



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

NATANAELSON SILVA HONORATO

**O PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL COMO
INSTRUMENTO DE *ACCOUNTABILITY* EM INSTITUIÇÕES QUE RECEBEM
REPASSE DO PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL**

**CAMPINA GRANDE, PB
2025**

NATANAELSON SILVA HONORATO

**O PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL COMO
INSTRUMENTO DE *ACCOUNTABILITY* EM INSTITUIÇÕES QUE RECEBEM
REPASSE DO PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito para o trabalho de dissertação e obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo

CAMPINA GRANDE-PB

2025

Universidade Federal de Campina Grande - UFCG
Sistema de Bibliotecas - SISTEMOTECA
Catalogação de Publicação na Fonte. UFCG - Biblioteca Central

H774p

Honorato, Natanaelson Silva.

O processo de Tomada de Contas Especial como instrumento de *accountability* em instituições que recebem repasse do Programa Farmácia Popular / Natanaelson Silva Honorato. – 2026.

103 f.

Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2025.

“Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo, Prof. Dr. Luiz Fernando Vasconcellos de Miranda”.

Referências.

1. *Accountability*. 2. Tomada de Contas Especial (TCE). 3. Programa Farmácia Popular. 4. Tribunal de Conta da União (TCU). 5. Administração Pública. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira de. II. Miranda, Luiz Fernando Vasconcellos de. III. Título.

UFCG/BC

CDU 32(043.3)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

NATANAELSON SILVA HONORATO

O PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL COMO INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY EM INSTITUIÇÕES QUE RECEBEM REPASSE DO PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 02/09/2025

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG

Orientador

Prof. Dr. Luiz Fernando Vasconcellos de Miranda (UFPA)

Coorientador

Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares - PPGCP/UFCG

Examinador(a) Interno

Prof. Dr. Arthur Leandro Alves - UFPE

Examinador(a) Externo



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 02/09/2025, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 02/09/2025, às 17:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Arthur Leandro Alves da Silva, Usuário Externo**, em 08/09/2025, às 14:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda, Usuário Externo**, em 09/09/2025, às 03:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **5780868** e o código CRC **4A1A7B41**.

Dedico este trabalho à minha família, alicerce
fundamental da minha jornada.

Aos meus pais, pelo amor incondicional e pelos sacrifícios
que permitiram meus estudos.

À minha esposa, Bruna, pela paciência, apoio incansável
e parceria em todos os momentos.

E ao meu filho, Murillo, fonte diária de inspiração e
motivação.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria realizado sem o apoio fundamental de diversas pessoas que me acompanharam ao longo desta jornada intelectual e pessoal no Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

Primeiramente, manifesto minha eterna gratidão aos meus pais, alicerces inabaláveis da minha história. Sua dedicação, sacrifício e incentivo ilimitado foram a base sobre a qual pude construir meus sonhos e buscar minha formação acadêmica, e foi essa base que me fortaleceu nos momentos mais desafiadores.

Ao meu filho, Murillo, dedico este trabalho como uma promessa de futuro e um testemunho de que a busca pelo conhecimento é um valor eterno. À minha esposa, Bruna, minha profunda admiração e agradecimento. Sua paciência, compreensão nos momentos de ausência exigidos pela pesquisa e apoio emocional incondicional foram o porto seguro que me permitiu navegar até a conclusão desta etapa. A vocês, minha família, meu mais sincero e amoroso obrigado.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG, meus cordiais agradecimentos pelo compartilhamento de conhecimento e pela qualidade do ensino que fortalece a instituição. Em especial, dirijo meus agradecimentos ao Professor Dr. Clovis Alberto (UFCG) e ao Professor Dr. Luiz Fernando (UFPA), cujas orientações, críticas aguçadas e insights foram indispensáveis para a concepção e o refinamento desta pesquisa. Sua expertise e disponibilidade foram verdadeiros faróis para o desenvolvimento deste trabalho.

À colega Amanda Simões, em cuja pessoa estendo meus agradecimentos a todos os colegas da turma, registro meu reconhecimento. Os debates enriquecedores nas salas de aula, a colaboração nos grupos de estudo e o companheirismo ao longo destes anos contribuíram decisivamente para a construção de um ambiente acadêmico produtivo e agradável.

À colega Rhávila Rachel Guedes Alves, pelo incentivo e apoio, sem os quais eu talvez não tivesse iniciado o mestrado, e por sua constante motivação, amizade e partilha de conhecimentos ao longo desse percurso.

Por fim, agradeço à UFCG pela oportunidade e pelo suporte institucional que viabilizaram a realização deste mestrado.

RESUMO

Como o processo de Tomada de Contas Especial opera como instrumento de *accountability* em instituições que recebem repasse do programa farmácia popular do Brasil? *Accountability* é um dos temas centrais da ciência política. O'Donnell (1998) classificou em duas dimensões: vertical e horizontal. A primeira diz respeito a premiação ou punição da sociedade civil em relação aos políticos, a segunda dimensão diz respeito a relação entre instituições, que se fiscalizam e atuam de forma autônoma. A presente pesquisa concentra-se na segunda classificação. A Tomada de Contas Especial (TCE) foi criada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para apurar a responsabilidade por danos causados à administração pública, identificar os responsáveis e quantificar o prejuízo, com o intuito de promover o ressarcimento dos valores desviados ou danificados aos cofres públicos. Nesse sentido, o objetivo da pesquisa consistiu em analisar como o processo de Tomada de Contas Especial (TCE) opera como instrumento de *accountability* em instituições que recebem repasse do programa farmácia popular do Brasil. Para tanto, foram analisados dados do TCU, com foco no Programa Farmácia Popular, com recorte temporal de 5 anos (2019 a 2023). A análise utilizada foi a descritiva, possibilitando alcançar os objetivos da pesquisa. Dessa forma, verificou-se que, em todos os anos analisados a TCE procedeu como uma instituição de *accountability* horizontal, ao fiscalizar, julgar, punir e possibilitar o ressarcimento de valores desviados da administração pública.

Palavras-chave: *Accountability*; Tomadas de Contas Especial; Programa Farmácia Popular.TCU.

ABSTRACT

How does the Special Accounting Process (TCE) function as a mechanism of accountability in institutions receiving funds from the Brazilian Popular Pharmacy program? *Accountability* is a central theme in political science. O'Donnell classified it into two dimensions: vertical and horizontal. The first concerns the rewarding or punishment of civil society in relation to politicians; the second concerns the relationship between institutions, which monitor each other and act autonomously. This research focuses on the second classification. The Special Accounting Process (TCE) was created by the Federal Court of Auditors (TCU) to determine responsibility for damages caused to the public administration, identify those responsible, and quantify the losses, with the aim of promoting reimbursement of misappropriated or damaged funds to the public coffers. Therefore, the objective of this research was to analyze how the Special Accounting Process (TCE) acts as an *accountability* tool in institutions receiving funds from the Brazilian Popular Pharmacy program. To this end, data from the Federal Audit Court (TCU) were analyzed, focusing on the Popular Pharmacy Program (Farmacia Popular) over a five-year period (2019 to 2023). Descriptive analysis was used to achieve the research objectives. Thus, it was found that, in all years analyzed, the TCE acted as a horizontal *accountability* institution, overseeing, judging, punishing, and enabling the reimbursement of funds diverted from the public administration.

Keywords: *Accountability*; Special Audits; Popular Pharmacy Program.TCU

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Responsável pela execução.....	69
Tabela 2 - Tempo de duração do processo (em anos).....	69
Tabela 3 - Tempo médio de cada processo (em anos)	70
Tabela 4 - Valores referentes aos processos (em reais)	70
Tabela 5 - Tempo de duração do processo (em anos).....	74
Tabela 6 - Tempo médio de cada processo (em anos)	75
Tabela 7 - Motivo da instauração do processo	75
Tabela 8 - Valores referentes aos processos	76
Tabela 9 - Parecer	76
<i>Tabela 10 - Motivo da instauração.....</i>	<i>79</i>
Tabela 11 - Duração dos processos (em anos)	79
Tabela 12 - Tempo de Duração do Processo (em anos).....	80
Tabela 13 - Parecer	81
Tabela 14 - Valores referentes aos processos	81
Tabela 15 - Duração dos processos (em anos)	84
Tabela 16 - Motivação para instauração dos processos	85
Tabela 17 - Parecer	85
Tabela 18 - Valores referentes aos processos.....	86
Tabela 19 - Motivo para instauração	88
Tabela 20 - Parecer	88
Tabela 21 - Tempo de Duração do Processo	89
Tabela 22 - Débitos e valor do dano ao erário	90
Tabela 23 - Resumo dos principais resultados	91

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Processos de TCEs por Estado da Federação	67
Gráfico 2 - Processos de TCEs por Estado da Federação	72
Gráfico 3 - Processos de TCEs por Estado da Federação	78
Gráfico 4 - Estados da federação	83
Gráfico 5 - Estados da Federação	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Descrição das variáveis utilizadas na pesquisa	65
-----------------------------------------------------------------	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. ACCOUNTABILITY COMO MECANISMO DE COMBATE A CORRUPÇÃO E CONTROLE INSTITUCIONAL	19
1.1 <i>Uma Visão Abrangente sobre o Conceito de Corrupção e Suas Implicações....</i>	19
1.2 <i>O Presidencialismo e Corrupção no Contexto Brasileiro.....</i>	25
1.3 <i>O controle como ferramenta das democracias modernas.....</i>	29
1.4 <i>Accountability como modelo de controle das democracias modernas.....</i>	31
1.5 <i>Corrupção, governança e accountability: desafios estruturais e perspectivas de consolidação democrática</i>	36
2. O PROGRAMA FARMACIA POPULAR E A ATUAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.....	38
2.1 <i>A Corrupção na Saúde: Um Problema Global com Impactos Profundos.....</i>	41
2.2 <i>O Tribunal de Contas da União e as Tomadas de Contas Especial</i>	44
2.3 <i>Tomada de Contas Especial no Programa Farmácia Popular do Brasil e Experiências Internacionais de Controle em Programas de Saúde</i>	48
2.4 <i>Para Além do Ressarcimento: Os Efeitos Sociais da Corrupção e os Limites da TCE.....</i>	52
2.5 <i>O Impacto Fiscal da Corrupção no Programa Farmácia Popular do Brasil</i>	56
2.6 <i>A Tomada de Contas Especial sobre o Desperdício de Insumos e Vacinas da COVID-19.....</i>	57
2.6.1 <i>A Tomada de Contas Especial sobre o Desperdício de Insumos e Vacinas da COVID-19.....</i>	57
2.6.2 <i>Accountability e Controle Social.....</i>	58
2.6.3 <i>Políticas Públicas e Eficiência Administrativa.....</i>	59
3 METODOLOGIA.....	64
4 RESULTADOS.....	67
4.1 <i>Processos de Tomadas de Contas Especial (2019).....</i>	67
4.2 <i>Processos de Tomadas de Contas Especial (2020).....</i>	72
4.3 <i>Processos de Tomadas de Contas Especial (2021).....</i>	77
4.4 <i>Processos de Tomadas de Contas Especial (2022).....</i>	82
4.5 <i>Processos de Tomadas de Contas Especial (2023).....</i>	86
4.6 <i>Análise dos principais resultados consolidados dos processos de Tomada de Contas Especial no Programa Farmácia Popular (2019–2023).....</i>	87

CONCLUSÃO.....	94
REFERÊNCIAS.....	98

INTRODUÇÃO

No Brasil, os instrumentos de controle envolvem desde o controle parlamentar, exercido pelo Poder Legislativo sobre o Executivo, passando pelos controles judiciais, administrativos e financeiros, até diferentes formas de controle social (Arantes et al., 2011).

A presente pesquisa parte da seguinte indagação central: Como o processo de Tomada de Contas Especial opera como instrumento de *accountability* em instituições que recebem repasse do Programa Farmácia Popular do Brasil?

A atuação da administração pública deve ser pautada pela justiça e pela razoabilidade, estando sempre em conformidade com os princípios constitucionais e as regras jurídicas que definem a conduta de seus agentes (Freitas, 2004). Isso implica a necessidade de mecanismos que garantam uma atuação estatal cada vez mais legítima, transparente, eficiente e responsável — dimensão fundamental de uma ordem democrática que envolve diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e delegação de funções e poderes (Arantes et al., 2010).

Os controles institucionalizados devem ser continuamente aprimorados, atuando tanto como uma restrição à atuação dos agentes públicos quanto como um indicador da saúde democrática de uma determinada sociedade. Dessa forma, constituem um verdadeiro escudo contra a corrupção, a improbidade, a falta de ética e a injustiça na atuação do Estado.

Deve-se considerar que a administração pública deve operar dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e pelas leis, garantindo uma atuação transparente e responsável (Peters, 2010). Além disso, os controles institucionais devem ser constantemente aperfeiçoados para assegurar a responsabilização dos agentes públicos e fortalecer a democracia (Lijphart, 1984).

No contexto brasileiro, entre as obrigações impostas ao agente público — ou a qualquer indivíduo ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e recursos públicos — está o dever constitucional de prestar

contas, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Trata-se de um princípio fundamental da ordem constitucional, em virtude da previsão contida no art. 34 da referida Constituição (Silva, 2015).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas emerge como um dos principais instrumentos de *accountability* para assegurar o controle administrativo, com seu funcionamento e competência normatizados na Constituição da República Federativa do Brasil. Desde o fim da década de 1980, o TCU se destaca no exercício do controle e fiscalização, nos termos dos artigos 70 e 71 da Carta Magna de 1988 (Brasil, 1988).

No âmbito do controle administrativo, existem vários mecanismos classificados de acordo com seu objeto, o momento de implementação e o método de instauração. Quanto ao objeto, podem ser categorizados como controle de legalidade, de mérito e de gestão. Quanto ao tempo de implementação, podem ser classificados como: prévio, simultâneo ou posterior. Por fim, quanto ao método de instauração, podem ser instaurados *ex officio* ou por provocação (Silva, 2010, p. 154).

Portanto, quando o governo se depara com situações que indiquem algum tipo de prejuízo ao erário, é necessário tomar medidas imediatas, ou seja, utilizar os instrumentos de controle administrativo.

Dentre esses instrumentos, a Tomada de Contas Especial (TCE) ocupa uma posição estratégica por ser a última medida a ser acionada. Conforme o artigo 2º da Instrução Normativa do TCU n.º 71/2012, trata-se de um processo administrativo formalizado, com rito próprio e utilizado de forma excepcional, uma vez que a administração deve esgotar todas as medidas administrativas antes de recorrer a ele. Por meio da TCE, apuram-se os fatos, identificam-se os responsáveis e quantifica-se o dano, quando houver, com o objetivo de obter o ressarcimento aos cofres públicos (Brasil, 2012).

Essa configuração permite compreender a TCE não apenas como um mecanismo corretivo, mas como um instrumento essencial de *accountability*

horizontal, contribuindo para a responsabilização de agentes públicos e privados e para a proteção do patrimônio público.

Assim, a TCE pode ser classificada “como um controle posterior, que pode ser instaurado *ex officio* ou por provocação e é voltado para o controle da gestão pública” (Silva, 2010, p. 154).

O presente estudo tem como foco principal analisar o processo de Tomada de Contas Especial frente às instituições que recebem repasses do Programa Farmácia Popular do Brasil e apresentam algum tipo de irregularidade.

Considerando as irregularidades encontradas e o cenário de corrupção no Brasil, esta pesquisa propõe-se a compreender de que modo a TCE atua como um instrumento de *accountability* e de fortalecimento dos mecanismos de controle institucional.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar o processo de Tomada de Contas Especial como instrumento de *accountability* em instituições que recebem repasses do Programa Farmácia Popular do Brasil, a partir das seguintes proposições:

1. Analisar o processo de Tomada de Contas Especial (TCE);
2. Verificar casos específicos do Programa Farmácia Popular do Brasil;
3. Avaliar a eficácia da TCE no aumento da *accountability*;
4. Coletar dados de fontes secundárias; e
5. Identificar padrões e tendências nos dados que possam fornecer insights sobre a relação entre TCE e *accountability*.

A dissertação está estruturada da seguinte forma: no Capítulo 1, apresenta-se uma análise dos conceitos de corrupção, *accountability* e controle institucional; no Capítulo 2, examina-se a relação entre corrupção, Programa Farmácia Popular e a atuação da Tomada de Contas Especial; em seguida, descrevem-se os procedimentos metodológicos adotados, bem como os resultados e as conclusões.

A metodologia utilizada baseia-se em abordagem descritiva e documental, com análise de dados referentes a processos de Tomada de Contas Especial envolvendo instituições beneficiárias do Programa Farmácia Popular, no período de 2019 a 2023.

1. ACCOUNTABILITY COMO MECANISMO DE COMBATE A CORRUPÇÃO E CONTROLE INSTITUCIONAL

Esta seção se dedica a debater a temática da corrupção e da *accountability*, considerando esta última como um mecanismo de controle institucional. Para tanto, a pesquisa está dividida em duas partes. Na primeira, foi realizada uma análise do conceito de corrupção e de suas implicações na gestão pública. Em seguida, analisamos a corrupção no contexto brasileiro, considerando o contexto histórico e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

A segunda parte dedica-se a analisar a definição do termo *accountability* e sua importância para as democracias modernas, fundamentando-se em autores consagrados da literatura contemporânea. Em seguida, são examinadas as diversas vertentes da *accountability*, destacando autores da ciência política. Por fim, realiza-se uma análise sistemática da literatura produzida sobre *accountability*.

1.1 Uma Visão Abrangente sobre o Conceito de Corrupção e Suas Implicações

A corrupção é um fenômeno multifacetado que permeia as esferas política, econômica e social, manifestando-se de diversas formas e impactando negativamente a confiança nas instituições. Historicamente, a corrupção tem sido um dos principais obstáculos ao desenvolvimento e à consolidação de democracias saudáveis. O contexto político de um país, incluindo sua estrutura de governança, pode influenciar a prevalência e a gravidade da corrupção. Nesse sentido, a análise do presidencialismo e da separação de poderes torna-se essencial para compreender as dinâmicas que podem propiciar ou inibir práticas corruptas.

O presidencialismo, sistema de governo adotado por várias nações ao redor do mundo, estabelece um arranjo em que o presidente acumula considerável poder executivo. A teoria da separação de poderes, proposta por

pensadores como Montesquieu, visa equilibrar essa concentração de poder, assegurando que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário atuem de forma independente, mas também interdependente. Essa estrutura tem como objetivo prevenir abusos de poder e garantir mecanismos eficazes de controle e fiscalização. Contudo, na prática, a efetividade dessa separação muitas vezes é comprometida, levando a situações de conivência e corrupção entre os diferentes poderes.

A interação entre os poderes pode criar um ambiente propício à corrupção, especialmente em sistemas com altos níveis de clientelismo e coalizão, nos quais alianças políticas são frequentemente forjadas em troca de benefícios mútuos. Em muitos países, a necessidade de um presidente de formar coalizões para governar pode resultar em concessões que enfraquecem a fiscalização e a responsabilidade dos agentes públicos. Dessa forma, a corrupção não é apenas um problema ético, mas também uma questão institucional que demanda abordagem crítica e abrangente.

Além disso, normas e costumes sociais desempenham papel fundamental na perpetuação da corrupção. A cultura de aceitação ou tolerância em relação a práticas corruptas pode se enraizar nas instituições, dificultando a implementação de reformas voltadas à transparência e à responsabilização. Portanto, é crucial compreender como legislação, políticas públicas e conscientização da sociedade civil podem colaborar para transformar esses hábitos e combater a corrupção de maneira eficaz.

Definir corrupção pode parecer uma tarefa simples, mas as aparências enganam. Um estudo aprofundado sobre o tema exige, primeiramente, a delimitação clara do que caracteriza um ato corrupto, evitando a inclusão de práticas que, embora ilícitas ou imorais, configuram outros tipos de ilegalidade. Além disso, há uma dificuldade evidente em identificar com precisão os atos considerados corrupção, pois, em sua maioria, são dissimulados. Tanto o corruptor quanto o corrompido têm interesse em ocultar o ilícito, adotando estratégias para impedir sua descoberta e dificultando, assim, a análise detalhada dos atos e de suas consequências.

Segundo Melo (2011, p. 53), os estudos sobre corrupção abrangem três aspectos principais: (a) causas; (b) efeitos; e (c) conceituação, sendo este último o foco de análise. Conforme Miranda (2018, p. 238), a definição de corrupção, embora aparente simplicidade, é, na realidade, uma questão complexa, marcada pela falta de consenso tanto sobre seu conceito quanto sobre os melhores métodos para sua mensuração.

Essa diversidade de definições é exemplificada por Melo (2011, p. 57-58), que caracteriza corrupção como a conduta de um agente, público ou privado, que, em parceria com outros, age em desacordo com a legislação, obtendo benefícios para si ou para o grupo ou instituição de que pelo menos um dos envolvidos faça parte. Miranda (2018, p. 256) oferece outra definição:

Corrupção é o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política, tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido (MIRANDA, 2018, p. 256).

Diante dessa diversidade de conceitos, Jain (2001, p. 73) identifica alguns elementos comuns: a corrupção envolve, de modo geral, o uso das estruturas oficiais de governo para ganho pessoal, rompendo com as regras estabelecidas. Essa multiplicidade conceitual dificulta a definição de metodologia empírica consistente para mensurar a corrupção. Afinal, como medir algo se não há clareza sobre quais atos devem ou não ser classificados como corruptos? A escolha de um conceito em detrimento de outro pode parecer arbitrária, mas é necessária para delimitar o objeto de estudo.

Apesar desses desafios conceituais e metodológicos, os estudiosos não se afastam da investigação sobre a corrupção. Como argumenta Vitullo (2021, p. 114-115):

Destes cálculos, o que logo salta à vista são as proporções mais elevadas no triênio 2016-2018, que alcançam valores que chegam a triplicar os de 1998 ou até a decuplicar os índices de 1997, 1999 ou 2000. [...] Entre outras coisas, porque, no caso da década recém citada, até 1996 não se identificou sequer um artigo que tivesse a “corrupção” como tema central ou como um dos temas principais. [...] O que se explica, em boa medida, pelo escândalo do “Mensalão”,

fartamente abordado na grande mídia e que acabou por ecoar, também, anos depois, nos textos publicados nas revistas da Ciência Política analisadas. (Vitulo (2021, p. 114-115)

Melo C. (2018, p. 8) observa que, no estado atual da ciência política no Brasil, os pesquisadores geralmente utilizam três estratégias metodológicas principais para coletar dados e desenvolver índices de mensuração da corrupção: (1) sistemas de informações geradas pela mídia; (2) análise de relatórios de auditoria elaborados por agências governamentais; e (3) surveys com especialistas ou cidadãos. O autor destaca que a produção científica brasileira sobre corrupção utiliza predominantemente a técnica de survey, com 35,55% dos trabalhos analisados adotando essa metodologia (Melo C., 2018, p. 17).

No campo do controle e combate à corrupção, o Estado brasileiro adentra o século XXI buscando superar uma abordagem puramente moralista, tradicionalmente centrada na responsabilização individual. Assim, o Brasil contemporâneo adotou um enfoque mais sistemático, evidenciado pela diferença em relação às políticas anteriores de enfrentamento da corrupção (Speck, 2001). As ações estatais têm se direcionado de maneira coordenada, valorizando mecanismos de controle já existentes, fortalecendo instituições públicas e integrando atores como mídia, organizações da sociedade civil e setores da iniciativa privada. Esse movimento envolve a coordenação entre agentes, implementação de reformas institucionais e lançamento de novas iniciativas, com foco na cooperação entre todos os envolvidos (Speck, 2001).

Um dos destaques é o foco em medidas preventivas, evidenciado pela elevação da Controladoria-Geral da União (CGU) ao status de ministério. Ao tornar explícito que arranjos corruptos implicam penalidades em caso de descoberta, os mecanismos de controle interno e externo reforçam o incentivo ao comportamento ético. Esse fortalecimento do comportamento probó inclui medidas de esclarecimento e educação, visando aumentar o compromisso com o bem público (Speck, 2001).

A transparência e o acesso à informação mostram-se ferramentas eficazes para prevenir práticas corruptas antes encobertas pela desinformação.

Muitas vezes, a prevenção exige revisão das normas, eliminando situações de “ficção legal”, nas quais a regulamentação oficial diverge significativamente das práticas reais. Ao fortalecer e adequar as normas à realidade, busca-se reduzir o distanciamento entre país legal e país real, prevenindo oportunismo e comportamento corrupto (Speck, 2001).

Nesse contexto, propostas recentes de controle da corrupção visam aprimorar a qualidade dos mecanismos regulatórios, integrando transparência, investigações complexas e articulação entre esferas pública, social e privada. Essas ações têm como desafio evidenciar os custos que a corrupção impõe à economia, aos programas sociais, à classe política e à sociedade como um todo. Silva (2001, p. 35) destaca:

Uma sociedade é desenvolvida institucionalmente quando possui regras formais (leis) e informais (normas, códigos éticos) que delimitem o que é público e o que é privado, os poderes do Estado, os direitos de propriedade, a liberdade de ação dos agentes políticos e que coibam transferências de renda ilegítimas. Esses predicados estão associados à existência de uma burocracia profissional e à permanência do Estado democrático de direito. Silva, 2001, p. 35)

Essas definições refletem uma perspectiva atitudinal e normativa, fundamentadas nas concepções e percepções de corrupção política identificadas na opinião pública. Destaca-se a obra de Heidenheimer (1970), que exerceu grande influência na investigação da corrupção nas últimas décadas. Heidenheimer sugere que grande parte das práticas reconhecidas como corruptas são variações de transações de troca, com diferentes níveis de obrigações entre as partes envolvidas. O suborno constitui a forma mais notória de corrupção, criando obrigações claras para o agente público, mas existem também acordos políticos menos específicos, com obrigações vagas e benefícios menos delimitados.

Em sociedades com maior desenvolvimento institucional, observa-se integração social mais intensa, onde normas são internalizadas e o comprometimento com o interesse público tende a ser incorporado pelos cidadãos, reduzindo a tendência ao ganho material individualista.

Para Heidenheimer, a avaliação normativa é complexa devido às diferentes percepções de corrupção em uma mesma sociedade. Ele propõe a seguinte tipologia:

- **Corrupção negra:** amplamente condenada, eticamente inaceitável e punível;
- **Corrupção branca:** tolerada pela maioria, não havendo necessidade premente de punição;
- **Corrupção cinza:** área ambígua, com opiniões divididas, gerando divergências sobre natureza e punição.

Peters e Welch (1978) aprimoraram essa linha teórica, identificando quatro elementos constitutivos da corrupção: (a) posição do funcionário público; (b) favor prestado; (c) pagamento recebido; (d) autor do pagamento ou beneficiário do favor. Esses componentes podem aumentar ou diminuir o potencial corruptível do ato e são aplicáveis independentemente da definição adotada.

Gibbons (1985) analisou a corrupção sob a ótica dos cidadãos, considerando variáveis como idade, sexo, local de residência, preferência partidária e escolaridade. Johnston (1983) destacou que a percepção popular de corrupção é complexa, variando entre irritação, sarcasmo, cinismo e resignação, sendo influenciada por valores culturais. Dolan, McKeown e Carlson (1988) enfatizaram que a corrupção representa um continuum de desvios, do comportamento grave à aceitação relativa, com percepção altamente variável entre indivíduos.

Nos últimos anos, estudos contemporâneos de ciência política têm buscado expandir essa análise, incorporando abordagens de governança global, redes transnacionais de corrupção e impacto das tecnologias digitais. Por exemplo, Rose-Ackerman e Palifka (2016) argumentam que a corrupção deve ser compreendida não apenas como um fenômeno local, mas também em sua dimensão transnacional, considerando o papel de empresas multinacionais, tratados internacionais e sistemas financeiros globais que podem facilitar práticas corruptas. A autora enfatiza que políticas de combate à corrupção

devem integrar mecanismos preventivos e de monitoramento em múltiplos níveis institucionais, desde o local até o internacional.

Mais recentemente, Johnston (2013) destaca que a análise da corrupção precisa considerar a interseção entre comportamento individual, normas institucionais e cultura política digital. A ascensão das mídias sociais e das tecnologias de informação transformou a percepção pública sobre atos corruptos, ampliando o escrutínio da sociedade civil e criando novos canais para denúncias e monitoramento de práticas ilícitas. Essas novas ferramentas, no entanto, também podem ser manipuladas para distorcer narrativas ou aumentar a polarização política, exigindo cuidado metodológico na interpretação dos dados.

Além disso, é necessário que o estudo da corrupção incorpore modelos quantitativos mais sofisticados, utilizando *big data* e análise de redes sociais para mapear padrões de influência política, fluxos financeiros suspeitos e redes de clientelismo. Esses modelos permitem identificar vulnerabilidades institucionais e prever potenciais cenários de risco, fortalecendo a capacidade de prevenção e controle.

Portanto, a compreensão da corrupção evoluiu de uma perspectiva puramente ética e normativa para uma abordagem multidimensional, que combina análise institucional, percepção social e dados empíricos avançados. Essa perspectiva contemporânea permite a formulação de políticas públicas mais efetivas, capazes de lidar com a complexidade e a dinâmica do fenômeno, respeitando tanto as especificidades locais quanto os desafios globais.

1.2 O Presidencialismo e Corrupção no Contexto Brasileiro

No século XX, estudiosos da Ciência Política frequentemente atribuíram ao presidencialismo as falhas do sistema político na América Latina (LINZ, 1990; SARTORI, 1996). O modelo presidencialista de governo foi idealizado nos Estados Unidos, inspirado na separação de poderes proposta por Madison e seus colegas nos *Federalist Papers*. Esse sistema foi amplamente adotado pelos países do Novo Mundo, incluindo os latino-americanos.

A separação de poderes visa garantir que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário operem de forma independente, prevenindo uma "tirania do Legislativo". Essa divisão é fundamental para o presidencialismo, que requer um Executivo forte, com amplos poderes, como o veto a leis, e uma figura única, facilitando a responsabilização por parte dos outros poderes (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993). Ao adotar o sistema norte-americano, os países latino-americanos adaptaram-no à sua realidade, marcada por tendências caudilhistas. Dessa forma, esses países possuem prerrogativas legislativas que não existem nos Estados Unidos, como o veto parcial, a iniciativa legislativa exclusiva, a declaração de urgência na tramitação de projetos de lei e a participação no debate parlamentar por meio dos ministros de Estado.

Além dessas competências, alguns países, como Venezuela, Bolívia, Equador e Brasil, têm a capacidade de convocar referendos para consultar a população. Embora a proposta inicial dos Federalistas fosse evitar a tirania da maioria, a América Latina passou por ciclos recorrentes de populismo e autoritarismo, nos quais a predominância do Executivo se tornou evidente. No Brasil, durante as décadas de 1930 a 1950, a ditadura populista de Getúlio Vargas exemplificou essa concentração de poder. Nas décadas de 1960 a 1980, o país enfrentou uma ditadura militar, quando "os mecanismos de freios e contrapesos que sustentam a vida democrática foram eliminados. O Legislativo atuou de forma subordinada ao Executivo" (CAMPOS, 1990, p. 40).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, buscou-se proteger os direitos fundamentais, amplamente violados durante o regime militar, e garantir a proteção dos direitos sociais. Entretanto, a nova Constituição também ampliou as prerrogativas do Poder Executivo. Apesar de o decreto-lei ter sido instituído durante a ditadura, a Constituição de 1988 conferiu ao Executivo competências legislativas orçamentárias, tributárias e administrativas (LIMONGI, 2008), essenciais para a estabilidade política e a governabilidade do país (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Segundo Melo (2010), o aumento dos poderes legislativos do presidente não necessariamente resulta em abuso de autoridade; ao contrário, tais poderes podem facilitar a cooperação com o Legislativo. No presidencialismo de coalizão brasileiro, surgido do multipartidarismo, o presidente precisa negociar

constantemente com o Congresso, exigindo "concessões para formar maiorias e aprovar sua agenda" (MELO, 2010). Contudo, quando os partidos políticos se aliam ao Executivo, sua capacidade de fiscalização se enfraquece, pois a colaboração com o presidente oferece acesso a recursos estratégicos, como ministérios e cargos de comissão.

Um conceito fundamental relacionado à separação de poderes é o de *accountability* horizontal. Filgueiras (2011) define *accountability* horizontal como um "conjunto de processos, procedimentos e valores relacionados a um ideal de responsabilização e controle governamental, aplicável em regimes democráticos". Morlino (2015, p. 183) acrescenta que a *accountability* horizontal se manifesta pelo monitoramento exercido pela oposição no Legislativo, pelos diversos juízes e órgãos do sistema judicial, além de cortes constitucionais e outros órgãos de controle presentes em democracias. Diferentemente da *accountability* vertical, que depende de eleições periódicas, a horizontal ocorre continuamente, permitindo fiscalização constante.

Para sua efetividade, a *accountability* horizontal requer partidos políticos organizados e estruturados (MORLINO, 2015), um Legislativo capaz de fiscalizar e um Judiciário imparcial e eficaz. Instituições estatais devem não apenas monitorar, mas também impor sanções e propor impeachments quando necessário (O'DONNELL, 1998). Essa lógica evita líderes delegativos, que se consideram acima das instituições e criam mecanismos para subverter outros poderes. Ao longo do século XX, a América Latina, incluindo o Brasil, experimentou governantes delegativos. Do populismo de Vargas ao neoliberalismo de Collor, tais regimes demonstram como governos personalistas prejudicam a democracia.

A corrupção é uma das violações da *accountability* horizontal, ao lado da usurpação (O'DONNELL, 1998), pois fere o princípio republicano que proíbe vantagens ilícitas por autoridades públicas. Com a modernização do Estado, a corrupção passou a ser entendida como ações que prejudicam o bem coletivo, não devendo ser confundida com os interesses da maioria. Dessa forma, a corrupção envolve não apenas a apropriação de recursos públicos, mas também o desvio de patrimônio público, material ou imaterial.

Desde o período colonial, o Brasil testemunha práticas que comprometem o interesse público, às vezes legitimadas por regimes autoritários. Em democracias, entretanto, a corrupção constitui um problema relevante, atacando a essência da coisa pública. No Brasil pós-Constituição de 1988, a corrupção se revela como obstáculo à consolidação democrática, contrariando normas constitucionais e sendo percebida pela sociedade como grave problema. (MOISÉS; MENEGUELLO, 2013).

O país apresenta elevados índices de desconfiança interpessoal (GOMES, 2014; REIS, 2008), dificultando que indivíduos atuem pelo interesse coletivo, pois temem ser prejudicados em um contexto de cooperação social limitada (SZTOMPKA, 2003). Embora a corrupção seja muitas vezes associada ao setor público, a sociedade e o mercado também são suscetíveis. Práticas como sonegação fiscal ou pagamento de propinas são frequentemente toleradas pela opinião pública, demonstrando uma visão liberal que reduz a responsabilidade privada.

Identifica-se, assim, uma cultura de tolerância à corrupção, observada como “uma cultura que observa com benevolência a trapaça em benefício próprio e a desobediência às regras em qualquer nível, possivelmente ligada à nossa herança de escravidão, elitismo e desigualdade” (REIS, 2008, p. 329). Entretanto, a cultura não explica sozinha o fenômeno. Uma visão exclusivamente culturalista igualaria todos os envolvidos, desconsiderando responsabilidades distintas em atos corruptos (RIBEIRO, 2000). Ribeiro (2000, p. 165) destaca que “para conhecer-se o fenômeno da corrupção, deve-se combinar a leitura antropológica com a política... aqui estamos na charneira em que os costumes e a política se exigem mutuamente.”

As instituições políticas e os mecanismos de controle têm potencial de transformar sistemas de crenças e hábitos sociais, permitindo mudanças na tolerância à corrupção (AVRITZER, 2011). Apesar da persistência de práticas corruptas, elas são passíveis de modificação por meio de reformas estruturais, educação cívica e fortalecimento da fiscalização.

Estudos recentes reforçam a relevância da *accountability* horizontal e da transparência na mitigação da corrupção. Presidencialismos de coalizão com

baixa fiscalização incentivam práticas corruptas. Tecnologias de monitoramento de contratos e licitações, combinadas com leis de compliance e portais de transparência, contribuem para maior responsabilização.

Portanto, compreender a corrupção no contexto brasileiro requer análise multifatorial: história política, cultura, presidencialismo de coalizão e capacidade institucional de fiscalização e sanção. Somente uma abordagem integrada — com *accountability* horizontal robusta, fortalecimento institucional e participação cidadã — pode reduzir o impacto da corrupção sobre o sistema político e o interesse público no Brasil.

1.3 O controle como ferramenta das democracias modernas

O debate sobre a importância do controle institucional para as democracias está presente entre os vários teóricos da democracia contemporânea. Rosenfield (1994), por exemplo, argumenta que a democracia, ora definida como sendo o governo do povo, exige um controle das instituições, por meio da sociedade, para que possa garantir seus direitos e evitar possíveis fraudes. O autor entende que a democracia, como tem sido desenhada nos termos contemporâneos, não permite a mesma organização dispostas na Grécia Antiga. Diferentemente do modelo de democracia grega, as pessoas passaram a ter uma vida agitada, tendo que lidar com os vários desafios da vida moderna, limitando assim, sua participação na política. Nesse sentido, com o modelo representativo, fiscalizar, cobrar e votar, são alguns dos mecanismos de controle que se apresenta como cruciais para as democracias modernas

Nessa linha de pensamento, entende-se que a democracia pode ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas, se fazendo necessário a existência, ou criação, de mecanismos de controles institucionais (Dahl, 2016).

Até mesmo Joseph Schumpeter (2017), em sua definição minimalista de democracia, entende que o controle é importante para sua qualificação. Schumpeter entende que a definição de democracia não significa necessariamente “governo do povo”, e sim um governo que foi eleito pelo povo.

Em sua obra clássica, “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, Schumpeter (2017) enfatiza a competição eleitoral entre elites políticas ao afirmar que “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir por intermédio de disputa eleitoral competitiva, pelo voto dos eleitores.” (Schumpeter, 2017, p.366). A definição de democracia apresentada pelo autor, sugere uma competição pelo voto do eleitor, sendo essa, segundo ele, a principal ferramenta da democracia.

Porém, o Schumpeter entende que um regime democrático não sobrevive apenas do voto, é preciso pensar no que vem no período pós-eleitoral. Nesse sentido, Schumpeter (2017), sugere que um regime democrático só é possível obter êxito mediante a existência de alguns fatores: uma liderança apropriada; autocontrole democrático e respeito mútuo; alta dose de tolerância às diferentes opiniões; e a existência de uma burocracia treinada.

Considerado um dos principais teóricos da democracia contemporânea, Robert Dahl (2015) articula seu conceito de democracia, elencando elementos eleitorais, de fiscalização, transparência e controle. Para o autor, a característica chave da democracia é a existência de um governo responsivo às preferências de todos os seus cidadãos, que são politicamente iguais e, nesse sentido, faz-se necessário a garantia direitos fundamentais, classificados pelo autor como direito ao voto; elegibilidade para cargos políticos; direito de líderes políticos competirem através da votação; eleições livres e idôneas; liberdade de formar e integrar-se a organizações; liberdade de expressão; fontes alternativas de informações; e a existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população (Dahl, 2015).

Observa-se dessa forma que, Dahl (2015) se preocupa com a existência de um governo responsivo, transparente, que possibilite o acompanhamento e o controle social e institucional de suas ações.

A definição de Dahl é amplamente utilizada na contemporaneidade. O'Donnell (2011), por exemplo, defende que a definição de democracia apresentada por Dahl tem a virtude de ter um nível de detalhes não excessivo, e possuir características suficientes e essenciais para distinguir a democracia

política de outros tipos de regime político (O'Donnell, 2011, p. 26). Além da responsividade como característica-chave do modelo de democracia desenvolvido por Dahl (2015), ele aborda a contestação pública e a inclusividade como sendo variáveis importantes para a democratização, na qual, quanto maior a participação e a contestação mais inclusiva será a poliarquia. De forma sintética, Dahl (2015) argumenta que o segredo da democracia está na capacidade do governo em responder as preferências/reivindicações dos cidadãos.

A definição de O'Donnell (2013), na verdade, é mais no sentido de fortalecer os mecanismos de controle apresentados por Dahl. Ele sinaliza sobre a necessidade da existência de variadas fontes de informações, no sentido de prevalecer a transparência das ações do governo, possibilitando assim, o controle social e institucional.

1.4 Accountability como modelo de controle das democracias modernas

O controle institucional nas democracias modernas tornou-se cada vez mais relevante. Seja na administração direta ou indireta, a administração pública tem sido alvo de escândalos de corrupção que evidenciam a necessidade de fortalecer os mecanismos de supervisão e prestação de contas. Esse contexto demanda uma análise aprofundada sobre a importância da *accountability*, conceito central para garantir a responsabilização de agentes públicos e assegurar a eficiência da gestão governamental.

A ciência política contemporânea tem se dedicado cada vez mais a essa temática. Autores como Guillermo O'Donnell (1998), Morlino (2011) e Filgueiras (2011) destacam a relevância dos mecanismos institucionais de controle como instrumentos essenciais para o fortalecimento dos regimes democráticos. O argumento central desses autores é que o controle institucional inibe a ocorrência de atos ilícitos por parte dos governos, permite a participação ativa da sociedade civil na gestão pública e contribui para uma administração mais eficiente (O'DONNELL, 1998; MORLINO, 2011; FILGUEIRAS, 2011).

A discussão sobre *accountability* concentra-se em suas diferentes dimensões. Sem tradução precisa para o português, o termo tem sido compreendido como “prestação de contas” ou “responsividade”. Dicionários como Macmillan, Merriam e Oxford convergem na definição de *accountability* como a capacidade dos gestores públicos de responder por suas ações. Na ciência política, o conceito é reconhecido como ferramenta indispensável de controle social e institucional, integrando mecanismos formais e informais de fiscalização.

Guillermo O'Donnell (1998), pioneiro no debate político sobre *accountability*, aborda o tema sob uma perspectiva ampla, defendendo que o controle deve existir tanto entre as instituições quanto entre a sociedade e as instituições. Ele distingue duas vertentes principais: *accountability* vertical e *accountability* horizontal.

A *accountability* vertical refere-se ao controle exercido pela sociedade sobre as instituições, tendo como principal instrumento eleições livres, periódicas, justas e institucionalizadas. O eleitor possui, nesse modelo, o poder de premiar ou punir candidatos, votando a favor ou contra eles (O'DONNELL, 1998). No entanto, O'Donnell questiona a eficácia desse mecanismo devido ao caráter periódico das eleições, que cria lacunas de supervisão entre os pleitos. Para superar essas limitações, é necessário que o gestor atue de forma transparente e que exista uma mídia independente capaz de denunciar atos ilícitos ou decisões inadequadas.

Já a *accountability* horizontal refere-se ao controle entre instituições de poder, ou seja, instituições fiscalizando outras instituições. O'Donnell (1998, p. 40) explica que:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal, e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'Donnell 1998, p. 40)

Esse modelo pressupõe a existência de freios e contrapesos, configurando um controle mútuo entre os poderes do Estado. A *accountability*

horizontal pode ser organizada em dois grupos: o primeiro inclui os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, responsáveis por fiscalização, regulação e controle administrativo; o segundo engloba órgãos especializados, como ouvidorias, Tribunais de Contas, Conselhos de Ética e Controladorias, que atuam na verificação da legalidade e cumprimento de normas.

O desempenho dessas instituições depende de sua autonomia. Quanto maior a independência em relação a outros poderes, maior a capacidade de investigação e melhores os resultados (O'DONNELL, 1998). Outros elementos fundamentais para aprimorar o controle horizontal incluem: I) agências preventivas altamente profissionalizadas e independentes, como Tribunais de Contas; II) Judiciário com orçamento próprio e autonomia decisória; III) acesso a informações confiáveis, mídia independente e instituições de pesquisa; IV) líderes institucionais comprometidos com a ética e a boa governança (O'DONNELL, 1998).

As duas vertentes da *accountability* delineadas por O'Donnell mostram que a vertical descreve relações desiguais entre sociedade e instituições, enquanto a horizontal regula interações entre instituições com poder equivalente. No Brasil, Ana Maria Campos (1990) pioneiramente investigou a *accountability*, mostrando que os direitos constitucionais só são efetivamente garantidos quando a sociedade participa ativamente na fiscalização das instituições.

Morlino (2011) reforça que a *accountability* está diretamente ligada à qualidade da democracia: quanto maior o nível de prestação de contas, mais avançado é o regime democrático. Ele identifica três componentes essenciais: informação, justificativa e punição/compensação. A informação refere-se à transparência das ações dos gestores; a justificativa diz respeito às explicações apresentadas para decisões administrativas; e a punição ou compensação envolve a avaliação da sociedade ou do eleitor quanto às ações e justificativas apresentadas.

O controle não depende apenas da atuação das instituições, mas também da postura da sociedade civil frente aos governantes. A pressão social mobiliza parlamentares e gestores a agir dentro do modelo de controle horizontal, preservando os interesses coletivos. Em sociedades complexas, a *accountability*

permite aos cidadãos acompanhar e influenciar as decisões governamentais, assegurando uma fiscalização contínua.

Ser cidadão em uma democracia implica direitos de participação, fiscalização e acionamento das instituições de controle. A responsabilização de gestores públicos fortalece a distinção entre esfera pública e privada e sustenta a legitimidade do regime democrático, assegurando que agentes públicos prestem contas à sociedade (FILGUEIRAS, 2011).

Robert Dahl (2015) observa que o controle efetivo depende de eleições livres, justas e frequentes, mas também de acesso a informações alternativas, liberdade de expressão e autonomia de associação. Telhado (2016) confirma que o controle institucional é essencial para prevenir atos ilícitos e melhorar o desempenho da administração pública. Pesquisas empíricas indicam que a eficácia da burocracia depende do número adequado de servidores, da qualificação profissional, do comprometimento e da disposição para atuar (BATISTA, 2015; SILVA, 2021).

Experiências internacionais reforçam que a *accountability* não se limita a mecanismos formais, mas envolve cultura institucional, prática política cotidiana e integração entre sociedade civil e instituições públicas. Estudos em democracias da União Europeia e América do Norte indicam que a independência de agências regulatórias e judiciárias, combinada com fiscalização parlamentar contínua, reduz significativamente riscos de abuso de poder e corrupção (ROSE-ACKERMAN & PALIFKA, 2016). Em contextos emergentes, como países da América Latina e Sudeste Asiático, a fragmentação partidária e redes clientelistas podem enfraquecer a *accountability*, mesmo quando existem leis e instituições formais de controle (SCHEDLER, 2013).

Pesquisas internacionais também destacam a importância da governança inclusiva, na qual organizações da sociedade civil, movimentos sociais e grupos de vigilância participam ativamente do monitoramento do poder público (FUNG, 2015). Essa participação fortalece tanto a *accountability* vertical quanto a horizontal, criando canais adicionais de responsabilização que complementam os mecanismos formais existentes.

Outro ponto salientado pela literatura internacional é que a *accountability* não se limita à prevenção de corrupção, mas também à avaliação do desempenho e dos resultados das políticas públicas. Democracias maduras, como na Escandinávia, monitoram continuamente a implementação de políticas, utilizando auditorias de desempenho e avaliações de impacto social, garantindo que os gestores públicos respondam não apenas por atos ilícitos, mas pelo cumprimento efetivo de suas responsabilidades.

Além das dimensões tradicionais, a literatura contemporânea enfatiza a importância de mecanismos de monitoramento interinstitucional transnacional. Organizações internacionais, tribunais de direitos humanos e agências multilaterais desempenham papel complementar na fiscalização, especialmente em governos em transição ou fragilizados. Essa perspectiva evidencia que a *accountability* não é apenas uma questão interna, mas também de integração em redes normativas globais, capazes de pressionar Estados a adotarem padrões mais rigorosos de transparência, integridade e ética administrativa. (SCHEDLER, 2013).

Outro aspecto crucial reside na relação entre *accountability* e governança baseada em evidências. Indicadores de desempenho, auditorias de políticas públicas e avaliações de impacto social permitem que a responsabilização transcenda a simples fiscalização formal, incorporando parâmetros objetivos de eficiência e efetividade administrativa. Em democracias modernas, esse modelo amplia o escopo de controle, assegurando que gestores respondam pelo cumprimento de metas, qualidade dos serviços e implementação das políticas públicas (FUNG, 2015; ROSE-ACKERMAN & PALIFKA, 2016).

Por fim, a eficácia da *accountability* também depende da cultura política e da educação cívica da população. Cidadãos politicamente informados e engajados possuem maior capacidade de exigir transparência e responsabilização, fortalecendo tanto os mecanismos formais quanto os informais de controle. Assim, a *accountability* deve ser entendida como um sistema dinâmico de interação entre instituições, sociedade civil e práticas normativas, no qual a legitimidade e a sustentabilidade das democracias modernas estão intrinsecamente ligadas à construção de pactos sociais que

valorizem ética, integridade e responsabilidade coletiva (MORLINO, 2011; DAHL, 2015).

1.5 Corrupção, governança e *accountability*: desafios estruturais e perspectivas de consolidação democrática

A análise da corrupção no Brasil deve ser compreendida como um fenômeno multidimensional, profundamente enraizado na estrutura política, econômica e cultural do país. Diferentemente de abordagens simplistas, que reduzem a corrupção a falhas individuais ou a condutas morais inadequadas, estudos contemporâneos indicam que ela está intimamente relacionada a questões institucionais, à configuração do presidencialismo e à fragilidade dos mecanismos de controle horizontal e vertical (O'DONNELL, 1998; MORLINO, 2011). A centralização do poder executivo, aliada a coalizões políticas voláteis, cria oportunidades estruturais para práticas corruptas, tornando o fenômeno persistente e difícil de erradicar.

O presidencialismo de coalizão, característico da política brasileira, tem sido apontado como fator determinante para o surgimento de práticas clientelistas. A necessidade de construir maiorias no Congresso frequentemente leva o Executivo a distribuir recursos, cargos e favores de forma estratégica, priorizando interesses partidários ou individuais em detrimento do bem coletivo (MELLO, 2010; LIMONGI, 2008). Essa lógica compromete a *accountability* horizontal, uma vez que os mecanismos institucionais que deveriam fiscalizar o Executivo, como o Legislativo e o Judiciário, tornam-se muitas vezes cooptados ou alinhados a interesses políticos específicos, fragilizando a supervisão efetiva.

A literatura internacional sobre governança democrática mostra que países que combinam instituições independentes com transparência sistemática e participação cidadã ativa apresentam menores níveis de corrupção. Por exemplo, experiências na Escandinávia e em democracias consolidadas da América do Norte indicam que a autonomia de tribunais de contas, órgãos reguladores e auditorias independentes, associada à fiscalização contínua do Legislativo, reduz significativamente o risco de abuso de poder e reforça a integridade administrativa (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016). Em contraste,

países emergentes com fragmentação partidária e instituições de controle fracas, como partes da América Latina e do Sudeste Asiático, enfrentam dificuldades estruturais semelhantes às do Brasil, em que a presença formal de órgãos de fiscalização nem sempre se traduz em eficácia prática (SCHEDLER, 2013).

A corrupção, no contexto brasileiro, deve ser analisada também sob a ótica da governança pública, que vai além da mera fiscalização de atos ilícitos. Governança implica a criação de processos e estruturas que permitam monitorar o desempenho dos gestores, avaliar a implementação de políticas públicas e responsabilizar agentes por resultados concretos, não apenas por ilegalidades formais (FUNG, 2015). Nesse sentido, a *accountability* horizontal se torna central, integrando não apenas a atuação das instituições estatais, mas também a participação de atores externos, como sociedade civil organizada, mídia independente e entidades de auditoria social.

Outro fator relevante é a necessidade de consolidar uma cultura institucional baseada em ética, transparência e integridade. Estudos comparativos internacionais mostram que democracias com tradição de governança ética e *accountability* robusta possuem menor tolerância social à corrupção, maior confiança nas instituições e processos decisórios mais transparentes (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016). No Brasil, a fragilidade dessa cultura política, aliada à normalização de práticas clientelistas e à convivência social, contribui para a perpetuação de esquemas corruptos, mesmo diante de leis e órgãos de controle formalmente estabelecidos (MOISÉS; MENEGUELLO, 2013).

A integração entre mecanismos internos e externos de *accountability* mostra-se essencial para superar essas limitações. Internamente, é preciso fortalecer o Judiciário, o Legislativo e órgãos de controle administrativo, garantindo sua independência e capacidade de fiscalização. Externamente, a sociedade civil e organizações multilaterais podem atuar como forças de pressão, estabelecendo padrões internacionais de transparência e integridade e promovendo auditorias independentes e avaliações de políticas públicas (SCHEDLER, 2013; FUNG, 2015). Essa abordagem sistêmica, que combina participação cidadã, fiscalização institucional e monitoramento global, constitui

um caminho promissor para reduzir a corrupção e consolidar a democracia no Brasil.

Em síntese, a corrupção no país deve ser encarada como um desafio estrutural que exige respostas integradas e multifacetadas. É necessário repensar a estrutura de incentivos do presidencialismo de coalizão, fortalecer a autonomia das instituições de controle, ampliar a participação da sociedade civil e criar uma cultura política que valorize a ética e a integridade. Apenas através de uma abordagem coordenada entre agentes políticos, instituições estatais e cidadãos será possível transformar o combate à corrupção em uma prática contínua e efetiva, consolidando, assim, uma democracia sólida, transparente e inclusiva (FILGUEIRAS, 2011; DAHL, 2015; MORLINO, 2011).

2. O PROGRAMA FARMACIA POPULAR E A ATUAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

O acesso a medicamentos essenciais representa um dos pilares centrais da política de saúde pública no Brasil. Nesse contexto, o Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) foi instituído pela Lei nº 10.858/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.090/2004, com o objetivo de ampliar o acesso da população a medicamentos fundamentais, complementando a política de assistência farmacêutica do Sistema Único de Saúde (SUS). Trata-se de uma iniciativa que, ao longo de duas décadas, se consolidou como uma das principais estratégias nacionais para a promoção da equidade no acesso a tratamentos de doenças crônicas e outras condições de saúde prevalentes.

Inicialmente, o programa funcionava por meio da Rede Própria, composta por unidades públicas vinculadas à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), responsável pela aquisição e distribuição dos medicamentos mediante ressarcimento parcial pelo usuário. Com o passar dos anos, essa estratégia foi ampliada e aprimorada por meio da modalidade “Aqui Tem Farmácia Popular”, que credenciou estabelecimentos privados de varejo farmacêutico em todo o território nacional, permitindo a ampliação da capilaridade do programa e garantindo acesso facilitado aos usuários.

A expansão foi expressiva: de poucas unidades na sua implantação em 2004, o programa passou a contar com mais de 31 mil estabelecimentos credenciados, cobrindo aproximadamente 85% dos municípios brasileiros, segundo dados oficiais do Ministério da Saúde. O credenciamento de novas farmácias foi retomado em 2023, com prioridade para municípios com maior vulnerabilidade socioeconômica, e, a partir de 2025, passou a estar disponível para todos os municípios sem cobertura, ampliando ainda mais a rede assistencial.

Ao longo de sua trajetória, o elenco de medicamentos e insumos disponíveis também passou por importantes transformações. Inicialmente focado no tratamento de hipertensão, diabetes e asma, o programa gradualmente incorporou novos grupos terapêuticos e insumos. Em 2024, 95% dos itens disponíveis no programa passaram a ser oferecidos de forma gratuita, percentual que chegou a 100% em fevereiro de 2025. Atualmente, o PFPB disponibiliza medicamentos e insumos para 12 condições clínicas — incluindo doenças crônicas como osteoporose, dislipidemia, doença de Parkinson, glaucoma, além da distribuição de fraldas geriátricas e absorventes higiênicos para grupos beneficiários específicos.

Esses avanços resultaram em impactos sociais e sanitários significativos. Estima-se que mais de 31 milhões de brasileiros tenham sido beneficiados entre 2011 e 2015, reduzindo os custos domiciliares com medicamentos e contribuindo para maior adesão aos tratamentos de saúde de longo prazo. Além disso, pesquisas apontam altos índices de aprovação popular — ultrapassando 80% da população —, tornando o Farmácia Popular um dos programas mais bem avaliados da política pública de saúde no Brasil.

Entretanto, a amplitude, a complexidade operacional e o volume de recursos movimentados pelo programa impõem desafios relevantes de gestão e controle público. O PFPB envolve milhares de estabelecimentos privados credenciados, fluxos financeiros descentralizados, transferências federais, processos de comprovação de atendimentos e fornecimento de medicamentos. Essa estrutura, embora eficiente para ampliar o acesso, exige mecanismos robustos de transparência, fiscalização e responsabilização, garantindo que os objetivos do programa não sejam comprometidos por irregularidades ou fraudes.

Nesse cenário, destaca-se a atuação da Tomada de Contas Especial (TCE) — procedimento administrativo formal que tem como finalidade apurar responsabilidade por danos ao erário, identificar os responsáveis e promover o ressarcimento dos valores devidos. Prevista na Lei nº 8.443/1992, regulamentada pelo Decreto nº 3.591/2000 e normatizada pela Instrução Normativa TCU nº 71/2012, a TCE representa um dos principais instrumentos de controle externo exercidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em articulação com órgãos de controle interno, como a Controladoria-Geral da União (CGU).

No âmbito do Programa Farmácia Popular, a TCE é instaurada quando há indícios de irregularidades ou falhas na execução do programa que resultem em dano ao erário, tais como:

- inconsistências na comprovação de atendimentos e dispensação de medicamentos;
- credenciamento fraudulento ou manutenção irregular de farmácias;
- ausência ou deficiência na prestação de contas por parte de entes conveniados;
- desvio ou utilização indevida de recursos transferidos.

Quando outras formas de apuração se mostram insuficientes, a TCE funciona como um instrumento de última instância para responsabilização. Após instaurada, são realizadas etapas de análise documental, levantamento de provas, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. Caso o responsável não comprove a regularidade da despesa ou não efetue o ressarcimento, o processo é encaminhado ao TCU, que pode determinar a restituição ao erário, aplicação de multas e registro de inidoneidade para novos convênios ou credenciamentos.

Além de sua função corretiva, a TCE também exerce papel preventivo e pedagógico. As informações e achados levantados nos processos subsidiam auditorias, fortalecem os controles internos e orientam ajustes na gestão do programa. Ao identificar padrões de irregularidades e fragilidades recorrentes, a Tomada de Contas Especial permite que o Ministério da Saúde e os órgãos de

controle aperfeiçoem normas, sistemas e fluxos operacionais, tornando o programa mais transparente e eficiente.

Assim, a atuação da TCE no contexto do Programa Farmácia Popular reforça a *accountability* pública, assegurando que os recursos destinados à assistência farmacêutica sejam utilizados de forma regular e que os benefícios cheguem efetivamente à população. Trata-se de um mecanismo essencial para conciliar a expansão de uma política pública de grande escala com a proteção do patrimônio público, a responsabilização dos agentes envolvidos e o aperfeiçoamento contínuo da governança estatal.

2.1 A Corrupção na Saúde: Um Problema Global com Impactos Profundos

A corrupção na saúde constitui um fenômeno complexo, multifacetado e de alcance global. Presente tanto em países de baixa quanto de alta renda, ela representa uma ameaça sistêmica à efetividade das políticas públicas, à sustentabilidade financeira dos sistemas de saúde e, sobretudo, à garantia dos direitos humanos fundamentais. Trata-se de uma forma particularmente grave de corrupção, pois afeta diretamente a vida e a dignidade humana, comprometendo não apenas indicadores econômicos e sociais, mas a própria sobrevivência dos cidadãos. (MACKEY, 2016; VIAN, 2008).

A natureza específica da saúde pública, caracterizada por fluxos financeiros volumosos, cadeias de suprimentos complexas e forte assimetria de informação entre gestores, prestadores e usuários, cria condições propícias para práticas ilícitas. A corrupção manifesta-se em múltiplas dimensões: superfaturamento de medicamentos e insumos, desvio de verbas, fraudes em licitações e contratos, cobranças informais, suborno, nepotismo, além de mecanismos sofisticados de captura institucional (Savedoff, 2016). Em contextos nos quais a governança pública é frágil e os mecanismos de *accountability* são limitados, essas práticas tornam-se mais frequentes e mais difíceis de detectar.

Para compreender adequadamente a corrupção na saúde, é necessário analisar os ambientes institucionais em que ela ocorre, os atores envolvidos e as estratégias empregadas. Tal análise não se restringe aos agentes públicos, mas envolve também o setor privado e organizações intermediárias que

participam das cadeias de financiamento e prestação de serviços. A compreensão desse ecossistema permite formular respostas estratégicas mais eficazes, voltadas tanto para a prevenção quanto para a repressão dos atos ilícitos.

Um dos elementos que tornam a corrupção na saúde particularmente nociva é seu caráter paradoxal. Por um lado, suas repercussões são amplamente perceptíveis: escassez de recursos, filas prolongadas, desabastecimento de medicamentos, infraestrutura precária e serviços ineficientes. Por outro lado, sua operacionalização frequentemente ocorre de forma velada, institucionalizada e culturalmente tolerada, dificultando a sua identificação e enfrentamento. Esse “caráter invisível” da corrupção está intimamente ligado à opacidade na gestão pública, à fragilidade dos sistemas de informação e à baixa capacidade de controle social.

Nesse sentido, a literatura internacional tem evidenciado como a corrupção na saúde está diretamente relacionada a piores desfechos sanitários e sociais. Um estudo seminal conduzido por Biderman e Avelino (2013), com base em auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU), demonstrou empiricamente que municípios brasileiros com maiores índices de corrupção apresentavam taxas mais elevadas de mortalidade hospitalar, além de indicadores piores de qualidade de atendimento. O estudo é um marco ao revelar que os efeitos da corrupção não são apenas orçamentários ou administrativos, mas também epidemiológicos e humanos.

Além dos impactos imediatos na provisão de serviços, a corrupção corrói a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e aprofunda desigualdades sociais. No Brasil, cerca de 71% da população depende exclusivamente do Sistema Único de Saúde (SUS) para atendimento médico (Ministério da Saúde, 2015). Isso significa que cada desvio de recurso, cada fraude em contratos públicos ou cada prática ilícita afeta, de forma desproporcional, as populações mais vulneráveis — aquelas que não têm acesso a alternativas no setor privado. Assim, a corrupção nesse campo reforça e perpetua ciclos de exclusão social e pobreza, atuando como um obstáculo direto à promoção da equidade.

A corrupção sistêmica está associada à captura do Estado, fenômeno no qual interesses privados passam a moldar políticas públicas de forma a beneficiar grupos específicos. No setor de saúde, isso pode se traduzir na priorização de contratos com fornecedores específicos, distorções nos mecanismos de regulação e desvirtuamento de programas públicos. Além disso, práticas corruptas muitas vezes se enraízam nas culturas organizacionais, tornando-se “naturalizadas” e, portanto, mais resistentes a reformas e mecanismos tradicionais de controle.

Outro aspecto relevante refere-se ao déficit de transparência e *accountability* nos sistemas de saúde, tanto no Brasil quanto em outros países. Em muitos casos, informações sobre gastos, licitações e execução orçamentária não são publicamente acessíveis de maneira clara e tempestiva, dificultando o monitoramento pela sociedade civil e órgãos de controle. A ausência de dados abertos e rastreáveis sobre os fluxos financeiros da saúde é um dos principais fatores que permitem a perpetuação da corrupção em larga escala. Nesse contexto, o fortalecimento de mecanismos de transparência ativa e controle social é uma condição essencial para a mitigação do problema.

A corrupção na saúde também tem uma dimensão moral e cultural, relacionada aos valores predominantes na sociedade. A disposição dos indivíduos para adotar comportamentos éticos está profundamente vinculada à percepção de que as instituições são justas e de que existe punição para práticas ilícitas. Em ambientes de permissividade e impunidade, a corrupção tende a se reproduzir como norma social informal. No Brasil, relatos cotidianos de irregularidades, práticas clientelistas e favoritismos consolidam um ambiente institucional que legitima comportamentos antiéticos.

O impacto da corrupção no direito humano à saúde é particularmente grave. Embora a Constituição Federal de 1988 consagre a saúde como um direito fundamental, e o país tenha ratificado diversos tratados e pactos internacionais sobre o tema, a prática cotidiana demonstra uma contradição profunda entre a norma jurídica e a realidade empírica. O próprio Estado, responsável por proteger esse direito, muitas vezes é também um dos seus principais violadores por meio de estruturas ineficientes e permeáveis a interesses privados. Essa contradição revela a centralidade da corrupção como

obstáculo não apenas à boa governança, mas à efetividade dos direitos humanos.

Os efeitos da corrupção no setor da saúde são multidimensionais: além de gerar prejuízos ao erário, reduzem a qualidade dos serviços, elevam taxas de mortalidade, comprometem a confiança nas instituições e ampliam desigualdades. Como enfatiza Rocha (2016), os custos sociais dessas práticas são elevados e, em muitos casos, irreversíveis. O enfrentamento desse problema requer, portanto, uma abordagem articulada em múltiplos níveis. Por um lado, é necessário fortalecer os mecanismos de controle interno e externo, auditorias independentes, sistemas de integridade e canais de denúncia eficazes. Por outro, é imprescindível fomentar uma mudança cultural que valorize a ética pública, a transparência e a corresponsabilidade social.

Em síntese, a corrupção na saúde é um obstáculo estrutural ao desenvolvimento humano e social. Combater esse fenômeno não envolve apenas aperfeiçoar leis e procedimentos administrativos, mas transformar valores, fortalecer instituições e garantir a efetiva responsabilização de agentes públicos e privados. Trata-se de um desafio que exige cooperação multissetorial e compromisso político duradouro. A superação dessa realidade passa por reconhecer que o combate à corrupção na saúde é, em última instância, uma condição essencial para a realização plena do direito à vida, à saúde e à dignidade.

2.2 O Tribunal de Contas da União e as Tomadas de Contas Especial

A obrigação de prestar contas à sociedade quanto à correta utilização dos recursos públicos está consagrada no Artigo 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Tal dispositivo estabelece que qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos deve prestar contas de sua aplicação.

No contexto institucional brasileiro, os instrumentos de controle se organizam em diferentes níveis: controle parlamentar, exercido pelo Poder

Legislativo sobre o Executivo; controle judicial; controle administrativo e financeiro; e formas crescentes de controle social (ARANTES et al., 2011).

A Tomada de Contas Especial (TCE), gerida e coordenada pela Controladoria-Geral da União (CGU) e julgada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), é um desses mecanismos de controle institucional que buscam assegurar a responsabilização por irregularidades no uso dos recursos públicos federais.

A TCE constitui um processo administrativo formal e excepcional, com rito específico, destinado a apurar responsabilidades por dano à administração pública federal. O procedimento envolve a apuração dos fatos, a quantificação dos prejuízos, a identificação dos responsáveis e, quando cabível, a recuperação dos valores devidos. Sua disciplina normativa principal encontra-se na Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, que define seus elementos essenciais e etapas procedimentais.

A instauração de TCE ocorre quando há omissão no dever de prestar contas, insuficiência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos ou indícios de dano ao erário, e quando as medidas administrativas preliminares para saneamento das irregularidades não lograram êxito.

O processo de TCE é dividido em duas grandes fases: interna e externa. A fase interna compreende desde a instauração do processo, no âmbito do órgão ou entidade concedente dos recursos, até seu envio ao TCU para julgamento. Trata-se de etapa inquisitorial, destinada à coleta de elementos comprobatórios quanto à autoria e materialidade do dano. Nessa fase, a autoridade instauradora deve adotar diligências para esclarecer os fatos, identificar os responsáveis e calcular com precisão o valor do prejuízo. Essa atuação preliminar é fundamental para que o TCU possa exercer adequadamente sua competência jurisdicional de julgamento.

Antes mesmo de instaurar a TCE, a autoridade administrativa responsável deve adotar medidas administrativas de cobrança e saneamento das irregularidades, como a instauração de sindicâncias, processos administrativos disciplinares, termos de ajustamento de conduta ou procedimentos de ressarcimento. Apenas diante do fracasso dessas medidas administrativas é que

se justifica a abertura formal da TCE, em respeito aos princípios da proporcionalidade, eficiência e economicidade.

A instauração é conduzida por servidor ou comissão designada, com a utilização obrigatória do Sistema e-TCE, instrumento eletrônico que assegura transparência, rastreabilidade e celeridade ao processo. Caso a CGU identifique falhas que comprometam a caracterização da irregularidade ou a mensuração do dano, poderá solicitar a complementação das informações, garantindo que o processo chegue ao TCU de forma consistente e tecnicamente instruída. Após análise, a CGU certifica o processo e o encaminha para pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou autoridade equivalente, antes do envio ao Tribunal.

A fase externa tem início com a autuação do processo no TCU, que passa a conduzi-lo como um processo de natureza administrativa com garantias processuais. Nessa etapa, são assegurados aos responsáveis o contraditório e a ampla defesa, com a possibilidade de apresentação de recursos administrativos. O Tribunal analisa os elementos constantes dos autos, realiza diligências complementares quando necessário e profere decisão colegiada sobre a regularidade ou irregularidade das contas.

Os julgamentos das TCEs no TCU podem resultar em diferentes classificações:

- Regular: quando não há irregularidades e é concedida quitação plena;
- Regular com ressalva: quando existem falhas formais que não comprometem a boa e regular aplicação dos recursos;
- Irregular: quando comprovada a responsabilidade pelo dano ao erário, com conseqüente imputação de débito e/ou aplicação de multa;
- Arquivado sem apreciação de mérito: quando há vícios processuais ou ausência de pressupostos válidos para o prosseguimento do processo.

Nos casos de julgamento por irregularidade, a decisão do TCU tem eficácia de título executivo extrajudicial, conforme o art. 71, § 3º, da Constituição Federal e o art. 784, inciso IX, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015). O responsável é notificado para recolher os valores devidos no prazo legal. Em

caso de inadimplemento, o processo é encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, à Advocacia-Geral da União ou à unidade jurisdicionada competente para cobrança judicial ou arresto de bens.

As consequências do julgamento irregular vão além do ressarcimento financeiro. Podem incluir: declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública; declaração de inabilitação para exercício de cargo ou função pública; inclusão no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN); comunicação ao Ministério Público Federal; e solicitação de arresto de bens para assegurar o ressarcimento. Ademais, a inclusão do responsável na lista enviada à Justiça Eleitoral pode ensejar inelegibilidade, nos termos da Lei Complementar nº 64/1990.

Desde 1º de julho de 2018, a instauração de TCE por meio eletrônico tornou-se obrigatória, conforme Portaria TCU nº 122, de 20 de abril de 2018. Essa medida representa um avanço significativo no controle da administração pública, ao permitir maior integração de dados, automação de etapas processuais, redução de custos e transparência para a sociedade. O uso de sistemas integrados tem possibilitado maior efetividade nas ações de controle, contribuindo para que irregularidades sejam detectadas mais rapidamente e para que os processos tramitem com maior agilidade.

Autores contemporâneos têm destacado a relevância da modernização tecnológica no controle externo. Segundo Mello (2022), “a automação processual e a interoperabilidade entre os órgãos de controle constituem elementos estruturantes de uma nova governança pública, baseada em dados, eficiência e *accountability*”. A TCE eletrônica reforça a capacidade institucional do Estado de promover uma *accountability* responsiva, isto é, capaz de gerar respostas mais rápidas e eficazes à sociedade.

Além disso, o TCU tem desenvolvido novas metodologias de análise de risco e inteligência artificial aplicadas aos processos de TCE, identificando padrões de irregularidades e priorizando casos de maior impacto financeiro e social. Essas inovações aproximam o Brasil das boas práticas internacionais de controle e fiscalização, em consonância com recomendações de organismos

multilaterais, como Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE).

A Tomada de Contas Especial representa, em uma visão mais ampliada, um instrumento central de *accountability* vertical e horizontal no modelo brasileiro. Vertical porque assegura que gestores públicos e entidades privadas que recebem recursos públicos respondam perante órgãos superiores e a sociedade; e horizontal porque articula diferentes instituições — como CGU, TCU, AGU, MPF e Poder Judiciário — em um sistema integrado de responsabilização. A efetividade da TCE não depende apenas de sua formalização processual, mas da capacidade institucional do Estado de coordenar ações preventivas e corretivas.

Em perspectiva mais ampla, o fortalecimento da TCE reforça a credibilidade das instituições de controle e promove transparência ativa, um dos pilares centrais de governos democráticos. A atuação conjunta de órgãos de controle interno e externo, associada à utilização de tecnologias digitais e à participação da sociedade civil, tem ampliado a efetividade desse mecanismo, contribuindo para a redução de fraudes e desvios e para a proteção do interesse público.

2.3 Tomada de Contas Especial no Programa Farmácia Popular do Brasil e Experiências Internacionais de Controle em Programas de Saúde

O Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), instituído pela Lei nº 10.858/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.090/2004, representa uma das iniciativas mais significativas do Sistema Único de Saúde (SUS) no acesso a medicamentos essenciais. Inicialmente, o programa operava por meio de farmácias próprias gerenciadas pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), oferecendo medicamentos a preços reduzidos. Posteriormente, a estratégia foi ampliada com a parceria do setor privado, por meio da rede "Aqui Tem Farmácia Popular", permitindo a distribuição de medicamentos com descontos significativos ou gratuitamente.

Contudo, a expansão e operacionalização do PFPB não ocorreram sem desafios. A gestão de recursos públicos destinados ao programa enfrentou

questões relacionadas à transparência, eficiência e controle, culminando na necessidade de instauração de processos de Tomada de Contas Especial (TCE) para apuração de responsabilidades e ressarcimento de eventuais danos ao erário.

A TCE é um instrumento jurídico-administrativo utilizado pelos órgãos e entidades da administração pública para apurar a responsabilidade de agentes públicos ou privados por danos ao erário, visando ao ressarcimento e à responsabilização. De acordo com a Instrução Normativa TCU nº 71/2012, a TCE deve ser instaurada quando houver indícios de irregularidades que resultem em prejuízo financeiro, após esgotadas as medidas administrativas cabíveis.

O procedimento de TCE envolve diversas etapas, conforme descrito na legislação e orientações do Tribunal de Contas da União (TCU):

1. Identificação do Dano: O processo é iniciado quando se constata um prejuízo ao patrimônio público, identificado por meio de auditorias, fiscalizações ou denúncias.
2. Apuração de Responsabilidade: São analisados os elementos que apontam os responsáveis pela irregularidade, incluindo gestores, servidores ou terceiros.
3. Notificação e Defesa: Os responsáveis são notificados e têm direito de apresentar sua defesa e contraprovas.
4. Decisão Administrativa: Após análise das informações e da defesa, o órgão responsável emite um relatório e encaminha o processo ao tribunal de contas competente.
5. Encaminhamento para Ressarcimento: Caso seja comprovada a responsabilidade, o tribunal de contas pode determinar o ressarcimento do dano ao erário, além de outras sanções administrativas.

Apesar dos avanços na implementação do PFPB, diversos desafios persistem, incluindo:

- Irregularidades na Execução: Casos de fraudes, como vendas fictícias para obtenção de reembolsos governamentais, foram identificados em auditorias realizadas pelo TCU.
- Dificuldades Logísticas: Problemas relacionados à atualização de medicamentos disponíveis e ao treinamento de profissionais comprometem a efetividade do programa.
- Oscilações Orçamentárias: Alterações governamentais e oscilações no orçamento do programa desde 2016 geraram incertezas sobre sua continuidade e eficácia.

A experiência internacional também oferece importantes exemplos de mecanismos de controle na saúde. Esses sistemas combinam auditoria, fiscalização, participação social e tecnologia para assegurar a eficiência, a transparência e a *accountability* na aplicação de recursos públicos em saúde.

No Reino Unido, o National Audit Office (NAO) desempenha papel central no controle dos gastos públicos em programas de saúde. O NAO realiza auditorias independentes e detalhadas, avaliando não apenas a conformidade legal, mas também a eficiência e a eficácia dos programas governamentais. Por meio de relatórios públicos, o órgão aponta fragilidades, propõe medidas corretivas e acompanha a implementação das recomendações. Essa prática permite que os gestores públicos ajustem políticas em tempo real e que a sociedade acompanhe o uso dos recursos, fortalecendo a confiança na administração pública. O modelo britânico evidencia que auditorias independentes, aliadas à divulgação transparente de informações, aumentam a *accountability* e reduzem significativamente a probabilidade de fraudes ou desperdícios.

A Alemanha adota um modelo de controle social ativo, no qual organizações da sociedade civil e associações de pacientes têm um papel formal na fiscalização de programas de saúde. Além dos órgãos de auditoria governamentais, essas entidades monitoram a qualidade dos serviços prestados, verificam a disponibilidade de medicamentos e participam de comitês consultivos. Essa participação garante que as políticas públicas estejam alinhadas às necessidades da população e que haja um canal direto de feedback

para ajustes administrativos. A experiência alemã demonstra que o engajamento da sociedade civil funciona como uma camada adicional de controle, promovendo *accountability* não apenas administrativa, mas também ética e social.

Nos Estados Unidos, agências federais, como o Government *Accountability Office* (GAO), realizam auditorias aleatórias em programas de saúde, como o Medicare e o Medicaid, que atendem populações específicas com medicamentos e serviços de saúde subsidiados. Esse método de auditoria permite identificar fraudes, desvios de recursos e ineficiências operacionais, mesmo em contextos de grande escala e complexidade. O GAO combina fiscalização documental, visitas in loco e análise estatística de dados financeiros, garantindo uma cobertura ampla e detalhada das operações. O modelo americano destaca a importância de auditorias sistemáticas e não previsíveis como ferramenta para reduzir vulnerabilidades e aumentar a integridade do programa.

Na França, a Cour des Comptes, órgão responsável pela fiscalização das finanças públicas, realiza auditorias regulares em programas de saúde, incluindo a distribuição de medicamentos e o gerenciamento de hospitais públicos. As auditorias francesas são aprofundadas, avaliando não apenas a legalidade, mas também a eficiência na utilização dos recursos e a conformidade com políticas públicas estratégicas. Além disso, o sistema incorpora relatórios detalhados que são divulgados publicamente, promovendo transparência e permitindo que cidadãos e legisladores acompanhem a execução das políticas de saúde. A experiência francesa reforça a necessidade de auditorias regulares, sistemáticas e de amplo escopo, capazes de avaliar tanto o aspecto financeiro quanto os resultados alcançados pelos programas de saúde.

A perspectiva internacional reforça o valor do fortalecimento de mecanismos de controle. Experiências como as auditorias independentes do NAO no Reino Unido, a participação social na Alemanha, as auditorias aleatórias do GAO nos Estados Unidos e o monitoramento sistemático da Cour des Comptes na França demonstram que a combinação de fiscalização institucional,

transparência e engajamento da sociedade civil é eficaz para prevenir irregularidades e promover a eficiência dos programas de saúde pública.

Dessa forma, o aprimoramento da TCE e a incorporação de práticas internacionais adaptadas ao contexto brasileiro podem potencializar os benefícios do PFPB, assegurando o uso adequado dos recursos públicos, fortalecendo a confiança da população no programa e promovendo maior equidade e sustentabilidade na distribuição de medicamentos essenciais.

2.4 Para Além do Ressarcimento: Os Efeitos Sociais da Corrupção e os Limites da TCE

A atuação da Tomada de Contas Especial (TCE), conforme detalhado, é fundamental para a persecução do ressarcimento ao erário e a responsabilização administrativa dos agentes envolvidos em desvios. No entanto, uma análise restrita a essa dimensão financeira e punitiva é insuficiente para capturar a totalidade do fenômeno corruptivo no âmbito de políticas públicas sensíveis como o Programa Farmácia Popular. É necessário, portanto, transcender a lógica do simples ressarcimento e abordar os efeitos sociais perversos da corrupção e as limitações inerentes ao instrumento da TCE para enfrentá-los integralmente.

A corrupção no setor saúde não se traduz apenas em um débito contábil a ser sanado. Ela representa, sobretudo, um grave custo social, que se materializa na violação do direito fundamental à saúde, previsto no Artigo 6º da Constituição Federal de 1988 e em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Quando recursos do Farmácia Populares são desviados, o impacto final recai sobre o cidadão mais vulnerável, que depende do poder público para o acesso a medicamentos essenciais.

Os mecanismos pelos quais esse custo se concretiza são múltiplos e interligados:

1. **Acesso Prejudicado e Agravamento de Doenças:** O desvio de verbas de programas como o Farmácia Popular cria barreiras diretas ao acesso a medicamentos essenciais. Dados do Conselho Federal de Farmácia

(CFF) indicam que mais de 77% dos brasileiros dependem exclusivamente do SUS para obter medicamentos. Quando recursos são desviados, o estoque nas farmácias credenciadas se esgota, gerando:

- **Descontinuidade Terapêutica:** Pacientes crônicos (hipertensos, diabéticos, asmáticos) interrompem tratamentos, levando a complicações graves e evitáveis.
- **Internalizações Evitáveis:** Conforme aponta estudo da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a falta de controle adequado da hipertensão e do diabetes é uma das principais causas de internação por condições sensíveis à atenção primária. Cada real desviado do Farmácia Popular potencialmente gera um custo hospitalar dezenas de vezes maior para o SUS.
- **Mortalidade Prematura:** A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) reitera que o acesso a medicamentos essenciais é um determinante crítico da mortalidade. A corrupção, ao restringir esse acesso, atua como um fator de risco indireto, porém mensurável, para o aumento da mortalidade.

O custo social da corrupção é regressivo, atingindo com mais força as populações mais vulneráveis. Conforme relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a parcela da população de baixa renda é a que mais depende de programas públicos de distribuição de medicamentos. Enquanto estratos sociais mais altos podem absorver o custo de comprar um medicamento no mercado privado diante de uma falha no programa público, as famílias pobres enfrentam o dilema cruel entre a saúde e outras necessidades básicas, como alimentação e moradia. Dessa forma, a corrupção não apenas rouba recursos, mas também alimenta o ciclo de pobreza e exclusão.

Estudos e relatórios oficiais corroboram essa tese. A Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2019, realizada pelo IBGE em parceria com o Ministério da Saúde, já apontava que a hipertensão arterial e o diabetes estavam entre as doenças crônicas mais prevalentes na população adulta brasileira. Essas são exatamente as condições de saúde prioritariamente atendidas pelo Farmácia Popular. A interrupção ou a deficiência no fornecimento de medicamentos para

o controle dessas doenças, potencializada por desvios de recursos, pode levar a complicações graves, como infartos, Acidentes Vascular Cerebral (AVC), insuficiência renal e amputações, sobrecarregando ainda mais o Sistema Único de Saúde (SUS) com internações que poderiam ter sido evitadas.

Nesse sentido, a corrupção opera uma dupla violência: primeiro, ao subtrair recursos públicos; segundo, ao agravar o estado de saúde da população e ampliar as desigualdades sociais. Como argumenta a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em seu relatório "*Integridade no Setor Público*" (2017), a corrupção "mina a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais e prejudica a capacidade do Estado de fornecer bens e serviços públicos de qualidade". No contexto da saúde, esse prejuízo é literalmente vital.

Para além do dano físico, a corrupção corrói o tecido social ao minar a confiança da população nas instituições. Quando um cidadão deixa de encontrar um medicamento gratuito porque os recursos foram desviados, sua fé no Estado e no contrato social é abalada. Pesquisas do Barômetro das Américas demonstram uma correlação direta entre a percepção de corrupção e a baixa confiança nos governos. Essa desconfiança leva à:

- Baixa Adesão a Políticas Públicas: Cidadãos descrentes tendem a participar menos de programas de prevenção e rastreamento de doenças.
- Enfraquecimento do Controle Social: A sociedade civil se desmobiliza quando acredita que as instituições são inerentemente corruptas.
- Fortalecimento de Discursos Antissistema: A insatisfação com serviços públicos precários devido à corrupção é um combustível para polarização política e soluções autoritárias.

Os recursos desviados não são apenas valores abstratos; eles se traduzem em insumos, equipamentos e infraestrutura que deixam de existir. Um relatório do Conselho Nacional de Saúde (CNS) frequentemente aponta que a corrupção no setor da saúde leva à:

- Aquisição de Materiais de Baixa Qualidade: Em esquemas de superfaturamento, seringas, luvas e medicamentos de eficácia duvidosa são adquiridos, colocando vidas em risco.
- Falta de Manutenção de Equipamentos: Tomógrafos, aparelhos de raio-X e outras tecnologias essenciais ficam inoperantes por falta de verba para manutenção, atrasando diagnósticos e tratamentos.
- Desvalorização dos Profissionais de Saúde: A corrupção cria um ambiente de trabalho desmoralizante e, ao drenar recursos, impossibilita concursos públicos, sobrecarregando os servidores existentes e levando a uma piora na qualidade do atendimento.

A despeito de sua importância, a TCE apresenta uma série de limitações que restringem sua eficácia como instrumento único de combate à corrupção. Os dados empíricos coletados nesta pesquisa, que apontam para uma duração média dos processos de 5 a 8 anos, ilustram algumas dessas fragilidades.

1. Caráter Reativo e Punitive-Ressarcitório: A TCE é, por excelência, um mecanismo de controle *a posteriori*. Ela é acionada após a ocorrência do dano, configurando uma ação corretiva e não preventiva. Enquanto o processo tramita, os prejuízos sociais e à saúde pública continuam a se acumular. Autores como Schedler (1999), em sua obra "*Conceptualizing Accountability*", distinguem entre *answerability* (obrigação de responder e informar) e *enforcement* (capacidade de impor sanções). A TCE, em sua morosidade, vê sua capacidade de *enforcement* ser severamente comprometida.
2. Morosidade Processual e sua Ineficiência Dissuasória: A lentidão na conclusão dos processos, como evidenciado pelos dados desta dissertação (média de 5,19 a 8,34 anos), gera um sentimento de impunidade e reduz o efeito dissuasório que uma punição célere teria. O Relatório de Atividades do TCU frequentemente destaca o volume de processos e a complexidade das investigações como desafios. Essa demora pode levar à prescrição de infrações, à dissipação de bens dos responsáveis e, principalmente, à perpetuação de um ambiente propício a novas irregularidades.

3. Foco no Dano Financeiro e Dificuldade de Mensurar o Dano Social: O procedimento da TCE é otimizado para quantificar o dano material, o "débito". No entanto, como mensurar o custo de uma vida perdida ou de uma incapacitação permanente decorrente da falta de um medicamento? A TCE não possui instrumentos para avaliar e incluir em sua condenação esse "dano social ampliado". A Controladoria-Geral da União (CGU), em suas diretrizes para auditorias, reconhece a importância da avaliação de resultados, mas a operacionalização disso em processos de TCE é incipiente.
4. Capacidade Limitada de Atuação em Redes Complexas de Corrupção: Esquemas corruptos muitas vezes envolvem uma rede de agentes (gestores públicos, empresários, "laranjas", farmácias). A TCE, enquanto processo administrativo de natureza essencialmente financeira, tem dificuldade em desmontar essas redes complexas, função que demanda uma atuação integrada com o Ministério Público Federal (MPF) e a Polícia Federal, com uso de técnicas investigativas mais intrusivas, como delação premiada e interceptação telefônica.

Portanto, o custo social da corrupção na saúde é uma realidade multidimensional e perversa. Ele converte o direito à saúde, um pilar da cidadania, em um privilégio negociado em um mercado ilegal de influências. Cada processo de TCE que apura um desvio no Farmácia Popular não está apenas buscando o ressarcimento de um valor em reais, mas, sim, tentando remediar uma cadeia de consequências que inclui doenças não controladas, internações evitáveis, vidas perdidas prematuramente e a lenta erosão da democracia. Compreender essa dimensão ampliada do dano é o primeiro passo para formular respostas de controle e políticas públicas que sejam à altura do desafio.

2.5 O Impacto Fiscal da Corrupção no Programa Farmácia Popular do Brasil

Apesar de seus objetivos sociais, o PFPB tem sido alvo de diversas investigações que evidenciam práticas fraudulentas e corrupção, com repercussões significativas sobre a gestão financeira, a economia pública e o

orçamento federal. O estudo desses impactos é essencial para compreender os desafios de governança e os efeitos sistêmicos da corrupção em políticas públicas de saúde no Brasil.

Entre 2015 e 2020, auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) identificaram aproximadamente R\$ 10 bilhões em fraudes no PFPB. Deste total, cerca de R\$ 7,43 bilhões correspondem a medicamentos fornecidos a pessoas falecidas, enquanto R\$ 2,57 bilhões se referem a dispensações sem comprovação fiscal, configurando o fenômeno da “venda fantasma” (CNN Brasil, 2024).

O Tribunal de Contas da União (TCU) identificou irregularidades em 59 farmácias conveniadas, resultando na devolução de R\$ 15,5 milhões aos cofres públicos (TCU, 2021).

A corrupção gera desvios diretos de recursos que deveriam financiar políticas de saúde. Segundo o TCU, as Tomadas de Contas Especiais (TCEs) relacionadas ao PFPB, entre 2017 e janeiro de 2022, contabilizam débitos superiores a R\$ 116 bilhões (Gazeta do Povo, 2024).

A corrupção gera desvios diretos de recursos que deveriam financiar políticas de saúde. Segundo o TCU, as Tomadas de Contas Especiais (TCEs) relacionadas ao PFPB, entre 2017 e janeiro de 2022, contabilizam débitos superiores a R\$ 116 bilhões (Gazeta do Povo, 2024).

Esse montante poderia ser destinado à ampliação do acesso a medicamentos, fortalecimento da atenção básica e investimentos em infraestrutura hospitalar. O desvio compromete a eficiência do gasto público e reduz a capacidade do Estado de cumprir funções redistributivas, conforme postulados da economia pública (Musgrave, 1959; Afonso & Araújo, 2002).

O impacto econômico da corrupção também se manifesta na redução da eficiência do Sistema Único de Saúde (SUS). Recursos desviados diminuem a disponibilidade de insumos essenciais e dificultam a implementação de políticas preventivas. Além disso, a percepção de fraude gera efeitos multiplicadores, prejudicando a confiança da população e a legitimidade do programa.

A corrupção no PFPB provoca um comprometimento estrutural do orçamento público. Fraudes como “vendas fantasmas” desviam recursos previstos para a saúde, gerando déficits pontuais e exigindo remanejamentos ou

suplementações orçamentárias. Isso reduz a eficiência na alocação de recursos e afeta diretamente a capacidade do Estado de cumprir políticas públicas essenciais.

A identificação e recuperação de recursos desviados implicam custos adicionais. Operações como a Receita Fantasma e a Estoque Controlado, deflagradas pela Polícia Federal em 2025, demandam investimentos em pessoal, logística, perícias e processos jurídicos (Governo Federal, 2025).

Esses custos indiretos ampliam o impacto fiscal da corrupção, pois além do recurso desviado, o Estado precisa gastar para identificá-lo e recuperá-lo.

A corrupção também afeta a arrecadação tributária direta e indiretamente. Práticas ilícitas, como omissão de informações fiscais e emissão de notas fiscais falsas, reduzem tributos sobre medicamentos e sobre faturamento de farmácias conveniadas. Indiretamente, a percepção de corrupção desestimula a formalização de negócios, afetando a base tributária e enfraquecendo a sustentabilidade fiscal do Estado (Rose-Ackerman, 1999; Campos & Souza, 2010).

Sistemicamente, a corrupção provoca distorções no fluxo de recursos públicos. O desvio de bilhões de reais resulta em déficits que precisam ser compensados com endividamento ou cortes em outros programas sociais. Tal situação aumenta o custo fiscal do Estado e reduz a capacidade de financiamento de políticas essenciais à população.

Diante do contexto de fraudes, órgãos de controle têm intensificado a fiscalização e implementado medidas de recuperação de recursos. A CGU e a Polícia Federal conduziram operações que resultaram em bloqueio de bens e investigação de responsáveis por esquemas fraudulentos (Governo Federal, 2025).

Essas ações visam não apenas recuperar valores desviados, mas também desincentivar a prática de corrupção, fortalecer a governança e restaurar a confiança pública no sistema de saúde.

A corrupção no Programa Farmácia Popular do Brasil constitui um desafio, com impactos financeiros, econômicos e fiscais significativos. Os desvios de recursos comprometem a eficiência do gasto público, aumentam custos de fiscalização, reduzem a arrecadação tributária e afetam a confiança da população nas instituições.

Do ponto de vista da ciência política, o caso evidencia a relação estreita entre governança, integridade institucional e sustentabilidade fiscal. Políticas públicas de grande relevância social, como o PFPB, exigem mecanismos de transparência e controle rigorosos para que os recursos públicos sejam efetivamente aplicados em benefício da população, garantindo a legitimidade e a eficiência do Estado.

2.6 A Tomada de Contas Especial sobre o Desperdício de Insumos e Vacinas da COVID-19

A pandemia da COVID-19 representou um dos maiores desafios globais de saúde pública nas últimas décadas, exigindo respostas rápidas e coordenadas de governos e instituições em todo o mundo. No Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS) desempenhou papel central na vacinação e na distribuição de insumos, como testes e medicamentos. Entretanto, falhas na gestão e na logística resultaram no desperdício de recursos públicos, incluindo o descarte de quase dois milhões de doses de vacinas e 1,8 milhão de testes para o SARS-CoV-2, gerando prejuízos estimados em R\$ 243 milhões (TCU, 2023).

Diante deste cenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) instaurou a Tomada de Contas Especial nº TC 038.216/2021-3, com relatoria do ministro Vital do Rêgo, e sob supervisão da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde). A TCE foi motivada por uma representação formulada por um grupo de deputados federais, que apontou irregularidades no armazenamento e na gestão de insumos e vacinas com prazo de validade vencido. O objetivo principal da Tomada de Contas Especial é apurar responsabilidades, identificar falhas administrativas e propor medidas corretivas, assegurando o cumprimento dos princípios de *accountability*, transparência e economicidade na gestão pública.

O caso evidencia a relação entre governança, capacidade administrativa e políticas públicas em contextos de crise. O desperdício de insumos não apenas comprometeu a eficácia das ações de saúde, mas também expôs fragilidades institucionais e a necessidade de maior rigor nos mecanismos de fiscalização e controle social. A análise da TCE permite compreender como instrumentos de

controle, como o TCU, atuam na promoção da responsabilização de gestores e no fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições públicas.

2.6.1 Contexto Institucional e Governança

A governança em saúde no Brasil é caracterizada por um sistema complexo e federativo, no qual responsabilidades e competências são compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme definido pela Constituição Federal de 1988. O Sistema Único de Saúde (SUS) é responsável pela formulação de políticas públicas de saúde, pela coordenação logística de insumos e vacinas, bem como pela execução de programas de atenção à população. Essa estrutura exige elevada capacidade de coordenação interinstitucional, gestão de recursos e tomada de decisão eficiente, especialmente em situações de crise sanitária.

A pandemia da COVID-19 evidenciou fragilidades desse modelo federativo. O Ministério da Saúde, enquanto órgão central de coordenação nacional, enfrentou dificuldades significativas no planejamento logístico, no controle de estoque e na distribuição de vacinas e testes. Estudos de administração pública e ciência política indicam que a capacidade estatal — entendida como a habilidade do Estado de mobilizar recursos, implementar políticas públicas e garantir resultados efetivos — é um fator crítico para o sucesso de programas complexos, como a vacinação em massa durante uma pandemia (Evans & Rauch, 1999; Fukuyama, 2013).

O desperdício de insumos e vacinas, investigado pela Tomada de Contas Especial nº TC 038.216/2021-3, revela que deficiências na governança incluem:

1. Planejamento Logístico Insuficiente: a ausência de sistemas automatizados de monitoramento e previsão de demanda resultou em armazenamento inadequado e vencimento de produtos.
2. Coordenação Intergovernamental Fragilizada: Estados e municípios, responsáveis pela execução local, nem sempre receberam informações precisas e tempestivas, evidenciando falhas na comunicação vertical do SUS.

3. Limitações na Capacidade Administrativa: a gestão de grandes volumes de insumos exige processos integrados de compras, transporte e distribuição, que, no caso analisado, não foram totalmente eficazes.

A perspectiva da ciência política reforça que crises sanitárias não apenas testam a capacidade administrativa do Estado, mas também a resiliência institucional e a qualidade da governança. A governança efetiva exige: transparência, *accountability*, coordenação entre níveis de governo e instrumentos de controle que permitam ajustes rápidos diante de falhas (Pierre & Peters, 2000). Nesse sentido, o papel do TCU torna-se estratégico, atuando como mecanismo de controle ex-post que corrige falhas, identifica responsáveis e propõe melhorias nos processos administrativos.

Portanto, o caso do desperdício de insumos e vacinas evidencia que a governança pública no Brasil enfrenta desafios significativos relacionados à capacidade estatal, integração federativa e gestão de crises. A Tomada de Contas Especial, ao identificar falhas e responsabilidades, não apenas busca reparar prejuízos, mas também fornece lições cruciais para o fortalecimento institucional e a melhoria das políticas públicas de saúde.

2.6.2 *Accountability* e Controle Social

A *accountability*, ou responsabilidade pública, é um princípio central na administração pública, que assegura que gestores e instituições respondam pela correta aplicação dos recursos públicos, pela eficiência na prestação de serviços e pelo cumprimento das normas legais. No contexto do desperdício de insumos e vacinas da COVID-19, a Tomada de Contas Especial nº TC 038.216/2021-3 exemplifica a atuação da *accountability* como mecanismo formal de correção e prevenção de irregularidades, atuando sobre falhas administrativas e logísticas que comprometeram a eficiência das políticas públicas de saúde.

O controle social é um componente essencial da *accountability*, especialmente em democracias representativas. No caso analisado, a representação que motivou a TCE foi formulada por deputados federais, demonstrando a articulação entre sociedade civil organizada, legislativo e órgãos de controle. A participação cidadã e parlamentar garante que a administração

pública não apenas corrija falhas, mas também fortaleça a confiança social nas instituições.

Estudos sobre governança pública indicam que o engajamento social e a fiscalização parlamentar aumentam a probabilidade de políticas públicas mais eficientes e transparentes (Fox, 2007). No contexto da pandemia, o controle social tornou-se ainda mais relevante, visto que a emergência sanitária exigia rapidez nas decisões, mas também rigor na alocação de recursos escassos.

2.6.3 Políticas Públicas e Eficiência Administrativa

A eficiência administrativa é um elemento central na análise de políticas públicas, especialmente em contextos de crise, como a pandemia da COVID-19. Segundo Pressman e Wildavsky (1984), a implementação de políticas públicas depende não apenas de uma boa formulação, mas também da capacidade institucional de execução, da coordenação intergovernamental e do monitoramento contínuo. O desperdício de insumos e vacinas, identificado na Tomada de Contas Especial nº TC 038.216/2021-3, evidencia falhas significativas nesses processos.

O caso analisado revela três principais falhas na implementação:

1. Planejamento Logístico Insuficiente: o Ministério da Saúde não adotou sistemas eficientes de previsão de demanda e monitoramento de estoques, o que resultou na expiração de vacinas e testes. Estudos sobre gestão de crises sanitárias indicam que o planejamento logístico é crucial para reduzir perdas e otimizar recursos (Kapucu, 2008).
2. Fragmentação da Execução: a execução descentralizada do SUS, embora fundamental para a cobertura nacional, apresentou lacunas de coordenação entre União, Estados e Municípios. A ausência de protocolos claros e comunicação integrada comprometeu a eficiência operacional.
3. Falta de Avaliação Contínua: não houve mecanismos suficientes de avaliação e ajustes em tempo real, impossibilitando a correção de falhas antes que gerassem desperdício significativo. Políticas públicas complexas demandam feedback loops constantes, que permitam ajustes rápidos frente a mudanças no contexto ou na demanda.

A eficiência administrativa também requer uma abordagem de planejamento estratégico, considerando a alocação de recursos escassos de forma racional. No caso das vacinas, a análise de custo-benefício deveria ter orientado decisões sobre compras, armazenamento e distribuição, minimizando perdas. A falta de dados precisos sobre demanda e a ausência de integração entre sistemas de informação evidenciam falhas nessa perspectiva.

Além disso, políticas públicas baseadas em evidências permitem priorizar ações que maximizem resultados sociais e econômicos. Estudos em saúde pública e administração indicam que sistemas integrados de monitoramento e logística reduzem significativamente desperdícios e aumentam a eficiência de programas de vacinação em larga escala (WHO, 2021).

O TCU, ao investigar o caso, recomendou medidas como:

- Adoção de sistemas automatizados de informação logística para monitoramento de estoques;
- Utilização de atas de registro de preços com execução parcelada, evitando compras excessivas;
- Implementação de protocolos padronizados de armazenamento, distribuição e controle de validade de vacinas e insumos.

Essas recomendações visam aumentar a eficiência administrativa, reduzir desperdícios e fortalecer a capacidade do Estado de responder a crises sanitárias de forma eficaz e transparente.

3 METODOLOGIA

O presente estudo adota uma estratégia de pesquisa empírica com abordagem mista – descritiva e explicativa. O caráter empírico fundamenta-se na análise de dados primários coletados diretamente da jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU), afastando-se de pura abstração teórica para investigar manifestações concretas do fenômeno estudado.

A abordagem é predominantemente descritiva, pois busca mapear, sistematizar e caracterizar o universo das Tomadas de Contas Especiais (TCEs) relacionadas ao Programa Farmácia Popular. Simultaneamente, incorpora um viés explicativo, na medida em que procura identificar padrões, relações de causalidade e fatores que contribuem para a instauração desses processos, elucidando, assim, os mecanismos pelos quais a TCE opera como instrumento de *accountability*.

A unidade de análise selecionada é o processo individual de Tomada de Contas Especial julgado pelo TCU. A escolha dessa unidade permite um exame detalhado das infrações apuradas, dos argumentos jurídicos mobilizados, das sanções aplicadas e, fundamentalmente, do nexos de causalidade entre a falência da prestação de contas e a ação corretiva do Tribunal.

O universo da pesquisa compreende as instituições ou entidades que, tendo operado o Programa Farmácia Popular do Brasil, foram alvo de TCE no período delimitado.

Para responder ao problema de pesquisa – "Como o processo de Tomada de Contas Especial opera como instrumento de *accountability* em instituições que recebem repasse do Programa Farmácia Popular do Brasil?" –, o estudo elegeu como fonte primária de dados o Tribunal de Contas da União (TCU).

A coleta de dados foi realizada por meio do sistema Pesquisa Integrada de Jurisprudência (PIJ) do TCU, utilizando-se os descritores "Tomada de Contas Especial" e "Farmácia Popular". O recorte temporal abrange os exercícios de 2019 a 2023, perfazendo uma série histórica de cinco anos. Este período é particularmente relevante, pois captura a operação do programa em contextos político-administrativos distintos, incluindo os desafios excepcionais impostos

pela pandemia de COVID-19, que impactaram significativamente a fiscalização e a execução de políticas públicas.

Foram identificados e analisados aproximadamente 200 processos na amostra final. Este quantitativo é considerado robusto e representativo, não apenas por esgotar praticamente o universo de TCEs sobre o tema no período, mas também por permitir a realização de análises estatísticas descritivas e inferências qualitativas, capazes de sustentar conclusões válidas para o problema investigado.

A análise dos dados seguiu uma técnica de análise de conteúdo, operacionalizada por meio de um conjunto de variáveis predefinidas, categorizadas a partir dos acórdãos e dos relatórios de auditoria que fundamentaram as TCEs. O Quadro 1 abaixo detalha as principais variáveis e suas respectivas fontes de coleta, demonstrando a triangulação de dados para garantir maior confiabilidade analítica.

Quadro 1 - Descrição das variáveis utilizadas na pesquisa

Variável	Mensuração	Fonte
Ano da ação	Ano do processo	TCU
Análises de TCEs Efetuadas	Análise do TCU	TCU
Responsável Pela Execução	Instituição responsável pelo processo	TCU
Débito Original	Valor em reais	TCU
Débito Atualizado	Valor em reais	TCU
Motivo da instauração	Justificativa do TCU	TCU
Valor do retorno potencial	Valor em reais	TCU
Valor do dano ao erário	Valor em reais	TCU
Estado	Estado da federação	TCU
Tempo de duração dos processos	Tempo total do processo	TCU
Região	Região do país	TCU
Principal infração	Infração que motivou o processo	TCU
Parecer	Decisão do TCU	TCU

Para além da descrição processual, a análise foi enriquecida por um diálogo com a literatura contemporânea sobre controle externo e *accountability*.

Neste contexto, a obra de Arantes e Abrucio (2020) sobre a "arquitetura da *accountability* no Brasil" fornece um marco analítico categórico. Os autores argumentam que a efetividade do controle depende da interação sinérgica entre diferentes instituições (TCU, CGU, MPU).

Foi analisado se as TCEs se limitam a apurar desvios formais ou se avançam na avaliação da eficácia do programa e na garantia do direito à saúde, uma premissa central do Farmácia Popular.

Recorreu-se também a contribuições recentes sobre a judicialização da política de saúde, como as de Wang et al (2014), para compreender como as decisões do TCU nesses processos dialogam com as demandas judiciais por medicamentos e influenciam a *policy making* na área da saúde. A atuação do TCU, neste sentido, não é meramente sancionatória, mas também pedagógica e indutora de boas práticas administrativas.

Os relatórios sistemáticos da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre as fragilidades na execução de programas sociais serviram como contraponto analítico, permitindo contrastar as irregularidades detectadas *ex-post* pelo TCU com as vulnerabilidades identificadas *ex-ante* pela CGU. Esta triangulação é vital para propor melhorias nos mecanismos de prevenção, e não apenas de punição, de desvios.

Reconhece-se como limitação do estudo a dependência das informações formalmente registradas nos autos pelo TCU, podendo haver nuances contextuais não totalmente capturadas pela documentação. Ademais, a análise foca no *output* do controle (a decisão do TCU), não acompanhando a execução fiel das sanções e recomendações, o que constitui uma agenda para pesquisas futuras. Do ponto de vista ético, todos os dados são de domínio público, sendo citados de forma a preservar a identidade de agentes públicos de baixo escalão, quando cabível, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei 12.527/2011).

4 RESULTADOS

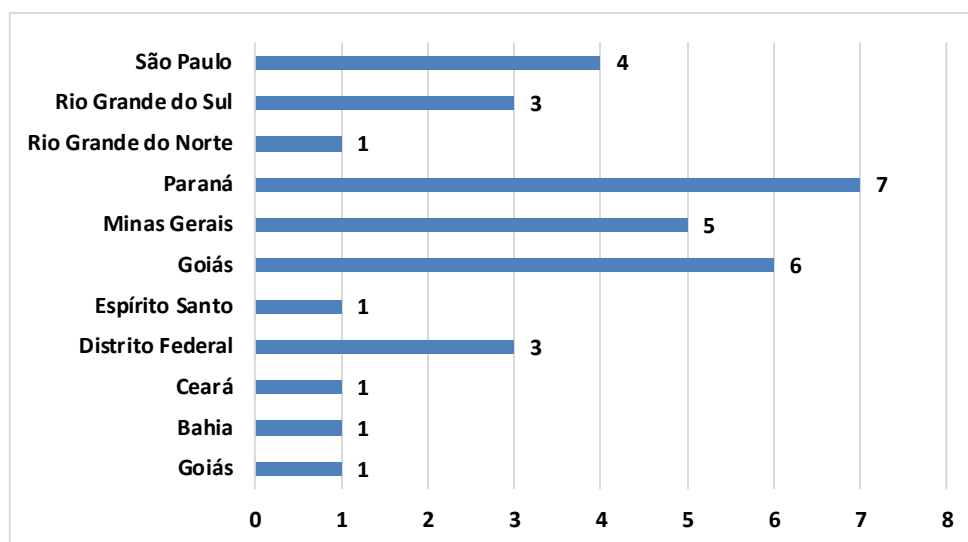
O presente capítulo tem como objetivo central analisar os resultados obtidos na investigação empírica, respondendo à questão de pesquisa sobre como o processo de Tomada de Contas Especial (TCE) opera como mecanismo de *accountability* para as instituições que recebem repasses do Programa Farmácia Popular do Brasil. A análise, baseada nos processos autuados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre os anos de 2019 e 2023, permitem não apenas um diagnóstico pontual, mas também a identificação de padrões estruturais que transcendem o recorte anual específico.

A apresentação e análise dos resultados foram organizadas segundo um recorte anual, estratégia metodológica que atende a um duplo propósito: primeiro, permite um exame contextualizado dos casos específicos de cada exercício; segundo, viabiliza uma análise descritiva para a identificação de padrões ao longo da série histórica investigada. Para operacionalizar essa abordagem, um conjunto definido de variáveis foi observado, conforme Quadro 1.

4.1 Processos de Tomadas de Contas Especial (2019)

A amostra de 33 processos de TCE analisados para 2019 encontra-se distribuída em 10 unidades federativas, conforme detalhado no Gráfico 1. A distribuição não é homogênea, revelando uma nítida concentração nas regiões Sul e Centro-Oeste. Os estados do Paraná e de Goiás lideram o ranking, respectivamente, com 7 e 6 processos cada, seguidos por Minas Gerais, com 5 processos.

Gráfico 1 - Processos de TCEs por Estado da Federação



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Essa concentração demanda uma análise que ultrapasse a mera descrição. A literatura especializada sugere que a incidência de TCEs pode estar menos relacionada a uma eventual "maior propensão ao desvio" em determinadas localidades e mais associada a fatores como: a) a capilaridade e o volume de repasses do programa em cada estado; b) a capacidade técnica e a prioridade política das controladorias e auditorias locais do SUS em detectar e reportar irregularidades; e c) a maturidade institucional dos entes federados na gestão de convênios e recursos descentralizados (ABRUCIO; ARANTES, 2020). A alta frequência de processos no Paraná e em Goiás pode indicar, paradoxalmente, uma fiscalização mais ativa e eficaz nesses estados, que resultou em um maior número de representações ao TCU, ou, em uma leitura alternativa, fragilidades crônicas nos sistemas locais de controle interno.

A Tabela 1 explicita a centralidade do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS) na instauração das TCEs. A combinação desses dois órgãos foi responsável por 84,8% dos processos, enquanto a ação conjunta do FNS com o Ministério da Saúde respondeu pelos 15,2% restantes.

Tabela 1 - Responsável pela execução

Responsável pela execução	Frequência	Porcentagem
Fundo Nacional de Saúde (FNS); Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS).	28	84,82
Fundo Nacional de Saúde (FNS)/Ministério da Saúde.	5	15,22
Total	33	100,02

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Este dado é revelador da arquitetura da *accountability* no Programa Farmácia Popular. Ele demonstra que o controle *incide primariamente sobre os entes subnacionais e privados conveniados*, e não sobre a gestão central do Ministério da Saúde. O DENASUS, como órgão de auditoria interna do SUS, desempenha um papel crucial na fiscalização *in loco*, sendo o principal "gatilho" para a atuação corretiva do TCU. Isso corrobora a tese de Arantes e Abrucio (2020) de que o controle no Brasil opera por meio de uma rede de instituições, onde a qualidade do controle interno é determinante para a efetividade do controle externo.

Um dos achados mais críticos da pesquisa refere-se ao tempo de duração dos processos. Como evidenciam as **Tabelas 2 e 3**, a tramitação de uma TCE é marcada por uma significativa morosidade.

Tabela 2 - Tempo de duração do processo (em anos)

Duração em anos	Quantidade de Processos	Porcentagem
4	1	3,0%
5	6	18,2%
6	7	21,2%
7	3	9,1%
8	2	6,1%
9	8	24,2%
10	4	12,1%
11	2	6,1%
Total	33	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Tabela 3 - Tempo médio de duração de cada processo (em anos)

	Quantidade de Processos	Tempo Mínimo em anos	Tempo Máximo em anos	Média
Tempo de Duração do Processo (em anos)	33	4	11	7,48

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

A média de 7,48 anos entre a instauração e o julgamento final pelo TCU é alarmante. Esta lentidão compromete a eficácia da TCE como instrumento de *accountability*. Conforme argumenta Sadek (2021), a demora na prestação jurisdicional contábil enfraquece o caráter pedagógico e preventivo da sanção, distancia a consequência da ação ilícita no tempo e pode, na prática, tornar a punição inócua devido a mudanças de gestão, prescrição ou à insolvência do responsável. Esta morosidade contrasta com o princípio da celeridade, essencial para que a *accountability* seja percebida pela sociedade como uma resposta efetiva do Estado à má gestão.

A análise dos valores envolvidos nas TCEs, apresentada na Tabela 4, fornece uma dimensão concreta do prejuízo causado aos cofres públicos e do potencial de recuperação de recursos.

Tabela 4 - Valores referentes aos processos (em reais)

Descrição	Quantidade de Processos	Valor Mínimo	Valor Máximo	Média
Débito Original (R\$)	33	R\$ 72.351,34	R\$ 715.517,66	R\$ 224.471,32
Débito Atualizado (R\$)	33	R\$ 111.871,84	R\$ 1.068.280,31	R\$ 311.853,78
Valor do Dano ao Erário (R\$)	33	R\$ 111.871,84	R\$ 1.068.280,31	R\$ 311.853,78

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

A discrepância entre o débito original (média de R\$ 224 mil) e o débito atualizado (média de R\$ 312 mil) evidencia o efeito corrosivo do tempo. A majoração do valor deve-se, predominantemente, à incidência de juros moratórios e correção monetária, transformando a morosidade processual,

analisada no tópico anterior, em um custo financeiro direto para o erário. A equiparação entre o "débito atualizado" e o "valor do dano ao erário" indica que, na ótica do TCU, o dano patrimonial é mensurado pelo montante total devido no momento da decisão, incorporando os encargos legais.

No entanto, é crucial problematizar o conceito de "dano". Para além do prejuízo financeiro direto (o *débito*), os processos analisados frequentemente apontam para um dano social implícito. O desvio de recursos destinados ao Farmácia Popular representa, em última instância, a violação do direito fundamental à saúde de cidadãos que dependem do programa. A restituição do valor em moeda, ainda que vital, não repõe integralmente o bem jurídico lesado – o acesso a medicamentos em tempo hábil.

Destaca-se que a análise dos dados de 2019 não se esgota na descrição das variáveis. É possível avançar para uma interpretação que dialogue com as novidades da literatura. A natureza das infrações, por exemplo, majoritariamente relacionadas a falhas na prestação de contas e irregularidades na aplicação de recursos (superfaturamento, dispensa indevida de licitação).

Contudo, uma análise mais fina dos acórdãos permite vislumbrar uma transição incipiente para uma *accountability por resultados*. Em alguns julgados, o TCU não se limitou a constatar o desvio formal, mas buscou avaliar se os objetivos finalísticos do programa – garantir o acesso a medicamentos – foram efetivamente frustrados. Esta abordagem mais substantiva alinha-se às recomendações de organismos internacionais, como a OCDE, e à atuação mais recente do TCU, que tem incorporado, ainda que de forma não sistemática, a avaliação de impacto de políticas públicas em suas auditorias (TCU, 2022).

Portanto, os resultados de 2019 revelam um instrumento de controle robusto na identificação e quantificação de ilegalidades, mas cuja efetividade plena é limitada pela excessiva duração processual e por um foco que, embora essencial, ainda é predominantemente reparatório e menos orientado para a prevenção e para a mensuração integral do dano social causado.

4.2 Processos de Tomadas de Contas Especial (2020)

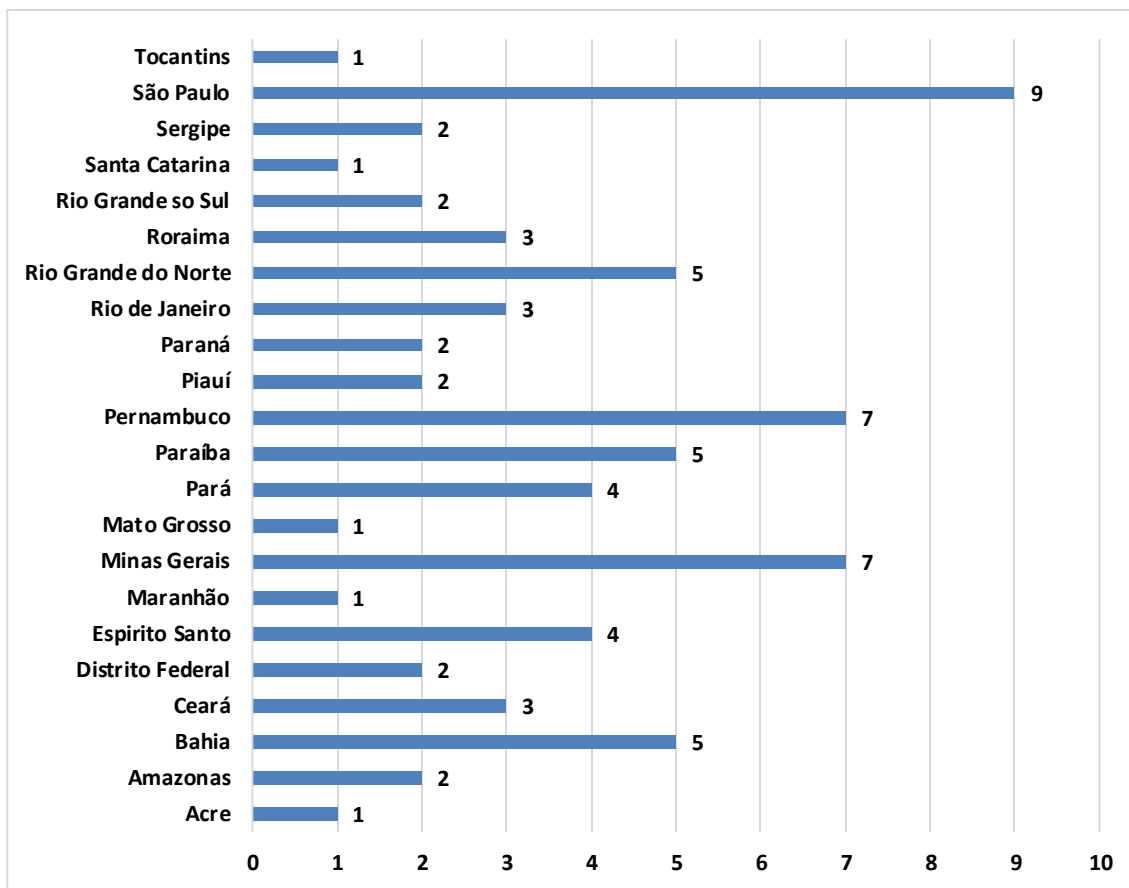
A investigação sobre os Processos de Tomadas de Contas Especial (TCE) para o ano de 2020 foi conduzida com o objetivo de mapear e analisar os processos autuados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Inicialmente, o universo da pesquisa era composto por 92 processos de TCEs autuados no ano em questão. Contudo, diante de obstáculos materiais – notadamente a legibilidade de documentos digitalizados de forma irregular ou com baixa resolução, que impossibilitavam a extração acurada dos dados –, a amostra final consolidou-se em 72 processos. Este quantitativo, correspondente a 78,3% do total inicial, é considerado amplamente representativo para fins de inferências estatísticas e análise de padrões, assegurando a robustez necessária para um estudo desta natureza (GIL, 2019).

A coleta de dados foi realizada diretamente nos portais eletrônicos do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU), garantindo a idoneidade das fontes. As variáveis analisadas incluíram: unidade federativa de origem, tempo de tramitação, motivação legal para a instauração, valores financeiros envolvidos (débito original, débito atualizado, retorno potencial e dano ao erário) e o parecer final conclusivo.

A amostra de 72 processos abrange 22 unidades da federação, demonstrando a capilaridade da atuação do TCU em todo o território nacional. Como ilustra o Gráfico 2, a distribuição não é homogênea, refletindo, em parte, a disparidade no volume de convênios e transferências federais, bem como a capacidade fiscalizatória regionalizada.

Gráfico 2 - Processos de TCEs por Estado da Federação



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

O Estado de São Paulo emerge com a maior representatividade (9 processos, 12,5%), seguido por Pernambuco e Minas Gerais (7 processos cada, 9,7%). Esta concentração pode ser atribuída não apenas ao maior volume de recursos públicos circulantes nessas regiões, mas também a uma maior propensão à judicialização de controvérsias contábeis ou a operações específicas de fiscalização.

A duração dos processos de TCE é um indicador crítico da eficiência do sistema de controle externo. Conforme preconiza O'Donnell (1998), a *accountability* horizontal – a capacidade de uma agência estatal de controlar a outra – só se efetiva quando as sanções são não apenas rigorosas, mas também tempestivas.

A análise dos dados revela um cenário preocupante. A Tabela 5 demonstra uma significativa variação na tramitação, com processos durando de 3 a 19 anos. Quase um quinto (19,4%) deles consumiu 8 anos para conclusão,

e 13,9% levaram 6 anos. A existência de casos extremos, com duração de 14 a 19 anos, levanta sérios questionamentos sobre a complexidade intrínseca desses processos e, sobretudo, sobre a existência de disfunções procedimentais e sobrecarga do sistema.

Tabela 5 - Tempo de duração do processo (em anos)

Duração em Anos	Quantidade de Processos	Porcentagem
3	2	2,8%
4	4	5,6%
5	4	5,6%
6	10	13,9%
7	9	12,5%
8	14	19,4%
9	7	9,7%
10	8	11,1%
11	7	9,7%
12	3	4,2%
13	1	1,4%
15	1	1,4%
17	1	1,4%
19	1	1,4%
Total	72	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Conforme sintetizado na Tabela 6, o tempo médio de tramitação de um TCE em 2020 foi de 8,29 anos. Esta média elevada corrobora estudos como os de Loureiro et al. (2020), que identificam a morosidade como um dos principais entraves à efetiva responsabilização na administração pública brasileira. Tal demora compromete a natureza pedagógica e corretiva da sanção, podendo, em última instância, minar a credibilidade do próprio sistema de controle.

Tabela 6 - Tempo médio de cada processo (em anos)

	Quantidade de Processos	Tempo Mínimo	Tempo Máximo	Média
Tempo de Duração do Processo (em anos)	72	3	19	8,29

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

A investigação sobre os motivos que ensejaram a abertura dos TCEs permite identificar os principais focos de irregularidade e vulnerabilidade na gestão de recursos públicos. A Tabela 7 evidencia dois eixos centrais:

1. **Improbabilidade na Gestão da Saúde:** Somados, os processos relacionados a irregularidades no âmbito do Programa Farmácia Popular e em outras aplicações de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) respondem por 61,1% do total (43 processos). Este dado é alarmante e reflete os crônicos problemas de gestão e controle no setor.
2. **Rejeição de Prestação de Contas:** A "não aprovação da prestação de contas" foi o motivo singular mais frequente, representando 38,9% dos casos. Este fato ressalta a importância fundamental do ciclo da *accountability*, onde a prestação de contas é a etapa basilar, cujo descumprimento gera a consequência jurídico-administrativa imediata.

Tabela 7 - Motivo da instauração do processo

Motivo	Quantidade de Processos	Porcentagem
Aplicação irregular de recursos do SUS (Farmácia Popular)	14	19,4%
Irregularidades na aplicação de recursos do SUS	13	18,1%
Não aprovação da prestação de contas	28	38,9%
Prejuízo ao erário por irregularidades (Farmácia Popular)	17	23,6%
Total	72	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

A análise dos valores envolvidos nos TCEs é importante para dimensionar o impacto econômico das irregularidades e o potencial de recuperação de ativos pelo Estado. A Tabela 8 apresenta uma análise descritiva de quatro métricas financeiras fundamentais.

Tabela 8 - Valores referentes aos processos

Descrição	Quantidade de Processos	Valor Mínimo	Valor Máximo	Média
Débito Original (R\$)	72	R\$ 85.650,00	R\$ 407.675.233,00	R\$ 36.699.649,39
Débito Atualizado (R\$)	72	R\$ 96.000,00	R\$ 340.769.532,00	R\$ 37.616.444,81
Valor do Retorno Potencial (R\$)	72	R\$ 17.277,00	R\$ 457.047.477,00	R\$ 43.443.171,06
Valor do Dano ao Erário (R\$)	72	R\$ 459,00	R\$ 407.675.233,00	R\$ 37.254.871,85

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

A discrepância entre os valores (mínimo, máximo e médio) revela a heterogeneidade dos casos. O "Valor do Retorno Potencial" – que representa o montante que pode ser efetivamente revertido aos cofres públicos – apresenta uma média superior ao débito original e atualizado. Isso sugere que, em vários processos, as penalidades financeiras (multas, juros) superam o valor inicial desviado, incorporando o caráter punitivo e compensatório da ação do TCU.

O desfecho dos processos consolida a efetividade do TCE como instrumento de *accountability*. A Tabela 9 é elucidativa: 93,1% das contas foram julgadas irregulares. Este índice elevadíssimo de condenação pode ser interpretado sob duas óticas complementares.

Tabela 9 - Parecer

Parecer	Quantidade de Processos	Porcentagem
---------	-------------------------	-------------

Arquivamento	2	2,8%
Contas julgadas irregulares	67	93,1%
Contas julgadas regulares e quitação do débito	3	4,2%
Total	72	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Por um lado, atesta a acurácia técnica do TCU em selecionar e instruir processos com sólida fundamentação, onde as evidências de irregularidade são robustas. Por outro, pode indicar um fenômeno de "seleção adversa", onde apenas os casos mais graves e com altíssima probabilidade de sucesso chegam a ser julgados como TCE, enquanto infrações menores são resolvidas em instâncias administrativas menores. A ínfima taxa de arquivamento (2,8%) reforça essa tese, sugerindo um filtro inicial bastante rigoroso.

4.3 Processos de Tomadas de Contas Especial (2021)

A investigação empírica referente ao ano de 2021 foi delineada para abranger um universo inicial de 73 processos de Tomada de Contas Especial (TCE) disponibilizados nos sistemas do Tribunal de Contas da União (TCU). Contudo, a operacionalização da coleta de dados deparou-se com obstáculos materiais significativos.

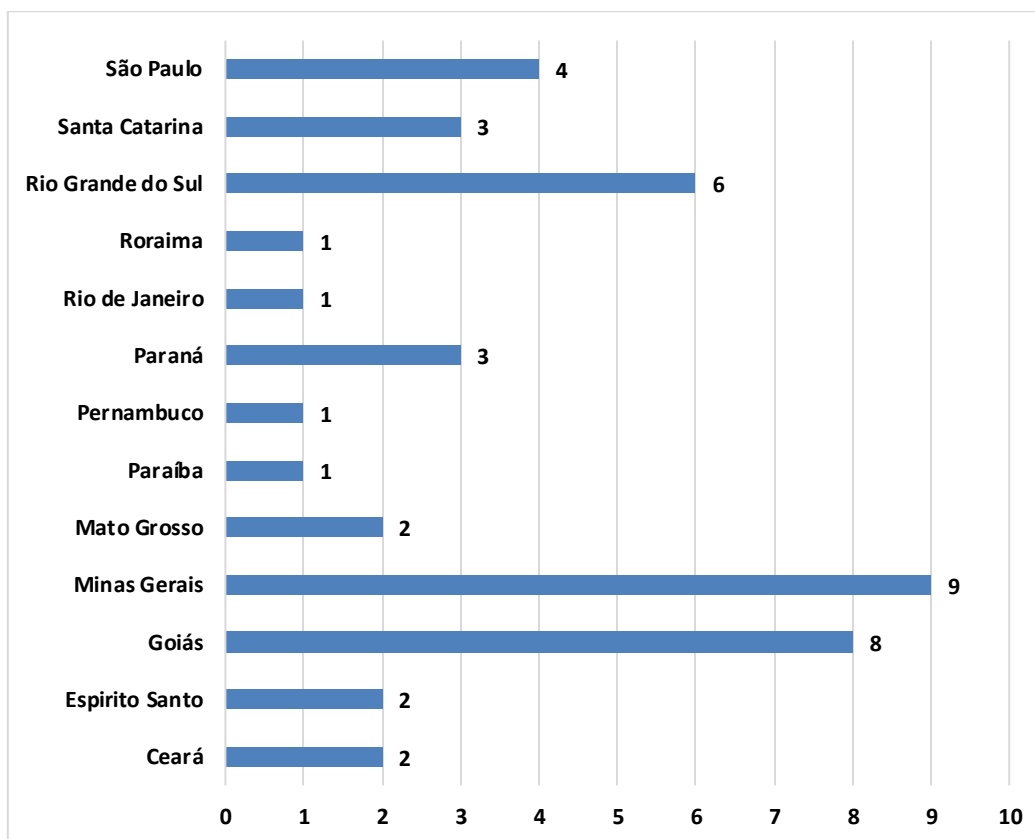
Uma parcela considerável dos documentos (41%, equivalente a 30 processos) encontrava-se disponível exclusivamente em formato de imagem (PDF escaneado), muitos dos quais com resolução inadequada ou legibilidade comprometida, o que inviabilizou uma extração de dados confiável. Diante dessa limitação, a amostra final efetivamente analisada foi constituída por 43 processos, representando 59% do total inicialmente previsto.

A despeito da redução amostral, adota-se o entendimento de que o *corpus* de 43 casos mantém representatividade suficiente para a análise, posicionando-se acima do patamar mínimo frequentemente aceito em estudos de natureza similar (GIL, 2019). A estratégia metodológica pautou-se na análise de conteúdo de documentos oficiais, categorizando variáveis predefinidas como unidade

federativa, motivo de instauração, tempo de tramitação, situação final e valores financeiros envolvidos, técnica amplamente validada na pesquisa em políticas públicas e controle (BARDIN, 2016).

A amostra de 43 processos analisados é oriunda de 13 unidades da federação, evidenciando a capilaridade da atuação do TCU em todo o território nacional. Conforme ilustrado no Gráfico 3, observa-se uma concentração significativa em determinadas regiões. O estado de Minas Gerais emerge como a unidade da federação com maior número de processos (9), seguido pelo Estado de Goiás (8) e pelo Rio Grande do Sul (6). Essa distribuição não necessariamente reflete um volume maior de irregularidades nessas localidades, mas pode estar associada a uma combinação de fatores, como a dimensão dos convênios com a União, a capacidade técnica local de fiscalização que gera subsídios para o TCU, ou, ainda, a prioridade temática da corte de contas naquele exercício.

Gráfico 3 - Processos de TCEs por Estado da Federação



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

A classificação dos motivos de instauração dos processos revela uma dicotomia fundamental no âmbito do controle externo. Dos 43 processos examinados, a esmagadora maioria (34 processos, 79,1%) teve como fundamento o prejuízo ao erário. Em contrapartida, irregularidades na aplicação dos recursos, sem a imediata comprovação quantificada de um dano financeiro, foram o argumento para 9 processos (20,9%), conforme detalha a Tabela 10.

Tabela 10 - Motivo da instauração

Motivação	Quantidade de Processos	Porcentagem
Irregularidades na aplicação dos recursos.	9	20,9%
Prejuízo ao erário	34	79,1%
Total	43	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Essa disparidade reflete uma tradição do controle que prioriza a reparação de danos concretos ao patrimônio público, um conceito tangível e juridicamente consolidado. A atuação preventiva e pedagógica do TCU, simbolizada pelos 20,9% de processos por irregularidades, é um componente vital para a integridade da administração pública.

A análise da duração dos processos revela um quadro de significativa morosidade. O tempo de tramitação, compreendido entre a instauração e o julgamento final, variou de 1,1 ano a 11 anos, com uma média de 5,19 anos por processo (Tabelas 11 e 12). É particularmente revelador que quase um quarto dos processos (20,9%) tenha levado 7 anos para ser concluído, e mais de 11% tenham tramitado por 8 anos ou mais.

Tabela 11 - Duração dos processos (em anos)

Duração em Anos	Quantidade de Processos	Porcentagem
1,1	1	2,3%
1,2	1	2,3%

1,3	1	2,3%
2,0	4	9,3%
2,4	1	2,3%
2,5	1	2,3%
3,0	1	2,3%
3,4	1	2,3%
3,7	1	2,3%
4,0	4	9,3%
4,2	1	2,3%
4,3	1	2,3%
4,8	1	2,3%
5,0	2	4,7%
5,9	1	2,3%
6,0	5	11,6%
7,0	9	20,9%
7,5	1	2,3%
8,0	5	11,6%
11,0	1	2,3%
Total	43	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Tabela 12 - Tempo de Duração do Processo (em anos)

	N	Mínimo	Máximo	Média
Tempo de Duração do Processo	43	1,1	11,0	5,193

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Essa lentidão corrobora achados de estudos como os de Loureiro et al. (2021), que identificam a complexidade processual e a sobrecarga dos tribunais como entraves à celeridade da prestação jurisdicional – que, no caso do controle

externo, se traduz na prestação de contas. A demora na resolução final dos processos pode comprometer a efetividade da *accountability*, pois dilui o impacto punitivo e a capacidade do controle atuar como um mecanismo de dissuasão eficaz.

Um dado que salta aos olhos é o de que 100% dos 43 processos analisados foram julgados como "contas irregulares" (Tabela 13).

Tabela 13 - Parecer

Situação	Quantidade de Processos	Porcentagem
Contas julgadas irregulares	43	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

A instauração de uma TCE pelo TCU não é um ato trivial. Ela tipicamente ocorre após uma fase de fiscalização ou auditoria que já identifica fortes indícios de irregularidade grave ou dano ao erário. Portanto, o processo já nasce com um *viés de confirmação* institucional. O julgamento pela irregularidade, conseqüentemente, acarreta a aplicação de penalidades, que podem incluir multas, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública (inclusão no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS) e, no caso de agentes públicos, a inscrição em dívida ativa e a responsabilização civil. Este é o cerne da função repressiva do controle.

A análise dos valores envolvidos nos processos de TCE é fundamental para dimensionar o impacto econômico das irregularidades e o potencial do instrumento como mecanismo de recuperação de ativos. A Tabela 14 sintetiza os dados financeiros coletados, revelando uma dispersão significativa.

Tabela 14 - Valores referentes aos processos

Descrição	Quantidade Processos	Valor Mínimo	Valor Máximo	Média
Débito Original	43	R\$ 2.707,00	R\$ 609.572.319,00	R\$ 35.618.895,83

Débito Atualizado	43	R\$ 2.707,00	R\$ 127.092.217,00	R\$ 27.574.220,44
Valor do Retorno Potencial	43	R\$ 2.707,00	R\$ 127.092.217,00	R\$ 29.463.772,12
Valor do Dano ao Erário	43	R\$ 2.707,00	R\$ 85.741.731,00	R\$ 26.164.314,26

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

A análise descritiva permite algumas inferências importantes. Em primeiro lugar, a média elevada do débito original (R\$ 35,6 milhões) é distorcida por *outliers*, como o processo com valor de R\$ 609 milhões.

Um achado contraintuitivo é a redução no valor médio do débito atualizado (R\$ 27,5 milhões) em relação ao débito original. Esta aparente contradição pode ser explicada por revisões processuais, onde contas e cálculos são reapreciados, podendo resultar na exclusão de parcelas questionáveis ou na majoração/minoração de valores com base em novos elementos de prova.

O valor do retorno potencial representa a expectativa de recuperação financeira para os cofres públicos. Sua média (R\$ 29,4 milhões) é ligeiramente superior à do débito atualizado, sugerindo que, em alguns processos, há a previsão de acréscimos monetários ou indenizações. Contudo, é crucial distinguir o "retorno potencial" do "retorno efetivo", visto que pode haver um *gap* considerável entre o que é determinado nos julgamentos e o que efetivamente é recuperado, devido a dificuldades de execução e à insolvência dos responsáveis.

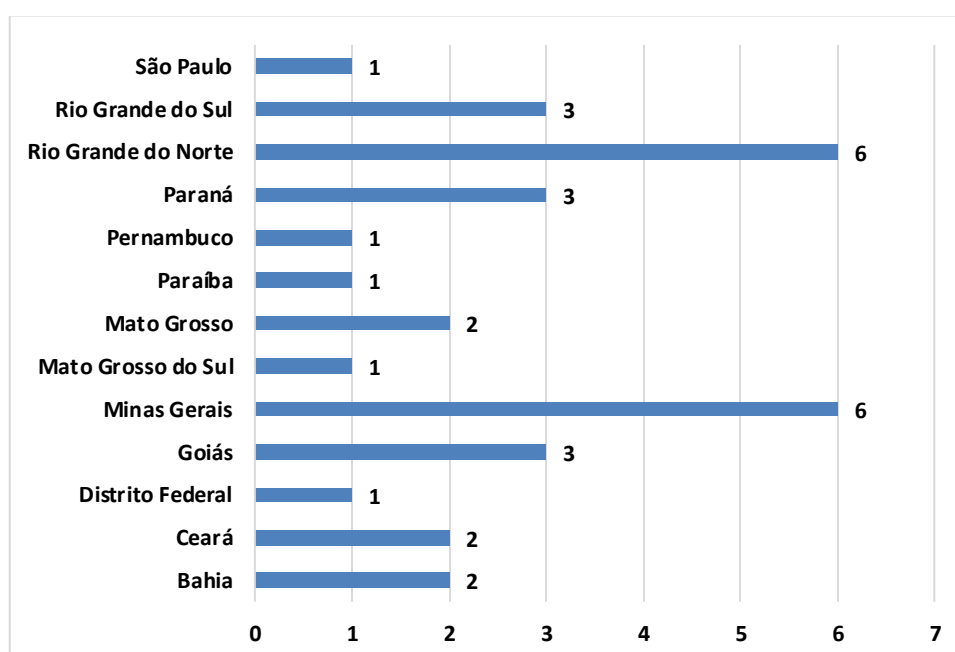
Finalmente, o valor do dano ao erário (média de R\$ 26,1 milhões) reflete a quantificação do prejuízo efetivamente causado, que pode ser menor que o débito total, uma vez que este último pode incluir multas e outros acréscimos legais que não se configuram como "dano" *stricto sensu*.

4.4 Processos de Tomadas de Contas Especial (2022)

A análise dos Processos de Tomada de Contas Especial (TCE) referentes ao exercício de 2022 revela aspectos relevantes sobre a atuação dos mecanismos de controle e responsabilização no âmbito da gestão pública, sobretudo no setor da saúde. Inicialmente, previu-se examinar 40 processos. Contudo, devido a limitações técnicas, principalmente relacionadas ao formato dos documentos disponibilizados — muitos deles apenas em arquivos digitalizados de baixa qualidade —, foi possível analisar 32 processos, correspondendo a 80% do universo inicialmente planejado. Embora a limitação metodológica seja um elemento a ser considerado, a amostra analisada pode ser considerada representativa para fins desta pesquisa, pois cobre uma diversidade significativa de casos em diferentes entes federativos e reflete padrões consistentes com anos anteriores.

A pesquisa contemplou processos oriundos de 13 estados brasileiros, com maior incidência nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Norte, ambos com 06 (seis) processos cada. Em seguida, aparecem Rio Grande do Sul, Paraná e Goiás, com 03 (três) processos cada. Essa distribuição territorial evidencia não apenas a abrangência nacional dos mecanismos de controle, mas também possíveis padrões de concentração de irregularidades que merecem investigações complementares, conforme ilustrado no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Estados da federação



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Do ponto de vista temporal, a duração média dos processos variou entre dois e sete anos. Observou-se que 15,6% dos casos tramitaram por sete anos e outros 15,6% por seis anos, evidenciando que parte expressiva das TCE ainda demanda um tempo significativo até sua conclusão. Em contrapartida, 34,4% dos processos foram concluídos em até três anos e 25% em apenas dois anos. Esses dados sugerem avanços em termos de celeridade processual, ainda que persistam entraves burocráticos e operacionais, especialmente em casos de maior complexidade técnica ou probatória.

Tabela 15 - Duração dos processos (em anos)

Duração em Anos	Quantidade de Processos	Porcentagem
2	8	25,0%
3	11	34,4%
4	3	9,4%
6	5	15,6%
7	5	15,6%
Total	32	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

A motivação para instauração dos processos foi categorizada em três grupos principais:

1. Dano ao erário por irregularidades (40,6%);
2. Irregularidades na execução do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) (46,9%);
3. Não comprovação da aplicação dos recursos públicos (12,5%).

Essa categorização reforça a importância do controle dos recursos federais transferidos a entes subnacionais e parceiros privados, particularmente no contexto de programas descentralizados de saúde, onde a fiscalização é mais complexa e demanda integração entre diferentes esferas administrativas.

Tabela 16 - Motivação para instauração dos processos

Motivação	Quantidade de Processos	Porcentagem
Dano ao erário por irregularidades	13	40,6%
Irregularidades na execução do PFPB.	15	46,9%
Não comprovação da aplicação dos recursos	4	12,5%
Total	32	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

A análise da situação final dos processos revela que 65,6% foram julgados como contas irregulares, resultando em responsabilizações administrativas e financeiras. Em 6,3% dos casos, houve condenação com obrigação de ressarcimento ou aplicação de multa, enquanto 28,1% foram arquivados, em sua maioria por insuficiência de provas ou prescrição. Esse cenário evidencia, por um lado, a capacidade do sistema de controle de identificar e responsabilizar responsáveis por danos ao erário; por outro, demonstra fragilidades relacionadas à instrução probatória e ao tempo processual, que podem comprometer a efetividade da responsabilização.

Tabela 17 - Parecer

Situação	Quantidade de Processos	Porcentagem
Arquivamento	9	28,1%
Condenado	2	6,3%
Contas Julgadas Irregulares	21	65,6%
Total	32	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Em relação aos valores financeiros envolvidos, identificou-se um débito original mínimo de R\$ 39.777,00 e máximo de R\$ 100.255.281,00, com média de R\$ 16.522.896,11. Após atualização, os valores máximos chegaram a R\$

110.940.895,00. Além disso, o valor do dano potencial ao erário alcançou médias superiores a R\$ 24 milhões, o que demonstra a magnitude financeira desses processos. Tais cifras reforçam a relevância das TCE como instrumento de recomposição de recursos públicos e de desincentivo a práticas irregulares na administração pública.

Tabela 18 - Valores referentes aos processos

Descrição	Quantidade de Processos	Valor Mínimo	Valor Máximo	Média
Débito Original (R\$)	32	R\$ 39.777,00	R\$ 100.255.281,00	R\$16.522.896,11
Débito Atualizado (R\$)	32	R\$ 39.777,00	R\$ 110.940.895,00	R\$20.998.333,41
Valor do Retorno Potencial (R\$)	32	R\$ 252.512,00	R\$ 110.940.895,00	R\$20.075.106,68
Valor do Dano ao Erário (R\$)	25	R\$ 252.512,00	R\$ 100.255.281,00	R\$24.638.655,12

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Os dados de 2022 sugerem avanços graduais no aprimoramento dos mecanismos de controle externo, embora persistam problemas estruturais relacionados à morosidade processual, complexidade probatória e insuficiência de integração entre órgãos de controle e execução. De acordo com Controladoria-Geral da União (CGU), a tramitação de processos de responsabilização no Brasil ainda é impactada por deficiências de interoperabilidade entre sistemas de controle, o que afeta diretamente a efetividade das TCE.

Os números expressivos de valores envolvidos em 2022 refletem tanto a magnitude dos recursos públicos movimentados quanto os riscos inerentes a programas descentralizados, que muitas vezes enfrentam fragilidades no controle de ponta, sobretudo nos municípios de menor capacidade institucional.

4.5 Processos de Tomadas de Contas Especial (2023)

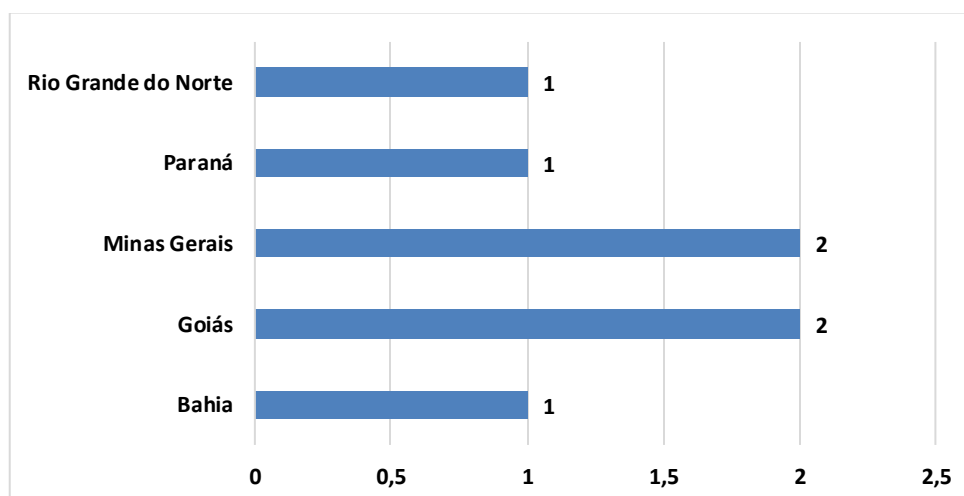
A análise referente ao exercício de 2023 concentrou-se na avaliação de nove processos de Tomada de Contas Especial (TCE) autuados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Destes, dois apresentaram inconsistências documentais ou falhas técnicas que inviabilizaram sua análise detalhada, resultando em uma amostra final de sete processos válidos para exame estatístico e qualitativo.

É relevante observar que o número de processos analisados em 2023 é inferior ao verificado em anos anteriores.

Essa redução não implica necessariamente menor ocorrência de irregularidades, mas reflete dinâmicas institucionais e operacionais que impactam o ritmo de apuração e julgamento. Conforme relatórios oficiais do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU), há um volume expressivo de TCEs em análise no âmbito do Ministério da Saúde, especialmente relacionadas ao Programa Farmácia Popular do Brasil.

Os sete processos analisados em 2023 contemplam cinco unidades federativas. Os estados de Minas Gerais e Goiás se destacaram com dois processos cada. Esse dado reforça um padrão já identificado em análises de anos anteriores, indicando maior incidência ou maior capacidade de detecção e instauração de TCEs em determinadas regiões do país.

Gráfico 5 - Estados da Federação



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

A motivação para instauração dos processos em 2023 apresenta homogeneidade significativa. Em 100% dos casos, a origem da TCE foi “prejuízo causado ao Programa Farmácia Popular do Brasil por irregularidades que contrariaram as normas vigentes”. Tais irregularidades envolvem, em geral, desvios de recursos públicos, fraudes em repasses a estabelecimentos credenciados, ausência de comprovação de entrega de medicamentos e falhas de controle interno por parte dos gestores responsáveis.

Tabela 19 - Motivo para instauração

	Quantidade de Processos	Porcentagem
Prejuízo causado ao Programa Farmácia Popular do Brasil por irregularidades que contrariaram as normas vigentes	7	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Essas constatações dialogam com achados de auditorias operacionais realizadas pela CGU, que apontam fragilidades persistentes na verificação da regularidade de pagamentos e repasses, bem como deficiências estruturais nos sistemas de controle e monitoramento da execução do programa. De acordo com o Relatório de Auditoria de 2023, tais falhas estão associadas, em grande parte, à subutilização de mecanismos tecnológicos de rastreabilidade e à ausência de integração entre bases de dados federais e estaduais, o que dificulta a detecção tempestiva de irregularidades.

No tocante ao resultado dos processos, 100% dos casos analisados culminaram em condenações dos responsáveis. Essas decisões envolveram a aplicação de multas administrativas e a obrigação de ressarcimento integral dos valores desviados, evidenciando a atuação assertiva dos órgãos de controle no enfrentamento de práticas lesivas ao erário público.

Tabela 20 - Parecer

Situação	Quantidade de Processos	Porcentagem
Condenação	7	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

O tempo médio de tramitação dos processos de TCE referentes ao exercício de 2023 foi de 8,3 anos, com variação entre sete e nove anos.

Tabela 21 - Tempo de Duração do Processo

	Quantidade de Processos	Tempo Mínimo	Tempo Máximo	Média
Tempo de Duração do Processo	7	7,1	9,3	8,344

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Esse dado revela um desafio estrutural no sistema de controle externo, já que a morosidade processual pode comprometer a efetividade da recuperação de valores desviados e o caráter pedagógico das decisões sancionatórias. Em consonância, estudos recentes apontam que o tempo excessivo de tramitação favorece a prescrição de créditos e dificulta a responsabilização de agentes privados e públicos, sobretudo quando há dissolução ou encerramento de empresas envolvidas.

O próprio TCU tem adotado medidas para acelerar a tramitação de TCEs, como a ampliação do uso de processos eletrônicos, inteligência artificial para triagem de casos e critérios de priorização baseados no valor do dano ao erário. Tais iniciativas visam otimizar a capacidade institucional do Tribunal e reduzir gargalos administrativos que afetam a eficácia das decisões.

No que se refere aos valores financeiros envolvidos, a análise concentrou-se em três variáveis principais: débito original, débito atualizado e valor do dano ao erário. Observa-se que, em 2023, os valores do débito original e do valor do dano ao erário permaneceram equivalentes, evidenciando que os ajustes decorreram, sobretudo, da correção monetária aplicada sobre os valores devidos.

Tabela 22 - Débitos e valor do dano ao erário

Descrição	N	Valor Mínimo	Valor Máximo	Média
Débito Original (R\$)	7	R\$ 11.111.579,00	R\$ 40.330.474,00	R\$ 25.395.573,14
Débito Atualizado (R\$)	7	R\$ 17.328.333,00	R\$ 62.346.784,00	R\$ 38.974.762,14

Valor do Dano ao Erário (R\$)	7	R\$ 1.111.579,00	R\$ 40.330.474,00	R\$ 25.395.573,14
-------------------------------	---	------------------	-------------------	-------------------

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

Os valores médios envolvidos nesses processos são significativamente elevados, com destaque para a média de R\$ 38,9 milhões em débitos atualizados. Esse montante reflete a dimensão financeira das irregularidades detectadas e reforça a importância de mecanismos preventivos robustos.

De acordo com dados do Ministério da Saúde, o Programa Farmácia Popular movimentava anualmente bilhões de reais em repasses a farmácias credenciadas, tornando-se um campo particularmente sensível a fraudes, desvios e ineficiências administrativas. Em 2023, relatórios do TCU identificaram padrões recorrentes de má gestão e falhas de controle interno, incluindo:

- Credenciamento irregular de estabelecimentos comerciais;
- Divergências entre notas fiscais e quantitativos de medicamentos dispensados;
- Ausência de comprovação documental de contrapartidas;
- Pagamentos indevidos decorrentes de falhas nos sistemas de verificação automatizada.

A análise dos processos de TCE de 2023 evidencia a persistência de fragilidades estruturais na governança do Programa Farmácia Popular. Embora o TCU e a CGU desempenhem papel fundamental na detecção e responsabilização de irregularidades, a elevada média de tempo de tramitação e a concentração de casos em determinados estados apontam para a necessidade de estratégias mais robustas de prevenção e monitoramento.

4.6 Análise dos principais resultados consolidados dos processos de Tomada de Contas Especial no Programa Farmácia Popular (2019–2023)

A Tabela 23, apresentada a seguir, sintetiza os principais indicadores extraídos da base de dados do Tribunal de Contas da União referentes aos processos de Tomada de Contas Especial (TCE) relacionados ao Programa

Farmácia Popular do Brasil no período de 2019 a 2023. Os dados foram sistematizados a partir das informações disponíveis nos acórdãos e relatórios técnicos emitidos pelo Tribunal, com ênfase nas variáveis débito original, débito atualizado, valor do retorno potencial e valor do dano ao erário. Importa destacar que os valores apresentados resultam da soma agregada de todos os processos analisados em cada exercício, permitindo uma visão macro da evolução do controle e responsabilização dos gestores públicos e entidades privadas envolvidas na execução do programa.

Tabela 23 - Resumo dos principais resultados

VARIAVEL	2019	2020	2021	2022	2023
Processos	33	72	43	32	7
Débito Original	R\$ 7.352.652,32	R\$ 2.642.374.756,00	R\$ 1.531.612.521,00	R\$ 528.732.676,00	R\$ 177.769.012,00
Débito Atualizado	R\$ 10.352.897,33	R\$ 2.708.384.026,00	R\$ 1.185.691.479,00	R\$ 671.946.668,00	R\$ 272.823.335,00
Motivo da instauração	Irregularidades na aplicação dos recursos; Prejuízo ao erário	Aplicação irregular de recursos do SUS (Farmácia Popular); Irregularidades na aplicação de recursos do SUS; Não aprovação da prestação de contas; Prejuízo ao erário por irregularidades (Farmácia Popular)	Irregularidades na aplicação dos recursos; Prejuízo ao erário	Dano ao erário por irregularidades; Irregularidades na execução do PFPB; Não comprovação da aplicação dos recursos	Prejuízo causado ao Programa Farmácia Popular do Brasil por irregularidades que contrariaram as normas vigentes
Valor do retorno potencial	—	R\$ 3.127.908.316,00	R\$ 1.266.942.201,00	R\$ 642.403.413,00	—
Valor do dano ao erário	R\$ 9.979.320,92	R\$ 2.682.350.773,00	R\$ 1.125.065.513,00	R\$ 615.966.378,00	R\$ 177.769.012,00
Estado	33	22	13	13	5
Tempo de duração dos processos	247	139	88,3	22	58,4
Parecer	Contas julgadas irregulares;	Arquivamento; Contas julgadas irregulares; Contas julgadas regulares e quitação do débito	Contas julgadas irregulares	Arquivamento; Condenado; Contas Julgadas Irregulares	Condenação

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCU

A análise longitudinal dos dados revela um aumento expressivo do volume financeiro envolvido nas Tomadas de Contas Especiais relacionadas ao Programa Farmácia Popular a partir de 2020. Esse crescimento, que salta de

pouco mais de R\$ 10 milhões de débito atualizado em 2019 para mais de R\$ 2,7 bilhões em 2020, indica uma intensificação da atuação dos órgãos de controle externo, bem como a ampliação do número de irregularidades detectadas na execução orçamentária e financeira do programa.

Entre os principais motivos que levaram à instauração dos processos estão:

- Aplicação irregular de recursos públicos federais, sobretudo na execução descentralizada de convênios;
- Não comprovação da aplicação dos recursos transferidos, evidenciando falhas na prestação de contas;
- Irregularidades na execução contratual, como sobrepreço e inexecução parcial dos objetos pactuados;
- Prejuízos diretos ao erário, decorrentes de fraudes e práticas de má gestão administrativa.

Conforme os relatórios técnicos do Tribunal de Contas da União, esses achados guardam correlação direta com a ampliação do número de unidades credenciadas e com a complexidade crescente das redes de distribuição de medicamentos no âmbito do programa, o que exige mecanismos de controle mais sofisticados. Além disso, a partir de 2020, foram intensificadas as fiscalizações temáticas e auditorias coordenadas no setor da saúde — medida alinhada com as recomendações da Controladoria-Geral da União, que também vem aprimorando o uso de tecnologias de detecção de fraudes, como sistemas de mineração de dados e cruzamento de bases cadastrais.

Metodologicamente, a consolidação dos dados baseou-se na identificação dos processos disponíveis na plataforma do TCU (acórdãos e relatórios de auditoria) referentes ao Programa Farmácia Popular no período analisado. A coleta considerou as seguintes etapas:

1. Identificação e classificação dos processos de TCE vinculados ao programa, com base nos códigos de assunto e palavras-chave;

2. Extração de informações quantitativas (valores de débitos originais e atualizados, valores de danos e retorno potencial);
3. Classificação dos motivos de instauração dos processos, conforme as categorias jurídicas utilizadas pelo TCU;
4. Categorização por estado da federação e tempo médio de tramitação, permitindo inferências sobre a eficiência dos processos de responsabilização.

Esse modelo metodológico possibilita não apenas a quantificação de valores, mas também a análise da efetividade das ações de controle — ao cruzar o tempo de tramitação dos processos com os valores recuperados e a natureza das irregularidades. Ressalta-se, contudo, que há limitações inerentes: nem todos os processos possuem informações completas ou padronizadas, o que pode impactar a precisão dos valores agregados.

A magnitude dos valores envolvidos — superiores a R\$ 4 bilhões em débitos e danos ao erário no período — evidencia impactos fiscais expressivos sobre as finanças públicas federais. Recursos desviados ou mal aplicados no Programa Farmácia Popular deixam de financiar políticas de acesso a medicamentos e reduzem a capacidade do Estado de prover serviços essenciais de saúde, especialmente para populações em situação de vulnerabilidade.

Conforme dados do Ministério da Saúde, cada R\$ 1 milhão investido no programa corresponde, em média, ao fornecimento de medicamentos a cerca de 5 mil pacientes por ano. Assim, os prejuízos detectados pelos órgãos de controle representam, também, perdas sociais significativas, com impacto direto no direito à saúde e na credibilidade das políticas públicas federais.

Em síntese, a análise dos dados evidencia a importância de fortalecer mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização, associando controle externo (TCU), controle interno (CGU) e controle social para assegurar maior eficiência na gestão de recursos públicos.

CONCLUSÃO

O objetivo central desta pesquisa consistiu em analisar o processo de Tomada de Contas Especial (TCE) como instrumento de *accountability* no âmbito das instituições que recebem repasses do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB). Para tanto, foram examinados 187 processos autuados entre 2019 e 2023, permitindo compreender de forma empírica e crítica como esse mecanismo opera na responsabilização de agentes públicos e privados, na recuperação de recursos desviados e, sobretudo, na proteção da integridade das políticas públicas de saúde.

A TCE tem por finalidade apurar responsabilidades por danos causados à administração pública, identificar os responsáveis e quantificar os prejuízos para promover o ressarcimento aos cofres públicos. Essa lógica enquadra-se de forma clara no conceito de “*accountability* horizontal”, formulado por Guillermo O'Donnell (1998), segundo o qual agências estatais autônomas possuem o direito e o dever de fiscalizar e sancionar outras instituições públicas, atuando como contrapesos no sistema democrático. Na prática, a TCE cumpre uma função corretiva e sancionatória relevante, embora apresente desafios estruturais que limitam sua eficácia plena.

Os resultados da investigação revelam um cenário de amplitude nacional. Os processos analisados envolveram instituições localizadas em 22 unidades federativas, evidenciando que o controle exercido pelo TCU não se concentra em regiões específicas, mas se distribui de maneira ampla, acompanhando a capilaridade do próprio programa Farmácia Popular. A natureza das irregularidades identificadas — como a aplicação indevida de recursos, ausência de comprovação de despesas e fraudes documentais — mostra que os desvios não são pontuais, mas estruturais, indicando fragilidades nos mecanismos de controle interno e no acompanhamento das transferências federais.

Entre os achados mais relevantes, destaca-se a morosidade processual. O tempo médio de tramitação dos processos variou entre 5 e 8 anos, com casos que ultrapassam uma década até sua conclusão. Essa demora compromete a capacidade pedagógica e dissuasória das sanções, reduzindo o efeito de

enforcement da accountability. Essa constatação está em consonância com diagnósticos produzidos pelo próprio TCU, que tem apontado a sobrecarga processual e a complexidade das investigações como entraves significativos para a efetividade do controle externo (TCU, Relatórios de Atividades 2022–2024).

Além disso, constatou-se um predomínio da ênfase no dano financeiro, com menos atenção ao dano social ampliado. O desvio de recursos destinados a medicamentos impacta diretamente o direito fundamental à saúde, afetando populações em situação de vulnerabilidade. O não fornecimento de remédios compromete a prevenção e o tratamento de doenças, gera internações evitáveis e provoca perdas humanas e econômicas incalculáveis. Essa dimensão social ainda é pouco incorporada nas decisões de TCE, que privilegiam a restituição monetária, sem considerar plenamente os efeitos sobre a efetividade das políticas públicas.

No plano fiscal, os dados analisados reforçam a gravidade do problema. O desvio de recursos, além de reduzir a oferta de medicamentos, aumenta os custos de fiscalização, desorganiza fluxos orçamentários e pressiona outras áreas sociais. Como apontam Susan Rose-Ackerman (1999) a corrupção distorce a alocação de recursos e mina a capacidade redistributiva do Estado.

Outro ponto crítico identificado é a dificuldade de atuação da TCE em redes complexas de corrupção. Muitos esquemas envolvem empresários, gestores públicos e farmácias conveniadas, exigindo integração com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal do Brasil, com instrumentos mais sofisticados de investigação. Essa limitação reforça a necessidade de arranjos cooperativos e interinstitucionais para que o controle seja mais eficiente e preventivo.

Em alguns julgados recentes, o TCU começa a avaliar não apenas se houve desvio formal de recursos, mas também se os objetivos finalísticos do programa — garantir o acesso a medicamentos — foram comprometidos. Essa mudança é coerente com recomendações internacionais, como as da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que incentiva o controle baseado em desempenho e resultados.

Diante desse quadro, a presente pesquisa aponta algumas recomendações estratégicas:

1. Fortalecimento dos controles preventivos — A ampliação do uso de ferramentas de monitoramento em tempo real e cruzamento automatizado de dados pode reduzir significativamente a ocorrência de irregularidades, atuando antes da necessidade de instaurar TCEs.
2. Integração institucional — A cooperação sistemática entre TCU, CGU, MPF e órgãos setoriais de saúde aumentaria a efetividade das investigações, especialmente em casos de redes complexas.
3. Celeridade processual — A adoção de procedimentos simplificados para casos recorrentes e padronizados contribuiria para reduzir a duração média dos processos e aumentar o efeito pedagógico das sanções.
4. Mensuração do dano social — A incorporação de métricas sobre impacto social e de saúde nas decisões de TCE permitiria uma visão mais abrangente dos prejuízos causados, fortalecendo a dimensão substantiva da *accountability*.
5. Aprimoramento da transparência e do controle social — O acesso ampliado e simplificado aos dados das TCEs pelo cidadão fortalece a pressão social por responsabilização e legitima a atuação dos órgãos de controle.

Em síntese, os resultados deste trabalho demonstram que a Tomada de Contas Especial é um instrumento relevante, mas ainda insuficiente, para garantir *accountability* plena no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil. Sua eficácia depende não apenas de maior agilidade e integração institucional, mas também de uma mudança de paradigma: do controle focado em conformidade para um controle orientado por resultados e impacto social. Essa transição é indispensável para fortalecer a governança pública, proteger direitos fundamentais e consolidar práticas democráticas mais robustas e responsivas.

O combate à corrupção e à má gestão na saúde pública não se resume à recuperação de valores desviados, mas envolve a defesa de um direito

constitucional à saúde, previsto no artigo 196 da Constituição Federal do Brasil de 1988. Portanto, aperfeiçoar a TCE significa também fortalecer a própria democracia, promovendo maior legitimidade, confiança social e eficiência na utilização dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.

AVRITZER, L. Governabilidade, sistema político e corrupção. In: AVRITZER; FILGUEIRAS, (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BIGNOTTO, N. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, L; FILGUEIRAS, F. (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 02 de abril de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n. 71, de 27 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. *Diário Oficial da União*, 05 de dezembro de 2012, ano 2012. Disponível em: < <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-71-de-28-de-novembro-de-2012>>. Acesso em: 03 de abril de 2024.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório Final de Auditoria do TCU. Processo n.3.848.15. Auditoria de Regularidade – Aquisição, armazenamento e dispensação de órteses, próteses e materiais especiais – Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. 2015. Disponível em: <www.tcu.gov.br>.

BRASIL. Decreto nº 5.090, de 20 de maio de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.858/2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5090.htm. Acesso em: 02 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Organiza o Tribunal de Contas da União e define competências relacionadas à Tomada de Contas Especial. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 02 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.858, de 13 de abril de 2004. Cria o Programa Farmácia Popular do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2004/l10.858.htm. Acesso em: 02 set. 2025.

BIDERMAN C, AVELINO G. A doença da Corrupção: o desvio de Fundos e a Saúde Pública nos Municípios Brasileiros. Biblioteca digital FG V – 20 13.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 40.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Rev. Adm. Públ., v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.

CNN Brasil. (2024). Fraudes no Farmácia Popular de 2015 a 2020 chegam a R\$ 10 bilhões, aponta relatório da CGU. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/fraudes-no-farmacia-popular-de-2015-a-2020-chegam-a-r-10-bilhoes-aponta-relatorio-da-cgu/>

Controladoria-Geral da União (CGU). (2024). Relatório de Apuração – Fraudes no Programa Farmácia Popular do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/cgu-constata-irregularidades-em-vendas-de-medicamentos-do-farmacia-popular-entre-2015-a-2020>

DAHL, Robert. Democracy and its Critics. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.

DAHL, Robert. Poliarquia: Participação e Oposição. 1. Ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DOLAN, K; MCKEOWN, B. & CARLSON, 1. M. Popular conceptions of political corruption: implications for the empirical study of political ethics. *Co"uption and Reform*, 3(1):3-24, 1988.

FILGUEIRAS, F. Além da Transparência: *accountability* e política da publicidade. Lua Nova, São Paulo. 84: 353-364, 2011.

FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FUNG, Archon. Putting the public back into governance: the challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, [S.l.], v. 75, n. 4, p. 513–522, jul./ago. 2015. DOI: 10.1111/puar.12361

Gazeta do Povo. (2024). TCU alertou sobre fraudes no Programa Farmácia Popular; rombo de R\$ 2,5 bilhões. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/tcu-alertou-sobre-fraudes-no-programa-farmacia-popular-rombo-de-r-25-bilhoes/>

Gibbons, K M. Variations in attitudes toward corruption in Canadá. In: Heidenheimer, A. 1.; Johnston, M. & Vine, V. T. (eds.). *Political corruption - a handbook*. New Brunswick, Transaction Publishers, 1985.

GOMES, J. V. L. O cidadão frente à corrupção: o associativismo é a fonte de cultura política e ação coletiva? ENCONTRO DA ABCP, IX, 2014, Brasília. *Anais*. Disponível em: http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403727366_ARQUIVO_J.Vitor-GTCulturaPolitica.pdf.

Governo Federal. (2025). Operações Receita Fantasma e Estoque Controlado. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/08/cgu-e-pf-apuram-esquema-de-desvio-de-recursos-publicos-do-programa-farmacia-popular-do-brasil>

Governo Federal. (2025). Operação Receita Fantasma. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2025/10/pf-deflagra-operacao-em-combate-a-fraudes-no-programa-farmacia-popular-do-brasil>

HEIDENHEIMER, Arnold. *Political corruption, readings in comparative analysis*. Nova York: Hold/Rinehartand Winston, 1970.

INTERNO (SFC), Brasil Controladoria-Geral da União (CGU) Secretaria Federal de Controle. Nota Informativa n. 877, [de 23 de setembro] de 2021. Base de Conhecimento da CGU, 23 set. 2021. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/67085>. Acesso em: 19 abr. 2024.

JAIN, Arvind. Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, n. 1, p. 71-121, 2001.

JOHNSTON, M. Corruption, contention, and reform: The power of deep democratization. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

JOHNSTON, M. Corruption and political culture in America. *American Political Science Review*, v. 80, n. 1, p. 1–20, 1983.

HEIDENHEIMER, A. *Political corruption: Readings in comparative analysis*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 81–106, 1998.

LIMONGI, F. O Poder Executivo e a nova Constituição. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 1, p. 91-107, 2008.

LINZ, J. J. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990.

LIJPHART, A. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

MACKEY TK et al. The disease of corruption: views on how to fight corruption to advance 21st century global health goals. *BMC Medicine* (2016) 14 N149.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. Os artigos federalistas 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de. *Corrupção e Políticas Públicas: Uma Análise Empírica dos Municípios Brasileiros*. 01/03/2010. 230f. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. Recife-PE, 2010.

_____. Elementos Constitutivos e Dinâmica da Corrupção: Um exercício conceitual. *Ariús: Revista de Ciências Humanas e Artes (UFCEG)*, v. 17, p. 50-72, 2011.

MELO, M. A. Controle do Poder Executivo e presidencialismo de coalizão. *Cadernos Aslegis*, v. 40, p. 55–78, 2010.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Pesquisa Nacional de Saúde. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/17961-71-dos-brasileiros-tem-os-servicos-publicos-de-saude-como-referencia.2015>.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 25, p. 237-272, 2018.

MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. *A desconfiança política e seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: Edusp, 2013. 392 p.

MONTESQUIEU. O espírito das leis. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORLINO, L. *Democratization*. London: Oxford University Press, 2015.

MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. *Sociedade e cultura*, v. 18, n. 2, p. 177-194, 2015.

NASCIMENTO, Pedro et al. A produção acadêmica sobre corrupção na Ciência Política brasileira: teorias, objetos e métodos (1999-2018). *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 11, n. 1, 2025.

NETO. Platon Teixeira de Azevedo. A justiciabilidade dos direitos sociais nas cortes internacionais de justiça. São Paulo: LTr, 2017.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua nova: revista de cultura e política*, p. 27-54, 1998.

O'Donnell, Guillermo. Horizontal *Accountability* in New Democracies. *Journal of Democracy*, Vol. 9, Num. 3, July, 1998.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service. Paris: OECD Publishing, 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. WHO results report 2020–2021. Genebra: OMS, 2022. Disponível em: <https://www.who.int/about/accountability/results/who-results-report-2020-2021>

Peters, B. G. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. 5 ed. London and New York. Routledge, 2001.

Peters, J. G. & Welch, S. Political corruption in America: a search for definitions and a theory. *The American Political Science Review*, 72:974-84, 1978.

REIS, F. W. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, L.; BIGNOTT O, N.; GUIMARÃES, J; ST ARLING, H. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 328-334

RIBEIRO, R. J. *A sociedade conta o social: o alto custo da vida pública no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 233p.

ROCHA, Lilian Rose Rocha. Corrupção: os efeitos deletérios sobre as políticas públicas de saúde. *Brasília: Univeristas Jus*, 2016. v.27, n.3, p.171-189.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/corruption-and-government/C7B39840D29F70A3529D31D70E296BD8>

SARTORI, G. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Editora da UnB, 1996.

SAVEDOFF W, GLASSMAN A., MADAN J. *Global Health, Aid and Corruption: Can We Escape the Scandal Cycle?* C G D Policy Paper 086. Washington D C: Center for Global Development; 2016. <http://www.cgdev.org/publication/global-health-aid-and-corruption-can-we-escape-scandal-cycle>.

SCHEDLER, A. *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Undermining Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. "Controle Social: reformando a administração para a sociedade". 2001.

SILVA, Antonio Paulo da. Tomada de Contas Especial: Uma Medida de Exceção no Controle Administrativo. *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, Fortaleza: TCE-CE, v. 8. 420 p, set 2010. 153-170 p.

SILVA, Ana Clara Oliveira da. Tomada de Contas Especial e a Reparação do Dano. *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, Fortaleza: TCE-CE, v. 13. 417 p, jun 2015. 80-107 p.

SILVA, Pedro Severino do Nascimento et al. *Dimensões explicativas da transparência: uma análise dos municípios brasileiros*. 2020.

SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos da transparência*. Campinas, agosto de 2001. Disponível em: <www.transparencia.org.br>.

_____. O controle pelo Legislativo. In: SPECK, Bruno (Org.). *Caminhos da Transparência*, 2001. São Paulo.

SZTOMP KA, P. *Trust: a Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 214 p.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL | PORTAL TCU. [s. d.]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/control-e-fiscalizacao/tomada-de-contas-especial/>. Acesso em: 19 abr. 2024.

TELHADO, Lincoln Augusto Santana. Controle interno e a tomada de contas especial nos municípios brasileiros. *Revista da CGU*, v. 8, n. 13, p. 23-23, 2016.

VITULLO, Gabriel Eduardo. O Tema “Corrupção” Na Produção Acadêmica da Ciência Política Brasileira. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 7, n. 2, p. 109-135, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU conclui nova versão do FiscSaúde. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-conclui-nova-versao-dofiscsaude.html>.

Tribunal de Contas da União (TCU). (2021). TCU identifica irregularidades no Programa Farmácia Popular do Brasil. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-identifica-irregularidades-no-programa-farmacia-popular-do-brasil.htm>

VIAN T. Corruption in the Health Sector. Disponível em: [http://www.bu.edu/actforhealth/CorruptionInHealthforce/Reader% 20 1. pd f](http://www.bu.edu/actforhealth/CorruptionInHealthforce/Reader%201.pdf). 2008.

WANG, Daniel Wei L.; VASCONCELOS, Natália Pires de; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; TERRAZAS, Fernanda Vargas. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1167–1189, out. 2014. DOI: 10.1590/0034-76121666

WORLD BANK. *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*. Washington, DC: World Bank, 2020.