. Não obstante, ressalta Sakib (2020) haver um elevado isomorfismo institucional, realçando-se um paradigma funcional de (i) investigação e aplicação da lei, (ii) prevenção e (iii) educação social. Esse modelo decorreria das bem-sucedidas experiências de Singapura, com o *Corrupt Practices Investigation Branch* (CPIB), criado em 1952, e, especialmente, de Hong Kong, com a *Independent Commission Against Corruption* (ICAC), criada em 1974 (Doig; Watt; Williams, 2006; Johnston, 2022).

O CPIB e a ICAC, enquanto agências especializadas e independentes, tornar-se-iam notoriamente reconhecidas por seus feitos no controle da corrupção endêmica em suas Cidades-Estado, tendo inspirado, anos depois, a disseminação desse modelo em outros países (Quah, 2010). Seus atributos foram vistos como um ideal, propagado extensamente, a partir dos anos 1990, nas esferas multilaterais, inicialmente pelos entes financiadores e, posteriormente, em convenções regionais: na Organização dos Estados Americanos, com a Convenção de Caracas, de 1996; no Conselho da Europa, com seus Vinte Princípios Orientadores para o Combate da

Corrupção, de 1997, e sua Convenção Penal sobre Corrupção, de 1998; e na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, com seu Protocolo contra a Corrupção, de 2001, e na União Africana, com sua Convenção sobre Prevenção e Combate da Corrupção, de 2003 (Sousa, 2010). O principal ajuste, porém, em caráter internacional, seria a *Convenção de Mérida*, da ONU, em 2003, que, em seus arts. 6º e 36, estipulou a seus signatários, o que incluiria o Brasil (2006), a obrigação de manter um ou mais órgãos com a especialização e a independência necessária para prevenir e combater a corrupção, na forma de seu ordenamento.

Essa implementação interna, todavia, é bastante diversa. Segundo a OCDE (2008), há três modelos principais: (i) agências multifuncionais com poderes de aplicação da lei, enquanto órgãos singulares responsáveis por uma gama de atividades de prevenção e repressão, como em Hong Kong e Singapura; (ii) departamentos especializados integrantes de órgãos de aplicação da lei, normalmente vinculados a setores policiais ou persecutórios, enquanto configuração predominante na Europa Ocidental, como no departamento de investigação alemão (*Bundeskriminalamt*) e na autoridade de crimes econômicos e ambientais norueguesa (*Økokrim*); e (iii) organizações com poderes preventivos, incluindo pesquisa, conscientização e cooperação, como o escritório de ética americano (*Office of Government Ethics*).

Outra classificação consagrada divide as agências anticorrupção em “*guard dogs*” (“cães de guarda”) e “*watchdogs*” (“cães de vigilância”), com base em seu perfil de atuação. As *guard dogs*, como a *Komisi Pemberantasan Korupsi* (KPK), na Indonésia, são agências com amplos poderes investigativos, persecutórios e de aplicação coercitiva da lei, que, conquanto possam atuar preventivamente, tendem a direcionar seus recursos para atividades de repressão criminal. Por seu turno, as *watchdogs*, como a *Commission on Human Rights and Administrative Justice* (CHRAJ), em Gana, são agências menores e com uma diretriz essencialmente preventiva, sobressaindo em políticas de governança e em articulação de *stakeholders* (Kuris, 2015).

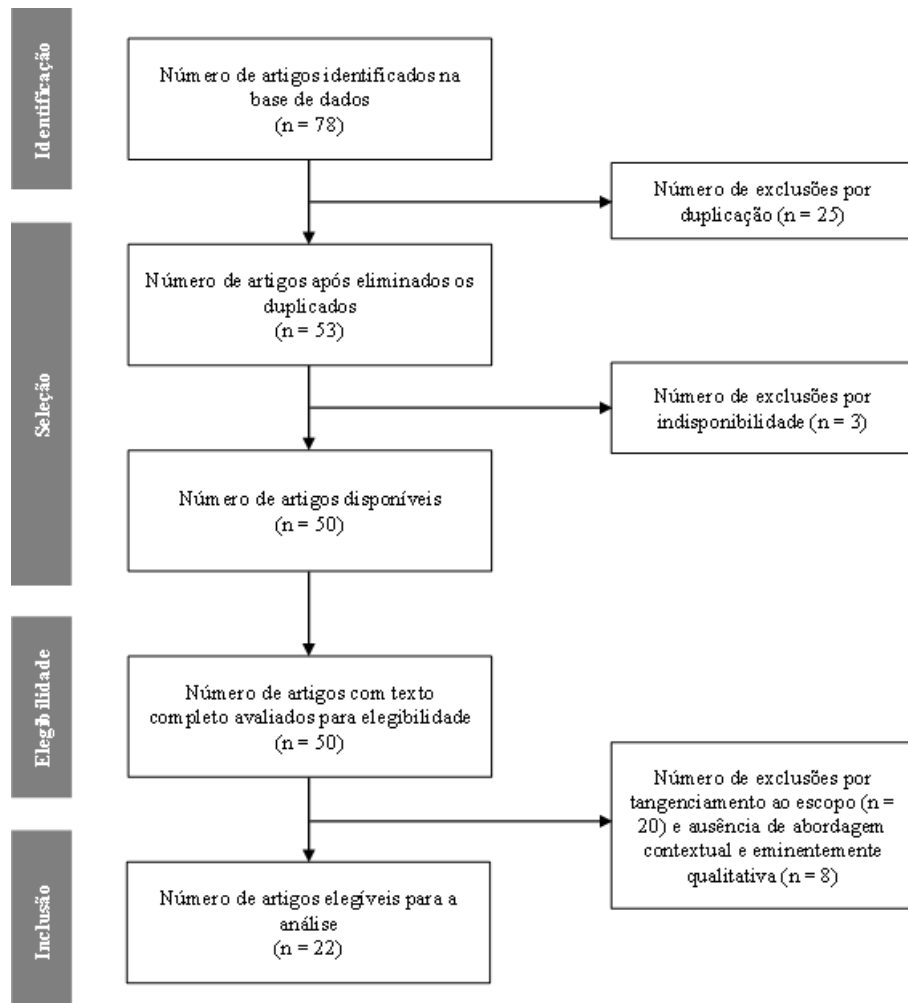
### **3.3.1 Abordagem e aspectos metodológicos da revisão qualitativa proposta**

De acordo com Sousa (2010), embora as experiências singapurense e honconguesa tenham se consolidado como referenciais ao modelo *stricto sensu* de agência anticorrupção, a prática comparada demonstra uma miríade de formatos e repercussões. Inclusive, ponderados os distintos contextos em que se inserem, Kuris (2015) ressalta que a escolha por agências similares, caracterizadas por seus elevados custos operacionais, sua preocupação criminal e

seus contundentes poderes repressivos, pode não expressar uma estratégia efetiva, não devendo descartar-se que repartições menores e com uma articulação inteligente entre *stakeholders* e um paradigma abrangente de integridade venham a produzir melhores resultados.

Diante disso, pretende-se discutir a inserção da Controladoria-Geral da União, no Brasil, como uma adesão tipicamente nacional ao leque das agências anticorrupção, apesar de bastante afastar-se daquele modelo dedicado à aplicação coercitiva da lei. Para tanto, porém, entende-se apropriado realizar antes uma revisão da literatura correlata, como demonstrativo dos proveitos decorrentes dessas organizações no mundo. Assim, em consulta às bases de dados *Scopus* e *Web of Science*, buscaram-se artigos científicos publicados até 2024 que tivessem, em suas palavras-chave, os termos “*anti-corruption agency*” ou “*anti-corruption authority*”, com seus respectivos plurais. Como mostra a Figura 2, foram identificados 78 artigos, sendo que, após as exclusões de textos duplicados ( $n = 25$ ) ou indisponíveis ( $n = 3$ ), foram analisados 50 trabalhos.

**Figura 2** – Exposição da inclusão de artigos sobre agências anticorrupção na revisão



**Fonte:** elaborado pelo autor, com base em consulta às bases de dados *Scopus* e *Web of Science*.

O propósito da revisão consistiu em apreciar como a atuação das agências anticorrupção é apercebida e discutida onde se inserem. Por conseguinte, foram excluídos artigos que, embora mencionassem tais organizações, não se dedicaram a tal prisma, por vezes referenciando-as em discussões gerais de políticas anticorrupção ou em elucubrações teóricas sem contextualização específica (n = 20). Ademais, sopesando o interesse na apreciação qualitativa, a partir da qual a complexidade de um fenômeno social é explorada em densidade (Mahoney; Goertz, 2006) e focada em seus atores (Alonso, 2016), foram também excluídos os artigos que não tinham essa abordagem como predominante (n = 8), ressaltando-se que foram mantidos os trabalhos que, apesar de possuírem metodologia mista, enfatizavam o paradigma qualitativo.

**Quadro 2** – Artigos sobre agências anticorrupção incluídos na revisão de literatura

Autores	Contexto	Perspectiva
Mahalingam, 2006	Índia	Atuação da agência anticorrupção indiana em projetos de infraestrutura selecionados.
De Maria, 2008	Continente Africano (18 países)	Estudo conjunto das agências anticorrupção africanas, observada a teoria transcultural e pós-colonial.
Quah, 2015a	5 países asiáticos (China, Japão, Filipinas, Singapura e Taiwan)	A efetividade comparada de agências anticorrupção asiáticas selecionadas e sugestão de melhorias.
Ernie; Yu-Chang; Chilik, 2015	Taiwan	Conflitos e prejuízos de efetividade em um sistema com multiplicidade de atores anticorrupção, após a criação de uma agência especializada.
Quah, 2015b	Singapura	Limitações na agência anticorrupção singapurense e proposição de recomendações.
Scott, 2017	Hong Kong	Fatores de sucesso da agência anticorrupção hongconguesa e desafios à manutenção dessa qualidade.
Ankamah, 2019	Austrália (Nova Gales do Sul, Queensland e Victoria)	Importância das interações entre as agências anticorrupção e os atores de responsabilização social.
Hassan, 2019	Etiópia	Inefetividade da agência anticorrupção etíope, em um cenário de corrupção endêmica e de captura estatal.
Petrenko <i>et al.</i> , 2019	Ucrânia, Dinamarca, Suécia e Finlândia	Apreciação geral de modelos anticorrupção nos países nórdicos e de potenciais contribuições à Ucrânia.
Sinisi, 2019	Itália	Contribuições da agência anticorrupção italiana aos contratos públicos, com ênfase na transparência.

Ahmad <i>et al.</i> , 2020	Indonésia	Efetividade da agência anticorrupção indonésia, a partir de dois casos contrastantes sob o apoio público.
David-Barrett <i>et al.</i> , 2020	Jamaica e os 6 países do Caribe Oriental	Capacidades de agências anticorrupção caribenhas sob o Programa Anticorrupção do Caribe.
Abdulrauf, 2020	Nigéria	Inefetividade das agências anticorrupção nigerianas para o controle da corrupção.
Sakib, 2020	Bangladesh	Inefetividade da agência anticorrupção bengalense, considerando a perspectiva isomórfica.
Capdeferro Villagrasa, 2020	Espanha (Catalunha)	Apreciação dos dez anos de atuação da primeira agência especializada anticorrupção espanhola, na Catalunha.
Feldman, 2020	Itália	Influência da criação da agência anticorrupção italiana no sistema de integridade nacional.
Bautista-Beauchesne, 2021	Canadá (Quebec)	Importância da dimensão reputacional para a autonomia da agência anticorrupção local.
Prateppornnarong, 2021	Tailândia	Apreciação do sistema de multiagências tailandês, com ênfase nas incapacidades da agência superveniente para o cumprimento de sua finalidade.
Johannsen; Hilmer, 2011	Países bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia)	Estratégias dos países bálticos para o desenvolvimento de suas agências anticorrupção.
Bautista-Beauchesne, 2022	Canadá (Quebec)	Construção de colaboração interinstitucional e legitimidade por agências anticorrupção locais, enquanto atuam por sua singularidade.
Mahmood, 2023	Malásia	Apreciação histórica do desenvolvimento das diferentes unidades anticorrupção malaias.
Awopeju, 2024	Nigéria	Questões jurisdicionais e influência operacional das agências anticorrupção nigerianas, em seu sistema multiagências.

**Fonte:** elaborado pelo autor, com base na bibliografia apontada.

Conforme o Quadro 2, compõem a revisão 22 artigos. Considerando a abordagem sistemática empregada para sua inclusão e a orientação qualitativa utilizada, entende-se que esse cotejo oferece uma apreciação panorâmica, perseguindo-se uma integração interpretativa, ainda que não exauriente, sobre a apreensão prática das agências anticorrupção.

### 3.3.2 *Esperanças e desilusões sobre a atuação das agências anticorrupção*

Como indica o Quadro 2, agências dedicadas ao controle da corrupção podem ser observadas em todos os continentes habitados. No entanto, sua adoção tem sido sobremaneira

associada aos países emergentes, que, segundo Sakib (2020), foram fortemente impelidos a seu acolhimento pelos grandes doadores e credores externos, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e certos países desenvolvidos, inspirados pelas experiências de Hong Kong e Singapura. Esse paradigma também se estendeu a vários países que ansiavam maior aproximação multilateral. Johannsen e Pedersen (2011) mencionam, como exemplo, o caso báltico, no qual a incerteza quanto à adesão à União Europeia teria sido um dos motivos determinantes para Letônia e Lituânia estabelecerem agências anticorrupção independentes, como forma de demonstrar seu comprometimento com a boa governança, enquanto Estônia, já percebida como um potencial membro, não teria sentido os mesmos estímulos.

Apesar da credulidade atribuída às agências anticorrupção, Prateepornnarong (2020) assinala que uma parcela substancial delas não alcançaria a efetividade desejada, quer pela incorporação acrítica de estruturas estrangeiras em ambientes distintos, quer pela existência de expectativas irrealistas sobre suas capacidades. Ao analisar a experiência africana, por exemplo, De Maria (2008), embora reconhecendo a convergência e a pressão internacional em favor dessas organizações, argumenta que sua realização no continente tenderia a fracassar, ao tentar replicar um projeto concebido em contexto social, econômico e legal diverso do local, sem considerar suas particularidades, o que contribuiria para desconfiança e desengajamento.

Por essa essência, o estudo das agências anticorrupção frequentemente se confundiria com as frustrações acerca do ideal apregoado. Hassan (2019) menciona a experiência etíope, cuja Comissão Federal de Ética e Anticorrupção (FEACC), estabelecida em 2001, mostrou-se incapaz de controlar uma situação de corrupção endêmica, que capturara o Estado de tal modo que, além de não lhe serem ofertados recursos suficientes, a agência ignoraria grandes escândalos e seria instrumentalizada politicamente contra opositores, sendo descredibilizada. Em mesmo sentido, Quah (2015a) refere-se à realidade chinesa, na qual a Comissão Central de Inspeção Disciplinar (CCDI) não conseguiu firmar-se como efetiva em face da preferência do Partido Comunista em disciplinar internamente seus membros corruptos e da postura deste em utilizar a corrupção como arma contra seus oponentes políticos. Já em Bangladesh, conforme Sakib (2020), a Comissão Anticorrupção, instituída em 2004, apesar de ter seus comissários escolhidos a partir de lista formada pela Suprema Corte para mandatos fixos, não concretizou sua necessária independência política, diante de recrutamentos e renúncias por motivos políticos, interferência de sindicatos corruptos, mecanismos de controle interno debilitados, falta de apoio interorganizacional e inexistência de estruturas adequadas.

Mesmo quando a análise transcende uma situação de corrupção sistêmica, a prática das agências anticorrupção sujeita-se a críticas de diversas ordens. Na Índia, a *Central Vigilance*

*Commission* (CVC), estabelecida em 1964, com natureza preventiva, teria contribuído para morosidade e conservadorismo em projetos de infraestrutura, segundo Mahalingam (2006), devido às excessivas investigações do órgão, incapaz de concluí-las em tempo razoável. Na Malásia, conta Mahmood (2023) que a primeira agência anticorrupção, fundada em 1967, seria acusada de baixa independência, falta de recursos e preferência por casos menores, tendo o país vivenciado sucessivas reformas até a instalação, em 2009, da *Malaysian Anti-Corruption Commission* (MACC), com a pretensão de uma maior independência. Por sua vez, no contexto caribenho, David-Barrett *et al.* (2020) ressalta, sem embargo de lideranças inspiradoras e de boas relações interorganizacionais regionais, a existência de dependências ao fator interpessoal para cooperação, limitações em recursos e ineficiências em processos estratégicos.

Ainda no tema, uma das principais controvérsias no desenho das políticas anticorrupção refere-se ao uso do sistema de multiagências. Para Quah (2015a), essa abordagem seria um dos motivos para a falha das Filipinas em controlar a corrupção, tendo o país estabelecido, ao longo dos anos, cinco agências, sem aprender com os erros das gestões anteriores, ampliando problemas de sobreposição, descoordenação e subfinanciamento. No caso de Taiwan, o autor também criticou a criação, em 2011, da *Agency Against Corruption* (AAC) que, apesar de especializada, não seria monopolística nem teria a liderança entre as organizações atuantes na luta anticorrupção; como narram Ernie, Yu-Chang e Chilik (2015), a agência surgiu em reação a um escândalo na cúpula judiciária, mas acabou enfrentando forte resistência do *Ministry of Justice Investigation Bureau*, o mais antigo órgão investigatório do país, fomentando um ambiente de concorrência e rivalidade, no qual a novata AAC amargaria de limitados recursos, baixos salários e pouca independência, frustrando a expectativa pública.

Nota-se, portanto, que a presença de mais de uma agência não implica, por si só, maior efetividade no controle da corrupção, podendo suscitar outros desafios. Na experiência da Nigéria, cuja democracia foi restaurada apenas em 1999, Abdulrauf (2020) esclarece que as agências anticorrupção foram vistas como uma estratégia para compensar insuficiências nas estruturas tradicionais, estabelecendo-se, em 2000, a *Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission* (ICPC) e, sob alegações de sua ineficiência, sobretudo para ilícitos econômico-financeiros, em 2004, a *Economic and Financial Crimes Commission* (EFCC). Na visão do autor, entretanto, não se teria atribuído verdadeira autonomia, capacidade operacional ou suporte a nenhum desses órgãos, que também não gozariam de uma estratégia de cooperação eficiente. Awopeju (2024) ressalva, porém, que, apesar dos conflitos entre essas agências e entre a *Nigeria Police Force*, uma certa adoção de iniciativas de colaboração estaria a contribuir para maior sinergia, ao aprimorar aspectos de profissionalização e especialização.

O desafio de um sistema de multiagências na otimização do arcabouço de integridade, conforme Prateepornnarong (2021), requereria, além da delimitação expressa de mandatos, que se assegurasse a cada agência as condições necessárias para sua missão, sob risco de futilidade. O autor ilustra a questão com a Tailândia, que, sem embargo de sua *National Anti-Corruption Commission* (NACC), existente desde 1997, com autonomia, amplas prerrogativas e alcance sobre agentes superiores, decidiu criar, em 2008, a *Public Sector Anti-Corruption Commission* (PACC), para melhor tratar de denúncias quanto a burocratas de baixa hierarquia, tornando a NACC mais eficiente. No entanto, de acordo com Prateepornnarong (2021), não se teria atribuído à PACC o mesmo grau de autonomia ou estrutura, o que, na prática, debilitou a efetividade desse superveniente arranjo institucional.

O sistema multiagências, por essa perspectiva, não seria necessariamente uma escolha ineficiente, desde que bem estruturado. Na Itália, por exemplo, Feldman (2020) relata que a *Autorità Nazionale Anticorruzione* (ANAC), que sucedeu a *Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche* em 2013 e incorporou a *Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici* em 2014, influenciou uma cultura burocrática nacional mais contundente contra a corrupção, somando-se à *Guardia di Finanza*, enquanto polícia financeira, e à *Corte dei Conti*, enquanto entidade fiscalizadora superior, as quais, embora historicamente mais robustas, tiveram de competir contra a nova agência pelo apoio público.

Descreve Sinisi (2019) que a ANAC segue uma diretriz de bom governo na Itália, de modo que suas atribuições incluem, além do exercício de medidas de prevenção da corrupção, a promoção da transparência pública e a supervisão de contratos públicos, com a prerrogativa de emitir ditames vinculantes e recorrer judicialmente de atos licitatórios e contratuais em desconformidade. Sob esse panorama, tem-se relevante mencionar também a *Oficina Antifrau de Catalunya* (OAC), que, conforme Capdeferro Villagrasa (2020), conquanto igualmente se afaste do paradigma penal, soma-se àquelas agências de vigilância que agregam à integridade pública; instalada em 2009, na comunidade da Catalunha, na Espanha, a OAC, em particular, faz-se competente para atuar em investigações não criminais e falhas de controles internos, podendo formular recomendações, elaborar propostas e responder a consultas.

Nesse sentido, o êxito de uma agência anticorrupção, concorrente ou monopolística, repressiva ou preventiva, dependeria substancialmente da qualidade de seu encaixe institucional no aparato do Estado. Com esse prisma, Bautista-Beauchesne (2022) aborda o caso da província de Quebec, no Canadá, onde a *Unité Permanente Anticorruption* (UPAC), única com poderes policiais, precisa cooperar com agências *watchdog*, provinciais e municipais, para a construção de capacidades conjuntas de enfrentamento da corrupção em múltiplas frentes; a postura de

colaboração, por conseguinte, seria um elemento fundamental na formação de legitimidade, permitindo que a singularidade e a relevância de cada agência pudessem ser reconhecidas.

Além de um funcionamento subótimo, evitar os conflitos de competência seria, assim, fundamental para manter a confiança nas organizações responsáveis pelo controle da corrupção. Como discute Bautista-Beauchesne (2021), a reputação institucional exerce uma influência significativa sobre a autonomia dessas agências; na realidade quebequense, a UPAC, instituída em 2011, após um escândalo no setor de obras públicas, exemplificaria o argumento, tendo granjeado manter e expandir seus poderes a partir do manejo de uma percepção positiva junto a seus *stakeholders*. Em sintonia, na Indonésia, que se democratizou apenas em 1998 e criou sua *Komisi Pemberantasan Korupsi* em 2002, Ahmad *et al.* (2020) também observou que, apesar das vastas prerrogativas investigatórias e persecutórias daquela Comissão de Erradicação da Corrupção, a capacidade, ou não, de angariar o apoio público fazia-se determinante para sua efetividade prática, sobretudo ante investigados de alta projeção política e econômica, capazes de diligenciar, mesmo nas estruturas estatais, contra sua atuação ou sua própria existência.

Nesses termos, assim como de cooperação e suporte nos meandros do Estado, as agências anticorrupção necessitam de um bom relacionamento com a sociedade civil para consolidarem-se. Ankamah (2019) cuidou de examinar essa vinculação no plano subnacional da Austrália, especificamente nas agências *New South Wales Independent Commission Against Corruption* (NSW/ICAC), *Queensland Crime and Corruption Commission* (CCC) e *Victoria Independent Broad-Based Anti-Corruption Commission* (IBAC), tendo observado que a importância dos atores sociais acontece na provocação, na divulgação, na supervisão e na proteção das atividades daquelas agências, ao apresentarem-lhes denúncias de irregularidades, disseminarem informações sobre sua atuação, fiscalizarem suas operações, bem como reclamarem a manutenção de sua integridade e suas competências.

Tamanha a imprescindibilidade do sustento popular, I. Scott (2017) argumenta que o amplamente aludido sucesso da *Independent Commission Against Corruption*, em Hong Kong, estaria intrinsecamente relacionado ao fator. Relata o autor que a ICAC, com seu modelo abrangente de investigação, prevenção e educação, firmou-se a partir do enfrentamento de quatro grandes conflitos que ajudaram a fortalecer seu respaldo público: (i) em 1977, durante um motim nas forças policiais, conhecidas por sua corrupção endêmica, quando manteve sua atuação combativa contra integrantes daquela corporação; (ii) posteriormente, em desavença com a comunidade empresarial, quando se colocou contrária a comissões ilegais; (iii) depois, em oposição a certas práticas sociais descritas como corruptas, como propinas, quando adotou uma notória campanha de publicidade e engenharia social; (iv) e, mais recentemente, em fricção

com o governo, por restrições orçamentárias em tempos de recesso, quando, hasteando forte clamor social, conseguiria um contínuo aumento de recursos. Nesse limiar, como sublinha I. Scott (2017), a obtenção de confiança pública seria basilar para a autoridade da ICAC, sendo refletida em seu sistema de governança, que se empenha no regular acompanhamento de seus níveis.

O exemplo honconguês faz-se tão emblemático que, segundo Quah (2015b), até mesmo o *Corrupt Practices Investigation Bureau*, em Singapura, deveria incorporar algumas de suas medidas de integração com a sociedade civil. O CPIB foi estabelecido ainda em 1952, após um escândalo de sequestro de ópio envolvendo policiais, e, conforme o autor, obteve considerável êxito, atuando como uma força independente e imparcial, dotada de pessoal e financiamento adequados, além de uma diretriz abrangente sobre pequenos e grandes casos de corrupção pública e privada. No entanto, Quah (2015b) ressalta, como limitação da CPIB, a ausência de um departamento de relações comunitárias e de representantes da sociedade civil em seus comitês consultivo e revisional, tal como feito na ICAC, em Hong Kong, enquanto instrumentos de maior integração da população na pauta anticorrupção.

Essa apreciação da institucionalidade singapurense, tida como uma das mais afortunadas (Quah, 2015a, 2015b), demonstra o caráter evolutivo das agências anticorrupção, que, embora se insiram em uma realidade específica, podem aprender com suas congêneres estrangeiras. O estudo de Petrenko *et al.* (2019) assumiu essa premissa, ao analisar os contextos nórdicos – Dinamarca, Suécia, Noruega e Finlândia – a fim de propor recomendações de aprimoramento institucional à Ucrânia; os autores, contudo, observaram que aqueles países, apesar de uma preferência por sistemas multiagências, possuíam estruturas bastante distintas, havendo bons resultados quer com setores de atuação dedicada, como na Noruega e na Suécia, quer com setores de atuação ampla, como na Dinamarca e na Finlândia. Para o relatório de Petrenko *et al.* (2019), o principal elemento comum estaria no alto nível de intolerância social ao fenômeno, de modo que somente uma abordagem abrangente poderia ser efetiva no enfrentamento da corrupção, devendo a Ucrânia buscar maior integração estratégica de seus esforços.

Nessa senda, o caso nórdico, além de fortalecer a compreensão de inexistir um formato único para as agências anticorrupção, exprime a importância de soluções elaboradas com vistas das necessidades locais. Não se ignora que a inexistência de uma agência multifuncional com poderes de aplicação da lei possa decorrer de resistências da elite local, como no Japão (Quah, 2015a). Porém, por vezes, outras soluções, como os departamentos especiais em organizações policiais ou persecutórias, tidos nas realidades norueguesa e sueca, também teriam seu valor

(Petrenko *et al.*, 2019). A mesma conclusão estender-se-ia a agências não criminais, como a italiana ANAC (Sinisi, 2019; Feldman, 2020) e a catalã OAC (Capdeferro Villagrasa, 2020).

### 3.4 Brasil: uma controladoria como agência anticorrupção?

O Brasil, diferentemente de outros países, não possui um órgão superior com a denominação específica, ou sequer similar, de agência, autoridade ou comissão anticorrupção. Na realidade, inexistente no país uma organização que seja precípua e exclusivamente imbuída dessa finalidade, sendo a corrupção, em sua concepção ampla, enfrentada por diferentes repartições governamentais. Por esse motivo, compreende-se viger, no arranjo brasileiro, um sistema multiagências, composto essencialmente, na esfera federal, pelo Ministério Público Federal, pela Polícia Federal, pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União, que desempenham distintas funções de *accountability* horizontal em sua esfera de atuação (Oliveira, G.; Sousa, 2017; Aranha; Filgueiras, 2016; Pillay, 2017), não se ignorando ainda aquelas exercidas, quando acionado, pelo Poder Judiciário (Madeira; Geliski, 2021).

Entretanto, quando se trata de mencionar uma agência anticorrupção no país, nenhum órgão dessa rede possui uma posição tão singular quanto a CGU, não apenas por sua criação ter ocorrido ante um contexto de adesão a essa pauta global, mas também por seu desenvolvimento institucional estar notoriamente entremeado a diversos avanços orientados à coibição da corrupção no país (Praça; Taylor, 2014). Isso não significa dizer que demais organizações não detenham proeminência ou que esta não tenha sido ampliada, no enfrentamento da corrupção sob a lógica do sistema multiagências brasileiro (Carson; Prado, 2016; Prado; Cornelius, 2020).

Ao contrário, atua o Ministério Público, como órgão persecutório, no monopólio das ações penais públicas correlatas, podendo ainda propor ações civis públicas e de improbidade administrativa (Kerche; Viegas, 2024). A Polícia Federal, como órgão investigativo, exerce seu prestígio a partir do inquérito policial, como responsável pela obtenção dos principais elementos probatórios a sustentarem acusações criminais (Avritzer; Marona, 2017). Por sua vez, o Tribunal de Contas da União, como órgão fiscalizatório superior, tem a incumbência de auditar e julgar administrativamente as contas de todos aqueles responsáveis por recursos federais, salvo as presidenciais, quando opina para julgamento parlamentar (Ramos, 2020).

Ainda assim, a ideia de uma “agência anticorrupção brasileira” fez-se comumente associada à Controladoria-Geral da União, o que ocorreria, para além de uma autoapresentação, como decorrência da própria formação identitária do órgão (Ferreira; Fornasier, 2015; Oliveira,

G.; Sousa, 2017; Odilla, 2020; Ribeiro, E.; Machado, 2020; Santos, 2023). Em particular, a CGU historicamente assumiu protagonismo na implementação de diversos compromissos transacionais firmados pelo país (Tourinho, 2018), inclusive com articulações no âmbito internacional com vistas a colocar-se como referência (Meyer-Pflug; Oliveira, 2009).

### ***3.4.1 A incorporação brasileira da agenda anticorrupção global***

De acordo com Machado e Paschoal (2016), a Controladoria-Geral da União surgiu em um contexto de centralização do controle interno e de adoção de iniciativas impulsionadas pela globalização da pauta anticorrupção, vindo a posicionar-se como “o pivô do enfrentamento da corrupção da administração pública federal”. Sua criação, contudo, não proveio de um projeto plenamente concebido; ao contrário, a CGU fez-se antes como a *Corregedoria-Geral da União*, estabelecida em 2001, na Presidência da República, sob a epígrafe da defesa do patrimônio público, integrando uma estratégia para aprimorar a agenda anticorrupção do governo, à época constrangido por ameaças de comissões parlamentares de inquérito (Coimbra, 2006; Odilla, 2020). O cerne de seu desenho institucional, contudo, aconteceu apenas no ano subsequente, quando a estrutura da Secretaria Federal de Controle Interno, da Casa Civil, e as competências da Ouvidoria-Geral, do Ministério da Justiça, foram transferidas àquela Corregedoria-Geral (Castro, D., 2018, p. 331-332). Por seu turno, após uma tentativa presidencial obstada pelo Congresso Nacional, a denominação “*Controladoria-Geral da União*” somente se fixou com a conversão da Medida Provisória nº 103, de 2003, decorrente da sucessão de governo, na Lei nº 10.683, daquele mesmo ano (Brasil, 2002f, 2003b, 2003c).

Essa origem, um tanto episódica, não impediu que a CGU se assentasse como uma das principais autoridades anticorrupção do país. Apoiando-se em uma incremental evolução das estruturas de controle interno, a Controladoria-Geral destacou-se por congregar, em uma repartição central, um conjunto de atribuições de *accountability* esparsas no Poder Executivo federal, como a auditoria interna, a correição, a ouvidoria e a transparência, além de políticas orientadas ao controle da corrupção (Praça; Taylor, 2014; Aranha; Filgueiras, 2016; Reis, 2017). A internalização de três importantes convenções transnacionais, em um período relativamente concomitante à instalação daquele órgão, propiciou uma conjuntura favorável não apenas a essa configuração, mas também a seu contínuo aprofundamento.

Em 2000, com o Decreto nº 3.678, o Brasil promulgou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais,

da OCDE, concordando em reconhecer como crime o ato de suborno a funcionário público estrangeiro (Brasil, 2000b). Como defluência, logo proveio a Lei nº 10.467, alterando o Código Penal para criar os delitos de corrupção ativa e de tráfico de influência em transação comercial internacional (arts. 337-B e 337-C) (Brasil, 2002e). E, embora a Convenção tenha requerido que países com restrições à responsabilização penal de pessoas jurídicas, como o Brasil, adotassem outras formas de sanção efetiva, o país tardaria a fazê-lo, gerando, inclusive, críticas do OCDE (Meyer-Pflug; Oliveira, 2009). Apenas com a Lei nº 12.846, de 2013, conhecida como “Lei Anticorrupção”, veio-se a responsabilizar administrativa e civilmente as pessoas jurídicas por seus atos de corrupção, incluindo o suborno de agentes públicos (Brasil, 2013c).

Em 2002, o país também promulgou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, por meio do Decreto nº 4.410, com um conteúdo muito mais abrangente ao da Convenção da OCDE, exigindo o compromisso da criminalização de atos de corrupção doméstica (Brasil, 2002c). Não obstante, sob certa deferência às ordens internas, receou em estender mesmo grau de obrigatoriedade ao enriquecimento ilícito (Ramina, 2003); até hoje, inclusive, o Brasil não instituiu tal crime, apesar de tratá-lo como ato improbidade administrativa (Brasil, 1992a). Além desse prisma repressivo, a Convenção Interamericana sobressaiu ainda por sua previsão de diversas medidas preventivas, como normas de conduta e declaração de bens e mecanismos de participação da sociedade, além da presença de órgãos de controle superior (Brasil, 2002c).

Posteriormente, em 2006, por intermédio do Decreto nº 5.687, o país promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que, além de sua prospecção geopolítica mais ampla, densificou e ampliou anteriores comprometimentos transnacionais. Fê-lo tanto aos preventivos, abordando, por exemplo, medidas de gestão pública e transparência, quanto aos repressivos, versando sobre temas como desvio de bens, tráfico de influência e lavagem de produto de delito. Ademais, a Convenção estabeleceu o dever de outorgar-se a “*independência necessária*”, um princípio fundamental para a governança das agências anticorrupção (Gregory, 2015), não só aos órgãos especializados no combate da corrupção pela aplicação da lei (art. 36), como também àqueles encarregados de sua prevenção (art. 6º, parágrafo 2º) (Brasil, 2006c). No mesmo mês de promulgação dessa Convenção, a Presidência da República expandiu a estrutura da CGU, criando uma secretaria que, entre suas responsabilidades, deveria acompanhar a implementação dos ajustes internacionais assumidos pelo país no tema (Brasil, 2006b).

### 3.4.2 A CGU na autoformação de uma agência anticorrupção *watchdog*

No Brasil, o combate da corrupção não é monopolístico, mas atravessa distintos mecanismos. A responsabilização criminal compete ao Poder Judiciário, por provocação do Ministério Público, normalmente com o apoio do inquérito policial (Avritzer; Marona, 2017; Arantes; Moreira, 2019; Kerche; Viegas, 2024). Porém, cabem ainda a responsabilização civil, como a de improbidade, e a responsabilização administrativa, como a disciplinar, em um sistema de multiplicidade institucional, que busca abranger diferentes condutas, procedimentos e penalidades (Carson; Prado, 2016; Prado; Cornelius, 2020; Prado, 2024).

Nesse arranjo, a Controladoria-Geral da União delinea-se primordialmente por suas atribuições de prevenção e repressão administrativa da corrupção. Vinculada à Presidência da República como repartição ministerial, o órgão desempenha a função de órgão central de gestão de riscos e controle interno, de correição, de ouvidoria e de integridade, transparência e acesso à informação do Poder Executivo federal (Brasil, 2023a). Nessa condição, a CGU pode ser caracterizada, em essência, como uma agência *watchdog*, ou seja, uma organização que, conquanto não possua vastas prerrogativas de investigação ou persecução criminal, exerce ações de prevenção, conscientização e aconselhamento, podendo ainda realizar a investigação de violações éticas e problemas sistêmicos (Kuris, 2015). Essa estrutura difere-se, por conseguinte, do modelo clássico ou *stricto sensu* de agência anticorrupção, como aquelas de Hong Kong e Singapura, cuja aplicação da lei penal consiste em pilar de sua ordenação, sem embargo de suas matérias preventivas (Doig; Watt; Williams, 2006; Quah, 2010; Johnston, 2022; Jian; Jing, 2024).

Não obstante a proeminência dessas agências dedicadas à supressão criminal, ocorre, em face das limitações do direito penal, como sua litigiosidade densa e seu rito complexo, que as agências de vigilância vêm mostrando-se exponencialmente como essenciais a um ambiente de integridade, acrescentando outras camadas de controle (Bautista-Beauchesne, 2022). Por esse aspecto, mesmo quando desprovidos da autoridade coercitiva da lei, mostram-se de grande relevância as contribuições daqueles órgãos que, entre outras, tenham funções regulatórias, consultivas e controladoras, os quais não deixam de poderem pertencer ao gênero das agências anticorrupção (OCDE, 2008; Sousa, 2010; Kuris, 2015; Sinisi, 2019; Feldman, 2020; Capdeferro Villagrasa, 2020; Gouvêa; Castelo Branco; Silva Junior, 2024).

A Controladoria-Geral da União insere-se nesse paradigma, sendo a pauta anticorrupção não apenas uma de suas atribuições, mas alicerce de seu desenvolvimento institucional, em uma relação visceral (Praça; Taylor, 2014). Conquanto criada entre 2001 e 2003, o sustentáculo de

sua estrutura provém de um incrementalismo arrastado das estruturas de controle interno do Poder Executivo federal (Aranha; Filgueiras, 2016), que se expandiram consideravelmente após a democratização, com a criação da Carreira de Finanças e Controle, em 1987, e, ante o escândalo dos “Anões do Orçamento”, relativo ao desvio de recursos orçamentários, com a criação da especializada Secretaria Federal de Controle Interno, no Ministério da Fazenda, em 1994 (Balbe, 2010). Em 2002, aquela Secretaria foi transferida à Casa Civil da Presidência da República, na alta gestão do governo, e, semanas depois, realocada a uma ala menos politizada: a Corregedoria-Geral da União, que, criada um ano antes, passaria a ter um quadro permanente de pessoal (Castro, D., 2018, p. 331-332). Em 2003, a redesignação para *Controladoria-Geral da União*, além de simbolizar maior amplitude de atribuições, acompanharia a consolidação de um órgão substancialmente orientado a promover a defesa do ideal público (Brasil, 2003c).

Na ocasião, durante a tramitação da Medida Provisória nº 103, responsável por essa renomeação, contribuindo com tal propósito, o Congresso Nacional deliberou por atribuir à Controladoria competência expressa em matérias de transparência e por determinar a instalação de um “Conselho da Transparência Pública e do Combate à Corrupção”, com composição de membros do governo e da sociedade civil (Brasil, 2003b). Previu-se, assim, uma instância consultiva para discussões de melhoria do sistema de *accountability* federal, de modo que, tornando-se perene, debateu-se não apenas a proposição de legislações de conflito de interesses e de acesso à informação, mas também diversas políticas empreendidas pela CGU (Linhares Neto; Brito, 2011). Em 2023, uma ampliação converteu-o em “Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção”, com dez representantes da administração federal e trinta da sociedade civil, além do Ministro da CGU e de membros convidados (Brasil, 2023c).

Ainda em 2003, com pretensões de firmar sua atuação pela interlocução entre o ente federal e os cidadãos, a CGU iniciou o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, com ênfase em pequenas e médias municipalidades, a serem aleatoriamente selecionadas para avaliação por seus controladores internos quanto ao uso de recursos federais, objetivando identificar irregularidades e aprimorar políticas públicas (Caldas; Costa; Pagliarussi, 2016). A comunidade local fazia-se incluída na análise, que empregava um método de sorteio, o mesmo utilizado em loterias federais, para evitar parcialidade (Sodré; Alves, 2010). Apesar disso, o programa, em seu caráter disruptivo, produziu certas desavenças políticas, ante a incidência proativa de um controle interno federal nas administrações subnacionais. Esse acontecimento, no entanto, suscitaria o principal precedente, até então, quanto à competência do órgão, com o Supremo Tribunal Federal reconhecendo, no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 25.943/DF, que “a Controladoria-Geral da União pode fiscalizar a aplicação de verbas federais

onde quer que elas estejam sendo aplicadas, mesmo que em outro ente federado às quais foram destinadas” (Brasil, 2010b). Assentar-se-ia, por conseguinte, a relevância do controle interno, em seus preceitos constitucionais, mormente os arts. 70 e 74 da Constituição (Brasil, 1988).

Diferentemente do controle exercido pelos Tribunais de Contas, contudo, a atuação da Controladoria-Geral da União teria especificidades. Comparando os municípios fiscalizados por ambos os órgãos, G. Fernandes e Teixeira (2020) repararam que a CGU exercia uma dimensão mais abrangente, com maior preocupação em aspectos de performance em suas análises, por vezes, acrescidas da proposição de soluções, enquanto aquelas cortes administrativas locais orientavam-se sobretudo por normas afetas à prestação de contas. A Controladoria-Geral, nesse sentido, faria incidir as premissas próprias do controle interno, cujos agentes devem apoiar a administração no alcance de seus objetivos (Lakis; Giriūnas, 2012; Beuren; Zonatto, 2014).

A prática de fiscalizações nos entes subnacionais, demonstrando que expressiva parcela de ineficiência estatais encontrava-se em problemas típicos de gestão, logo acompanhou ações de capacitação de agentes públicos, conselheiros municipais e lideranças locais, instruindo-os quanto a medidas de boa governança. Em 2004, essa iniciativa institucionalizou-se no Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, que, em apenas quatro anos, teria envolvido a participação de mais de mil municípios brasileiros (Santana, 2009). Ao longo dos anos, o programa expandiu-se, adaptando-se para alcançar maior adesão popular e contribuindo para reduzir a assimetria informacional dos cidadãos acerca do uso dos recursos públicos, e reverteu-se, em 2017, no projeto Diálogos em Controles Sociais (Teixeira; Sena; Silva, 2024).

Essa trajetória contribuiria para a indução da *accountability* social representar um elemento nuclear na institucionalização da CGU, que chegou a instar uma mobilização próxima de um milhão de pessoas, em mais de duas mil conferências, nas etapas preparatórias à Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, coordenada pelo órgão em 2012, para discussões sobre temas como corrupção, controle social, transparência pública e conselhos de políticas públicas (Loureiro *et al.*, 2012). A Controladoria-Geral da União, nessa jornada, conseguiu o feito de firmar-se com uma percepção distinta do insulamento tão característico a atores de controle no país (Arantes; Moreira, 2019; Rocha, D.; Zuccolotto; Teixeira, 2020). Sua incumbência de órgão central de ouvidoria, na defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, reforçou ainda mais tal posição de interlocutora social (Piccini; Falcão, 2022).

Outro marco dessa projeção deu-se com o Portal da Transparência, lançado ainda em 2004, que permitiu a todo cidadão consultar, de forma simples e eletrônica, informações sobre a aplicação dos recursos públicos federais, enquanto um notável instrumento de controle social

(Loureiro; Teixeira; Prado, 2008). O portal gozaria de um acesso exponencial, tornando-se uma referência internacional em práticas de transparência governamental (Loureiro *et al.*, 2012).

A vocação da CGU para consagração da publicidade na administração pública foi mais aprofundada com a Lei nº 12.527, de 2011, Lei de Acesso à Informação, que reformulou o tratamento informacional do Estado brasileiro e fixou o órgão como terceira instância recursal aos cidadãos cujos requerimentos fossem negados por repartições do Poder Executivo federal (Brasil, 2011). Inicialmente proposta por uma iniciativa parlamentar, a lei foi viabilizada após seu autor solicitar o apoio da organização, que impulsionou a discussão do tema no âmbito do governo, que, ao fim, encaminharia um novo projeto ao Congresso Nacional (Paes, 2011). Após sua aprovação, a CGU passou a monitorar a implementação da lei no Executivo federal, tornando-se o principal ator para sua efetivação, e, por meio do Programa Brasil Transparente, apoiou também sua institucionalização nos entes subnacionais (Michener; Contreras; Niskier, 2018). Em 2023, fortalecendo sua atuação, a Presidência da República concedeu ainda à CGU autoridade para editar enunciados vinculantes sobre o tema no Poder Executivo, ressalvada a quarta instância recursal, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (Brasil, 2023b).

Para além dos requerimentos de acesso à informação, a Controladoria-Geral da União continuou dilatando suas atribuições para outras expressões de transparência. Assumiu uma atuação essencial na promoção de ideais de governo aberto, valorizando a disponibilização ativa de dados governamentais e tornando-se responsável, a partir de 2019, pela coordenação tanto da Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal quanto do Comitê Interministerial de Governo Aberto (Maciel, 2022). Não somente, o órgão veio a gerenciar o Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo federal (e-Agendas), a partir do qual determinadas autoridades da administração pública federal – ocupantes de cargo de nível igual ou superior ao de diretor, ou equivalente, e outros agentes recorrentemente suscetíveis a representação privada de interesses –, deveriam divulgar seus compromissos institucionais à sociedade (Brasil, 2021b).

O e-Agendas possui estatura legal, devendo ser atualizado diariamente, conforme a Lei nº 12.813, Lei de Conflito de Interesses do Poder Executivo federal, que também atribui à CGU a competência de fiscalizar e avaliar eventual confronto de interesses em relação aos agentes públicos daquele Poder, ressalvados os ocupantes cargo de nível igual ou superior ao de diretor, ou equivalente, cuja análise é feita pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República (Brasil, 2013b). Ademais, aprimorando essa estrutura de integridade, tanto por decorrência daquela Lei de Conflito de Interesses quanto da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992a, 2013b), competiria à CGU ainda administrar o Sistema Eletrônico de Informações Patrimoniais e de Conflito de Interesses (e-Patri), a partir do qual recepciona as declarações de

bens de todos os agentes públicos civis do Poder Executivo federal, para acompanhamento da compatibilidade de sua evolução patrimonial com rendimentos legítimos (Brasil, 2020).

Assim como as medidas de transparência governamental, as ações orientadas para a precaução de condutas inadequadas por agentes públicos integram o conjunto de iniciativas preventivas previsto na Convenção Interamericana e na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ambas firmadas pelo país (Brasil, 2002c, 2006c), de modo que a Controladoria-Geral da União figuraria como essencial à institucionalização de um arranjo anticorrupção no país. A Lei nº 12.846, de 2013, por seu turno, consolidou essa qualidade, também permitindo ao órgão responsabilizar, administrativamente, com multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, pessoas jurídicas por atos lesivos cometidos contra a administração pública, federal ou estrangeira, sem prejuízo do ressarcimento ao erário (Brasil, 2013c).

Desde sua criação, a CGU detinha autoridade para instaurar e avocar processos administrativos disciplinares em face de agentes públicos do Poder Executivo federal, inclusive aplicando as consequentes penalidades, como a demissão (Brasil, 2003c). Com a Lei nº 12.846, o órgão expandiu tais atribuições para processos administrativos de responsabilização de entes privados, tendo competência exclusiva para firmar acordos de leniência nesse Poder e atuar quando o ato lesivo fosse cometido contra uma administração estrangeira (Brasil, 2013c).

A referida legislação, conhecida como Lei Anticorrupção, possibilitou que as pessoas jurídicas fossem sancionadas por atos de corrupção, independentemente de seus dirigentes e outros indivíduos envolvidos, o que, além de atender a compromissos internacionais do país, estimularia o aprimoramento de valores de conformidade no ambiente empresarial brasileiro (Ribeiro, M.; Diniz, 2015). A previsão da existência de um programa de integridade como hipótese atenuante de eventual responsabilização da pessoa jurídica mostrou-se determinante para tanto, guiando, sobremaneira em empresas de capital aberto, a adoção de medidas de aperfeiçoamento de seus mecanismos de controle interno (Castro, P.; Amaral; Guerreiro, 2019).

Em atenção a tal propensão dos atores privados, a Controladoria-Geral da União, diante da novel legislação, reestruturou seu programa Empresa Pró-Ética, que, iniciado ainda em 2010, reconhece publicamente, a cada edição, de participação voluntária, após avaliação pelo órgão, empresas com medidas adequadas de prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção, em um fomento à adoção de boas práticas de integridade privada (Gusmão; Nobre, 2024). A iniciativa mostrar-se-ia ainda mais relevante em 2024, quando a CGU assumiu a competência de avaliar, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, programas de integridade apresentados por entes privados para fins de contratação pública de grande vulto, desempate entre propostas e reabilitação licitatória ou contratual, com

a hipótese de dispensar de nova apreciação as pessoas jurídicas com reconhecimento vigente em programa de fomento à ética e à integridade privada realizado pelo órgão (Brasil, 2024b).

Em relação aos atores governamentais, por sua vez, a CGU conseguiu, em 2017, que os programas de integridade tivessem adoção obrigatória por órgãos, autarquias e fundações públicas do Poder Executivo federal, tornando-se responsável por orientar e supervisionar esse procedimento, como um pilar da boa governança, à luz dos parâmetros internacionais (Viol, 2021). Nesse tópico, em grande medida, a CGU diligenciou para internalizar as recomendações da OCDE e tornar mais atualizada e abrangente a abordagem anticorrupção (Moraes, R. F., 2024).

Nesse quesito, a integração de esforços seria também ampliada com a criação em 2019, sob sua coordenação, do Comitê Interministerial de Combate à Corrupção, para assessoramento da Presidência da República, em políticas públicas anticorrupção, inclusive em articulação com a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Brasil, 2019a). Uma decorrência do Comitê tem sido a elaboração de um plano anticorrupção para a administração pública federal; na edição de 2025-2027, em diálogo com dezenas representantes da sociedade civil, da academia, do setor privado e do setor público, o Plano de Integridade e Combate à Corrupção viria a compor-se de 262 ações, a partir de 53 repartições (Brasil, 2024a).

### 3.5 Considerações finais

A Controladoria-Geral da União, posto que não gozasse da qualificação pronta de uma agência anticorrupção, mostrou-se particularmente exitosa em estabelecer seu encaixe sob essa representação, sobretudo sob o escopo das repartições de natureza preventiva previstas no art. 6º da Convenção de Mérida, da ONU, promulgada, pouco tempo depois de sua criação, pelo Brasil (2006c). Essa compreensão permearia o próprio desenvolvimento institucional do órgão, de modo que sua amplitude de funções, antes de confrontar com a premissa de especialização desse gênero organizacional (Ferreira; Fornasier, 2015), contribuiria para, ao fim, reiterá-la (Ribeiro, E.; Machado, 2020). Sendo a corrupção um “*wicked governance problem*” (Bautista-Beauchesne, 2022), a estrutura multifuncional da CGU exprimiou uma estratégia inovadora para responder ao fenômeno, ao congregar não apenas o setor responsável pela fiscalização da gestão, mas também aqueles responsáveis pelo tratamento das manifestações dos cidadãos, pela promoção da integridade e da transparência e pela responsabilização administrativa de agentes públicos e entes privados que atentem contra a administração pública (Brasil, 2023a).

Nesse desenho, como um órgão de controle interno do Poder Executivo federal, a CGU afastou-se notadamente de um modelo de agência repressiva *guard dog*, em que o combate dos atos de corrupção, com o rigor da lei criminal, representa um pilar de sua ordenação, como os clássicos exemplos do CPIB, em Singapura, e da ICAC, em Hong Kong (Doig; Watt; Williams, 2006; Quah, 2010; Johnston, 2022; Jian; Jing, 2024). Em verdade, a Controladoria-Geral nunca se aproximou desse formato institucional, cujo acolhimento em outros países, frequentemente, fez-se acompanhado de críticas de inefetividade, não respondendo aos desafios do contexto local (De Maria, 2008; Sousa, 2010; Sakib, 2020). No Brasil, a simples ideia de uma reforma nesse sentido já se presumiria bastante improvável, dada a resistência: tal escolha poderia exigir confrontar tanto o Ministério Público Federal, como órgão persecutório, quanto a Polícia Federal, como órgão investigativo, ambos detentores de significativa influência política e de conflitos por ainda maior primazia nesse arranjo (Arantes; Moreira, 2019).

Ao contrário, sem confrontar os tradicionais atores da rede de *accountability*, a inserção da Controladoria-Geral da União fez-se em uma posição singular, aproveitando-se não apenas das necessidades de estruturas mais robustas de controle interno, mas também das demandas da adesão à agenda global anticorrupção (Machado; Paschoal, 2016). Nessa confluência, a CGU viria a aproximar-se do modelo de agência *watchdog*, podendo, sob essa concepção, aproveitar-se da ausência de uma preocupação criminal, para responder a outros clamores de integridade, oportunizando medidas preventivas e relatando irregularidades sistêmicas (Kuris, 2015). Seria essa capacidade que tornaria a CGU a principal responsável por promover a incorporação de boas práticas de controle da corrupção no país à luz das discussões internacionais, oficiando em governos de diferentes matizes políticas (Moraes, R. F., 2024).

Esse paradigma não significa dizer que a Controladoria-Geral da União não tenha uma autoridade repressiva, especialmente por o arcabouço brasileiro permitir uma responsabilização múltipla (Carson; Prado, 2016; Prado; Cornelius, 2020). O órgão possui unidades específicas à responsabilização administrativa de agentes públicos e entes privados por atos de corrupção cometidos em seu âmbito de atuação (Brasil, 2023a). E, considerada essa face, a CGU não deixa de precisar esforçar-se para a conduta repressiva não subjugar a preventiva (Viol, 2021), mesmo que, por vezes, esta não seja tão reconhecida na luta contra a corrupção (Kuris, 2015).

No entanto, ao longo dos anos, a CGU mostrou-se particularmente hábil de firmar seu encaixe institucional. Obteve reconhecimento de sua relevância por repartições tradicionais, vindo a integrar, ao longo dos anos, dezenas de operações especiais conjuntas de enfrentamento da corrupção com órgãos como Ministério Público e Polícia Federal (Santos, 2023). Ademais,

influenciou a instalação de controladorias congêneres nos entes subnacionais, por vezes com a diligência de agentes oriundos de seu quadro (Cruz *et al.*, 2014; Machado; Paschoal, 2016).

Nesse quesito, não obstante seja factível considerar a Controladoria-Geral da União uma agência anticorrupção pelo aspecto funcional, deve-se ressaltar, todavia, que seu arcabouço institucional historicamente prejudica que assim se firme. Como uma repartição ministerial, a CGU sujeita-se a intempéries políticas que afetam sua durabilidade, uma característica essencial ao gênero organizacional (Sousa, 2010). Sua permanência, por vezes, esteve ameaçada, já tendo incumbido ao Congresso Nacional, por clamor dos controladores internos e da sociedade civil, impedir, em 2016, durante uma reestruturação ministerial, a desintegração do órgão para um genérico “Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle” (Gomes; Benini, 2016; Menezes, 2018). A falta de previsão constitucional, posto que não seja incomum a diversas agências anticorrupção (Abdulrauf, 2020), consiste em um alardeado risco de descontinuidade do órgão, agravado pela ausência também de uma lei específica à sua ordenação.

Em mesmo sentido, críticas acerca da autonomia da Controladoria-Geral da União não são ignoráveis (Ferreira; Fornasier, 2015; Oliveira, G.; Sousa, 2017). Para além do aspecto político, como a inexistência de requisitos especiais de designação ou mandato fixo ao titular da CGU, ainda mais grave se mostram as contínuas denúncias, quer de seu sindicato quer de seus ex-dirigentes, acerca da deficiência de recursos materiais e financeiros e de pessoal para o funcionamento do órgão (Schreiber, 2016; Grandi, 2024). Ocorre que, embora os atributos de independência e de capacidade operacional sejam fundamentais à institucionalidade de uma agência anticorrupção (Gregory, 2015), o governo brasileiro, até então, proporcionou poucos avanços em assegurá-los, com certa estabilidade, à CGU, que não goza das mesmas prerrogativas orçamentárias de organizações como o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União (Brasil, 1988). Desse aspecto, conquanto seja inegável sua essência à coibição da corrupção, desenvolvida ao longo de sua trajetória institucional, expressa-se também sob esse caráter notório a inércia dos arranjos nacionais em conferir a “independência” e os “recursos” necessários ao cumprimento de sua função, nos termos com os quais o Brasil (2006c) comprometeu-se na Convenção de Mérida.

## 4 CONTROLE EM FORMAÇÃO: ANÁLISE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E DOS ESTATUTOS LEGAIS DAS CONTROLADORIAS-GERAIS DOS ESTADOS BRASILEIROS

**Resumo:** As Controladorias-Gerais são reconhecidas como importantes atores da rede brasileira de *accountability* a partir da operacionalização do sistema de controle interno do Poder Executivo. A Controladoria-Geral da União, com projeção nacional, destaca-se como a grande responsável por essa identificação. Contudo, não existe um modelo comum entre os entes federados, cujos órgãos congêneres destoam consideravelmente, refletindo uma baixa simetria vertical. Diante disso, além de discutir essas agências fiscalizatórias, o artigo examina como determinados Estados-membros, no exercício de sua autonomia, têm superado a experiência federal, avançando na maturação institucional de suas Controladorias-Gerais por meio de emendas constitucionais e estatutos legais. Para tanto, o estudo apoia-se em uma análise qualitativa e exploratória desses atos normativos. As conclusões indicam que, embora não sejam majoritários até 2024, esses Estados-membros buscam conferir um caráter permanente a esses órgãos, bem como consolidar suas prerrogativas e restringir o livre acesso a seus cargos.

**Palavras-chave:** Controladoria-Geral do Estado. Estados-membros brasileiros. Controle interno. Constituição estadual. Estatuto legal.

### 4.1 Introdução

O ideal democrático não se sustenta apenas na prerrogativa de interveniência da coletividade, mas também na própria capacidade de o Estado manter-se sob essa qualidade. Assim, além dos mecanismos verticais, exercidos pelos cidadãos, por meio do sufrágio e das organizações da sociedade civil, os mecanismos horizontais de *accountability*, exercidos por certas organizações públicas, por meio de sistemas de freios e contrapesos, são fundamentais para aferir a governança de um regime popular (O'Donnell, 1998, 2004; Ruth, 2018).

Diante dessa premissa, o processo de redemocratização no Brasil favoreceu amplas reformas institucionais orientadas ao revigoramento dos órgãos de justiça e controle (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009; Avritzer; Marona, 2017; Filgueiras, 2018; Arantes; Moreira, 2019). Nesse processo, simbolizado pela Constituição de 1988, destaca-se, no âmbito federal, o fortalecimento do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público da União (MPU) e da Polícia Federal, bem como a criação da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Defensoria Pública da União (DPU) (Brasil, 1988).

No âmbito estadual, seguindo a lógica simétrica do federalismo brasileiro (Fonteles, 2015; Oliveira, B., 2018; Gonet Branco, 2021), as organizações congêneres foram igualmente contempladas a partir de um encadeamento normativo. Para tanto, tinha-se a aplicabilidade obrigatória dos novos ditames constitucionais e, em certas ocasiões, também de disposições

legais de caráter nacional (Brasil, 1988). Dessa forma, sem embargo de particularidades locais, objetivou-se substancial homogeneidade nos arranjos de *accountability* das ordens federadas.

Uma grande exceção, contudo, acontece com as Controladorias-Gerais, que não gozam de um arcabouço comum. Em verdade, enquanto outras repartições consolidaram-se com a redemocratização, as Controladorias-Gerais, como órgãos de controle interno, ascenderiam em um momento posterior e, até hoje, não gozam de uniformidade de atribuições, apesar da influência da Controladoria-Geral da União (CGU) (Cruz *et al.*, 2014; Cunha; Callado, 2019; Angeli; Silva; Santos, 2020; Bona, 2021).

Ocorre que, embora a Constituição de 1988 tenha descrito o controle interno como uma obrigação (arts. 31, 70 e 74), ela se manteve silente quanto à sua organização (Brasil, 1988; Piccini, 2022). Nesse cenário, respeitados os preceitos gerais daquele diploma, ficou reservada uma singular autonomia, tanto entre os Poderes quanto entre os entes federados, para sua estruturação.

A despeito disso, tornou-se notório atribuir à Controladoria-Geral da União, criada entre 2001 e 2003, no Poder Executivo federal, a qualidade de modelo referencial aos órgãos centrais de controle interno, especialmente por sua legitimidade como uma das principais agências de *accountability* no país (Aranha; Filgueiras, 2016). No entanto, em um período mais recente, observam-se, em alguns entes subnacionais, processos de reestruturação que superam a iniciativa federal, com movimentos que buscam, além da implementação da Controladoria-Geral local, a elaboração de um extenso arcabouço normativo.

Nesse contexto, inclui-se tanto sua previsão na Constituição estadual ou na lei orgânica municipal quanto sua organização por meio de estatuto legal próprio, de forma semelhante a outras agências de *accountability*. Envida-se, desse modo, conferir às Controladorias-Gerais um caráter permanente, em face da transitoriedade dos gabinetes executivos, além de maior autonomia, seguindo a tendência de expansão institucional apreendida nos órgãos de controle (Arantes; Moreira, 2019).

Diante dessa realidade, o estudo objetiva examinar, por meio de uma abordagem qualitativa e exploratória, as normas constitucionais e os estatutos legais elaborados e promulgados até 2024 pelos Estados-membros, entes com maior semelhança à União, para disciplinarem suas Controladorias-Gerais. Para tanto, além desta introdução e das considerações finais, o artigo compõe-se de três seções. Na primeira, realiza-se uma revisão teórica acerca das agências de *accountability*, a partir da redemocratização e do federalismo brasileiro, demonstrando o ambiente de discussão. Na segunda, aborda-se a recente inclusão das Controladorias-Gerais na rede brasileira de controle. Na terceira, apresentam-se os

resultados obtidos com a análise dos normativos selecionados, com apreensão das iniciativas estaduais de aprimorar seus arranjos fiscalizatórios, inovando em relação à experiência federal.

#### 4.2 A *accountability* do Estado Democrático de Direito e o Brasil pós-1988

Embora não haja uma definição uníssona, o “Estado de Direito” pode ser compreendido como uma ordem política fundamentada na juridicidade, sob um conjunto de normas com capacidade, eficácia, estabilidade, supremacia e imparcialidade suficientes para inibir anarquia, completa incerteza e arbitrariedade (Fallon Junior, 1997). Por logo, somando-se a eleições livres, justas e periódicas e a direitos de manifestação e associação, consiste em elemento basilar para uma democracia (Huq; Ginsburg, 2018).

Não é incomum que muitos países, na definição de seus regimes, prefiram uma concepção mais moderna, como “Estado *Democrático* de Direito”, contrastando uma simples regulação normativa, em favor de um sistema pautado na soberania popular como premissa, instrumento e finalidade (Silva, 2005). Essa foi, inclusive, a escolha adotada pelo Poder Constituinte brasileiro, durante o processo de redemocratização (Brasil, 1988), após uma ditadura que, por duas décadas (1964-1985), sustentou-se em instrumentos jurídicos para conferir-lhe uma aparência de legitimidade (Bechara; Rodrigues, 2015).

Para O’Donnell (2004), o Estado Democrático de Direito pode ser descrito por meio de três características essenciais: *(i)* a proteção de direitos políticos, liberdades e garantias do regime democrático; *(ii)* a proteção universal de direitos civis; e *(iii)* o estabelecimento de redes de responsabilidade e *accountability*. Em particular, esta última implica o dever dos agentes públicos de informar ou prestar contas de suas condutas e, por vezes, sujeitar-se a alguma responsabilização, representando preceito fundamental para assegurar a prevalência de interesses coletivos, enquanto instrumentos de monitoramento e controle (Philip, 2009; Pinho; Sacramento, 2009; Gailmard, 2014).

Nessa compreensão, um governo democrático requer três modalidades básicas de *accountability*: *(i)* uma eleitoral, perfectibilizada pelo sufrágio popular; *(ii)* uma social, exercida por atores da sociedade civil capazes de pleitear demandas de prevenção, reparação ou punição contra agentes públicos; e *(iii)* uma horizontal, decorrente da atuação de organizações públicas autorizadas a efetivar esses atos sobre outras repartições (O’Donnell, 2004). As duas primeiras posicionam-se verticalmente entre cidadãos e Estados, enquanto a terceira, por sua vez, revela um importante mecanismo de freios e contrapesos (O’Donnell, 1998; Ruth, 2018).

#### 4.2.1 *A redemocratização brasileira e o fortalecimento das agências de accountability*

Instituições de *accountability* justificam-se pela necessidade de assegurar governança democrática ao funcionamento do Estado, condicionando a transferência do poder decisório à manutenção de um conjunto de instrumentos de supervisão e controle (Mechkova; Lührmann; Lindberg, 2019). Compreendem, por conseguinte, desde a existência de um sistema eleitoral efetivo até a repartição de poder entre diferentes atores públicos (Persson; Roland; Tabellini, 1997), sendo uma democracia substantiva aquela capaz de evitar a concentração da autoridade estatal, inclusive diante de líderes sob aparente apreço popular (Ruth, 2018).

Para tanto, segundo O'Donnell (1998, 2004), além da clássica tripartição do Poder – Executivo, Legislativo e Judiciário –, as sociedades contemporâneas, caracterizadas por uma profunda complexidade institucional, reclamam uma coletânea de agências governamentais incumbidas de atividades de supervisão, controle, prevenção e sancionamento, formando uma rede de *accountability* horizontal. Sua composição inclui, assim, autoridades anticorrupção, auditorias supremas, controladorias, *ombudsmen* e diversas outras repartições, normalmente orientadas ao enfrentamento de riscos específicos de integridade (Heinrich; Brown, 2017).

A percepção de sua importância aflora-se sobremaneira durante contextos de transição democrática, quando, na pretensão de uma ordem popular, os arranjos fiscalizatórios são reformulados (Dodson; Jackson, 2004). A experiência brasileira exemplifica esse comportamento, sendo a superação do regime autoritário (1964-1985) acompanhada por ampla reestruturação das instituições de *accountability*, que se faziam praticamente inexistentes (Filgueiras, 2018). Nesse ínterim, ocorreria desde a revitalização do relacionamento existente entre os Poderes Executivo e Legislativo (Lemos; Power, 2013) até a expansão de competências do Poder Judiciário, transpassando a criação e o fortalecimento de organizações específicas de controle (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009; Avritzer; Marona, 2017; Arantes; Moreira, 2019).

Nesse sentido, como entidade fiscalizadora superior de controle externo, o Tribunal de Contas da União, instalado em 1892 e previsto em todas as constituições republicanas – em diferentes abrangências –, encontraria em 1988 o diploma com a maior extensão de atividades e prerrogativas, a partir de um processo influenciado pelos próprios integrantes da corte (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009; Fonseca, 2020). Adaptado a um país de jurisdição única, o Tribunal, desde sua origem, delineou-se como um órgão administrativo autônomo – apesar de suas feições judiciárias –, em apoio ao controle parlamentar, mas também detentor de funções

próprias (Rocha, C., 2002; Martins, 2022). Entre suas atribuições, sublinham-se, por exemplo, aquelas de emitir parecer sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, a serem julgadas posteriormente pelo Congresso Nacional, e de julgar, por ato próprio, as contas de quem seja responsável por recursos públicos ou de quem lhes cause prejuízo (Brasil, 1988).

A redemocratização ainda trouxe uma nova abordagem às funções essenciais à justiça, vinculando-as à proteção do interesse público e conferindo-lhes maiores prerrogativas (Arantes; Moreira, 2019). Destaca-se o Ministério Público da União, que se tornou autônomo do governo e desassociou-se das funções de advocacia estatal para dedicar-se à defesa do Estado Democrático de Direito recém-inaugurado (Brasil, 1988). A partir dessa missão, sustentada por atributos de independência funcional e capacidades de autogestão, o MPU posicionou-se, assim, como ator fundamental na fiscalização das estruturas governamentais, sobressaindo na judicialização do Poder Público e no enfrentamento da corrupção (Carvalho; Leitão, 2010; Avritzer; Marona, 2017; Kerche; Viegas, 2024).

Mesmo que em outra medida, demais órgãos judiciários também foram abrangidos com incumbências de controle. Em face da reestruturação do MPU, instituiu-se a Advocacia-Geral da União, que, responsável pela representação judicial do ente federal, bem como pela consultoria e pelo assessoramento jurídico ao governo, deveria contribuir à juridicidade da gestão pública (Soares, 2014). Não somente, a nova ordem proporcionou a criação da Defensoria Pública da União, que, devendo diligenciar na defesa dos direitos dos hipossuficientes, poderia reclamá-los inclusive contra o próprio Estado (Moreira, 2017; Arantes; Moreira, 2019).

Outrossim, os órgãos de segurança pública não se fizeram ignorados pelo Poder Constituinte, salientando-se as polícias judiciárias, com suas funções apuratórias. Como resultado, a Polícia Federal, instalada ainda em 1944, observaria na Constituição de 1988 especial suporte para posicionar-se como uma das principais corporações na identificação de ilícitos à ordem democrática, realçando-se no combate à corrupção e ao crime organizado (Avritzer; Marona, 2017; Arantes; Moreira, 2019).

#### ***4.2.2 O federalismo brasileiro e a simetria das agências de accountability***

O federalismo expressa a coexistência de mais de um nível de poder autônomo em um único Estado soberano, delineando uma superposição de ordens jurídicas conviventes – uma federal e outra federada (Sarlet, 2024; Barcellos, 2025, p. 291). Os entes federados, assim,

conquanto não possuam soberania, detêm capacidades de auto-organização, autogoverno e autoadministração, nos limites regulados por um diploma constitucional comum (Sarlet, 2024; Gonet Branco, 2021). O federalismo difere-se, nessa medida, do clássico Estado unitário, qualificado pela concentração do poder no ente central, bem como da confederação, apreendida pelo alinhamento de vários Estados soberanos, com pouca ou nenhuma autoridade central (Coser, 2008).

No Brasil, a estrutura federativa é observada desde a Proclamação da República, com a concessão de autonomia aos Estados-membros e, a partir de 1988, em menor grau, também aos Municípios e ao Distrito Federal (DF) (Brasil, 1988; Figueiredo, 2013, p. 484-491). Contudo, apesar de inspirado no sistema americano, o federalismo brasileiro nunca abandonou sua origem unitária e centralizadora, oriunda do período imperial (1822-1889), distinguindo-se, assim, da experiência estadunidense, que tivera uma ascendência confederada e descentralizadora (Oliveira, B., 2018; Lopreato, 2022; Sarlet, 2024).

Mesmo diante da maior repartição de responsabilidades sob a égide da Constituição de 1988, essa essência centrífuga pode ainda ser percebida na concentração de capacidades de financiamento, normatização e coordenação na esfera federal, somada ao baixo poder de veto dos entes subnacionais (D’Albuquerque; Palotti, 2021; Souza, 2001, 2023; Arretche, 2010, 2013). Com esse paradigma, a despeito das assimetrias fáticas, a conformação brasileira define-se por uma elevada simetria jurídica, visto que, além de possuírem os entes federados – de mesma categoria – tratamento equânime entre si, exige-lhes proeminente subsunção ao ordenamento estipulado pelo Ente Federal (Souza, 2005; Barcellos, 2025, p. 302-306; Figueiredo, 2013, p. 487).

Esse alinhamento vertical é percebido sobremaneira na organização política dos entes federados, configurando um verdadeiro “princípio da simetria”, que pode decorrer explícita ou implicitamente da Constituição (Fonteles, 2015; Gonet Branco, 2021). Pode ser observado desde a inauguração do regime republicano, quando os Estados-membros, mesmo autônomos, tiveram de estruturar-se à semelhança da União (Oliveira, B., 2018). Nesse conteúdo, representa um dos principais motivos para a acentuada emulação dos diplomas constitucionais estaduais ao federal, vigorando uma difusão eminentemente vertical (*top-down*) de normas (Couto; Absher-Bellon, 2018).

Em destaque, essa simetria faz-se extensamente visualizada nos arranjos fiscalizatórios estaduais, como escolha do Poder Constituinte durante o processo de redemocratização. Por sua incidência, os Tribunais de Contas precisam, assim, organizar-se com vista das mesmas normas constitucionais aplicadas à União (art. 75). E, em maior grau, os Ministérios Públicos (art. 61,

§ 1º, inciso II, alínea “d”), as Defensorias Públicas (art. 61, § 1º, inciso II, alínea “d”, c/c art. 134, § 1º) e as Polícias Cíveis (art. 24, inciso XVI), além de regras constitucionais federais, devem observar disposições gerais contidas em legislação infraconstitucional de caráter nacional (Brasil, 1988).

Porém, ressaltam-se particularidades em relação ao Distrito Federal e aos Municípios, que, por uma singularidade brasileira, tornaram-se entes federados na redemocratização (Brasil, 1988; Figueiredo, 2013, p. 484-491; Oliveira, B., 2018). O Distrito Federal, apesar de maior equiparação aos Estados, tem seu Ministério Público e sua Polícia Civil organizados pela União. Por sua vez, os Municípios, com estruturas enxutas, são impedidos de criar Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Polícias Cíveis próprios, embora a Constituição tenha ressaltado a manutenção de Tribunais de Contas municipais preexistentes (São Paulo e Rio de Janeiro) e a autonomia para a criação, ou não, de uma advocacia pública (Brasil, 1988).

Nada obstante, a simetria consiste em preceito geral, como amiudadamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que sói ser mencionado como protagonista para a homogeneidade das ordens subnacionais junto à federal (Souza, 2005; Fonteles, 2015; Liziero, 2019; Moraes, R. E., 2022; Gonet Branco, 2021), sobretudo em Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs). Deliberou, por exemplo, em favor do modelo federal na indicação executiva para composição dos Tribunais de Contas estaduais (ADI 4.416/PA) e da estrutura remuneratória de seus membros (ADI 6.962/SC) (Brasil, 2019b, 2022), bem como reputou imprópria a existência de critérios de promoção de defensores estaduais em dissonância com a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (ADI 7.304/CE) (Brasil, 2023h).

Nada obstante, em ocasião singular, acerca da advocacia pública, cuida reconhecer que o STF afastou a aplicação da simetria à nomeação do Procurador-Geral de Estado. Em maior deferência ao órgão responsável pelo controle interno de juridicidade de atos administrativos, a Corte manteve válida disposição local que exigia que seu titular fosse um integrante efetivo, em descompasso com a norma constitucional que permite, no plano federal, a livre escolha do Advogado-Geral da União (ADI 3.056/RN) (Brasil, 2023g).

### **4.3 O papel das Controladorias-Gerais na expansão da rede de *accountability***

Conquanto seja posterior ao processo de redemocratização, quando houve considerável reformulação da rede nacional de *accountability*, a Controladoria-Geral da União encontra-se entre os principais corpos fiscalizatórios em atuação no país (Aranha; Filgueiras, 2016;

Filgueiras, 2018). Criada apenas em 2003, como parte de uma trajetória de amadurecimento das estruturas de controle interno do Poder Executivo federal (Brasil, 2003c), a CGU mostrou-se responsável por ressignificar a importância dessa ocupação no setor público, atribuindo-lhe uma nova conformação institucional e influenciando em repartições congêneres nos entes subnacionais (Cruz *et al.*, 2014).

Contrapondo-se a uma visão do controle interno como subsidiário ao controle externo, a CGU caracterizar-se-ia pela conjunção de funções de governança pública, em uma unidade central e vinculada à Presidência da República. Além da preocupação com a qualidade da gestão (Fernandes, G.; Teixeira, 2020), o órgão assumiria, assim, particular relevância em matérias como participação e controle social (Loureiro *et al.*, 2012; Teixeira; Sena; Silva, 2024), transparência pública e defesa dos usuários de serviços públicos (Ribeiro, E.; Machado, 2020; Piccini; Falcão, 2022) e políticas de prevenção e combate da corrupção (Praça; Taylor, 2014; Santos, 2023).

Com esse estilo, a CGU fez-se muito mais abrangente do que visualizado no primeiro órgão denominado “Controladoria-Geral” do país. Na década anterior, o Município do Rio de Janeiro (1993) estabeleceu uma organização com mesma designação, mas congregando funções de fiscalização financeira, contabilidade e auditoria, em um modelo de controle interno que, embora pioneiro, fazia-se mais próximo à ideia de controladoria tradicionalmente desenvolvida nas ciências contábeis (Lunkes; Schnorrenberger; Rosa, 2013).

A experiência federal destacou-se, todavia, por sua amplitude, em face de um texto constitucional que trouxera poucos avanços quanto a seu predecessor. Em 1967, durante o regime militar, o controle interno foi constitucionalizado pela primeira vez, enquanto uma atribuição genérica e sistêmica do Poder Executivo, sob essência fiscal, seguindo o tratamento conferido pela Lei nº 4.320, de 1964, em sua disposição de normas gerais de direito financeiro (Brasil, 1964, 1967b). Por sua vez, a Constituição de 1988, apesar de ter reiterado sua importância, ampliando a obrigação de sua manutenção aos demais Poderes, não abordou diversos aspectos inerentes à sua ordenação, de modo que suas estruturas, atribuições e prerrogativas permaneceram sem um modelo definido (Brasil, 1988; Piccini, 2022).

O controle interno, nesse contexto, consiste em um dos poucos arranjos de *accountability* não contemplado por uma reformulação organizacional durante o processo de redemocratização. Por consequência, sem prejuízo das balizas gerais da Constituição, cada Poder, em cada ente federado, gozaria de uma discricionariedade ímpar para operacionalizar seu sistema, na delimitação de seu conjunto de processos orientados a contribuir para a confiabilidade, a conformidade, o tratamento de riscos e o alcance de objetivos (*International*

*Organization of Supreme Audit Institutions* [Intosai], 2004; *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* [Coso], 2012; Lakis; Giriūnas, 2012).

Ainda assim, nas últimas décadas, a criação de Controladorias-Gerais em vários entes federados, como órgãos especializados em controle interno, parece preencher a lacuna deixada pelo Poder Constituinte. Embora não possuam um arcabouço comum, tais organizações caracterizam-se, especialmente, pelo desempenho integrado de uma comunhão de atividades que buscam fomentar governança pública, subsidiando a melhoria da gestão governamental (Slomski, 2011, p. 15-19; Suzart; Marcelino; Rocha, 2011).

Nessa linha, com inspiração na experiência federal, o Conselho Nacional de Controle Interno ([Conaci], 2014, p. 31-37), associação civil formada por representantes desses órgãos, argumenta quatro macrofunções típicas: (i) *auditoria*, responsável pelo exame dos controles internos e da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (ii) *controladoria*, responsável pela orientação e pelo acompanhamento da gestão pública no auxílio à tomada de decisão; (iii) *corregedoria*, responsável pela apuração de ilícitos administrativos e pela responsabilização dos envolvidos; e (iv) *ouvidoria*, responsável pelo fomento do controle e da participação popular na prestação dos serviços públicos. Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([IBGE], 2020a, 2020b), inclui também uma quinta macrofunção: (v) *promoção da integridade*, responsável pelo estímulo da prevenção de irregularidades, desvios e atos de corrupção, da transparência pública e da ética.

Nada obstante, tanto o Conaci (2014) quanto o IBGE (2020a, 2020b) ressaltam a ausência de homogeneidade entre as atribuições exercidas pelas Controladorias-Gerais, que tendem a concentrar-se em atividades de auditoria e controladoria – incumbências clássicas de controle interno – e preterir corregedoria, ouvidoria e integridade, sobretudo em pequenas municipalidades. Igualmente, os incipientes estudos reiteram um processo embrionário de definição dessas competências, com dissimilaridades inerentes a cada realidade (Cruz *et al.*, 2014; Cunha; Callado, 2019; Angeli; Silva; Santos, 2020; Bona, 2021).

Nesse cenário, as Controladorias-Gerais manifestam uma delicada posição institucional, visto que, embora apregoem efetivar a obrigação constitucional do sistema de controle interno, não foram disciplinadas pelo Poder Constituinte para tanto. Faz-se impossível, por conseguinte, dissociar a superveniência desses órgãos, em múltiplos entes federados, enquanto um fenômeno de institucionalização como meio de legitimação (Scott, W., 1987; Deephouse; Suchman, 2008). A própria designação “Controladoria-Geral”, posto que não cogente, tornou-se uma convenção para referenciar os órgãos centrais de controle interno do Poder Executivo (Piccini, 2022).

A reiterada preocupação em analisar a confluência federativa ao modelo federal, apesar da ausência de obrigatoriedade, demonstra como essas organizações não escapam à reprodução da institucionalidade como parte desse processo de aquisição de legitimidade (Meyer, J.; Rowan, 1977). O isomorfismo, com o comportamento de assemelhar-se (DiMaggio; Powell, 1983), mostra-se presente, mesmo ao largo da discricionariedade constitucional, com diversos movimentos: *coercitivos*, com pressões de controladores externos; *miméticos*, com inspirações em controladorias preexistentes; e *normativos*, com redes de interação entre profissionais de controle interno (Lopes *et al.*, 2020; Zucolotto, 2022; Dal Magro *et al.*, 2023).

Entretanto, esse processo vai além da simples aproximação temática das Controladorias-subnacionais como União, como uma estratégia para consolidar seu encaixe na organização político-administrativa local. Ao contrário, nos últimos anos, os entes federados têm assumido a vanguarda na reformulação desses órgãos, tornando seus arranjos robustos a intempéries políticas, mediante emendas constitucionais e estatutos próprios, e pleiteando um tratamento institucional mais equânime em relação a outras agências de *accountability*.

#### **4.4 Uma exploração institucional nas Controladorias-Gerais dos Estados brasileiros**

Com sua influência nacional, a Controladoria-Geral da União consolidou-se como um modelo paradigmático para implementação dos sistemas de controle interno no setor público brasileiro. Inclusive, o IBGE (2020a, 2020b) chegou a empregar a agregação de suas competências básicas – auditoria, controladoria, corregedoria, ouvidoria e integridade – para a descrição dos controles internos dos entes federados, assinalando seu caráter referencial. Não apenas, apesar de não ter sido a primeira, é com a CGU que a designação “Controladoria-Geral” tornou-se popular aos órgãos de controle interno no país, atribuindo-lhes um reconhecimento próprio, mesmo com as diversas variações de competência (Cruz *et al.*, 2014; Conaci, 2014).

Todavia, a despeito da inegável relevância da CGU, os arranjos institucionais mais desenvolvidos de Controladoria-Geral, atualmente, podem ser encontrados no âmbito das ordens federadas, que passaram a inovar progressivamente em relação ao arquétipo federal. Nesse contexto, exercendo uma singular autonomia na ordenação político-administrativa, ante a tradicional difusão vertical do federalismo brasileiro (Couto; Absher-Bellon, 2018), os entes federados vêm suscitando uma nova etapa de maturação dessas repartições, ao legislarem com extensa liberdade sobre sua organização e seu funcionamento.

Esse fenômeno, que não foge aos movimentos de afirmação institucional dos órgãos com elevada influência nas dinâmicas governamentais (Arantes; Moreira, 2019), encaminhou o interesse desta pesquisa. A escolha de restringir-se aos Estados-membros, por sua vez, deu-se em virtude de possuírem uma estrutura fiscalizatória similar àquela federal, o que implica que suas Controladorias-Gerais operam em uma rede complexa, composta também por Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas, Procuradorias-Gerais e Polícias Civis.

#### ***4.4.1 Abordagem e aspectos metodológicos da exploração institucional proposta***

A proposta do estudo compreende analisar a autonomia político-administrativa dos Estados-membros na elaboração de emendas constitucionais e estatutos legais referentes às suas Controladorias-Gerais. Para tanto, adotou-se uma metodologia de caráter exploratório às referidas normas. Trata-se de uma estratégia que se justificou pela necessidade de ampliar e aperfeiçoar o conhecimento existente acerca do tópico indicado, enquanto ainda pouco aprofundado, a fim de proporcionar a formação de um entendimento inicial e estimular novos trabalhos (Gil, 2002, p. 41-42; Babbie, 2013, p. 90).

Nesse quesito, enquanto cotejo de ordenamentos jurídicos, mediante método indutivo (Lakatos, Marconi, 2003, p. 86-90), o artigo não deixou de perseguir a tentativa de identificar um perfil das Controladorias-Gerais em estágio de maior maturação institucional, de modo a também discutir sua difusão. Assim, por um escopo essencialmente qualitativo, salienta-se que, nesta ocasião embrionária, não se incorporou uma preocupação em mensurar capacidades organizacionais, em uma comparação quantitativa, a exemplo de Puccioni (2021), com Tribunais de Contas, ou Rodrigues (2024), com Ministérios Públicos, visto que ainda seria necessário apreender a própria conformação institucional das Controladorias-Gerais.

**Quadro 3 – Controladorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal**

	Ente	Órgão	Previsão Constitucional	Estatuto Legal
Norte	Rondônia	Controladoria-Geral do Estado	#	Lei Complementar nº 758, de 2014
	Acre	Controladoria-Geral do Estado	#	#
	Amazonas	Controladoria-Geral do Estado	Art. 105, § 17, acrescido pela Emenda Constitucional nº 129, de 2021	#
	Roraima	Controladoria-Geral do Estado	#	#
	Pará	Controladoria-Geral do Estado	#	Lei nº 10.021, de 2023
	Amapá	Controladoria-Geral do Estado	#	#
	Tocantins	Controladoria-Geral do Estado	#	#
Nordeste	Maranhão	Secretaria de Estado de Transparência e Controle	#	Lei nº 10.204, de 2015
	Piauí	Controladoria-Geral do Estado	#	#
	Ceará	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado	Art. 154, inciso XXVII, c/c art. 190-A, acrescidos pela Emenda Constitucional nº 75, de 2012	Lei Complementar nº 309, de 2023
	Rio Grande do Norte	Controladoria-Geral do Estado	Art. 107-A, § 6º, acrescido pela Emenda Constitucional nº 21, de 2020	Lei Complementar nº 638, de 2018
	Paraíba	Controladoria-Geral do Estado	#	#
	Pernambuco	Controladoria-Geral do Estado	#	#
	Alagoas	Controladoria-Geral do Estado	#	#
	Sergipe	Secretaria de Estado da Transparência e Controle	#	#
	Bahia	Auditoria-Geral do Estado	#	#
Sudeste	Minas Gerais	Controladoria-Geral do Estado	#	#
	Espírito Santo	Secretaria de Controle e Transparência	#	Lei Complementar nº 856, de 2017
	Rio de Janeiro	Controladoria-Geral do Estado	Art. 77, inciso XXX, acrescido pela Emenda Constitucional nº 68, de 2016	Lei nº 7.989, de 2018
	São Paulo	Controladoria-Geral do Estado	#	Lei Complementar nº 1.419, de 2024
Sul	Paraná	Controladoria-Geral do Estado	#	#

	Santa Catarina	Controladoria-Geral do Estado	#	#
	Rio Grande do Sul	Contadoria e Auditoria-Geral do Estado	Art. 76	Lei Complementar nº 13.451, de 2010
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	Controladoria-Geral do Estado	Art. 82, § 2º, atualizado pela Emenda Constitucional nº 72, de 2016	Lei Complementar nº 230, de 2016
	Mato Grosso	Controladoria-Geral do Estado	Art. 52, § 2º, atualizado pela Emenda Constitucional nº 74, de 2015	Lei Complementar nº 550, de 2014
	Goiás	Controladoria-Geral do Estado	#	Lei nº 20.986, de 2021
	Distrito Federal	Controladoria-Geral do Distrito Federal	Art. 2º do Ato das Disposições Transitórias	#

Legenda: sem identificação de norma (#).

**Fonte:** elaborado pelo autor, com base em pesquisa aos sítios eletrônicos locais, até o fim de 2024.

A fim de identificar os Estados-membros com normas constitucionais e estatutos legais referentes às Controladorias-Gerais, foi realizada pesquisa aos sítios eletrônicos de normas desses entes federados, promulgadas até 2024. Ademais, considerando sua natureza peculiar, com competências estaduais e municipais, incluiu-se também, apesar de possuir formalmente uma “lei orgânica”, o Distrito Federal nessa coleta, cuja síntese consta do Quadro 3.

Sopesando o risco de eventual subjetividade, cuida registrar que, por “*estatuto legal*”, a pesquisa assumiu as leis especificamente dedicadas a estabelecer a institucionalidade, o funcionamento e as atribuições da Controladoria-Geral. Assim, ressalta-se que não foram computados atos meramente executivos, leis de organização geral da administração, ou, ainda, leis que, embora versassem sobre o sistema de controle interno, não se propusessem a versar substancialmente sobre a ordenação da Controladoria-Geral, mesmo que referenciada.

#### 4.4.2 A constitucionalização das Controladorias-Gerais dos Estados

Na formação de um Estado Federal, o exercício do Poder Constituinte Originário é conferido à autoridade central, que, ao organizar, sem limitações jurídicas – *a priori* –, os alicerces de suas instituições, também delinea como poderão seus entes federados ordenarem-se no exercício de sua autonomia reconhecida (Barcellos, 2025, p. 81-87). Esses, devendo observância à Constituição da Federação, gozam, por conseguinte, de um Poder Constituinte Decorrente, pelo qual expressam sua prerrogativa de auto-organização, nos termos limitados pela prevalência daquela manifestação originária (Gonet Branco, 2021).

No Brasil, esse relacionamento de poderes pode ser visualizado na Constituição da República de 1988, que, ao inaugurar uma nova ordem política, determinou aos Estados-membros o dever de elaborarem seus próprios diplomas constitucionais, no prazo de um ano, com observância das disposições federais (art. 11, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [ADCT]) (Brasil, 1988). Ao Distrito Federal e aos Municípios, por sua vez, orientou a edição de lei orgânica, sendo que, conforme Figueiredo (2013, p. 530), apesar da controvérsia doutrinária, não exerceriam efetivamente incumbência constituinte, por serem entes federados com maiores restrições à sua auto-organização.

Não obstante, no caso do Distrito Federal, em face de sua natureza anômala, acumulando competências estaduais, o Supremo Tribunal Federal reconhece à sua lei orgânica, em muitos aspectos, “[...] força e autoridade equivalentes a um verdadeiro estatuto constitucional, podendo ser equiparada às Constituições promulgadas pelos Estados-membros [...]” (ADI 980/DF) (Brasil, 2008). Por esse motivo, sem imiscuir-se na divergência teórica, incluiu-se esse ente durante a seleção e a análise dos textos constitucionais locais, cuja síntese consta do Quadro 4.

**Quadro 4 – Órgãos de controle interno nas Constituições estaduais**

Ente	Posicionamento Temático	Macrofunções	Órgão Permanente	Carreira	Espécie Legislativa
Amazonas	Administração Pública.	Ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição.	Sim, mas sem previsão nominal.	Sim, por carreira específica.	Lei.
Ceará	Administração Pública & Controle Interno da Administração Pública.	Ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição.	Sim, mas sem previsão nominal.	Sim, por carreira específica.	Lei complementar.
Rio Grande do Norte	Orçamento.	#	Sim, mas com breve remissão geral.	#	#
Rio de Janeiro	Administração Pública.	Ouvidoria, controladoria e auditoria governamental.	Sim, mas sem previsão nominal.	Sim, por carreira específica.	Lei.
Rio Grande do Sul	Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.	#	Sim, com previsão nominal específica.	Sim, por carreira específica.	Lei.
Mato Grosso do Sul	Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.	#	Sim, com previsão nominal específica.	Sim, por carreira específica.	Lei complementar.
Mato Grosso	Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.	#	Sim, com previsão nominal específica.	#	#
Distrito Federal*	Ato das Disposições Transitórias.	Planejamento, orçamento, administração financeira, contabilidade, auditoria e patrimônio.	#	Sim, preferencialmente por carreira específica.	Lei.

Legenda: inclusão da Lei Orgânica do Distrito Federal, por sua equiparação a diploma constitucional (\*); sem identificação de previsão específica (#).

**Fonte:** elaborado pelo autor, com base nas Constituições estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal.

A maioria dos Estados-membros, na edição de seus diplomas, optou pela emulação da Constituição da República (arts. 70 e 74), de modo que o sistema de controle interno fosse previsto genericamente, sem menções a seu órgão responsável. Na redação originária, apenas três divergiram desse comportamento: Mato Grosso (1989) e Mato Grosso do Sul (1989), com menção à Auditoria-Geral do Estado e, posteriormente, após emenda, à Controladoria-Geral do

Estado; e Rio Grande do Sul (1989), com previsão do “órgão de contabilidade e auditoria-geral do Estado”, em alusão à Contadoria e Auditoria-Geral do Estado.

A Lei Orgânica do Distrito Federal (1993), por sua vez, estabeleceu ao Governador a obrigação de encaminhar, no prazo de 120 dias, projeto de lei para dispor sobre a estruturação do controle interno, compreendendo as funções de planejamento, orçamento, administração financeira, contabilidade, auditoria e patrimônio, a serem exercidas preferencialmente por servidores de carreira específica. Todavia, *a contrario sensu*, identificou-se que a consequente legislação não implicou a formação de um órgão específico, sendo que sua Controladoria-Geral seria instalada anos depois, sob outro modelo, semelhante ao federal (Distrito Federal, 2015).

Como visualizado no Quadro 3, entre os oito entes federados com previsão constitucional de órgão de controle interno, quatro realizaram-no por meio de emenda. O primeiro a fazê-lo foi o Estado do Ceará (2012), cuja inserção consistiu em uma reestruturação das disposições afetas ao assunto, com a adição não apenas de um inciso na organização da administração pública (art. 154, inciso XXVII), mas de um capítulo próprio ao controle interno (Capítulo VI, Título VI), de forma que cada Poder deveria manter órgãos de natureza permanente, cujas atividades seriam realizadas por servidores de carreira específica.

Os demais entes federados, no entanto, empregaram disposições mais discretas nas emendas. Amazonas (2021) e Rio de Janeiro (2016) escolheram, respectivamente, o acréscimo de um parágrafo e de um inciso junto ao dispositivo com normas gerais à administração pública. Por sua vez, Rio Grande do Norte (2020) fez apenas uma referência indireta à Controladoria-Geral do Estado, no rol dos órgãos responsáveis pela fiscalização de emendas orçamentárias.

Como apontado no Quadro 4, quando do posicionamento do controle interno no agrupamento da administração pública (Amazonas, Ceará e Rio de Janeiro), as redações foram similares, indicando o exercício das macrofunções de controle interno, por órgãos permanentes, estruturados em carreiras específicas, diferindo-se o Rio de Janeiro por não incorporar atividades de correição. A semelhança, todavia, parece provir de uma experiência legiferante no âmbito federal, reproduzindo, em substância, o texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, no Senado Federal<sup>1</sup>, oriunda de debates promovidos com representantes de controle interno em comissão temática, mas arquivada por falta da apreciação (Brasil, 2009).

---

<sup>1</sup> “Art. 37. [...] XXIII - As atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei.” (Brasil, 2009).

Por seu turno, as previsões constitucionais estaduais anteriores diferem-se por terem ocorrido junto ao agrupamento de Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, em suas tradicionais remissões ao sistema de controle interno. No Mato Grosso (1989, 2015) e no Mato Grosso do Sul (1989, 2016a), houve parágrafos destinados a informar que a Auditoria-Geral do Estado, órgão preexistente, atuaria no Poder Executivo, havendo posterior atualização para Controladoria-Geral. No Rio Grande do Sul (1989), porém, a situação mostrou-se ímpar, com dispositivo específico orientando a adoção de um sistema de controle interno com “organização una e integrada”, por meio de “delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes”.

Nesse ente, a “Contadoria e Auditoria-Geral do Estado” faz-se responsável por exercer o controle interno em todos os Poderes e órgãos autônomos, em um sistema unificado e sem reprodução em qualquer outro Estado-membro. Em especial, essa configuração, que destoa da premissa de ser o controle interno aquele exercido no âmbito de cada gestão individualizada, reclama ser consentânea com o disposto no art. 74 da Constituição da República, quanto à forma integrada de atuação do sistema de controle interno, mas incorpora uma interpretação controvertida do diploma federal (Conti; Carvalho, 2011; Hülsendeger, 2020; Piccini, 2022).

Em verdade, esse particular arranjo reverte-se de fatores histórico-políticos anteriores a 1988, mas inerentes ao Rio Grande do Sul, que, além de ter sido o primeiro ente a possuir um órgão de controle interno moderno – desde 1948 –, desenhara seu sistema integrado ainda na década de 1970, com um arcabouço mais desenvolvido do que o federal (Garcia, S., 2016, p. 66-79). Nesse sentido, representa verdadeiro fenômeno de manutenção da trajetória institucional, cujo singularidade alinha-se à observação quantitativa feita por Couto e Absher-Bellon (2018), acerca de ser o texto gaúcho aquele com menor semelhança ao federal. Malgrado, a despeito da divergência acerca da constitucionalidade dessa conformação estadual, em face da simetria na organização dos Poderes, até então, não houve questionamentos dessa estruturação perante o STF, de modo que, a princípio, assenta-se como integrante da autonomia daquele ente.

Outro tópico de controvérsia de simetria, mas em menor medida, apresenta-se nos Estados do Ceará (2012) e do Mato Grosso do Sul (2016a), acerca da exigência de *lei complementar* para dispor sobre os órgãos de controle interno. Trata-se de espécie legislativa exigida constitucionalmente para determinadas matérias, diferindo-se de uma lei ordinária pela exigência de quórum de maioria absoluta para sua aprovação parlamentar e, por isso, caracterizada por uma teórica maior resistência institucional (Barcellos, 2025, p. 415-416).

Considerando restringir a autonomia dos atores políticos, o STF firmou entendimento de que somente a Constituição da República pode estabelecer hipóteses de lei complementar,

excluindo, por conseguinte, essa autonomia dos entes federados (ADI 5.003/SC) (Brasil, 2019c). Em decorrência, em tese, também incide alguma divergência acerca da lidimidade das normas constitucionais daqueles Estados-membros, ao reclamarem lei complementar para a estruturação do controle interno, quando não existe esse requisito na União. Essa consideração estende-se também aos estatutos legais editados por lei complementar a partir de outros fundamentos, que não o controle interno, mas contidos apenas no texto constitucional estadual, como regime jurídico e organização administrativa. Ainda assim, dos doze estatutos identificados, oito foram editados na condição de lei complementar, conforme o Quadro 3.

A regência de uma Controladoria-Geral por lei complementar atrai maior dificuldade legiferante à modificação de seu funcionamento, requerendo um processo legislativo com elevado consenso. Por esse motivo, diz-se que tal espécie legislativa representa uma restrição a maiorias políticas eventuais, sendo reservada a assuntos sensíveis, como ao tratamento de certas organizações do Estado (Figueiredo, 2013, p. 723). Faz-se necessária, por exemplo, aos estatutos de Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Advocacias Públicas (Brasil, 1988).

Além disso, outro fator relevante na estruturação do controle interno consiste na previsão constitucional de suas atribuições serem exercidas por servidores integrantes de *carreira específica*. Conforme reproduzido no Quadro 4, trata-se de uma escolha exercida por cinco Estados-membros e, de forma preferencial, pelo Distrito Federal. Contrapondo-se a uma realidade em que, segundo o IBGE (2020a, 2020b), um terço dos Estados-membros e três quartos dos Municípios não possuía carreira específica ao controle interno até 2019, a indicação demonstra preocupação em sua profissionalização. No entanto, não deixa de expressar também um apanágio aos controladores internos, favorecendo sua distinção funcional, um anseio comum aos agentes fiscalizatórios em processos de consolidação (Arantes; Moreira, 2019).

#### ***4.4.3 Os estatutos legais das Controladoria-Geral dos Estados***

A Carta de 1967 foi o primeiro diploma constitucional a dispor sobre a necessidade de um sistema de controle interno no Poder Executivo, cuja instituição deveria ser realizada mediante lei (Brasil, 1967b). A Constituição de 1988, por sua vez, conquanto tenha ampliado essa obrigação aos demais Poderes, não estabeleceu a exigência de cumpri-la por lei (Brasil, 1988). Ainda assim, seguindo uma tradição normativa, no Poder Executivo da União, a situação veio a regular-se pela Lei nº 10.180, de 2001, tutelando o tema sob uma ótica essencialmente atrelada à auditoria governamental (Brasil, 2001c). Essa legislação, entretanto, é anterior à

Controladoria-Geral da União, órgão criado apenas em 2003, na estrutura da Presidência da República, em sucessão à Corregedoria-Geral da União, que, dois anos antes, acumulara as funções de auditoria, controladoria, ouvidoria, correição e integridade (Brasil, 2003c).

Na maioria dos Estados-membros, a situação mostra-se similar àquela da União, com a presença de legislações que, embora disciplinem o arranjo do sistema de controle interno, não se dedicam a reger a estruturação do órgão responsável por suas atividades. Nesse cenário, predomina a previsão da Controladoria-Geral junto à legislação que estabelece a organização básica do Poder Executivo, sem que haja um arcabouço normativo especializado, a exemplo do comumente visualizado em outras agências fiscalizatórias. No entanto, como indicado no Quadro 3, nos últimos anos, observa-se um movimento gradual de promulgação de estatutos legais às Controladorias-Gerais estaduais, com a pretensão de assegurar-lhes não apenas maior estabilidade institucional, em face de transições políticas no governo, mas também inibir que suas atribuições sejam desagregadas ou exercidas por profissionais externos.

Ante a impossibilidade de discorrer sobre todas as particularidades contidas nessas legislações estaduais, o Quadro 5 busca condensar os principais tópicos observados. Nesse cenário, de início, apesar de especificidades internas, ressalta-se, entre as doze Controladorias-Gerais identificadas, uma nítida convergência funcional ao referencial do IBGE (2020a, 2020b), de modo que nove exercem todas as cinco macrofunções de controle interno – auditoria, controladoria, ouvidoria, corregedoria e integridade. Apenas Rondônia (2014), Pará (2023) e Rio Grande do Sul (2010) não contemplam ouvidoria e corregedoria em seu âmbito de atuação.

**Quadro 5** – As Controladorias-Gerais dos Estados em seus estatutos legais

Ente	Macrofunções	Órgão permanente	Estrutura Organizacional	Requisitos ao Titular	Disposições de Carreira
Rondônia	Sim, salvo ouvidoria e corregedoria.	Sem correspondência.	Indicação de previsão em regulamento.	Não especificados.	Sim, mas sem previsão de prerrogativas e garantias.
Pará	Sim, salvo ouvidoria e corregedoria.	Sem correspondência.	Sim, com órgãos superiores.	Não especificados.	Sim, com previsão de prerrogativas, garantias e cargos privativos.
Maranhão	Sim, as cinco macrofunções.	Sem correspondência.	Sim, com órgãos superiores e Conselho Superior.	Não especificados.	Não, apesar de previsão de cargos privativos.

Ceará	Sim, as cinco macrofunções.	Sem correspondência.	Indicação de previsão em regulamento.	Especificados.	Sim, com previsão de prerrogativas, garantias e cargos privativos.
Rio Grande do Norte	Sim, as cinco macrofunções.	Sim, como órgão permanente.	Sim, com órgãos superiores.	Especificados.	Sim, com previsão de prerrogativas e garantias.
Espírito Santo	Sim, as cinco macrofunções.	Sim, como instituição permanente.	Sim, com órgãos superiores e Conselho Superior.	Especificados, exigida mesma formação de Auditor do Estado.	Sim, com previsão de prerrogativas, garantias e cargos privativos.
Rio de Janeiro	Sim, as cinco macrofunções.	Sim, como instituição permanente e essencial.	Sim, com órgãos superiores e Conselho Superior.	Especificados, com preferência entre os Auditores do Estado.	Sim, com previsão de prerrogativas, garantias e cargos privativos.
São Paulo	Sim, as cinco macrofunções.	Sem correspondência.	Sim, com órgãos superiores.	Não especificados.	Sim, com previsão de prerrogativas e garantias.
Rio Grande do Sul	Sim, salvo ouvidoria e corregedoria.	Sim, como instituição permanente e essencial.	Sim, com órgãos superiores e Conselho Superior.	Especificados, entre os Auditores do Estado.	Sim, com previsão de prerrogativas, garantias e cargos privativos.
Mato Grosso do Sul	Sim, as cinco macrofunções.	Sim, como instituição permanente e essencial.	Sim, com órgãos superiores e Conselho Superior.	Especificados.	Sim, com previsão de prerrogativas, garantias e cargos privativos.
Mato Grosso	Sim, as cinco macrofunções.	Sim, como instituição permanente e essencial.	Sim, com órgãos superiores e Conselho Superior.	Especificados, entre os Auditores do Estado.	Sim, mas regime funcional em outra legislação.
Goiás	Sim, as cinco macrofunções.	Sim, como órgão permanente.	Sim, com órgãos superiores e Comitê Superior.	Especificados.	Sim, com previsão de prerrogativas, garantias e cargos privativos.

**Fonte:** elaborado pelo autor, com base nos estatutos legais das Controladorias-Gerais dos Estados.

Apesar de elevada confluência de competências gerais, há particularidades conceituais nas legislações, que refletem a ausência de uma definição comum de “controle interno”, que, embora possa referir-se a diferentes atividades de supervisão no âmbito da própria organização, desenvolveu-se aprioristicamente nas atribuições de fiscalização financeira (Conti; Carvalho, 2011; Piccini, 2022). Nesse sentido, mesmo no Maranhão (2015), em São Paulo (2024) e em Goiás (2021), que possuem modelos funcionais “completos”, as macrofunções formam sistemas distintos, ambos sob coordenação central da Controladoria-Geral, mas sendo o sistema de controle interno elaborado essencialmente sob as óticas de auditoria e controladoria.

Não se trata, porém, de interpretação uniforme entre os Estados-membros com modelo “completo”. Nos outros seis entes, as macrofunções são incorporadas em uma compreensão abrangente de controle interno, mesmo quando também adotada a formação especializada de outros sistemas ou subsistemas integrantes, como estratégia de coordenação das unidades setoriais ou seccionais. Dessa forma, sem embargo de suas singularidades, mais se aproximam ao entendimento apregoado pelo Conaci (2014) e pelo IBGE (2020a, 2020b), especialmente ao englobarem ouvidoria, corregedoria e integridade como atividades de controle interno.

Além da manutenção de um rol perene de competências, os estatutos expressam ainda aflição com a própria preservação da Controladoria-Geral. Na forma do Quadro 5, em sete legislações, consta menção explícita acerca da natureza permanente do órgão, sendo que, em quatro, sua essencialidade ao funcionamento da administração pública ou do Estado. Nesse aspecto, as fórmulas redacionais utilizadas emulam o tratamento conferido pela Constituição da República a outras repartições da rede de *accountability*, a exemplo da Polícia Federal, descrita como órgão permanente (art. 144, § 1º), bem como do Ministério Público (art. 127) e da Defensoria Pública (art. 134), como instituições permanentes e essenciais (Brasil, 1988).

Em específico, a escolha do Espírito Santo (2017), do Rio de Janeiro (2018), do Rio Grande do Sul (2010), do Mato Grosso (2014) e do Mato Grosso do Sul (2016b), em favor da denominação “instituição”, espelha menções constitucionalmente feitas aos atores judiciários, que obtiveram particular consagração de prerrogativas durante a redemocratização (Avritzer; Marona, 2017). Nesse semblante, o uso do termo “instituição”, em ambos os casos, à luz da teoria institucional, não deixa de reproduzir um anseio em atribuir a essas organizações, enquanto estruturas orientadas a propósitos coletivos delimitados, uma identificação junto às próprias convenções estáveis e reconhecidas por moldarem as relações sociais (Peci, 2006; Meyer, J.; Rowan, 1977). No contexto, o funcionamento do Estado Democrático de Direito.

O interesse de conferir equânime relevância aos arranjos de controle interno reitera-se na estruturação contemplada nos estatutos legais apreciados. Ressalvado o Rio Grande do Sul (2010), que se localiza na Secretaria de Fazenda, todos os demais entes vinculam-se diretamente ao Governador, enquanto autoridade máxima do Poder Executivo. Ainda assim, à exceção de Rondônia (2014) e do Ceará (2023), que, embora versem sobre a institucionalidade da Controladoria-Geral, atribuem a ato infralegal sua organização básica, os demais entes fixam, em diferentes graus, seus órgãos superiores, aqueles incumbidos de macrofunções de controle interno e posicionados junto ao Controlador-Geral, expressando maior imposição de parâmetros à autoridade unilateral do Governador sobre a configuração da repartição.

Nesses desenhos, há algumas semelhanças gerais. Nos Estados do Maranhão (2015), do Rio Grande do Norte (2018), do Rio de Janeiro (2018), de São Paulo (2024) e de Mato Grosso do Sul (2016b), por exemplo, encontram-se presentes órgãos superiores de Auditoria-Geral, Corregedoria-Geral e Ouvidoria-Geral do Estado, indicando algum consenso sobre a estrutura primária das Controladorias-Gerais. Todavia, em vários estatutos, realça-se a replicação de órgão colegiado também constante nas leis nacionais do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Polícia Civil (Brasil, 1993, 1994b, 2023f): o Conselho Superior.

A despeito da ausência de diretriz comum acerca de designação, composição e competências dos Conselhos Superiores das Controladorias-Gerais, os estatutos compartilham características importantes. Nos Estados do Espírito Santo (2017), do Rio de Janeiro (2018), de Mato Grosso (2014), de Mato Grosso do Sul (2016b) e do Rio Grande do Sul (2010), são colegiados posicionados na alta hierarquia do órgão e presididos pelo Controlador-Geral, com atribuições de acompanhamento funcional dos servidores efetivos e de uniformização de entendimentos técnicos de controle interno. O Estado do Maranhão (2015), à sua vez, apesar de também exercer incumbências funcionais, difere-se por seu Conselho Superior localizar-se no segundo grau hierárquico, com encargos sobretudo referentes às atividades da Auditoria-Geral. Em outra senda, cuida registrar que Goiás (2021), embora não possua um órgão semelhante àqueles citados, detém um “Comitê Superior”, com atividades essencialmente de coordenação e supervisão das atividades de auditoria e correição.

Apesar de suas composições serem bastante diversas, todos os Conselhos Superiores são majoritariamente integrados pelos controladores internos, sendo, à exceção de Mato Grosso do Sul (2016b), assegurada a presença daqueles eleitos por seus pares. No Espírito Santo (2017), os eleitos, inclusive, são a maioria do Conselho, enquanto no Rio de Janeiro (2018) são-no em igual número aos natos. Por sua vez, em Mato Grosso (2014) e no Rio Grande do Sul (2010), a diferença numérica dá-se apenas pela presidência nata do Controlador-Geral.

Essa disposição dos Conselhos Superiores ratifica o estatuto legal da Controladoria-Geral como instrumento de fortalecimento não apenas do órgão, mas também da autoridade dos controladores internos em sua direção. A possibilidade de ocupação de espaços de liderança, independentemente de vontades exteriores, demonstra essa dúplici finalidade, ao contribuir para que a agenda e o comportamento da organização repliquem os anseios de seus integrantes, ou, ao menos, de seus grupos dominantes (Viegas, 2022).

Esse processo também compreende a restrição de acesso às posições de direção da Controladoria-Geral, o que se visualiza na maioria dos estatutos, como mostra o Quadro 5. Conquanto não haja homogeneidade entre as legislações analisadas, a limitação costuma

aumentar à medida em que os graus hierárquicos são reduzidos. Mesmo assim, pode ser observada sobre a própria escolha do Controlador-Geral, autoridade máxima do órgão.

Nos Estados do Ceará (2023), do Rio Grande do Norte (2018) e do Espírito Santo (2017), exige-se ao Controlador-Geral, por exemplo, formação acadêmica superior compatível, além de sua reputação ilibada. No Rio de Janeiro (2018) e em Goiás (2021), requerem-se ainda dez anos de experiência profissional, sendo que o primeiro estabelece uma preferência aos controladores internos. No Mato Grosso do Sul (2016b), há a idade mínima de 35 anos. No Rio Grande do Sul (2010) e em Mato Grosso (2014), o cargo é privativo dos controladores internos, sendo que o primeiro ainda reclama formação contábil e oito anos de exercício no órgão.

A partir do segundo grau hierárquico, posto que as diferenças entre os entes permaneçam salientes, ampliam-se as restrições a agentes externos. No Maranhão (2015) e em Mato Grosso do Sul (2016b), por exemplo, consta que o posto de Auditor-Geral será ocupado por controlador interno. No Ceará (2023) e no Espírito Santo (2017), o segundo escalão é privativo dos controladores internos, apesar de haver permissão excepcional para ocupação por outros profissionais. No Pará (2023), os titulares de órgãos de direção técnica subordinados ao Controlador-Geral devem ser, necessariamente, controladores internos, ao tempo que, no Rio de Janeiro (2018), mesma obrigação ocorre ao Subcontrolador-Geral, ao Auditor-Geral, ao Corregedor-Geral e ao Ouvidor-Geral. No Rio Grande do Sul (2010) e em Goiás (2021), por sua vez, existem privatividades em diversas unidades da Controladoria-Geral.

Assim como em outras repartições, esse movimento demonstra uma busca pelo insulamento técnico-burocrático como preceito para autonomia operacional, redução de ingerências externas e aumento da coesão interna (Schapiro, 2024). Nessa senda, a interferência política, ou seu mero risco, mostra-se elemento central no discurso de vários órgãos públicos, pelo qual reclamam maiores instrumentos de autodeterminação institucional, alegando deles necessitarem para efetiva tutela do interesse público (Mazzei *et al.*, 2015).

Além da restrição de cargos, a relevância do aspecto funcional manifesta-se na presença de normas específicas a tutelarem os controladores internos. Embora muitos entes tenham legislações dedicadas apenas a disporem sobre suas carreiras, os estatutos das Controladorias-Gerais costumam contemplar, em diferentes medidas, prerrogativas e garantias funcionais necessárias ao cumprimento de suas atribuições, sobretudo atribuindo o livre acesso às dependências e aos documentos sujeitos ao controle interno. No caso do Espírito Santo (2017), do Rio de Janeiro (2018), do Rio Grande do Sul (2010) e de Goiás (2021), consta ainda a possibilidade de auxílio de autoridades públicas, inclusive policiais, quando necessário.

Nestes entes, existem também normas acerca da “independência” intelectual e profissional dos controladores internos, incluindo imunidade quanto às suas manifestações técnicas. Ressalva-se o Rio Grande do Sul (2010), que, em seu estatuto, refere-se especificamente a uma “autonomia funcional” desses agentes. Sendo a auditoria interna, incumbência clássica do sistema de controle interno, uma atividade conceitualmente caracterizada por atributos de “independência” e “objetividade” (Savčuk, 2007), os dispositivos reiteram, assim, a legitimidade de suas atribuições fiscalizatórias no âmbito da própria gestão.

Cuida ressaltar que os dispositivos não se aprofundam como uma “independência funcional”, como atribuída aos membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, a fim de que atuem conforme sua livre convicção quanto à ordem jurídica (Brasil, 1988; Arantes; Moreira, 2019; Sampaio, 2022). Em outra medida, a prerrogativa dos controladores internos, como inerente à função institucional, corresponde a uma independência do posicionamento técnico, aproximando-se mais, observadas as particularidades, daquela reclamada pelos advogados públicos, no controle de juridicidade de atos administrativos (Mazzei *et al.*, 2015). Inclusive, nos Estados do Maranhão (2015), do Espírito Santo (2017), do Rio de Janeiro (2018), do Rio Grande do Sul (2010), de Mato Grosso (2014) e de Mato Grosso do Sul (2016b), os controladores internos são denominados “Auditores do Estado”, em nítida pretensão de apresentarem-se, em relevância e importância, equiparados aos “Procuradores do Estado”.

#### **4.5 Considerações finais**

Sem embargo das atribuições gradualmente conferidas ao controle interno desde a década de 1960, o ordenamento brasileiro não se dedicou, até então, a disciplinar, de modo uniforme, sua organização ou seu funcionamento (Piccini, 2022). Mesmo a Constituição de 1988, responsável por considerável reformulação da rede nacional de *accountability* durante o processo de transição democrática, não enfrentou essa lacuna. Ao contrário, tornou-a mais latente, ao expandir a obrigação da implementação do sistema de controle interno, de forma integrada, a todos os Poderes, mas sem exigir uma lei regulamentadora comum (Brasil, 1988).

Perante esse lapso, o grande símbolo no desenvolvimento de estruturas especializadas de coordenação e supervisão do sistema de controle interno seria observado na instalação da Controladoria-Geral da União, entre 2001 e 2003, no âmbito do Poder Executivo federal (Brasil, 2003c). A organização, vinculada à Presidência da República, não apenas sucedeu a manutenção de uma simples secretaria no Ministério da Fazenda, em favor de um órgão na alta

hierarquia, mas também congregou distintas iniciativas de fiscalização e monitoramento em uma repartição central (Aranha; Filgueiras, 2016). Nessa senda, apesar da carência de uma definição uníssona sobre a ordenação de um “sistema de controle interno”, correspondeu a uma aproximação quanto ao ideal de atividades coerentemente articuladas sob o acompanhamento de um órgão permanente, autônomo e capaz de assessorar a cúpula da gestão (Conti; Carvalho, 2011).

Nessa qualidade, com ampla atuação em pautas de interesse público, a CGU consagrou-se como uma das principais agências de *accountability* do país, aprofundando, ao longo de duas décadas, seu rol de competências (Santos, 2023), enquanto se tornava referência aos demais entes federados (Cruz *et al.*, 2014). Contudo, nesse ínterim, o órgão também enfrentaria certa estagnação quanto à sua institucionalidade, sujeitando-se a intercorrências durante transições presidenciais, que, por vezes, ameaçaram sua continuidade (Menezes, 2018), bem como convivendo com a falta de reformulação da legislação preexistente do sistema de controle interno (Brasil, 2001c), de garantia de sua previsão constitucional e de sua regência por estatuto específico, a exemplo do visualizado em demais atores da rede fiscalizatória desenhada durante a redemocratização (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009; Avritzer; Marona, 2017; Arantes; Moreira, 2019).

Considerando a influência da CGU na conformação de demais órgãos de controle interno, em um isomorfismo na estrutura federativa brasileira (Zucolotto, 2022), ainda que sem uniformidade (Cruz *et al.*, 2014; Conaci, 2014; Cunha; Callado, 2019; Angeli; Silva; Santos, 2020; IBGE, 2020a, 2020b; Bona, 2021), caberia depreender que a letargia no desenvolvimento institucional da agência federal representasse um hiato significativo para iniciativas de entes subnacionais que pleiteassem o aperfeiçoamento de suas repartições congêneres. Ocorre que, mesmo na ausência de um regramento coercitivo comum (Piccini, 2022), supõe-se algum mimetismo em relação à União, sobremaneira pela premissa da reprodução dos mitos institucionais como aspecto essencial na formação de legitimidade organizacional (Meyer, J.; Rowan, 1977). É que na incerteza espelhar organizações triunfantes consiste em uma estratégia com potencial (DiMaggio; Powell, 1983).

No entanto, quando o principal paradigma deixa de exarar essa qualidade, não se pode descartar que mudanças aconteçam, inclusive com outros referenciais. Diante disso, este artigo buscou examinar como certos Estados-membros, entes federados com arranjo fiscalizatório semelhante ao federal, enfrentaram a ausência de normas de caráter compulsivo ou representativo no âmbito nacional, quando se propuseram a inovar e instituir maior arcabouço

normativo às suas Controladorias-Gerais, por meio de normas constitucionais e estatutos legais específicos.

Nesse percurso, posto que reconhecidas as singularidades de cada ente federado, um certo isomorfismo manteve-se cognoscível na análise, em características compartilhadas entre Controladorias-Gerais e entre outros órgãos fiscalizatórios. Nas Constituições estaduais, fez-se, por exemplo, na emulação de dispositivos de projetos legislativos nacionais anteriores. E, nos estatutos, de forma mais perceptível, na adoção de institutos referentes a outras repartições integrantes da rede de *accountability*, como os Conselhos Superiores, e na tendência de restrição de cargos a agentes externos, de ampliação de prerrogativas e de fixação de estruturas permanentes, em um anseio por maior autonomia e isonomia institucional entre outras burocracias de controle.

Notadamente, o estudo possui limitações inerentes à sua abordagem exploratória e documental-normativa, não alcançando as granularidades do comportamento organizacional no mundo fático. Entretanto, a partir de uma perspectiva estadual, realça-se como uma primeira tentativa de descrever como as Controladorias-Gerais vêm paulatinamente buscando uma institucionalidade própria, à míngua de um diploma que regule nacionalmente sua estruturação, discorrendo, portanto, sobre um dos poucos exemplos de organização político-administrativa que não foi imposto verticalmente no país (Souza, 2005; Couto; Absher-Bellon, 2018).

Pretende-se, nesse sentido, estimular maior atenção acadêmica a essas repartições, que, apenas recentemente, despontam em seus processos de maturação institucional, quando comparadas àquelas integrantes da rede fiscalizatória proveniente da redemocratização. O Quadro 3 demonstra essa qualidade, sendo que, dos doze estatutos apreciados, onze foram aprovados na última década (2014-2024). Desse modo, averiguar os modelos adotados é somente um princípio, incentivando não apenas o acompanhamento de novos arranjos em intervalos temporais, entes federados e Poderes distintos, mas também a expansão da análise para outros aspectos das Controladorias-Gerais, como carreiras, capacidades organizacionais, fenômenos políticos e outras particularidades.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante esta Dissertação, a Controladoria-Geral da União (CGU) foi tomada a partir de uma preocupação essencialmente institucional, que se orientou a compreender a inserção da jovem organização entre os principais e tradicionais atores de *accountability* do país (Aranha; Filgueiras, 2016). Nesses termos, por meio de uma coletânea de três artigos, autônomos, mas conectados, despendeu-se uma particular atenção a analisar o acerto responsável por sustentar o órgão, que, dada sua relevância, não apenas incentivou a formação de repartições congêneres nos entes subnacionais, posto que sem plena homogeneidade (Cruz *et al.*, 2014; Bona, 2021), mas que também se projetou internacionalmente (Meyer-Pflug; Oliveira, 2009).

A seleção dos enfoques de cada artigo, como apontado na introdução desta Dissertação, não foi ocasional, tendo, como pretensão, que cada um agregasse ao conjunto do trabalho por uma perspectiva própria, embora interrelacionada. Assim, no primeiro texto, ocupou-se de um revisitar a qualidade inovadora atribuída à formação da Controladoria-Geral da União (Cruz *et al.*, 2014; Aranha; Filgueiras, 2016), a partir de uma análise comparativa entre os movimentos de evolução institucional nos arranjos de controle interno. Por intermédio do referencial teórico de mudança incremental, especificamente Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), examinou-se o período de desenvolvimento do sistema de controle interno do Poder Executivo federal, desde quando o termo “controle interno” vem a ser utilizado na legislação, em 1964, até a estabilização do regramento-base de seu sistema em 2001; e, em face desse contínuo deslocamento (*displacement*) de instituições, apontou-se a contradição com o comportamento de estratificação (*layering*) adotado alguns meses depois naquele ano, quando estabelecida a Corregedoria-Geral da União, convertida, em 2003, na Controladoria-Geral da União, mas sem uma reestruturação do arranjo preexistente (Brasil, 1964, 2001c, 2001d, 2003b, 2003c).

Como artigo exordial, dedicou-se, por conseguinte, a confrontar a extensão do progresso institucional atribuído à criação da CGU com a ausência da reformulação do sistema de controle interno, mesmo após a superveniência de uma compreensão mais abrangente quanto a seu órgão central, indo além da auditoria e da fiscalização, para incorporar atividades de correição, ouvidoria, transparência e anticorrupção (Cruz *et al.*, 2014; Praça; Taylor, 2014; Reis, 2017; Santos, 2023). Para fazer sequência àquele artigo, entendeu-se apropriado, desse modo, ampliar o contexto da discussão, em termos espaciais e temporais, para tratar das contribuições que viriam da Controladoria-Geral da União à governança democrática brasileira, adotando-se o referencial das agências anticorrupção, que compreendem um gênero de organizações públicas

globalmente conhecidas por sua orientação ao enfrentamento da corrupção por um conjunto de mecanismos especialmente estruturados para tanto (Bautista-Beauchesne, 2022).

Sem embargo de posicionamentos contrários à classificação da CGU como uma agência anticorrupção *stricto sensu*, em razão de fatores relacionados à sua independência e à sua especialização (Ferreira; Fornasier, 2015; Oliveira, G.; Sousa, 2017), o segundo artigo, além de incluir uma revisão da literatura sobre experiências no uso dessas organizações no mundo, veio a esmerar-se pelas ações que colocariam a CGU, como referido por Machado e Paschoal (2016), na posição de “pivô” do controle da corrupção no setor público federal. Na oportunidade, a falta de identificação do órgão com os exemplares clássicos de agências com notável autoridade de supressão criminal, tais como o *Corrupt Practices Investigation Branch*, em Singapura, e a *Independent Commission Against Corruption*, em Hong Kong (Doig; Watt; Williams, 2006), antes de eliminar o debate, deu-lhe, assim, o tom. E, ante considerações de frustração nas tentativas de internalização espelhada desses modelos em outros países (Sousa, 2010; Sakib, 2020), pôde-se destacar a importância do aspecto local em seus desenhos institucionais, o que, mais recentemente, inclusive, estaria a suscitar a valorização das “agências de vigilância” (*watchdogs*), com foco na prevenção e na detecção de irregularidades (Kuris, 2015).

Com esses termos, na ocasião, elaborou-se a posição de pertencer a Controladoria-Geral da União, por sua contínua orientação de congregar esforços no aprimoramento da gestão e no controle de desvios (Reis, 2017), ao leque de tais agências *watchdog*. Contudo, fez-se também coro às críticas referentes às omissões em seu aperfeiçoamento institucional, salientando-se que não só as agências de aplicação coercitiva da lei necessitam de “independência” e “recursos” para sua atuação (art. 36), mas ainda aquelas preventivas (art. 6º), conforme a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, com a qual o Brasil (2006c) comprometeu-se.

A temática do terceiro artigo, nesse encadeamento, pretendeu expor como a estagnação no modelo da CGU, como mencionado no primeiro e no segundo textos, faz-se realçada diante de reformas institucionais recentemente observadas em certas Controladorias-Gerais nos entes subnacionais. Além de uma breve exposição acerca dos principais atores que compõem a rede de *accountability* no Brasil, a qual foi amplamente reordenada na redemocratização (Filgueiras, 2018), o que, por si só, já seria capaz de apontar lacunas na CGU, enquanto proveniente de um período subsequente, partiu-se para averiguar como alguns Estados-membros, entes com maior similitude ao arranjo fiscalizatório da União, vêm avançando no tema e superando a iniciativa federal. Nessa seara, atravessando a histórica concentração de autoridade normativa existente no federalismo brasileiro, pelo qual os entes federados organizam-se com vistas do regramento federal (Figueiredo, 2013, p. 484-491; Oliveira, B., 2018), como percebido em seus próprios

diplomas constitucionais (Couto; Absher-Bellon, 2018), pôde-se explorar um dos poucos casos em que o órgão fiscalizatório não é disciplinado na Constituição da República (Brasil, 1988).

Nesse esforço, foram analisados oito entes estaduais – incluído o Distrito Federal, por sua equiparação constitucional – com menções constitucionais ao órgão de controle interno e doze com estatutos legais específicos ao órgão de controle interno. Durante o exame, o empenho por consolidação institucional mostrou-se notório, com indicação do caráter permanente da organização, da especificidade de suas carreiras e de restrição do acesso externo a seus cargos como elementos recorrentes. O estudo, desse aspecto, posto que não deixasse de somar-se a outras análises de diligência corporativa de atores fiscalizatórios por afirmação institucional (Arantes; Moreira, 2019) ou espaços de poder (Viegas, 2022), evidenciou certo deslocamento da vanguarda atribuída à Controladoria-Geral da União, nos arranjos governamentais de controle interno (Aranha; Filgueiras, 2016), para outras Controladorias-Gerais, na esfera subnacional, com movimentos orientados a suprir localmente as deficiências da Constituição da República, que não contempla, até então, determinação de alguma simetria federativa, a exemplo do visualizado para Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Polícias Cíveis (Brasil, 1988).

Não significa afirmar que, na União, tais propostas não tenham ocorrido, posto que ainda infrutíferas. A primeira delas, inclusive, foi anterior à Controladoria-Geral da União, quando o Deputado Augusto Nardes (PP-RS), na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 460, de 1997, sugeriu a criação de um órgão com essa mesma designação, mas sob um desenho bastante próprio. Com um caráter inédito, a PEC nº 460, de 1997, propunha a instituição de um unificado “Sistema de Controle Interno da Administração Pública da União”, sob a coordenação daquela Controladoria-Geral, havendo em cada Poder a manutenção de órgãos setoriais e seccionais (Brasil, 1997). O órgão, ademais, teria autonomia funcional, administrativa e orçamentária, gozando seus membros das mesmas garantias do Ministério Público, um modelo que se estenderia pelos demais entes federativos. A proposta, nessa linha, inspirava-se nos recentes avanços institucionais visualizados pelo Ministério Público com a redemocratização, que lhe atribuiu independência e a missão de zelar pelo bom exercício dos Poderes, enquanto “*fiscal da ordem jurídica*” (Godinho, 2015), para indicar uma espécie de “*fiscal da ordem administrativa*”. Não somente, prestigiava o modelo de controle interno adotado no ente representado pelo deputado, o Estado do Rio Grande do Sul (1989), cujo texto constitucional atribuiu-lhe uma organização una, com delegações da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado junto às unidades administrativas de cada Poder, um arranjo anterior à própria redemocratização (Garcia, S., 2016, p. 66-79), o qual, apesar de suscitar controvérsias aos preceitos da separação dos Poderes, persiste sem contestações (Piccini, 2022). No entanto, em razão de seu conteúdo

um tanto “revolucionário” ao arcabouço federal, a PEC nº 460, de 1997, acabou recebendo parecer de inadmissibilidade por seu relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, ao argumento de uma suposta violação à autonomia de cada Poder, e, antes de ser apreciada no colegiado, foi arquivada ao final da legislatura (Brasil, 1997).

Também na Câmara dos Deputados, a segunda tentativa de incluir o órgão de controle interno na Constituição ocorreu, mas, dessa vez, após a superveniência da CGU, por meio da PEC nº 553, de 2006, do Deputado Rodrigo Maia (PFL-RJ). A proposta previa um reordenamento completo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, agregando-lhe os subsistemas de administração financeira, de orçamento e de contabilidade e auditoria; este último, sob a responsabilidade da Controladoria-Geral, que, ao mesmo tempo, seria órgão central de um “Sistema Integrado de Fiscalização Financeira, Contabilidade e Auditoria”. A PEC nº 553, de 2006, embora sugerisse restaurar a aglomeração das atividades de contabilidade e auditoria, tensionava sobremaneira por alguns avanços importantes, como a aposição de requisitos ao Controlador-Geral e a absorção das unidades e assessorias de controle interno à estrutura daquela Controladoria-Geral. Entretanto, após seu apensamento à PEC nº 460, de 1997, a proposta veio a ser arquivada por arrastamento (Brasil, 2006a).

Alguns anos após, outro esforço para constitucionalizar a Controladoria-Geral da União aconteceria com a PEC nº 144, de 2015, do Senador Paulo Bauer (PSDB/SC), que, diante de riscos políticos de enfraquecimento das atividades da CGU, recomendou a transformação do órgão em entidade autárquica, vinculada à Presidência da República e dotada de autonomia administrativa e financeira, sob organização prevista em lei complementar. A proposta assegurava à CGU uma estrutura colegiada, com cinco diretores detentores de mandato e cuja maioria seria composta por integrantes de carreira, e mencionava, além de sua função de auditoria e fiscalização, aquelas de correição, anticorrupção, ouvidoria, transparência pública e controle social. Nada obstante, o projeto, que visava a estender-se por simetria aos demais entes federativos, também não foi apreciado, sendo arquivado ao fim da legislatura (Brasil, 2015).

Entrementes, conquanto não tratasse nominalmente da Controladoria-Geral da União, faz-se também digna de nota a PEC nº 45, de 2009, do Senador Renato Casagrande (PSB/ES), que, com uma sugestão sintética de adicionar um novo inciso ao art. 37 da Constituição, quanto à administração pública, pretendia reformar o sistema de controle interno de todos os Poderes e entes federados, incorporando-lhe expressamente as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria e correição, a serem exercidas em órgãos permanentes. Assim, mesmo sem citar a CGU, a proposta projetava a manutenção e a expansão federativa de seu modelo e, embora não tenha sido posta à votação, sendo arquivada ao término da legislatura (Brasil, 2009), tal como

os demais movimentos legislativos citados, seu conteúdo foi parcialmente replicado em alguns entes estaduais, conforme identificou o terceiro artigo desta Dissertação no exame dos diplomas constitucionais do Ceará (2012), do Rio de Janeiro (2016) e do Amazonas (2021).

A Presidência da República, saliente-se, conquanto tenha uma função determinante na pauta legislativa (Freitas, 2016), nunca apresentou uma proposta de emenda constitucional para tratar sobre a Controladoria-Geral da União. Também não o fez em favor de uma lei orgânica, mesmo quando o órgão chegou a elaborar um anteprojeto, já adotando a posição de o sistema de controle interno abranger a auditoria, a correição e a ouvidoria como subsistemas e buscando, se possível, a transformação das Secretarias de Controle Interno (CISSET), órgãos de auditoria interna, na Presidência, na Advocacia-Geral da União e nos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, em Assessorias Especiais de Controle Interno (AECI), órgãos de assessoramento, como ocorre nos demais Ministérios, sob a supervisão da CGU (Brasil, 2010a).

Há décadas, a manutenção dessas CISSETs consiste em uma das maiores controvérsias do sistema de controle interno do Poder Executivo federal, ao terem sido excetuadas da fiscalização exercida pelo órgão central, na forma do art. 22, § 1º, da Lei nº 10.180, de 2001 (Brasil, 2001c). Durante as reformas empreendidas após a promulgação da Constituição de 1988, como narrado no primeiro artigo da Dissertação, vigorou uma nova onda de recentralização das atividades de auditoria enquanto medida de governança, eliminando o risco de ingerência relacionado à subordinação *ad nutum* dos auditores aos próprios fiscalizados, conforme reconheceu a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Orçamento, entre 1993 e 1994 (Brasil, 1994a). Como decorrência, elas foram, ao final, substituídas pela presença de Assessorias Especiais de Controle Interno, que, desprovidas de competências fiscalizatórias, atuavam como suporte técnico aos Ministros de Estado, cabendo a auditoria, por sua vez, a uma estrutura apartada (Brasil, 2000b). Nesse contexto, a continuidade daquelas CISSETs não deixa de representar resquício de um passado não superado com a ascensão da Controladoria-Geral da União, sendo um arranjo que, desde o princípio, já era passível de críticas.

Essas Secretarias de Controle Interno, alheias à CGU, porém, não são a única deficiência decorrente da latência para uma reestruturação do arranjo de controle interno. A necessidade de estabilização da figura da Controladoria-Geral da União, como órgão permanente, mostra-se como a mais premente, ante um temor contínuo, ocasionalmente acentuado, de rebaixamento hierárquico ou de desagregação de suas atividades entre diferentes repartições (Gomes; Benini, 2016). O risco de extinção da CGU tornou-se particularmente palatável quando, em 2016, após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff (2010-2016), o Presidente Michel Temer (2016-2018) editou uma medida provisória redesignando a CGU para “Ministério da Transparência,

Fiscalização e Controle”, com várias reações políticas e sociais contrárias; e, em poucos meses, reagindo a esse movimento, o órgão sofreria novas renomeações para “Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União” e “Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União” (Menezes, 2018). Pouco tempo depois, durante a transição à Presidência de Jair Bolsonaro (2018-2022), o risco de extinção ou de redesignação da CGU, embora não concretizado, também gerou forte apreensão, perante a cogitação de incorporação de suas competências pelo Ministério da Justiça (Coutinho, 2018).

A previsão constitucional da Controladoria-Geral da União e sua organização mediante estatuto próprio, inclusive com requisitos para designação de seu titular, a exemplo de algumas Controladorias-Gerais subnacionais, como apreendido no terceiro artigo desta Dissertação, aparenta ser, nesse sentido, uma medida importante para apaziguar o risco de o órgão, após um histórico de contribuições significativas, ser deteriorado por uma maioria parlamentar eventual. No entanto, a fim de sua efetiva consolidação na rede de *accountability*, importaria dotar-lhe ainda dos recursos necessários à sua missão, na condição de verdadeira agência anticorrupção, seguindo as orientações da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Brasil (2006c) há quase duas décadas. Nesse quesito, todavia, mostra-se forçoso registrar que, mesmo em 2024, estaria sendo noticiada a falta de recursos da CGU para arcar com despesas cotidianas, embaraçando a realização de fiscalizações *in loco* e a manutenção de serviços administrativos básicos, como ar-condicionado ou telefone (Grandi, 2024). Em face dessas ocorrências, é que alguns entes federados, nos últimos anos, estabeleceram fundos específicos para reservar recursos a suas Controladorias-Gerais, como o Estado do Rio de Janeiro (2018) e o Distrito Federal (2021), uma iniciativa que, como outras, não foi acompanhada pela União.

Essas considerações, que permearam os artigos desta Dissertação, permitem indicar que ainda estaria a Controladoria-Geral da União em um incipiente, posto que franco, processo de amadurecimento institucional. O firmamento de sua estrutura, de sua carreira, de suas funções e de seu “macrossistema de controle interno”, pelo qual acumula atribuições de supervisão de diversas matérias de *accountability* na administração pública federal, como auditoria, correição, ouvidoria, transparência e integridade, moldando-lhe o caráter disruptivo (Praça; Taylor, 2014; Aranha; Filgueiras, 2016; Reis, 2017), representa uma diretriz mandamental, mas que pende de concretização. Por esse motivo, entende-se tratar-se de um tema que seguirá possibilitando novas pesquisas, que, inclusive, terão o potencial de agregar na prática a essa trajetória.

Conquanto esta Dissertação tenha pretendido oferecer uma contribuição para tanto, é notório que mais análises são necessárias e recomendadas, especialmente em perspectivas comparadas, seja entre entes federados, países ou outros órgãos fiscalizatórios. É exemplo o

exame dos corpos funcionais de controle interno em face de outras burocracias, assim como o estudo das Controladorias-Gerais nos entes municipais, sopesando não apenas suas estruturas enxutas, mas ainda a discussão sobre a manutenção de um sistema de controle interno único, com atuação em todos os Poderes (Hülsendeger, 2020). Em sintonia, a apreciação de reformas dos controles internos em outros Poderes, a exemplo da criação da Controladoria-Geral da Assembleia do Estado de São Paulo (2019), e de modelos estrangeiros de controle interno, como a histórica *Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE), na Espanha (2003), também despertam interesse e podem enriquecer a literatura existente. Nesse sentido, mesmo após a conclusão desta Dissertação, tem-se que sua premissa inicial permanece válida: as Controladorias-Gerais representam um domínio com grande potencial para a pesquisa acadêmica, da qual podem se beneficiar, estando em um momento especialmente dinâmico de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDULRAUF, L. A. Using specialised anti-corruption agencies to combat pervasive corruption in Nigeria: a critical review of the ICPC and EFCC. **African Journal of Legal Studies**, v. 12, n. 3-4, p. 215-241, 2020. <https://doi.org/10.1163/17087384-12340050>.
- AHMAD, A. K.; WHITEHOUSE, G.; HEAD, B.; KHAN, M. A. Addressing corruption in post-Soeharto Indonesia: the role of the Corruption Eradication Commission. **Journal of Contemporary Asia**, v. 50, n. 1, p. 125-143, 2020. <https://doi.org/10.1080/00472336.2018.1552983>.
- ALESINA, A.; GIULIANO, P. Culture and institutions. **Journal of Economic Literature**, v. 53, n. 4, p. 898-944, 2015. <http://dx.doi.org/10.1257/jel.53.4.898>.
- ALONSO, A. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. *In*: ABDAL, A.; OLIVEIRA, M. C. V.; GHEZZI, D. R.; SANTOS JÚNIOR, J. (Org.). **Métodos de pesquisa em ciências sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo; CEBRAP, 2016. p. 8-23.
- AMAZONAS. Constituição do Estado (1989). **Emenda Constitucional nº 129, de 16 de dezembro de 2021**. Inclui o inciso IX no artigo 95 e o § 17 no artigo 105, todos da Constituição do Estado do Amazonas [...]. Manaus, 2021. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/norma/11899>. Acesso em: 2 jan. 2025.
- ANGELI, A. E.; SILVA, J. W. G.; SANTOS, R. A. As controladorias municipais em perspectiva analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas. **Revista da CGU**, v. 12, n. 21, p. 23-44, 2020. <http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.171>.
- ANKAMAH, S. S. Why do “teeth” need “voice”? The case of anti-corruption agencies in three Australian states. **Australian Journal of Public Administration**, v. 78, n. 4, p. 481-496, 2021. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12374>.
- ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília: ENAP, 2016.
- ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019. <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>.
- ARATO, A. Representação, soberania popular e accountability. Tradução de Heloísa Buarque Almeida. **Lua Nova**, n. 55-56, p. 85-103, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000100004>.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>.

ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos – Centro de Estudos da Metrópole**, v. 95, p. 39-57, 2013.  
<https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000100003>.

AVRITZER, L.; MARONA, M. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017.  
<https://doi.org/10.1590/001152582017123>.

AWOPEJU, A. Jurisdictional issues, influence and the operations of anti-corruption agencies in Nigeria. **Balkan Social Science Review**, v. 23, n. 23, p. 49-67, 2024.  
<https://doi.org/10.46763/BSSR242323049a>.

BABBIE, E. **The practice of social research**. 13. ed. Toronto: Cengage Learning, 2013.

BALBE, R. S. **O resultado da atuação controle interno no contexto da administração pública federal brasileira**. 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2010. Disponível em:  
<https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/967>. Acesso em: 29 ago. 2024.

BARCELLOS, A. P. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

BAUTISTA-BEAUCHESNE, N. Building anti-corruption agency collaboration and reputation: hanging together or separately hanged. **Regulation & Governance**, v. 16, n. 4, p. 1399-1419, 2022. <https://doi.org/10.1111/rego.12433>.

BAUTISTA-BEAUCHESNE, N. Crafting anti-corruption agencies' bureaucratic reputation: an uphill battle. **Crime, Law and Social Change**, v. 75, n. 4, p. 327-329, 2021.  
<https://doi.org/10.1007/s10611-020-09928-9>.

BECHARA, G. N.; RODRIGUES, H. W. Ditadura militar, atos institucionais e Poder Judiciário. **Justiça do Direito**, v. 29, n. 3, p. 587-605, 2015.  
<https://dx.doi.org/10.5335/rjd.v29i3.561>.

BEUREN, I. M.; ZONATTO, V. C. S. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, p. 1135-1164, 2014. <https://doi.org/10.1590/0034-76121527>.

BICK, E. Institutional layering, displacement, and policy change: the evolution of civic service in Israel. **Public Policy and Administration**, v. 31, n. 4, p. 342-360, 2016.  
<https://doi.org/10.1177/0952076715624272>.

BOBBIO, N. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organização de Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. 1. ed. Barueri, SP: Atlas, 2025.

BOLIARI, N.; TOPYAN, K. Conceptualizing institutions and organizations: a critical approach. **Journal of Business & Economic Research**, v. 5, n. 1, p. 1-10, 2007.  
<https://doi.org/10.19030/jber.v5i1.2507>.

BONA, R. S. Integrity and anti-corruption policies in Brazil: the role of the General Comptroller's Office in the States and Capitals. **Journal of Accounting, Management, and Governance**, v. 24, n. 3, p. 389-405, 2021. [http://dx.doi.org/10.51341/1984-3925\\_2021v24n3a8](http://dx.doi.org/10.51341/1984-3925_2021v24n3a8).

BRASIL. **Anais da Constituição de 1967**: vol. 1. Brasília: Senado Federal, 1967a. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/558388>. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. **Anais do Senado Federal**: atas da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Senado Federal, 1987a. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/comesub.pdf>. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 553, de 21 de junho de 2006**. Institui o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. Brasília, 2006a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=327990>. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 460, de 9 de abril de 1997**. Institui o Sistema de Controle Interno da Administração Pública, e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=14781>. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sugestão nº 93, de 2013**. Sugere projeto de lei que dispõe sobre a Lei Orgânica da Controladoria-Geral da União [...]. Autor: Unacon Sindical. Brasília, 2013a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589223>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**: criada através do requerimento n. 151/93 – CN [...]. Brasília: Senado Federal, 1994a. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84896>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal [...]. Brasília, 2001a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm). Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Nota Técnica nº 2.383/AESP/SE/CGU-PR**. Processo nº 00190.027033/2010-97. Brasília, 2010a. Disponível em: [https://sei.cgu.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?5fsu6EdybBPOh1b\\_nZX23Q14E51dSgTO7if8kC76FocT-bcp7VpMzhvs-HZ510IZWJKVclJL4EhkEsYhn2Gf8SxSFTnPDfBu\\_Wgrl\\_Nkd-c9PUJee8K3-ENeT8C5dz2y](https://sei.cgu.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?5fsu6EdybBPOh1b_nZX23Q14E51dSgTO7if8kC76FocT-bcp7VpMzhvs-HZ510IZWJKVclJL4EhkEsYhn2Gf8SxSFTnPDfBu_Wgrl_Nkd-c9PUJee8K3-ENeT8C5dz2y). Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Plano de Integridade e Combate à Corrupção 2025-2027**. Brasília: CGU, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/plano-de-integridade-e-combate-a-corrupcao-2025-2027/plano-de-integridade-e-combate-a-corrupcao-2025-2027.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal [...]. Brasília, 2000a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, 2000b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm). Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.113, de 5 de fevereiro de 2002**. Transfere da estrutura do Ministério da Fazenda para a Casa Civil da Presidência da República a Secretaria Federal de Controle Interno e a Comissão de Coordenação de Controle Interno [...]. Brasília, 2002a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4113.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002**. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica [...]. Brasília, 2002b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4177.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4177.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Brasília, 2002c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4410.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm). Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal [...]. Brasília, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União [...]. Brasília, 2006b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5683.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5683.htm). Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, 2006c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.** Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal [...]. Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9492.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9492.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.755, de 11 de abril de 2019.** Institui o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção. Brasília, 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9755.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9755.htm). Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.571, de 9 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a apresentação e a análise das declarações de bens e de situações que possam gerar conflito de interesses por agentes públicos civis da administração pública federal. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10571.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10571.htm). Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.756, de 27 de junho de 2021.** Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Brasília, 2021a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Decreto/D10756.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10756.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021.** Regulamenta o inciso VI do caput do art. 5º e o art. 11 da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 [...]. Brasília, 2021b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/d10889.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10889.htm). Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União [...]. Brasília, 2023a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/Decreto/D11330.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Decreto/D11330.htm). Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.527, de 16 de maio de 2023.** Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11527.htm). Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.528, de 16 de maio de 2023.** Institui o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção. Brasília, 2023c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11528.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11528.htm). Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023.** Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal [...]. Brasília, 2023d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 12.304, de 9 de dezembro de 2024.** Regulamenta o art. 25, § 4º, o art. 60, caput, inciso IV, e o art. 163, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre os parâmetros e a avaliação dos programas de integridade [...]. Brasília, 2024b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/D12304.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12304.htm). Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 61.386, de 19 de setembro de 1967.** Dispõe sobre a implantação dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria; instala as Inspetorias Gerais de Finanças e fixa sua estrutura e atribuições [...]. Brasília, 1967c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-61386-19-setembro-1967-402646-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 84.362, de 31 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre a estrutura de controle interno aplicável a recursos de qualquer natureza, estabelece novos instrumentos de fiscalização e acompanhamento da despesa pública [...]. Brasília, 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos/decretos/1979/D84362.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1979/D84362.html). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 91.150, de 15 de março de 1985.** Transfere a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN) e a Comissão de Coordenação do Controle Interno (INTERCON) para o Ministério da Fazenda [...]. Brasília, 1985. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91150-15-marco-1985-441440-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986.** Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN) [...]. Brasília, 1986a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d92452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d92452.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 93.874, de 23 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, e de Programação Financeira, organiza o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo [...]. Brasília, 1986b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d93874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d93874.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.346, de 12 de julho de 1987.** Cria, no Magistério da Fazenda, os cargos que especifica [...]. Brasília, 1987b. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del2346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del2346.htm). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa [...]. Brasília, 1967d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Diário do Senado Federal nº 40, de 11 de abril de 2001**. Ano LVI. Brasília: Senado Federal, 2001b. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/46846>. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. **Diário do Senado Federal nº 56, de 9 de maio de 2003**. Ano LVIII. Brasília: Senado Federal, 2003a. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/53896>. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. **Diário do Senado Federal nº 99, de 29 de agosto de 2002**. Ano LVII. Brasília: Senado Federal, 2002d. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/50263>. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados [...]. Brasília, 1994b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp80.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm). Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa [...]. Brasília, 1992a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público [...]. Brasília, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18625.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm). Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998**. Cria a Gratificação de Desempenho e Produtividade - GDP das atividades de finanças, controle, orçamento e planejamento [...]. Brasília, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19625.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19625.htm). Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal [...]. Brasília, 2001c.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110180.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002**. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 [...]. Brasília, 2002e. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110467.htm). Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Brasília, 2003b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.683.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm). Acesso em: 30 ago. 2024.

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, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego [...]. Brasília, 2013b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira [...]. Brasília, 2013c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública [...]. Brasília, 2021c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm). Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm). Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Brasília, 2023e. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm). Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.735, de 23 de novembro de 2023**. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis [...]. Brasília, 2023f. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/lei/L14735.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/L14735.htm). Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 37, de 8 de maio de 2002**. Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal [...]. Brasília, 2002f. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2002/37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2002/37.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Brasília, 2003c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm). Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994**. Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo [...]. Brasília, 1994c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/480.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/480.htm). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.893-67, de 29 de junho de 1999**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo [...]. Brasília, 1999a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCiViL\\_03/MPV/Antigas/1893-67.htm](https://www.planalto.gov.br/CCiViL_03/MPV/Antigas/1893-67.htm). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.893-70, de 24 de setembro de 1999**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal [...]. Brasília, 1999b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1893-70.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1893-70.htm). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001**. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Brasília, 2001d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2001/2143-31.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2143-31.htm). Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 144, de 10 de novembro de 2015**. Altera a Seção IX do Capítulo I do Título IV da Constituição Federal para estabelecer que a Controladoria-Geral da União é instituição permanente, sob a forma de autarquia em regime especial [...]. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123978>. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 6 de outubro de 2009**. Acrescenta o inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal, dispondo sobre as atividades do sistema de controle interno. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93534>. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 980/DF**. [...]. Rel.: Min. Menezes Direito. Brasília, 6 de março de 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur2665/false>. Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.056/RN**. [...]. Rel.: Min. Nunes Marques. Red.: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 25 de setembro de 2023g. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur489325/false>. Acesso em: 23 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.416/PA**. [...]. Rel.: Min. Edson Fachin. Brasília, 23 de agosto de 2019b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410314/false>. Acesso em: 23 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.003/SC**. [...]. Rel.: Min. Luiz Fux. Brasília, 5 de dezembro de 2019c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur417756/false>. Acesso em: 4 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.962/SC**. [...]. Rel.: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 22 de agosto de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur469156/false>. Acesso em: 23 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.304/CE**. [...]. Rel.: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 26 de junho de 2023h. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur483487/false>. Acesso em: 23 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 25.943/DF**. [...]. Rel.: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 24 de novembro de 2010b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur188556/false>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Decisão nº 430/1992 (009.650/1992-0)**. [...]. Rel.: Min. Luciano Brandão Alves de Souza. Brasília, 9 de setembro de 1992b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-7809>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Decisão nº 507/2001 (013.103/2000-5)**. Rel.: Min. Marcos Vinícios Vilanção. Brasília, 8 de agosto de 2001e. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-6949>. Acesso em: 30 ago. 2024.

CALDAS, O. V.; COSTA, C. M.; PAGLIARUSSI, M. S. Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 237-264, 2016. <https://doi.org/10.1590/0034-7612140185>.

CAMPANA, P. S. P. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. **Revista de Direito**, v. 9, n. 1, p. 189-216, 2017.

CAPANO, G. Reconceptualizing layering – from mode of institutional change to mode of institutional design: types and outputs. **Public Administration**, v. 97, n. 3, p. 590-604, 2019. <https://doi.org/10.1111/padm.12583>.

CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. The role of the Anti-Fraud Office of Catalonia in the fight against corruption in the Catalan public sector: analysis and suggestions for reform to mark its 10<sup>th</sup> anniversary. **Revista Catalana de Dret Public**, v. 60, p. 35-64, 2020. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3413>.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, D. The study of critical junctures. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007. <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>.

CARR, I. Corruption, legal solutions and limits of law. **International Journal of Law in Context**, v. 3, n. 3, p. 227-255, 2007. <https://doi.org/10.1017/S1744552307003035>.

CARSON, L. D.; PRADO, M. M. Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: lessons from the Brazilian case. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 62, p. 56-65, 2016. <http://dx.doi.org/10.1016/j.qref.2016.07.009>.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 2, p. 399-422, 2010. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000200003>.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. São Paulo: Atlas, 2018.

CASTRO, P. R.; AMARAL, J. V.; GUERREIRO, R. Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 30, n. 80, p. 186-201, 2019. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201806780>.

CEARÁ. Constituição do Estado (1989). **Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012**. Altera dispositivos da Constituição estadual. Fortaleza, 2012. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/constituicao-do-ceara/emendas-a-constituicao-do-ceara/item/5645-emenda-constitucional-n-75-de-20-de-dezembro-de-2012-d-o-27-12-12>. Acesso em: 2 jan. 2025.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 309, de 10 de julho de 2023**. Regulamenta os §§ 1.º, 2.º e 3.º do art. 190-a da Constituição do Estado do Ceará, no âmbito do Poder Executivo [...]. Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/8421-lei-complementar-n-309-de-10-07-23-d-o-11-07-23>. Acesso em: 2 jan. 2025.

CLEVELAND, M.; FAVO, C. M.; FRECKA, T. J.; OWENS, C. L. Trends in the international fight against bribery and corruption. **Journal of Business Ethics**, v. 90, supl. 2, p. 199-244, 2009. <https://doi.org/10.1007/s10551-010-0383-7>.

COIMBRA, F. M. Estado Democrático de Direito e controle da atividade estatal: breves notas sobre a Controladoria-geral da União. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, v. 7, n. 8, p. 336-357, 2006.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Internal control**: integrated framework. Nova Iorque: Coso, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. **Panorama do controle interno no Brasil**. Brasília: Conaci, 2014.

CONTI, J. M.; CARVALHO, A. C. O controle interno na administração pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Direito Público**, v. 8, n. 37, p. 201-2020, 2011.

COSER, I. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400005>.

COSTA, B. S. Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: mudanças e agentes políticos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987. **Revista da CGU**, v. 12, n. 22, p. 210-227, 2020. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.169>.

COUTINHO, M. Bolsonaro admite que CGU pode não ir para Ministério da Justiça. **O Globo**, online, 7 nov. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-admite-que-cgu-pode-nao-ir-para-ministerio-da-justica-23217676>. Acesso em: 31 mar. 2025.

COUTO, C. G.; ABSHER-BELLON, G. L. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 321-344, 2018. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170061>.

COUTO; C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200011>.

CRUZ, M. C. M. T.; SPINELLI, M. V. C.; SILVA, T. A. B.; CARVALHO, M. A. T. Controle interno em municípios brasileiros: uma análise das Controladorias-Gerais dos municípios diante do modelo da Controladoria-Geral da União. **Revista de Gestión Pública**, v. 3, n. 2, p. 297-328, 2014. <https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.2.2244>.

CUNHA, T. M.; CALLADO, A. L. C. Funções das controladorias municipais: um estudo nas prefeituras das capitais brasileiras. **Revista Gestão Organizacional**, v. 12, n. 3, Edição Especial, p. 123-140, 2019. <https://doi.org/10.22277/rgo.v12i3.5196>.

D'ALBUQUERQUE, R. W.; PALOTTI, P. L. M. Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: a experiência brasileira nas políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, e232504, 2021. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.232504>.

DAL MAGRO, C. B.; SILVA, J. D.; ZANIN, A.; LEITE, M. Drives do isomorfismo coercitivo e normativo na controladoria pública. **Desafio Online**, v. 11, n. 3, 2023. <https://doi.org/10.55028/don.v11i3.17727>.

DAVID, P. A. Why are institutions the “carriers of history”? path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 5, n. 2, p. 205-220, 1994.

DAVID-BARRETT, E.; MURRAY, A.; POLVI, J.; BURGE, R. Evaluating anti-corruption agencies: learning from the Caribbean. **Journal of Development Effectiveness**, v. 12, n. 1, p. 74-88, 2020. <https://doi.org/10.1080/19439342.2020.1745869>.

DAVIS, K. E. Anti-corruption Law and systemic corruption: the role of direct responses. **Revista Direito GV**, v. 17, n. 2, e2129, 2021. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202129>.

DE MARIA, W. Cross cultural trespass: assessing African anti-corruption capacity. **International Journal of Cross Cultural Management**, v. 8, n. 3, p. 317-341, 2008. <https://doi.org/10.1177/1470595808096672>.

DEEPHOUSE, D. L.; SUCHMAN, M. Legitimacy in organizational institutionalism. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SUDDABY, R., SAHLIN, K. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. Londres: Sage, 2008. <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n2>.

DIAS, J. N. T. **A reforma administrativa de 1967**. 2. ed. FGV: Rio de Janeiro, 1969.

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

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015**. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Distrito Federal. Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78734/Decreto\\_36236\\_01\\_01\\_2015.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78734/Decreto_36236_01_01_2015.html). Acesso em: 2 jan. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 981, de 14 de janeiro de 2021**. Institui o Fundo de Aprimoramento do Controle Interno do Distrito Federal – Pró-Controle Interno [...]. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5a67f190b54c45fe82b79444b181c43f/Lei\\_Complementar\\_981\\_14\\_01\\_2021.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5a67f190b54c45fe82b79444b181c43f/Lei_Complementar_981_14_01_2021.html). Acesso em: 31 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal de 1993**. Brasília, 1993. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei\\_Org\\_nica\\_08\\_06\\_1993.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei_Org_nica_08_06_1993.html). Acesso em: 2 jan. 2025.

DODSON, M.; JACKSON, D. W. Horizontal accountability in transitional democracies: the Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala. **Latin American Politics & Society**, v. 46, n. 4, p. 1-27, 2004. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2004.tb00291.x>.

DOIG, A.; WATT, D.; WILLIAMS, R. Hands-on or hands-off? anti-corruption agencies in action, donor expectations, and a good enough reality. **Public Administration and Development**, v. 26, n. 2, p. 163-172, 2006. <https://doi.org/10.1002/pad.398>.

EICHENGREEN, B.; LEBLANG, D. Democracy and globalization. **Economics and Politics**, v. 20, n. 3, p. 289-334, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2007.00329.x>.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989. <https://doi.org/10.2307/258191>.

ELSTER, J. **Nuts and bolts for the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

ERNIE, K.; YU-CHANG, S.; CHILIK, Y. Sibling rivalry among anti-corruption agencies in Taiwan: is redundancy doomed to fail? **Asian Education and Development Studies**, v. 4, n. 1, p. 101-124, 2015. <https://doi.org/10.1108/AEDS-10-2014-0052>.

ESPANHA. **Ley nº 47, de 26 de noviembre de 2003**. Ley General Presupuestaria. Madrid, 2003. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>. Acesso em: 31 mar. 2025.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 856, de 16 de maio de 2017**. Dispõe sobre a reorganização da estrutura organizacional e competências da Secretaria de Estado de Controle e Transparência [...]. Vitória, 2017. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documents/legislacao/html/lec8562017.html>, Acesso em: 2 jan. 2025.

FALLON JUNIOR, R. H. “The Rule of Law” as a concept in constitutional discourse. **Columbia Law Review**, v. 97, n. 1, 1997. <https://doi.org/10.2307/1123446>.

FELDMAN, D. L. The efficacy of anti-corruption institutions in Italy. **Public Integrity**, v. 22, n. 6, p. 590-605, 2020. <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1739362>.

FERNANDES, F. N. O conflito entre o regulamento autônomo e a lei. **Debates em Direito Público – a Revista de Direito dos Advogados da União**, v. 12, n. 12, p. 209-226, 2013.

FERNANDES, G. A. A.; TEIXEIRA, M. A. C. Accountability ou Prestação de Contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. **Base – Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, v. 17, n. 3, p. 456-482, 2020. <https://doi.org/10.4013/base.2020.173.04>.

FERREIRA, L. V.; FORNASIER, M. O. Agências anticorrupção e administração pública: uma perspectiva entre o Brasil e outros países. **Quaestio Iuris**, v. 8, n. 3, p. 1583-1601, 2015.

FIGUEIREDO, L. V. **Lições de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018. p. 355-381.

FOMBAD, C. M. The role of emerging hybrid institutions of accountability in the separation of Powers scheme in Africa. *In*: FOMBAD, C. M. (Org.). **The separation of Powers in African constitutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 325-346.

FONSECA, T. N. Entre riscos e ameaças: independência e controle do Tribunal de Contas da União na Assembleia Constituinte de 1988. **Opinião Pública**, v. 26, n. 2, p. 122-153, 2020. <https://doi.org/10.1590/1807-01912020262122>.

FONTELES, S. S. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, v. 40, n. 2, p. 119-140, 2015.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GAILMARD, S. Accountability and principal-agent models. *In*: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). **Oxford handbook of public accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 90-105.

GARCIA, L. M. **Análise do controle interno do Poder Executivo federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes**. 2011. 238 f. Tese (Doutorado) – Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-8UDGG5>. Acesso em: 29 ago. 2024.

GARCIA, S. F. **Burocracia e controle político: estudo de caso da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE)**. 2016. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/143297>. Acesso em: 4 jan. 2025.

GEMPERLE, S. M. Comparing anti-corruption agencies: a new cross-national index. **International Review of Public Administration**, v. 23, n. 3, p. 156-175, 2018. <https://doi.org/10.1080/12294659.2018.1518002>.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODINHO, R. R. O Ministério Público no Novo Código de Processo Civil: alguns tópicos. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 58, p. 227-263, 2015.

GOIÁS. **Lei nº 20.986, de 06 de abril de 2021**. Dispõe sobre a organização, as funções e a carreira específica da Controladoria-Geral do Estado [...]. Goiânia, 2021. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/103930/lei-20986](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103930/lei-20986). Acesso em: 2 jan. 2025.

GOMES, D. P.; BENINI, E. G. Modelo organizacional do controle interno do Poder Executivo Federal: uma breve análise das propostas de emenda à Constituição em trâmite no Congresso Nacional. **Revista da CGU**, v. 8, n. 12, p. 247-274, 2016.

GONET BRANCO, P. G. Organização do Estado. *In*: MENDES, G. F.; GONET BRANCO, P. G. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 435-475.

GOUVÊA, C. B.; CASTELO BRANCO, P. H. V. B.; SILVA JUNIOR, E. V. Crise na teoria da separação de poderes e instituições híbridas no contexto do constitucionalismo latino-americano: o papel institucional da Oficina Anticorrupção da Argentina. **Revista de**

**Investigações Constitucionais**, v. 11, n. 2, e266, 2024.

<https://doi.org/10.5380/rinc.v11i2.91762>.

GRANDI, G. Servidores do Tesouro e CGU param por 24 horas e atrasam repasses e relatórios. **Gazeta do Povo**, *online*, 3 set. 2024. Disponível em:

<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/servidores-tesouro-cgu-param-24-horas-atrasam-repasses-relatorios/>. Acesso em: 21 mar. 2025.

GREGORY, R. Political independence, operational impartiality, and the effectiveness of anti-corruption agencies. **Asian Education and Development Studies**, v. 4, n. 1, p. 125-142, 2015. <https://doi.org/10.1108/AEDS-10-2014-0045>.

GUNITSKY, S. Democratic waves in historical perspective. **Perspectives on Politics**, v. 16, n. 3, p. 634-651, 2018. <https://doi.org/10.1017/S1537592718001044>.

GUSMÃO, A. S.; NOBRE, E. A evolução dos programas de integridade sob a ótica do Empresa Pró-Ética. **Revista da CGU**, v. 16, n. 29, p. 92-105, 2024.

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i29.686>.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms.

**Political Studies**, v. 44, p. 936-957, 1996. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.

HASSAN, S. Y. Corruption, state capture, and the effectiveness of anticorruption agency in post-communist Ethiopia. **Economic and Political Studies**, v. 6, n. 4, p. 368-416, 2018.

<https://doi.org/10.1080/20954816.2018.1535757>.

HEINRICH, F.; BROWN, A. J. Measuring accountability performance and its relevance for anti-corruption: introducing a new integrity system-based measure. **Crime, Law and Social Change**, v. 68, p. 359-381, 2017. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9712-4>.

HEYWOOD, P. Political corruption: problems and perspectives. **Political studies**, v. 45, n. 3, p. 417-435, 1997. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.0008>.

HODGSON, G. M. The Evolution of Institutions: An Agenda for Future Theoretical Research. **Constitutional Political Economy**, v. 13, p. 111-127, 2002.

HUGHES, E. C. The ecological aspect of institutions. **American Sociological Review**, v. 1, n. 2, p. 180-189, 1936.

HÜLSENDEGER, C. A. O controle interno do Legislativo municipal: uma exceção proposital ao princípio da separação dos Poderes? **Revista Controle Externo**, v. 2, n. 4, p. 11-29, 2020.

HUNTINGTON, S. P. Democracy's third wave. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 2, p. 12-34, 1991.

HUQ, A.; GINSBURG, T. How to lose a constitutional democracy. **UCLA Law Review**, v. 65, p. 78-169, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos estados brasileiros**: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101769>. Acesso em: 20 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101770>. Acesso em: 20 dez. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Guidelines for internal control standards for the public sector**. Viena: Intosai, 2004.

JIAN, Xu; JING, Xu. Differential public support and the independence of anti-corruption agencies. **European Political Science Review**, v. 16, n. 1, p. 1-22, 2024. <https://doi.org/10.1017/S1755773923000231>.

JOHANNSEN, L.; PEDERSEN, K. H. The institutional roots of anti-corruption policies: comparing the three Baltic states. **Journal of Baltic Studies**, v. 42, n. 3, p. 329-346, 2011. <https://doi.org/10.1080/01629778.2011.597128>.

JOHNSTON, M. It takes a whole society: why Hong Kong's ICAC cannot succeed alone. **Public Administration and Policy: an Asia-Pacific Journal**, v. 25, n. 2, p. 109-123, 2022. <https://doi.org/10.1108/PAP-05-2022-0042>.

JOHNSTON, M. **Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005.

KERCHE, F.; VIEGAS, R. R. O Ministério Público Federal: de defensor de direitos a combatente da corrupção (1988-2018). **Revista Direito GV**, v. 20, e2408, 2024. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202408>.

KURIS, G. Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth?. **Policy and Society**, v. 34, n. 2, p. 125-135, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.04.003>.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAKIS, V.; GIRIŪNAS, L. The concept of internal control system: theoretical aspect, **Ekonomika**, v. 91, n. 2, p. 142-152, 2012. <https://doi.org/10.15388/Ekon.2012.0.890>.

LANGLOIS, A. J. Human rights without democracy? a critique of the separationist thesis. **Human Rights Quarterly**, v. 25, n. 4, p. 990-1019, 2003. <https://doi.org/10.1353/hrq.2003.0047>.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, n. 84, p. 353-364, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300005>.

LEMOS, L. B.; POWER, T. J. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 2, p. 384-412, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000200005>.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, 1998. <https://doi.org/10.21874/rsp.v49i2.364>.

LINHARES NETO, D. A.; BRITO, E. M. Incidência da atuação do Conselho de Transparência Pública e combate à corrupção no processo de accountability federal. **Revista da CGU**, v. 6, n. 9, p. 25-38, 2011. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v6i9.282>.

LIZIERO, L. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 392-411, 2019. <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.38725>.

LOPES, G. B.; VALADARES, J. L.; AZEVEDO, R. R.; BRUNOZI JÚNIOR, A. C. Evidências de isomorfismo e decoupling na gestão de controladorias municipais do Estado de Minas Gerais. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 13, n. 2, p. 89-111, 2020. <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2020130205>.

LOPREATO, F. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, v. 31, n. 1, p. 1-41, 2022. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2022v31n1art01>.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3980>.

LOUREIRO, M. R.; CALABREZ, F. Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: o caso da Secretaria do Tesouro Nacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 75, e002, 2020. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287502>.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009. <https://doi.org/10.1590/S003476122009000400002>.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Organização & Sociedade**, v. 15, n. 47, p. 107-119, 2008. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000400006>.

LUNKES, R. J.; SCHNORRENBARGER, D.; ROSA, F. S. Funções da Controladoria: uma análise do cenário brasileiro. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 15, n. 47, p. 283-299, 2013. <https://doi.org/10.7819/rbgn.v15i47.1185>.

MACHADO, M. R.; PASCHOAL, B. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 11-36, 2016. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010001>.

- MACIEL, C. S. F. S. A implementação de um governo aberto no Executivo federal brasileiro: próximos passos e novos desafios. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, v. 2, n. 2, p. 85-125, 2022. <https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a169>.
- MADEIRA, L. M.; GELISKI, L. An analytical model of the institutional design of specialized anti-corruption courts in the Global South: Brazil and Indonesia in comparative perspective. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 64, n. 3, e20190191, 2021. <https://doi.org/10.1590/dados.2021.64.3.240>.
- MAHALINGAM, A. Unintended consequences of vigilance activities in two project settings in India. **Asian Journal of Political Science**, v. 14, n. 2, p. 163-188, 2006. <https://doi.org/10.1080/02185370601063183>.
- MAHMOOD, N. A. K. B. Fighting the menace of the society: pursuing the corrupts. **IJUM Law Journal**, v. 31, n. 1, p. 95-138, 2023. <https://doi.org/10.31436/ijumlj.v31i1.837>.
- MAHONEY, J.; GOERTZ, G. A Tale of Two Cultures: contrasting quantitative and qualitative research. **Political Analysis**, v. 14, n. 3, p. 227-224, 2006. <https://doi.org/10.1093/pan/mpj017>.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Org.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p.1-37.
- MARANHÃO. **Lei nº 10.204, de 23 de fevereiro de 2015**. Cria a Secretaria de Transparência e Controle [...]. São Luís, 2015. Disponível em: <https://legislacao.al.ma.leg.br/ged/busca.html?dswid=-4131>. Acesso em: 2 jan. 2025.
- MARCELINO, G. F. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. **Revista do Serviço Público**, v. 117, n. 2, p. 105-116, 1989. <https://doi.org/10.21874/rsp.v44i2.934>.
- MARMELSTEIN, G. **Curso de direitos fundamentais**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- MARTINS, A. Controle externo e drift institucional na Primeira República. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 2, p. 275-290. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210305>.
- MATO GROSSO DO SUL. Constituição do Estado (1989). **Emenda Constitucional nº 72, de 5 de julho de 2016**. Dá nova redação ao § 2º do art. 82 da Constituição do Estado. Campo Grande, 2016a. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/e121fad77289c54d04256c04007819fa/63626e4f8cafa4f504257fe80060d23c?OpenDocument>. Acesso em: 2 jan. 2025.
- MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul de 1989**. Campo Grande, 1989. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument>. Acesso em: 2 jan. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 230, de 9 de dezembro de 2016.**

Regulamenta o disposto no § 2º do art. 82 da Constituição Estadual; dispõe sobre a estrutura, a organização e as atribuições da Controladoria-Geral do Estado [...]. Campo Grande, 2016b. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/66ecc3cfb53d53ff04256b140049444b/a3952be82feddb250425808700397c75?OpenDocument&Highlight=2,230>.

Acesso em: 2 jan. 2025.

MATO GROSSO. Constituição do Estado (1989). **Emenda Constitucional nº 74, de 7 de janeiro de 2015.** Modifica o § 2º do Art. 52 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Cuiabá, 2015. Disponível em: <https://legislacao.mt.gov.br/mt/emenda-constitucional-n-74-2015-mato-grosso-modifica-o-2-do-art-52-da-constituicao-do-estado-de-mato-grosso?origin=instituicao>. Acesso em: 2 jan. 2025.

MATO GROSSO. **Constituição do Estado do Mato Grosso de 1989.** Cuiabá, 1989.

Disponível em: <https://legislacao.mt.gov.br/lei/constituicao-estadual-mt?origin=instituicao>. Acesso: 2 jan. 2025.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 550, de 27 de novembro de 2014.** Transforma a Auditoria Geral do Estado em Controladoria Geral do Estado [...]. Cuiabá, 2014. Disponível em:

<https://app1.sefaz.mt.gov.br/0425762E005567C5/250A3B130089C1CC042572ED0051D0A1/B8F410DDF95EDCBE84257D9E003B2D53>. Acesso em: 2 jan. 2025.

MAZZEI, M. R.; LORENZI, M. T.; PAZETO, H. P.; SILVEIRA, S. S.; GERAIGE NETO, Z. A administração pública na tutela coletiva da moralidade administrativa e do patrimônio público: o papel da advocacia pública. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 699-717, 2015. <https://doi.org/10.1590/0034-7612130121>.

MECHKOVA, V.; LÜHRMANN, A.; LINDBERG; S. I. The accountability sequence: from de-jure to de-facto constraints on governments. **Studies in Comparative International Development**, v. 54, p. 40-70, 2019. <https://doi.org/10.1007/s12116-018-9262-5>.

MENEZES, L. G. F. **Brasil pós-impeachment: um novo discurso para a transparência?** Análise de enunciados sobre transparência em notícias do Portal da CGU 2015 e do MTFC 2016. 2018. 156 f. Dissertação (Mestrado em Estudos de Linguagens) – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em:

<https://abcpública.org.br/wp-content/uploads/2021/02/13.-GOMES-L%C3%ADlia.pdf>.

Acesso em: 10 out. 2024.

MEYER, A. D.; GABA, V.; COLWELL, K. A. Organizing far from equilibrium: nonlinear change in organizational fields. **Frontiers of Organization Science**, v. 16, n. 5, p. 456-473, 2005. <https://doi.org/10.1287/orsc.1050.0135>.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEYER-PFLUG, S. R.; OLIVEIRA, V. E. T. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**, v. 46, n. 181, p. 187-194, 2009.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170289>.

MONNERY, B.; CHIRAT, A. Trust in a national anti-corruption agency: a survey experiment among citizens and experts. **European Journal of Political Economy**, v. 85, 102592, 2024. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2024.102592>.

MORAES, R. E. A. **Federalismo brasileiro e o uso do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade das constituições estaduais**. 2022. 103 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022. Disponível em: [https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/26338?locale=pt\\_BR](https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/26338?locale=pt_BR). Acesso em: 23 dez. 2024.

MORAES, R. F. Corrupção, anticorrupção e integridade pública. *In*: MORAES, R. F. (Coord.). **Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil: governança pública**. Vol. 3. Rio de Janeiro: IPEA; CEPAL, 2024. p. 199-238. <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790cap7>.

MOREIRA, T. M. Q. A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, 2017. <https://doi.org/10.1590/1807-01912017233647>.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 2.068, de 22 de dezembro de 1993**. Institui o Sistema Integrado de Fiscalização Financeira, Contabilidade e Auditoria do Poder Executivo, cria a Controladoria Geral do Município [...]. Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/783792/DLFE-195101.pdf/lei2068.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2025.

NAYYAR, D. Globalization and democracy. **Brazilian Journal and Political Economy**, v. 35, n. 3, p. 388-402, 2015. <https://doi.org/10.1590/0101-31572015v35n03a01>.

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

O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.1998.0051>.

O'DONNELL, G. The quality of democracy: why the Rule of Law matters. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 32-46, 2004. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2004.0076>.

ODILLA, F. Oversee and punish: understanding the fight against corruption involving government workers in Brazil. **Politics and Governance**, v. 8, n. 2, p. 140-152, 2020. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.2716>.

OLIVEIRA, B. C. Federalismo e municipalismo na trajetória política do Brasil. **Mercator**, v. 17, e17023, 2018. <https://doi.org/10.4215/rm2018.e17023>.

OLIVEIRA, G. J.; SOUSA, O. A. V. Controladoria-Geral da União: uma agência anticorrupção? *In*: PEREZ, M. A.; SOUZA, R. P. (Org.). **Controle da Administração Pública**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 323-334.

OLSEN, J. P. The institutional basis of democratic accountability. **West European Politics**, v. 36, n. 3, p. 447-473, 2013. <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2012.753704>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Specialised Anti-Corruption Institutions**: review of models. Paris: OECD Publishing, 2008.

OTUSANYA, O. J. Corruption as an obstacle to development in developing countries: a review of literature. **Journal of Money Laundering Control**, v. 14, n. 4, p. 387-422, 2011. <https://doi.org/10.1108/13685201111173857>.

PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 4, p. 407-423, 2011. <https://doi.org/10.21874/rsp.v62i4.80>.

PARÁ. **Lei nº 10.021, de 31 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, a transformação da Auditoria-Geral do Estado do Pará (AGE) em Controladoria-Geral do Estado do Pará (CGE) [...]. Belém, 2023. Disponível em: [http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei10021\\_2023\\_82696.pdf](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei10021_2023_82696.pdf). Acesso em: 2 jan. 2025.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 4, n. 1, p. 1-12, 2006. <https://doi.org/10.1590/S167939512006000100006>.

PERSSON, T.; ROLAND, G.; TABELLINI, G. Separation of powers and political accountability. **Quarterly Journal of Economics**, v. 112, n. 4, p. 1163-1202, 1997. <https://doi.org/10.1162/003355300555457>.

PETERS, B. G. What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. **Policy and Society**, v. 36, n. 3, p. 385-396, 2017. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>.

PETRENKO, P. D.; ZVERHOVSKAYA, V. F.; PAVLICHENKO, Y. V.; PETRENKO, N. O.; SYBIHA, O. M. Anti-corruption bodies in Ukraine, Denmark, Sweden, Norway and Finland: Comparative analysis. **Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues**, v. 22, n. 4, p. 1-10, 2019.

PHILIP, M. Corruption definition and measurement. *In*: SAMPFORD, C.; SHACKLOCK, A.; CONNORS, C.; GALTUNG, F. (Ed.). **Measuring corruption**. Hampshire, Reino Unido; Burlington, Estados Unidos da América: Ashgate, 2006. p. 45-56.

PHILIP, M. Delimiting democratic accountability. **Political Studies**, v. 57, n. 1, p. 28-53, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00720.x>.

PICCINI, O. C. O Controle Interno na Administração Pública Brasileira. *In*: CONTI, J. M.; MOUTINHO, D. V.; NASCIMENTO, L. M. **Controle da Administração Pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 109-128. <https://doi.org/10.5151/9786555502299-05>.

PICCINI, O. C.; FALCÃO, D. As ouvidorias públicas como instrumento de transparência: aspectos jurídicos e federativos. **Sequência**, v. 43, n. 92, e86824, 2022. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86824>.

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

PILLAY, P. Anti-corruption agencies in South Africa and Brazil. **African Journal of Public Affairs**, v. 9, n. 8, p. 1-14, 2017.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?*. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>.

POLIT, D. F.; BECK, C. T. **Nursing research: Principles and Methods**. 7. ed. Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins, 2003.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00230.x>.

PRADO, M. M. Redundancy as a legal strategy to combat corruption: exploring the potential of institutional multiplicity to create fail-safe systems. **Current Legal Problems**, v. 77, n. 1, p. 335-376, 2024. <https://doi.org/10.1093/clp/cuae010>.

PRADO, M. M.; CORNELIUS, E. Institutional multiplicity and the fight against corruption: a research agenda for the Brazilian accountability network. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 3, e1974, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201974>.

PRATEEPPORNNARONG, D. Fighting corruption while having hands tied: a case study of Thailand's Public Sector Anti-Corruption Commission. **Journal of Asian and African Studies**, v. 56, n. 2, p. 320-334, 2021. <https://doi.org/10.1177/0021909620926529>.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2006. p. 40-69.

PUCCIONI, F. G. Uma análise empírica dos Tribunais de Contas brasileiros: capacidades e desempenho. **Revista Direito GV**, v. 17, n. 1, e2105, 2021. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202105>.

QUAH, J. S. T. Defying institutional failure: learning from the experiences of anti-corruption agencies in four Asian countries. **Crime, Law and Social Change**, v. 53, p. 23-54, 2010. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9213-1>.

QUAH, S. T. J. Evaluating the effectiveness of anti-corruption agencies in five Asian countries: a comparative analysis. **Asian Education and Development Studies**, v. 4, n. 1, p. 143-159, 2015a. <https://doi.org/10.1108/AEDS-10-2014-0050>.

QUAH, S. T. J. Singapore's Corrupt Practices Investigation Bureau: four suggestions for enhancing its effectiveness. **Asian Education and Development Studies**, v. 4, n. 1, p. 76-100, 2015b. <https://doi.org/10.1108/AEDS-10-2014-0049>.

RAMINA, L. O. Tratamento jurídico internacional da corrupção: a Convenção Interamericana contra a Corrupção da O.E.A. e a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais da O.C.D.E. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 3, n. 11, p. 185-198, 2007. <https://doi.org/10.21056/aec.v3i11.812>.

RAMOS, R. A. **O Tribunal de Contas no combate à corrupção**: accountability pública e as perspectivas políticas. 2020. 237 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.btdt.uerj.br:8443/handle/1/18243>. Acesso em: 11 mar. 2025.

REIS, S. R. G. Evolução do Controle Interno no Poder Executivo Federal Brasileiro: um panorama de suas transformações institucionais e de suas tensões constitutivas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, p. 81-90, 2017.

RIBEIRO, E. B. Q.; MACHADO, B. A. A evolução identitária da Controladoria-Geral da União: polifonia e decisões em políticas de transparência e acesso à informação. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, p. 120-137, 2020. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v10i1.6507>.

RIBEIRO, M. C. P.; DINIZ, P. D. F. Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015.

RIBEIRO, S. M. R. **Controle interno e paradigma gerencial**. Brasília: ENAP, 1997.

RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado (1989). **Emenda Constitucional nº 68, de 28 de julho de 2016**. Acrescenta inciso ao artigo 77 da constituição do estado do rio de janeiro, dispondo sobre o controle interno. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus\\_notes/default.asp?id=73&url=L2NvbnsRzZWkubnNmL2MxZWl3ZDE0YjY2Y2Q0MjUwMzI1NjUwMDAwNDlmNTQxLzFiM2I5YzM3ZmU0MTMyNW4MzI1N2ZmZTAwNzk4Yzk3P09wZW5Eb2N1bWVudA==](http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73&url=L2NvbnsRzZWkubnNmL2MxZWl3ZDE0YjY2Y2Q0MjUwMzI1NjUwMDAwNDlmNTQxLzFiM2I5YzM3ZmU0MTMyNW4MzI1N2ZmZTAwNzk4Yzk3P09wZW5Eb2N1bWVudA==). Acesso em: 2 jan. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 7.989, de 14 de junho de 2018**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, cria a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro [...]. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/b66e1562bf96225f832582b1005bdff5?OpenDocument&Highlight=0,7989>. Acesso em: 2 jan. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Constituição do Estado (1989). **Emenda Constitucional nº 21, de 10 de dezembro de 2020**. Acrescenta o art. 107-A à Constituição do Estado do Rio Grande do Norte [...]. Natal, 2020. Disponível em: <https://www.al.rn.leg.br/leisestaduais>. Acesso em: 2 jan. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 638, de 28 de junho de 2018**. Dispõe sobre o Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo do Rio Grande do Norte

[...]. Natal, 2018. Disponível em: <https://www.al.rn.leg.br/leisestaduais>. Acesso em: 2 jan. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Porto Alegre, 1989. Disponível em: <https://www2.al.rs.gov.br/dal/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Constitui%C3%A7%C3%A3oEstadual/tabid/3683/Default.aspx>. Acesso em: 2 jan. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 13.451, de 26 de abril de 2010**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado [...]. Porto Alegre, 2010. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=54125&Texto=&Origem=1](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=54125&Texto=&Origem=1). Acesso em: 2 jan. 2025.

ROCHA, C. A. A. **O modelo de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições legislativas sobre o tema**. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/156>. Acesso em: 13 nov. 2024.

ROCHA, D. G.; ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. **Revista de administração pública**, v. 54, n. 2, p. 201-219, 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190294>.

RODRIGUES, R. V. Os Ministérios Públicos estaduais no Brasil: diferenças de autonomia e capacidade. **Revista de Administração Pública**, v. 58, n. 3, e2023-0200, 2024. <https://doi.org/10.1590/0034-761220230200>.

RONDÔNIA. **Lei Complementar nº 758, de 2 de janeiro de 2014**. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional, as Funções Institucionais, Quadro de Pessoal, Plano de Carreira, Cargos e Remuneração dos servidores da Controladoria-Geral do Estado [...]. Porto velho, 2014. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/detalhes.aspx?coddoc=36457>. Acesso em: 2 jan. 2025.

ROWLINSON, M.; HASSARD, J.; DECKER, S. Research strategies for organizational history: a dialogue between historical theory and organization theory. **The Academy of Management Review**, v. 39, n. 3, p. 250-274, 2014. <https://doi.org/10.5465/amr.2012.0203>.

RUTH, S. P. Populism and the erosion of horizontal accountability in Latin America. **Political Studies**, v. 66, n. 2, p. 356-375, 2018. <https://doi.org/10.1177/0032321717723511>.

SAKIB, N. H. Institutional isomorphism of anti-corruption agency: the case of Anti-Corruption Commission in Bangladesh. **Chinese Political Science Review**, v. 5, n. 2, p. 222-252, 2020. <https://doi.org/10.1007/s41111-020-00143-4>.

SAMPAIO, M. Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional?. **Opinião Pública**, v. 28, n. 1, p. 200-236, 2022. <https://doi.org/10.1590/1807-01912022281200>.

SANTANA, A. E. S. Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento ao controle social. **Revista da CGU**, v. 4, n. 6, p. 41-58, 2009. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v4i6.258>.

SANTOS, R. A. A construção de uma identidade: vinte anos de CGU. **Cadernos Técnicos da CGU**, v. 4, Edição Especial dos vinte anos de CGU, p. 62-75, 2023.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 1.340, de 7 de maio de 2019**. Cria a Controladoria Geral da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo [...]. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2019/lei.complementar-1340-07.05.2019.html>. Acesso em: 31 jan. 2025.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 1.419, de 27 de dezembro de 2024**. Reorganiza a Controladoria Geral do Estado, criada pela Lei Complementar n.º 1.361, de 21 de outubro de 2021 [...]. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/210421#:~:text=Reorganiza%20a%20Controladoria%20Geral%20do,Estado%2C%20e%20d%C3%A1%20provid%C3%AAs%20correlatas>. Acesso em: 2 jan. 2025.

SARLET, I. W. Da organização do Estado e da repartição de competências. *In*: SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 863-914.

SAVČUK, O. Internal audit efficiency evaluation principles. **Journal of Business Economics and Management**, v. 8, n. 4, p. 275-284, 2007. <https://doi.org/10.1080/16111699.2007.9636180>.

SCHAPIRO, M. G. As bases jurídico-institucionais da autonomia operacional do Banco Central do Brasil – 1999-2020. **Revista Direito e Práxis**, v. 15, n. 1, e63379, 2024. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/63379>.

SCHREIBER, M. Eliminar CGU enfraquece combate à corrupção, diz ex-ministro. **BBC Brasil**, online, 3 jun. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36415055>. Acesso em: 21 mar. 2025.

SCHWARTZMAN, K. C. Globalization and democracy. **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 159-181, 1998. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.159>.

SCOTT, I. The challenge of preserving Hong Kong's successful anti-corruption system. **Asian Education and Development Studies**, v. 6, n. 3, p. 227-237, 2017. <https://doi.org/10.1108/AEDS-03-2017-0027>.

SCOTT, W. R. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n. 2, p. 493-511, 1987. <https://doi.org/10.2307/2392880>.

SILVA, E. M. O Estado democrático de direito. **Revista de Informação Legislativa**, v. 42, n. 167, p. 213-229, 2005.

SINISI, M. Las reformas de transparencia y legislación anticorrupción en Italia: los contratos públicos y el papel jugado por ANAC. **Cuadernos de Derecho Local**, v. 50, p. 184-205, 2019. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.50.821>.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SOARES, P. V. **Advocacia-Geral da União: uma agência accountability horizontal?**. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2014.

SODRÉ, A. C. A.; ALVES, M. F. C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300003>.

SOUSA, L. Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. **Crime, Law and Social Change**, v. 53, n. 1, p. 5-22, 2010. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9211-3>.

SOUZA, C. Coordenação federativa de políticas públicas: os sistemas nacionais de políticas normatizados. **Caderno CRH**, v. 36, e023022, 2023. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v36i0.53894>.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000300003>.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, 2005. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>.

STEINMETZ, W. O uso da medida provisória antes da Emenda Constitucional 32/2001 e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, v. 237, p. 143-164, 2004. <https://doi.org/10.12660/rda.v237.2004.44370>.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. *In*: STREECK, W.; THELEN, K. (Org.). **Beyond continuity: institutional change and advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

SUZART, J. A. S.; MARCELINO, C. V.; ROCHA, J. S. As instituições brasileiras de controladoria pública – teoria versus prática. **Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília**, v. 14, n. 1, p. 44-56, 2011.

TEIXEIRA, G. D.; SENA, L.; SILVA, S. A. M. Governança pública e democracia: o papel da Controladoria Geral da União na promoção da accountability social. **Tempo Social**, v. 36, n. 2, p. 171-202, 2024. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2024.216403>.

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 369-404, 1999. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>.

TOURINHO, M. Brazil in the global anticorruption regime. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 61, n. 1, e004, 2018. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201800104>.

UNZICKER, A. D. B. From corruption to cooperation: globalization brings a multilateral agreement against foreign bribery multilateral agreement against foreign bribery. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 7, n. 2, p. 655-686, 2000.

VIEGAS, R. R. A face oculta do poder no Ministério Público Federal e o poder de agenda de suas lideranças. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 39, e260005, 2022. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.39.260005>.

VIOL, D. M. O Farol da Integridade Pública: Um Estudo de Caso sobre o Programa de Integridade da CGU. **Revista da CGU**, v. 13, n. 23, p. 122-141, 2021. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i23.349>.

WAHRLICH, B. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 1, p. 49-59, 1984. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/10623>. Acesso em: 30 ago. 2024.

YUNAN, Z. Y.; PACHECO-JARAMILLO, W. A. Does corruption play a role in the process of financial globalization in emerging countries? **Journal of Financial Crime**, v. 32, n. 2, p. 468-482, 2025. <https://doi.org/10.1108/JFC-04-2024-0130>.

ZUCKER, L. G. Institutional Theories of Organization. **Annual Review of Sociology**, v. 13, p. 443-464, 1987.

ZUCOLOTTO, A. F. **Percepções de auditores sobre as atividades do controle interno na administração pública do Estado do Espírito Santo**. 2022. 64 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/16050>. Acesso em: 23 dez. 2024.