convibra
www.convibra.org

Controle Externo na Administração Pública: o Potencial de *Accountability* do Tribunal de Contas da União na ANP

Camila do Nascimento Nunes
Mestre em Administração Pública
Universidade Federal de Viçosa (UFV)
camila.nasc.nunes@gmail.com

Josiel Lopes Valadares
Professor Adjunto no Departamento de Administração e Contabilidade (DAD)
Universidade Federal de Viçosa (UFV)
josiel.valadares@ufv.br

Resumo

A pesquisa tem como objetivo analisar os processos da *accountability* horizontal feito pelo TCU sobre a ANP, através das auditorias realizadas. Com relação ao referencial teórico, buscou-se trabalhar sobre o conceito de *accountability* e suas dimensões, bem como o papel exercido pelo TCU frente as agências reguladoras. Na metodologia foi utilizado o método de pesquisa documental, sendo a coleta de dados feita no site do Tribunal de Contas da União. Sobre a apreciação dos dados, foi realizada uma caracterização geral da *accountability* no Tribunal, bem como foi identificado o potencial nível de suas dimensões no TCU sobre a ANP, segundo os acórdãos. Na análise dos acórdãos, notou-se que o TCU engloba mais do que verificar o atendimento do interesse público, o órgão tem um papel imprescindível de contribuir no melhoramento das atividades fins da agência reguladora. Além disso, observou-se que apesar dos processos de auditoria serem bem feitos, existem alguns com falhas de informação, dificultando a inferência, limitando o entendimento sobre as auditorias e criando possíveis opacidade dos dados para a sociedade. Logo, a partir dessas falhas, resultou-se em uma potencialidade parcial do controle horizontal exercido pelo TCU na ANP.

Palavras Chave: Accountability. Agência Reguladora. ANP. TCU.

1. Introdução

A ideia de controle do poder político é um dos debates centrais dos teóricos clássicos da ciência política. Outrossim, um dos focos da teoria política é construir elementos e fatores que promovam um maior controle desse poder para garantia dos direitos democráticos. Para tanto, a função de controle é essencial para a sujeição de governantes, ou seja, de agentes, à determinados procedimentos e regras de conduta que visam impedir o abuso de poder (SCHELDER, 1999). Essa questão do controle é entendida como um dos fatores fundamentais para a manutenção de uma democracia. Desde John Locke em "Dois tratados sobre o Governo" e em Montesquieu, em "O Espírito das Leis", já se havia uma preocupação com o estabelecimento de pesos e contrapesos para o alcance do espírito democrático.

Atualmente, o conceito de *Accountability* congrega os anseios de pensadores políticos em tornar a democracia governável. Sobretudo, ao se pensar em 'democratizar a democracia', o desafio central para seu futuro é tornar as instituições mais *accountable*. Afinal, a democracia é um caminho sem volta como aponta o próprio Bobbio (2015), mas é inegável que o nível de desconfiança e falta de convicção nas instituições democráticas tem aumentado, tornando o papel dos gestores públicos mais complexo. Por esse fato, a *accountability* é promissora, uma vez que a partir do estabelecimento de controles mais efetivos, sobretudo, na perspectiva horizontal, ora da fiscalização entre os próprios pares (O'DONNEL, 1998), pode-se obter uma governança pública mais efetiva. Dessa forma, *accountability* denota o fato de que, por meio do controle, torna-se possível a criação de confiança nas instituições ditas democráticas. Além disso, por meio desse controle legitima-se as decisões políticas (FILGUEIRAS, 2011).

A *accountability* pode ser definida a partir de três perspectivas: a) a vertical, na qual a sociedade é seu principal agente fiscalizador e promotor a partir do seu direito de votar; b) a horizontal, que reflete a capacidade de instituições públicas terem a competência de exercer controle direto sobre as contas e atividades governamentais (O'DONNELL, 1998); c) a societal, que a capacidade da sociedade se associar e construir pontes para a fiscalização e controle das ações governamentais (FILGUEIRAS, 2011). Esses mecanismos são essenciais para que a Administração Pública seja eficiente e eficaz na condução de seus objetivos.

Neste trabalho, especificamente, busca-se a compreensão da *accountability* a partir da sua perspectiva horizontal (O'DONNELL, 19998). Com relação a esse tipo de controle nas instituições públicas no Brasil, tem-se um sistema complexo composto por diversos órgãos, com poderes e esferas de atividade estabelecidas (OLIVERI et al., 2015). Dentre esses órgãos, tem-se o Tribunal de Contas da União (TCU), que exerce a função fiscalizadora das contas do executivo. É um órgão que tem como premissa subsidiar as decisões do congresso nacional, ou seja, está ligado diretamente ao controle do Legislativo sobre o Executivo. Outrossim, com a reforma regulatória da década de 1990, foi reformulado seu mandato constitucional para se adaptar aos novos arranjos regulatórios do Estado brasileiro, o que fez com que se transformasse em um dos principais órgãos de fiscalização das agências reguladoras (MENEZES, 2012).

O seu papel de fiscalização sobre as atividades fins de instituições públicas se mostra de fundamental relevância, uma vez que há uma forte atuação do órgão no controle externo horizontal desses entes públicos, devido a quantidade e ao conteúdo das auditorias realizadas pela Corte de Contas (MENEZES, 2012). Em vista disso, percebe-se que as possibilidades de promoção da *accountability* pelos tribunais de contas são conhecidas e reais, principalmente devido terem amplas atribuições que lhes foram concedidas pela Constituição Federal de 1988 e, pela Lei Complementar nº 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (ROCHA, 2009).

Nesse contexto, este artigo focou suas análises na *accountability* horizontal realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre as atividades da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Tendo o objetivo de averiguar as boas ou não práticas feitas pela agência desde sua criação, 1998 até 2018.

Este estudo centrou-se na ANP devido à relevância de seus setores para a infraestrutura nacional, bem como o fato que a mesma ainda é pouco analisada pelos pesquisadores do campo de administração pública, no contexto de *accountability*, mecanismos e instituições que exercem controle sobre uma entidade autônoma, de modo a garantir uma gestão transparente e responsiva.

Com base na discussão exposta, a pesquisa traz o seguinte questionamento: **como se dá a *accountability* horizontal do Tribunal de Contas da União sobre a atuação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis frente aos seus atores interessados[1]?** Portanto, como objetivo de pesquisa, busca-se analisar os processos da *accountability* horizontal feito pelo TCU sobre a ANP, através das auditorias realizadas.

Em termos operacionais, esse artigo encontra-se estruturado em oito seções, contando com esta introdução. Na próxima seção, contextualizou-se a *accountability*, trazendo suas principais dimensões, sendo estas utilizadas como base para o desenvolvimento dos resultados dessa pesquisa. Na terceira seção, visou-se apresentar sobre a relevância do papel do TCU nesse processo de *accountability* na ANP. Na quarta seção, teve-se o objetivo de detalhar a metodologia utilizada na pesquisa. Na quinta, sexta e sétima seção foram desenvolvidos os resultados referentes ao que foi proposto na metodologia, com o objetivo de responder o questionamento feito na pesquisa. Por fim, na última seção, levantou-se reflexões com base no que foi desenvolvido ao longo do trabalho.

2. A *Accountability* e suas dimensões

O termo *accountability* não possui uma palavra única e definitiva que o defina na língua portuguesa. Segundo Pinho e Sacramento (2009) e Oliveira (2012), a palavra, em síntese, pode ser considerada como sendo a responsabilidade da prestação de contas pelas ações realizadas por determinado gestor, seja na esfera pública ou privada. Oliveira (2012) complementa mencionando que no setor público, o conceito de *accountability* vinculado as funções de liderança, "expressa o reconhecimento e a assunção da responsabilidade por ações, decisões e políticas, incluindo a administração, a governança, sob a obrigação de relatar, expor e responder sobre as consequências resultantes" (OLIVEIRA, 2012, p. 16).

Figueiredo (2016) traz o conceito de *accountability* como sendo um organizador da democracia, visto que a construção de mecanismos de prestação de contas por instituições públicas, tem como objetivo garantir o bom funcionamento da democracia, de modo que os servidores públicos respeitem a natureza pública de seus atos, atendendo aos interesses dos cidadãos e permitindo-os o acesso à informação para que haja o controle social efetivo.

Na perspectiva de Schelder (1999), a *accountability* se tornou o termo que define a contínua preocupação por verificações, supervisões e restrições institucionais ao exercício do poder. Logo, o termo trata da possibilidade de obrigar atores governamentais a denunciar e justificar suas decisões, bem como discipliná-los por seu comportamento (BARREDA, 2014). Assim, segundo Barreda (2014), a ideia de controle político teve uma forte presença nas sociedades democráticas, no qual foi amplamente desenvolvido e institucionalizado.

[1] Referente as empresas reguladas, sociedade, atores públicos, mídia, dentre outros.

A presença da *accountability* nessas sociedades visa trabalhar uma confiança social na própria democracia, por meio da existência de diversos órgãos de controle estatal, que tem-se como objetivo garantir aos cidadãos que, caso determinado ator político cometa algum ato ilícito, será realizado um processo de investigação e aplicação de sanção, inibindo assim prejuízo na credibilidade do sistema democrático. Ademais, seus mecanismos podem ser considerados "sinalizadores", por contribuem com o governo na correção e no aprimoramento de práticas e políticas públicas (BARREDA, 2014).

Algumas dimensões da *accountability* podem ser compreendidas a partir de Schelder (1999). Nesse aspecto, duas delas são bem difundidas na literatura: *answerability* e *enforcement*. Schelder (1999) desenvolve a primeira dimensão com base em dois aspectos, informação e justificação, e a segunda com o fator de sanção.

A *answerability* (responsabilidade) se refere a questão do direito de atores governamentais e não-governamentais em receberem informações e explicações sobre ações e tomadas de decisões do setor público e a obrigação dos gestores públicos de divulgar todos os detalhes necessários, bem como justificar a conduta de determinado ator público. Ou seja, o exercício da responsabilidade envolve, deste modo, noções de monitoramento e supervisão (SCHELDER, 1999). Quanto à segunda dimensão, pode-se definir *enforcement* (aplicação, execução), como as sanções aplicadas para recompensar ou punir atos ilícitos praticados pelos atores públicos, tal como má conduta, corrupção, violações de direitos humanos ou das disposições legais, dentre outros (SCHELDER, 1999).

Diante desta perspectiva, pode-se dizer que os elementos – informação, justificação e sanção – são fundamentais na *accountability* política. Estes são capazes de dar subsídios para que as decisões públicas tenham um caráter inclusivo e transparente. Schelder (1999) enfatiza que não necessariamente tem-se a obrigação da presença de todos para legitimar *accountability*, podendo um ou dois deles estarem ausentes sem prejudicar o processo.

Tal como Schelder (1999), Koppell (2005) acredita também que não se tem como definir *accountability* como sendo um único conceito, logo, propõe uma tipologia de forma a trazer uma maior clareza sobre o termo. O autor define cinco dimensões de *accountability*: transparência, sujeição, controlabilidade, responsabilidade e responsividade. Ressalta-se que essas classificações são interdependentes e complementares entre si. No que se refere aos dois primeiros tipos, considera-os como sendo a base para sustentação da *accountability* em todas as suas formas (KOPPELL, 2005).

Segundo Koppell (2005), a transparência é fundamental na *accountability*, devido ser uma ferramenta crítica para a avaliação do desempenho organizacional. Ou seja, os burocratas e organizações são responsáveis por relatar suas ações, bem como estrarem sujeitos à constantes supervisões e questionamentos. Posto isto, a transparência se tornou um elemento fundamental para as outras categorias de *accountability*. Com relação a dimensão de sujeição, ocorre quando burocratas e organizações são responsabilizados por suas ações, seja para puni-los ou recompensa-los. Isto é, quando os atores políticos são eleitos ou não, dependendo dos seus atos (KOPPELL, 2005).

A terceira dimensão, a Controlabilidade, é um conceito predominante de *accountability*, sendo fundamental para a orientação de análises referentes a responsabilidade organizacional. Essa categoria é constituída em uma caracterização do seu grau (baixo ou alta) e na sua fonte (interna ou externa) de controle sobre as organizações (KOPPELL, 2005). Sobre a responsabilidade, diz respeito aos burocratas seguirem padrões profissionais e morais ou normas comportamentais, que possibilitem um melhor comportamento e desempenho a serem

avaliados, de modo com que em vez de apenas seguirem ordens, utilizem os seus conhecimentos limitados por esses padrões. Por fim, a responsividade está relacionado ao atendimento das necessidades e demandas diversas presente na sociedade pelas organizações e burocratas (KOPPELL, 2005).

Já Rocha (2013) busca desenvolver dimensões referentes a *accountability*, sendo elas: dimensão formal e dimensão substantiva. Segundo o autor, quando se visualiza o termo de *accountability* como processo, o mesmo deve se subordinar à lei e fazer parte do estado de direito, sendo este estabelecido como um Estado juridicamente organizado e submisso às suas leis. No entanto, deve-se ressaltar que a capacidade de realizar a aplicação das leis, e consequentemente das sanções, se dá a de atores, como órgãos e agentes, que possuem as atribuições legais e a capacidade institucional para esse fim. Ou seja, esses atores tem como função fiscalizar e punir em conformidade com a lei (ROCHA, 2013).

Rocha (2013) define a dimensão formal, como sendo a verificação do cumprimento dos aspectos formais, por parte dos agentes fiscalizadores, que envolve obrigatoriamente o processo de *accountability*. Já a dimensão substantiva foca no que deve ser fiscalizado, buscando verificar como e de que forma o agente público cumpre suas atividades, bem como atende as necessidades e interesses da sociedade.

De posse dos conceitos centrais acerca de *accountability*, buscou-se na próxima seção apontar o papel do TCU enquanto órgão capaz de exercer o controle horizontal frente à atuação de instituições públicas, e nesse caso, das agências reguladoras no Brasil. A compreensão do papel e do alcance deste órgão serviu de base para as análises que serão realizadas em seções posteriores.

3. O papel do Tribunal de Contas da União frente as agências reguladoras

A discussão para a concepção do Tribunal de Contas da União se deu a partir da proclamação da República, no qual o governo provisório, responsável pela transição da Monarquia para a República (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; TEIXEIRA; ALVES, 2011), percebeu a necessidade de implementar um órgão independente que exercesse o controle financeiro sobre as contas governamentais. O TCU foi instituído por meio do Decreto nº 966-A/1890, em que estabeleceu sua responsabilização por examinar, revisar e julgar essas contas públicas (TEIXEIRA; ALVES, 2011). Desde a proclamação da República, o TCU é estruturado como direção colegiada, além de ser autônomo perante aos demais poderes do Estado e ter como uma de suas atribuições auxiliar o Legislativo referente ao controle financeiro da gestão pública (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009).

Originalmente, o foco do TCU era apenas averiguar os gastos efetivados pelo governo, sem que houvesse uma atuação preventiva contra o mau uso do dinheiro público. No entanto, ao longo dos anos, o órgão público passou por diversas transformações políticas, sendo que em períodos autoritários, suas atividades foram limitadas, e em outros, recuperou antigas atribuições e assumiu novas (MALAFAIA, 2011; TEIXEIRA; ALVES, 2011). Especificamente, com o fim da ditadura militar (1964-1985) e com o processo de redemocratização, o governo brasileiro instituiu, em 1988, a nova Constituição Federal, que foi o alicerce para a nova etapa na trajetória de desenvolvimento institucional do TCU (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; TEIXEIRA; ALVES, 2011).

Por meio da nova Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União, além de ampliar suas atribuições e reafirmar a função de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo sobre a gestão financeira pública, teve ampliação de sua autonomia e autoridade, assim

como o Ministério Público (MP) (TEIXEIRA; ALVES, 2011; ROCHA, 2013). Ressalta-se que o auxílio que o TCU exerce não se refere a submissão ao Congresso e sim a questão de prestar informações ou de ter uma relação colaborativa (TEIXEIRA; ALVES, 2011).

Outro marco legislativo que ampliou mais as ações estratégicas dos TCs foi a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que implementou uma nova ordem ao regime fiscal no Brasil, promovendo uma nova postura nas práticas e na cultura da gestão pública, que abrangessem, a responsabilidade, o equilíbrio, o planejamento e a transparência (MALAFAIA, 2011). A título de conhecimento, no governo brasileiro existe não apenas o Tribunal de Contas da União, mas também vinte e sete tribunais estaduais e seis de grandes munícipios (OLIVERI et al., 2015; ROCHA et al., 2018).Segundo Teixeira e Alves (2011), o Tribunal de Contas da União tem um papel fundamental no controle da corrupção, através de diferentes estratégias, bem como proporciona ações de responsabilização daqueles que causam danos ao erário público (TEIXEIRA; ALVES, 2011). Ademais, os Tribunais de Contas são fontes confiáveis para o fornecimento de informações sobre os órgãos das três esferas de poder como também para fornecer informações sobre si mesmos (ROCHA et al., 2018).

No que diz respeito a atuação do TCU sobre as agências reguladoras federais, o órgão é um dos principais na fiscalização sobre as atividades fins das agências, especificamente no que se refere ao conteúdo da regulação emitida e dos procedimentos realizados para a regulação dos setores. Normalmente, o TCU realiza auditoria com o foco na verificação da eficácia e conformidade dos mandatos das agências reguladoras perante a legislação brasileira (MENEZES, 2012).

Dessas auditorias se resultam recomendações e determinações do TCU, no qual as determinações apresentam decisões sobre alguma medida adotada pela agência ou alguma solicitação de esclarecimentos, que precisam ser implementadas ou respondidas pelo regulador em um prazo estipulado pelo tribunal. Em contrapartida, as recomendações não possuem caráter obrigatório podendo ou não ser atendida pelas agências reguladoras (MENEZES, 2012).

Menezes (2012), portanto, classifica o controle exercido pelo TCU em duas formas: a) uma forma tradicional de *accountability* horizontal; e b) um tipo de "alarme de incêndio", uma vez que a Corte de Contas tem propriedade para tomar iniciativa própria para realizar suas auditorias sobre os órgãos e entidades públicas, bem como as agências reguladoras, que é o caso dessa pesquisa. Logo, o Congresso pode-se utilizar das auditorias realizadas pelo TCU para reagir a uma ação das agências (MENEZES, 2012).

4. Procedimentos Metodológicos

Este artigo, de natureza qualitativa, utilizou-se como base para sua construção a pesquisa documental. Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) afirmam que o uso de documentos em pesquisa gera uma riqueza de informações, uma vez que possibilita o aumento do entendimento de temas da qual a compreensão precise de contextualização histórica e sociocultural.

A pesquisa foi dividida em duas etapas. Na primeira, a investigação documental foi realizada através da consulta no site governamental do Tribunal de Contas da União, na aba de pesquisa da "Jurisprudência", especificamente na parte dos acórdãos. Na pesquisa realizada entre 1º a 8 de setembro de 2019, foram constatados 487 acórdãos relacionados a ANP, no geral, entre o período de 1998 até o ano de 2018. A coleta foi feita utilizando-se das palavras-chave "ANP Auditoria" e "Agência Nacional do Petróleo Auditoria". Ressalta-se que ocorreu uma

restrição e filtragem durante a coleta de dados, devido ao foco da pesquisa estar se referindo a *accountability* horizontal realizada na ANP pelo TCU. Sendo assim, resultou-se em 64 acórdãos de auditoria no total.

Dentre esses acórdãos, os tipos de processos analisados foram de (TCU, 2019; TCU, 2017):

- **Acompanhamento**: refere-se ao monitoramento e a avaliação da gestão de algum órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado;
- **Auditoria:** verifica-se in loco a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais;
- **Levantamento:** é um processo para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;
- **Monitoramento:** é utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas sucedidos;
- **Prestação de contas:** é um processo de controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão de órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente.
- **Representação:** é um tipo de solicitação feito ao TCU por determinados órgãos, entidades ou pessoas legitimadas, com o objetivo de que se verifique alguma irregularidade praticada por administrador ou entidade pública;
- **Tomada de contas especial:** centra na apuração de algum ato de omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário, identificando os responsáveis, a quantificação do dano e a obtenção do respectivo ressarcimento.

Ressalta-se que a “Representação” foi considerada na análise devido o TCU realizar um breve estudo para constatar se realmente deve ser feita uma fiscalização sobre determinada atividade fim da agência reguladora.

A escolha de utilizar os documentos do TCU foi feita devido a instituição ser responsável por fiscalizar e realizar *accountability* horizontal nas agências reguladoras. Contribuindo assim na segurança regulatória, no controle mútuo, inibindo a concentração de poder em um único órgão, e em uma maior legitimidade das ações das agências, uma vez que realiza esse controle externo horizontal (MENEZES, 2012). Ademais, focou-se em utilizar os acórdãos por ser composto pelo relatório de auditoria, o voto e a decisão do TCU frente ao tema discutido, normalmente.

Na segunda etapa, realizou-se uma análise de conteúdo (BARDIN, 2002), buscando caracterizar e analisar, de modo geral, os processos de controle externo realizadas pelo TCU sobre a ANP, com base nas seguintes categorias: tipos de processo de auditoria; tipos de falhas ou atos ilícitos, que compreende: descumprimento das atividades, descumprimento de normas e da legislação, falta de documentação e informação, falhas nas atividades, irregularidades na

gestão e irregularidade e falhas na divulgação de informações; predominância de sanções, que foram definidas em: apresentação de informações, justificativas, plano de ação e estudos, aprimoramento das atividades, aprimoramento do acesso à informação, cumprimento das determinações/recomendações, cumprimento de normas e da legislação e irregularidades e Multas.

Para a identificação e análise das dimensões da *accountability* presentes no TCU, segundo os acórdãos, utilizou-se como base de análise o modelo desenvolvido por Rocha (2013), em que foi estabelecido as dimensões de *accountability*, bem como seus componentes e indicadores. Ressalta-se que foi feita uma adaptação deste modelo, de modo que atendesse o objetivo estabelecido na pesquisa. Segue no Quadro 1 o modelo adaptado.

Quadro 1: Modelo de Análise de *Accountability*

Dimensões da *Accountability*	**Componentes (temas)**	**Indicadores (conceitos-chave)**	**Definição de Indicadores**
Dimensão Formal	Publicidade	Disponibilidade	atendimento à determinação legal de estar à disposição do público os acórdãos;
		Divulgação	publicação dos acórdãos no site governamental do TCU;
	Justificação	Ampla defesa	oportunidade dada a ANP de apresentar explicações e justificativas antes da emissão da decisão pelo tribunal;
		Contraditório	registro e análise das explicações e justificativas apresentadas pela ANP, bem como da contra-argumentação e das conclusões apontadas pelo tribunal;
	Sanção	Decisão	ato declaratório formal prolatado pela 1ª e 2ª câmara e pelo plenário do tribunal, vinculado a auditoria realizada, propondo determinações e recomendações;
Dimensão Substantiva	Conformação	Conformidade	verificar o cumprimento das normas, regulamentos e procedimentos administrativos na prática dos atos de gestão e das ações de governo;
		Legalidade	verificar o cumprimento das determinações legais na prática dos atos de gestão e das ações de governo;
	Atuação Ética	Imputação	divulgação sistemática e sistematizada das sanções imputadas aos administradores, advindas do conjunto dos procedimentos de fiscalização realizados na agência reguladora;

	Defesa do Interesse Público	Responsividade	verificar as necessidades e demandas por mais informações relacionado as ações e atividades regulatórias realizada pela a ANP frente a sociedade;
		Transparência	a ANP relatar suas ações, bem como estrarem sujeitos a uma constante supervisões e questionamentos.

Fonte: Adaptado de Rocha, 2013, p. 908-909 e Koppell, 2005, p. 96-99.

Além disso para facilitar essa segunda etapa da análise, também foi utilizada a metodologia de Rocha (2013) referente as escalas de caracterização e de potencialidade dos pareceres prévios, que no caso deste trabalho será utilizado para os acórdãos do TCU, sofrendo assim adaptação para o atendimento dessa pesquisa. A primeira escala visa verificar a presença ou não de todos os componentes e indicadores das dimensões de *accountability* apresentadas anteriormente (Quadro 2).

Quadro 2: Escala de caracterização dos acórdãos

Presença de todos os indicadores:	➢ contempla plenamente a dimensão
Ausência de indicador, sem prejuízo da presença do respectivo componente:	➢ contempla parcialmente a dimensão
Ausência de um ou mais componentes:	➢ não contempla a dimensão

Fonte: Adaptado de Rocha, 2013, p. 911.

Destaca-se que caso for constatado a ausência de um dos ou mais indicadores de uma mesma dimensão, o acórdão poderá ser caracterizado tanto a condição de atendimento parcial da dimensão, quanto a condição de não atendimento. A título de exemplo, no primeiro caso, é que a ausência do indicador não configure a ausência do componente. Se a ausência do componente se configurar, afigura-se a segunda hipótese, que é de não atendimento (ROCHA, 2013).

Com relação a escala de potencialidade, foi verificado se os acórdãos apresentam todos os componentes que compõem as dimensões de *accountability*. Caso a resposta seja positiva, significa que atendeu plenamente seu potencial de *accountability*. Contudo, se não apresentou a maioria ou nenhum desses componentes, considerou-se ausência total do seu potencial de *accountability* (ROCHA, 2013) (Quadro 3). Destaca-se que se entende essa potencialidade como sendo a capacidade do TCU de exercer o controle externo horizontal sobre a ANP, de modo a impactar positivamente na transparência e responsividade da ANP perante a seus atores interessados. Ou seja, o TCU tem efeito sobre uma gestão mais democrática desse ente regulatório.

Quadro 3: Escala de potencialidade do TCU de acordo com os acórdãos

A maioria dos acórdãos contempla todos os componentes de ambas as dimensões:	➢ realizam o seu potencial de *accountability*
A maioria dos acórdãos contempla todos os componentes de uma das dimensões, mas não da outra:	➢ realizam parcialmente o seu potencial de *accountability*
A maioria dos acórdãos não contempla todos os componentes em ambas as dimensões:	➢ não realizam o seu potencial de *accountability*

Fonte: Adaptado de Rocha, 2013, p. 911.

Por fim, para toda análise realizada nessa pesquisa, utilizou-se o **software NVivo** para um maior embasamento. Na próxima seção, apresentam-se os resultados dessas análises.

5. Apresentação e Análise dos Resultados

5.1. Caracterização geral dos processos de controle externo feitos pelo TCU sobra a ANP

Como levantando anteriormente, o TCU tem como papel fiscalizar as atividades fins das agências, especificamente no que se refere ao conteúdo da regulação emitida e dos procedimentos realizados para a regulação dos setores. Normalmente, o TCU realiza auditoria com o foco na verificação da eficácia e conformidade dos mandatos das agências reguladoras perante a legislação brasileira (MENEZES, 2012).

Isso volta ser evidenciado nas análises realizadas, uma vez que os principais processos de auditoria que a ANP presta contas são o de acompanhamento (32,8%) e auditoria operacional (26,6%), sendo estes principais processos que monitoram e avaliam o desempenho organizacional da ANP, bem como suas atividades fins. Isso, comprova a relevância do TCU para exercer esse controle, de modo que a ANP não abuse do poder concedido e siga com sua principal finalidade de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas de seus setores, em consonância com a legislação, normas e diretrizes impostas, bem como o interesse da sociedade brasileira (BRASIL, 1998).

Além disso, pode-se perceber que nesses processos, as principais falhas identificadas na ANP se refere a falta de documentação e informação (35,1%), falhas nas suas atividades (20,6%) e o descumprimento de normas e da legislação estabelecidas (19,1%), gerando assim sanções voltadas para o atendimento dessas falhas destacadas, como o aprimoramento das atividades (39,3%) e o cumprimento de normas e da legislação (26,8%) (Tabela 1). De modo geral, nota-se que por mais que a ANP seja um ente regulatório já consolidado e estruturado no setor público, a mesma possui falhas. Por conseguinte, a presença do TCU na demonstração dessas falhas é fundamental, para que a ANP possa melhorar e aprimorar seu desempenho nos setores regulados, buscando sempre ser uma agência transparente para seus atores.

Tabela 1: Caracterização geral dos processos de controle externo feitos pelo TCU sobra a ANP

Processos de auditoria do TCU	Percentual
Acompanhamento	32,8%
Conformidade	1,6%
Levantamento	6,3%
Monitoramento	10,9%
Operacional	26,6%
Prestação de Contas	10,9%
Representação	9,3%
Tomada de Contas	1,6%
Tipos de Falhas ou atos ilícitos	**Percentual**
Descumprimento das atividades	2,3%
Descumprimento de normas e da legislação	19,1%
Falta de documentação e informação	35,1%
Falhas nas atividades	20,6%
Irregularidades na gestão	8,4%

Irregularidade e falhas na divulgação de informações	14,5%
Predominância de sanções	**Percentual**
Apresentação de informações, Justificativas, P.A.*, Estudos	6,6%
Aprimoramento das Atividades	39,3%
Aprimoramento do acesso à informação	8,2%
Cumprimento das determinações/recomendações	10,9%
Cumprimento de normas e da legislação	26,8%
Irregularidades e Multas	8,2%

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados da pesquisa.
*Plano de ação.

Com base no que foi analisado, pode-se dizer que realmente há uma forte atuação do TCU no controle externo horizontal desses entes regulatórios, no caso da ANP, como Menezes (2012) anteriormente trabalhou. E por consequência disso, a ANP tem cada vez uma demanda maior para o cumprimento e conformidade de suas atividades fins e redução da probabilidade de possíveis irregularidades que possam surgir. Além da disseminação de informações mais precisas, como forma de se torna mais transparente e responsiva sobre sua gestão.

5.2.Dimensões de accountability e a identificação de seus potenciais níveis no TCU

Com base no foco deste estudo, buscou-se analisar detalhadamente os acórdãos do TCU em consonância com as dimensões de *accountability* e seus componentes, visando compreender melhor o funcionamento do controle externo horizontal do TCU sobre a ANP, bem como o efeito desse controle.

De modo geral, nota-se que os acórdãos elaborados pelo TCU têm uma estrutura bem elaborada e definida. Normalmente, é composto pelo relatório, voto e a decisão do TCU. O relatório apresenta de uma forma bem detalhada toda a análise feita pelo órgão de controle, sendo que o voto é um compilado dos principais pontos abordados que levaram a decisão do TCU. Por fim, tem-se a decisão que é o acórdão em si, no qual são apresentados de forma objetiva as recomendações e determinações feitas pelo TCU para a ANP.

No entanto, ao inseri-los na dimensão formal da *accountability*, percebe-se que apenas o processo de "Tomada de Contas especial" contempla plenamente essa dimensão. Por outro lado, a maioria dos processos contemplam parcialmente essa dimensão.

Aprofundando a análise sobre as dimensões de *accountability*, procurou-se identificar a presença ou não dos componentes, bem como dos indicadores que estruturam a dimensão formal. Nota-se que os indicadores "Ampla Defesa" e "Contraditório" não estão totalmente presentes em seu componente "Justificação".

Isso pode ocorrer, uma vez que nem todos os processos necessitam desse componente, como é o caso do "Monitoramento", que tem o foco em apenas verificar o cumprimento das decisões do tribunal e dos resultados delas advindos (TCU, 2019), não sendo um processo que necessita de justificação do ato do gestor, apenas a verificação do cumprimento ou não das determinações e recomendações feitas pelo TCU para a ANP.

Já nos casos em que se encontram parcialmente presentes, como é o processo de "Acompanhamento", uma justificativa para não ter considerado totalmente seus indicadores é devido ter processos, como as rodadas de licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural, que apenas criam oportunidade de ampla defesa caso conste alguma falha ou irregularidade nos estágios das rodadas.

Por fim, tem-se o caso do processo de "conformidade" (Acórdão 2317/2010-Plenário), no qual se percebeu que por mais que o tema abordasse sobre uma denúncia de irregularidades na ANP referente aos *royalties*, no relatório mostra que houve falta de oportunidade para a ANP apresentar suas explicações e justificativas, tendo uma tomada de decisão sem ouvir o outro lado.

Destaca-se que nos casos apresentados, o indicador "Contraditório" não é contemplado, por consequência de não há "Ampla Defesa", uma vez que o TCU não levar em consideração na sua análise e decisão as explicações e justificativas apresentadas pela ANP.

Quadro 4: Composição da dimensão formal dos acórdãos

Tipos de auditoria	**Componentes/Indicadores**				
	Publicidade		**Justificação**		**Sanção**
	Disponibilidade	**Divulgação**	**Ampla Defesa**	**Contraditório**	**Decisão**
Acompanhamento	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Conformidade	Presente	Presente	Ausente	Ausente	Presente
Levantamento	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Monitoramento	Presente	Presente	Ausente	Ausente	Presente
Operacional	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Prestação de Contas	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Representação	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Tomada de Contas Especial	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente

Fonte: Elaboração própria segundo os dados da pesquisa e da metodologia de Rocha (2013, p. 913).

Quadro 5: Caracterização dos acórdãos como instrumento de *accountability* na dimensão formal

Tipos de auditoria	**Caracterização como instrumento de *accountability***
Acompanhamento	➢ contempla parcialmente a dimensão
Conformidade	não contempla a dimensão
Levantamento	contempla parcialmente a dimensão
Monitoramento	não contempla a dimensão
Operacional	contempla parcialmente a dimensão
Prestação de Contas	contempla parcialmente a dimensão
Representação	contempla parcialmente a dimensão
Tomada de Contas Especial	contempla plenamente a dimensão

Fonte: Elaboração própria segundo os dados da pesquisa e da metodologia de Rocha (2013, p. 914).

Com relação a dimensão substantiva da *accountability*, o TCU tem como objetivo trabalhar na identificação de como e de que forma a ANP cumpre suas atividades, bem como atende as necessidades e interesses da população (ROCHA, 2013). A contemplação dessa dimensão foi considerada um pouco mais complexa neste estudo, uma vez que nem todos processos tendem a atender os indicadores estabelecidos, o que levou grande parte desses processos conseguir contemplar parcialmente a dimensão substantiva de *accountability* (Quadro 7).

Contudo, por mais que alguns indicadores não estão contemplando totalmente os componentes, resultando na contemplação parcial da segunda dimensão, grande parte se encontra presentes em seus componentes. Constatou-se que o TCU segue uma estrutura bem

formalizada em seus processos, seguindo rigorosamente a verificação do cumprimento da legislação e normas estabelecidas. Isso pode ser comprovado visto que grande parte dos processos apresenta a presença dos indicadores de "Conformidade" e "Legalidade" do componente de "Conformação" (Quadro 6). Pode-se até dizer que essa formalização contribui como um parâmetro para o TCU pode propor mudanças e correções em algum tipo de atividade fim da ANP.

No caso da "Atuação Ética", há processos que não atendem ao objetivo de seu indicador, resultando em uma falha na formalização do encaminhamento dos relatórios, votos e decisões tomadas pelo TCU para a ANP. Podendo assim causar uma deficiência no controle externo horizontal exercido pelo TCU. Ressalta-se que não se pode afirmar que isso não ocorra, mesmo não constatando no relatório.

Um dos objetivos do TCU, levantando anteriormente, é verificar se a instituição, no caso a ANP, está atendendo as necessidades e interesses da sociedade (ROCHA, 2013). Logo, a presença do componente de "Defesa do Interesse Público" é fundamental nas auditorias feitas pelo tribunal. Um exemplo disso, encontra-se no Acórdão 3405/2013 – Plenário, em que o TCU realizou uma auditoria operacional com as agências reguladoras com o foco em avaliar suas atuações na garantia da prestação do serviço público adequado ao pleno atendimento dos usuários. Logo, o tribunal identificou a necessidade de melhoria na qualidade e efetividade desse atendimento, determinando um plano de ação em que as agências, como a ANP, trabalhassem: o aperfeiçoamento dos mecanismos disponíveis para captação de expectativas e anseios dos usuários dos serviços, a melhoria dos processos de consultas e audiências públicas, a realização de pesquisas de satisfação de usuários e o aprimoramento dos procedimentos de regulamentação e fiscalização adotados pela agência.

Além disso, notou-se na análise dos acórdãos, que o TCU engloba mais do que verificar o atendimento do interesse público, o órgão tem um papel imprescindível de contribuir no melhoramento das atividades fins da ANP. Em razão disso, observou-se que há casos em que não foram identificados uma necessidade por mais informações por parte da ANP. Por conseguinte, isso fez como que o indicador de "Responsividade", normalmente, ficasse parcialmente presente nos processos. Como são os casos dos processos de acompanhamento das rodadas de licitações da ANP, o TCU identifica em alguns desses processos, não todos, uma necessidade por informações e documentos relevantes para a realização dessa atividade. Um exemplo disso é que nos primeiros anos da ANP, o Tribunal identificou e determinou na Decisão 417/2001 – Plenário que em rodadas futuras, a ANP deveria promover informações mais detalhadas sobre o processo de escolha dos blocos a serem oferecidos e posteriormente a isso, teve-se na Decisão 232/2002 - Plenário a questão de não realizar mais licitações sem o pronunciamento prévio do CNPE acerca dos critérios adotados para escolha dos blocos a serem ofertados.

Ressalta-se que durante a análise do indicador de "Transparência", percebeu-se falhas na transparência da ANP, uma vez que o TCU identificava informações incompletas e rasas nas ações e atividades regulatórias realizada pela a ANP, gerando assim um constante melhoramento no desempenho organizacional da agência (Quadro 6).

Quadro 6: Composição da dimensão substantiva dos acórdãos

Tipos de auditoria	**Componentes/Indicadores**		
	Conformação	**Atuação Ética**	**Defesa do Interesse Público**

	Conformidade	Legalidade	Imputação	Responsividade	Transparência
Acompanhamento	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Conformidade	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente
Levantamento	Presente	Parcial	Presente	Parcial	Parcial
Monitoramento	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
Operacional	Presente	Presente	Presente	Parcial	Presente
Prestação de Contas	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Representação	Presente	Presente	Presente	Parcial	Presente
Tomada de Contas Especial	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente

Fonte: Elaboração própria segundo os dados da pesquisa e da metodologia de Rocha (2013, p. 913).

Quadro 7: Caracterização dos acórdãos como instrumento de *accountability* na dimensão substantiva

Tipos de auditoria	Caracterização como instrumento de *accountability*
Acompanhamento	➢ contempla parcialmente a dimensão
Conformidade	➢ contempla plenamente a dimensão
Levantamento	➢ contempla parcialmente a dimensão
Monitoramento	➢ contempla parcialmente a dimensão
Operacional	➢ contempla parcialmente a dimensão
Prestação de Contas	➢ contempla parcialmente a dimensão
Representação	➢ contempla parcialmente a dimensão
Tomada de Contas Especial	➢ contempla plenamente a dimensão

Fonte: Elaboração própria segundo os dados da pesquisa e da metodologia de Rocha (2013, p. 916).

Analisando as dimensões como um todo, percebe-se que os processos de auditoria realizam parcialmente seu potencial como instrumento de controle externo na agência reguladora, devido não ter contemplado todos os componentes (Quadro 8).

Quadro 8: Identificação dos potenciais níveis de *accountability*

Tipos de auditoria	Dimensão Formal	Dimensão Substantiva	Potencial como instrumento
Acompanhamento	Contempla parcialmente	Contempla parcialmente	Realiza seu potencial parcialmente
Conformidade	Não contempla	Contempla plenamente	Realiza seu potencial parcialmente
Levantamento	Contempla parcialmente	Contempla parcialmente	Realiza seu potencial parcialmente
Monitoramento	Não contempla	Contempla parcialmente	Realiza seu potencial parcialmente
Operacional	Contempla parcialmente	Contempla parcialmente	Realiza seu potencial parcialmente
Prestação de Contas	Contempla parcialmente	Contempla parcialmente	Realiza seu potencial parcialmente
Representação	Contempla parcialmente	Contempla parcialmente	Realiza seu potencial parcialmente
Tomada de Contas Especial	Contempla plenamente	Contempla plenamente	Realiza seu potencial plenamente

Fonte: Elaboração própria segundo os dados da pesquisa e da metodologia de Rocha (2013, p. 916).

Seguindo, o método de Rocha (2013), pode-se afirmar que o nível da *accountability* do TCU, segundo a análise feita nos acórdãos, é mediano, devido não conseguir atender todos os indicadores estabelecidos. Contudo, devido a diversidade de processos de auditoria abordados nessa pesquisa, constatou-se que a ausência de alguns indicadores em determinados processos pode ser algo positivo, logo, não se pode afirmar precisamente que a *accountability* do TCU é mediana. Um exemplo disso, é o indicador de "Responsividade" da dimensão substantiva, posto que a sua ausência significa que a ANP supriu todas as demandas de informações necessárias para o TCU realizar sua auditoria de maneira efetiva.

6. Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa foi analisar os processos da *accountability* horizontal feito pelo TCU sobre a ANP, através das auditorias realizadas. De forma geral, constatou-se que os principais processos de auditoria realizados são o de acompanhamento e auditoria operacional, sendo estes principais processos que monitoram e avaliam o desempenho organizacional da ANP, bem como suas atividades fins. Destaca-se que o processo de acompanhamento mostra a forte presença do TCU na atuação da ANP. O seu papel de controle e fiscalização é fundamental para que a ANP realize todo procedimento da rodada de licitações, de modo transparente e democrático. Evitando que ocorra algum tipo de corrupção ou ato ilícito.

Na caracterização geral dos processos de controle externo feito pelo TCU sobre a ANP, foi possível identificar que o papel do TCU não é apenas verificar como a ANP trabalha suas atividades, bem como atende as necessidades da população. E sim, trazer um retorno sobre as falhas encontradas, através de suas sanções, pois após realizar a auditoria, o TCU propõe recomendações e determinações com o intuito de orientar a ANP nas correções de suas atividades, bem como mudanças essenciais que vão contribuir como o melhoramento do desempenho organizacional da ANP.

Com relação a segunda análise feita, percebeu-se que o Tribunal contempla parcialmente tanto a dimensão formal como a substantiva, resultando em uma potencialidade mediana da instituição. Contudo, durante a análise observou-se que devido a diversidade de processos de auditoria abordados na pesquisa, constatou-se que nem todo indicador estabelecido necessita ser obrigatório para a eficiência da *accountability* exercida pelo TCU. Um exemplo já levantado sobre isso, é o processo de acompanhamento, por quando o TCU "acompanha" de perto a rodada de licitação da ANP e caso não seja encontrado nenhuma falha ou irregularidade, não é preciso ter um espaço para a ANP justificar seu ato, pois tudo está dentro das conformidades. Ou no caso da dimensão substantiva, que a ausência do indicador de "Responsividade" significa que a ANP supriu todas as demandas de informações necessárias para o TCU realizar sua auditoria de maneira efetiva. Portanto, nesta percepção pode-se dizer que o potencial da *accountability* do TCU pode ser considerado acima de mediana.

Por outro lado, é importante enfatizar que apesar desses processos serem bem feitos. Tem-se os acórdãos de relação do processo de monitoramento e prestação de contas que focam mais nas decisões do TCU. Entende-se que os mesmos estão interligados a outros acórdãos, contudo, dificulta a análise quando não se tem um resumo sobre o assunto ou até mesmo quais foram as sanções atendidas ou não. Logo, pode considerar isso uma falha na *accountability* do Tribunal de Contas da União, posto que as informações são falhas e de difícil inferência,

limitando o entendimento sobre as auditorias e criando possíveis opacidade dos dados para a sociedade.

Com base em tudo que foi apresentado, pode-se dizer percebeu-se que há um controle formal efetivo pelo TCU, apesar de terem exceções. Ressalta-se que é fundamental a eficiência desse controle, posto que é uma peça essencial para o alcance de uma maior confiança das decisões executadas pelas agências reguladoras, uma vez que o tribunal visa inibir algum tipo de irregularidade e ato ilícito por parte da agência.

Com relação ao controle substantivo exercido pelo TCU, notou-se, que os processos de auditoria do TCU, contribui para que cada vez mais a ANP aprimore suas atividades e divulgue suas ações com mais precisão e detalhamento, orientando-a sempre a ser uma agência reguladora transparente. Reafirmando assim a relevância do TCU para com a ANP e as agências reguladoras, no geral.

Destaca-se que essa pesquisa possui limitações, devido a abrangência dos documentos analisados, podendo inibir talvez um maior aprofundamento sobre os dados presentes nos acórdãos. Por fim, percebeu-se ao longo do estudo uma necessidade de as próximas pesquisas estudarem sobre a atuação do TCU sobre esses entes regulatórios e órgãos públicos, devido o tema ser pouco explorado pelos pesquisadores da área de administração pública e semelhantes, tendo assim uma oportunidade de desbravar mais sobre a temática.

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BARREDA, M. The quality of democratic accountability: a comparative view of Latin America. **Canadian Journal of Political Science**, Waterloo, v. 47, n. 2, p. 307-326, 2014.

BOBBIO, NORBERTO. **O Futuro da Democracia:** uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 2015. P. 34-132.

BRASIL. Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998. Capítulo I, Artigo 2º.

FIGUEIREDO, N. S. **O papel da sociedade civil organizada e da transparência no controle social em governos locais**. Orientadora: Suylan de Almeida Midlej e Silva. 2016. 175 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

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

KOPPELL, Jonathan G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". **Public Administration Review**. Vol. 65, n. 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.

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**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009.

MALAFAIA, F. C. B. **Controle social e controle externo podem interagir?** avaliação as

práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã. Orientador: Fernando Guilherme Tenório. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, SP, 2011.

MENEZES, M. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 20, n. 43, p.107-125, out. 2012.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, SP, n.44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, P. P. **A influência da imprensa no processo de ampliação da transparência no TCE-RS**. Orientador: Emil Sobottka. 2012. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2012.

OLIVIERI, C.; LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; ABRUCIO, F. L. Control and Public Management Performance i n Brazil: Challenges for Coordination. **International Business Research**, v. 8, n. 8, p. 181-190, 2015.

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

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. In.: Encontro da ANPAD, 33., 2009, São Paulo. **Anais**...São Paulo: ANPAD, 2009. p. 1-16.

ROCHA, A. C. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 47, n. 4, p. 901-925, jul./ago. 2013.

ROCHA, D. G.; TEIXEIRA, M. A. C.; ZUCCOLOTTO, R.; SUZART, J. A permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros à participação cidadã e ao controle social. In.: Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 9., 2018, Madrid. **Anais**...Madrid: GIGAPP, 2018. p. 1-26.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. P. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: Schedler, A., Diamond, L., Plattner, M. F. (Eds.). **The Self-Restraining State**: Power and Accountability in New Democracies. Colorado: Lynne Rienne, p. 13-28, 1999.

TEIXEIRA, M. A. C.; ALVES, M. A. Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional. **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 3, p. 75-97, 2011.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial**. v. 36, n. 11. Brasília: TCU, 2017.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Funcionamento**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>. Acesso em: 28 out. 2019.