



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

THIAGO AUGUSTO DE OLIVEIRA MARINHO FERREIRA

**A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
SUBNACIONAIS BRASILEIROS**

Recife
2019

THIAGO AUGUSTO DE OLIVEIRA MARINHO FERREIRA

**A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
SUBNACIONAIS BRASILEIROS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Democracia e Instituições.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto

Recife
2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Valdicéa Alves Silva, CRB4-1260

F383e	<p>Ferreira, Thiago Augusto de Oliveira Marinho. A efetividade dos tribunais de contas Subnacionais brasileiros / Thiago Augusto de Oliveira Marinho Ferreira. – 2019. 113f.; 30 cm.</p> <p>Orientador (a): Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2019. Inclui referências.</p> <p>1. Ciência Política. 2. Administrações públicas. 3. Competências institucionais. 4. Irregularidades orçamentárias. 5. Identidade social. 6. Controle sobre a Administração Pública. I. Gama Neto, Ricardo Borges (Orientador). III. Título.</p> <p>320 CDD (22. ed.)</p>
-------	---

UFPE (BCFCH2019-213)

THIAGO AUGUSTO DE OLIVEIRA MARINHO FERREIRA

A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS BRASILEIROS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovado em: 26 / 02 / 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dra. Gabriela Tarouco (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dra. Mariana Batista (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Rodrigo de Almeida Leite (Examinador Externo)
Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Prof^o. Dr. José Mário Wanderley Gomes (Examinador Externo)
Universidade Católica de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Início esta seção relembrando um ensinamento que aprendi com as Sagradas Escrituras e que retrata perfeitamente este momento de agradecimentos, segundo a qual melhor é serem dois do que um, porque têm melhor paga do seu trabalho. Porque se um cair, o outro levanta o seu companheiro; mas aí do que estiver só; pois, caindo, não haverá outro que o levante. Também, se dois dormirem juntos, eles se aquecerão; mas um só, como se aquecerá? E, se alguém prevalecer contra um, os dois lhe resistirão; e o cordão de três dobras não se quebra tão depressa (ECLESIASTES 4:9-12).

O doutorado foi uma árdua jornada de desafio, construção e amadurecimento. Ao longo deste ciclo não encontrei facilidades, nem mesmo privilégios que me fizessem chegar até o fim. Mas não estive só, pelo contrário, tive pessoas maravilhosas que me ajudaram – direta ou indiretamente – a subir cada um dos degraus desta longa caminhada. Portanto, quero aqui compartilhar com todos vocês esta conquista. Afinal, ela não é somente minha mas de todos vocês que deixaram um pouco de si durante toda esta empreitada na construção deste trabalho. Sou eternamente grato a todos vocês!!!

Agradeço a todos os professores do Departamento de Ciência Política da UFPE, especialmente ao meu orientador Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto. Obrigado professor, por exigir de mim muito mais do que eu imaginava ser capaz de fazer. Manifesto aqui minha profunda gratidão por compartilhar sua sabedoria, o seu tempo e sua experiência. Também agradeço o Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha, o Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho, a Profa. Dra. Gabriela da Silva Tarouco e a Profa. Dra. Mariana Batista da Silva, que me ofertaram valiosas contribuições para o direcionamento dos estudos mas, mais do que isso, acompanharam de perto cada etapa da pesquisa, desde os créditos, passando pela qualificação, até a defesa da tese. Muito obrigado!!!

Agradeço também a equipe Diretiva e os servidores do Departamento de Ciência Política da UFPE pela presteza com que sempre fui atendido, assim como ao IFMT pelo apoio institucional, vocês me oportunizaram a janela que hoje vislumbro – um horizonte superior, eivado pela mais acendrada confiança no mérito e ética aqui presentes.

Agradeço a minha esposa, meu amor, que jamais me negou apoio, carinho e incentivo. Sem o seu apoio e companheirismo essa tese não seria possível. Obrigado por entender minha ausência em diferentes momentos e, sobretudo, por enfrentar juntamente comigo este e tantos outros desafios pelos quais já passamos. TE AMO!!!

Aos meus pais, minhas irmãs, meu irmão, meu sogro, minha sogra, minhas cunhadas e meus cunhados, obrigado pelo apoio, força e amor incondicional. Essa conquista também é de vocês!!!

Meu muito obrigado aos meus amigos e companheiros de jornada: Adilson Vagner de Oliveira, André Valente do Couto, Carlos Alberto Saldanha, Fabiano Henrique Fortunato Ferreira, João Luis Binde, José Vinicius da Costa Filho, Marcus Vinicius Taques Arruda e Natacha Chabalin Ferraz, pela convivência, pela troca do conhecimento, pelas viagens que fizemos, pelos trabalhos publicados, pelas risadas, enfim, tudo o que compartilharam comigo nessa etapa tão desafiadora da vida acadêmica também fizeram toda a diferença.

E mesmo sem citar outros nomes, para não ser injusto, quero aqui agradecer a todos vocês que seguiram comigo esta trajetória, até mesmo vocês que, ainda que distantes, oraram e torceram por mim. Sintam-se todos abraçados e agradecidos!!!

Por fim, àquele que me permitiu tudo isso, ao longo de toda a minha vida. Ao **SENHOR** meu **DEUS**, obrigado é pouco para expressar o que sinto. O **SENHOR** nunca me deixou só. Reconheço cada vez mais em todos os momentos desta minha existência, que **TU ÉS** o maior mestre que uma pessoa pode conhecer e reconhecer. **Ao SENHOR toda honra e toda glória!!!**

RESUMO

Que fatores relativos à capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros influenciam o controle da probidade administrativa? Partindo-se da premissa de que a capacidade institucional de uma organização está associada à sua aptidão de viabilizar o cumprimento de suas competências, objetivos e metas (FERNANDES, 2016), esta pesquisa se propõe a responder o questionamento suscitado a partir da relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros de um lado e, de outro, a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados. Metodologicamente, o desenho de pesquisa combina estatística descritiva e multivariada para analisar um banco de dados original, em estrutura de painel, elaborado com informações obtidas dos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos da Administração Pública (Tribunais de Contas, IBGE, STN, CNJ). Em particular, utiliza-se um conjunto de variáveis para estimar um indicador de capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais. O trabalho também utiliza a técnica de Estatística Descritiva para descrever a distribuição das variáveis propostas. Por último, empregar-se um modelo de regressão (para dados em painel) a fim de determinar, em última instância, a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais. Os resultados apontam: (1) a verificação empírica de uma correlação positiva (significativa) entre capacidade institucional e improbidade administrativa no curto prazo, bem como (2) a verificação empírica de uma correlação negativa (significativa) entre capacidade institucional e improbidade administrativa no longo prazo.

Palavras-chave: Instituições políticas. Capacidade institucional. Tribunais de contas subnacionais. Improbidade administrativa. Efetividade.

ABSTRACT

What factors related to the institutional capacity of the Brazilian subnational Audit Courts influence the control of administrative probity? Based on the premise that the institutional capacity of an organization is associated with its ability to achieve compliance with its competencies, objectives and goals (FERNANDES, 2016), this research proposes to respond to the question raised by the relationship between institutional capacity of the Brazilian subnational Accounts Courts on the one hand, and, on the other hand, the variation in the number of cases of administrative improbity detected in their respective States. Methodologically, the research design combines descriptive and multivariate statistics to analyze an original database, in panel structure, elaborated with information obtained from the official websites of the Public Administration (Courts of Accounts, IBGE, STN, CNJ). In particular, a set of variables is used to estimate an indicator of institutional capacity of the Subnational Accounts Courts. The work also uses the technique of Descriptive Statistics to describe the distribution of the proposed variables. Finally, a regression model (for panel data) should be used to ultimately determine the effectiveness of the subnational Accounts Courts. The results indicate: (1) the empirical verification of a positive (significant) correlation between institutional capacity and administrative improbability in the short term, as well as (2) the empirical verification of a negative (significant) correlation between institutional capacity and administrative improbity long term term.

Keywords: Political institutions. Institutional capacity. Subnational accounts courts. Administrative dishonesty. Effectiveness.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS: UMA AGENDA QUE MERECE SER EXPLORADA	14
2.1	REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA E A NECESSIDADE DE CONTROLE .	14
2.2	O CONTROLE ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO	23
2.3	A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS	30
3	GOVERNANÇA PÚBLICA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	39
3.1	GOVERNANÇA: MODELO DE GESTÃO COM FOCO NA EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES	39
3.2	CAPACIDADE INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA	46
3.3	A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS COMO CONDIÇÃO NECESSÁRIA PARA SUA MAIOR EFETIVIDADE	54
4	A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS BRASILEIROS E A INFLUÊNCIA NO CONTROLE DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA	59
4.1	<i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL E EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	59
4.2	A ESTRUTURA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS E A SUA ATUAÇÃO EM DEFESA DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA	68
4.3	A INFLUÊNCIA DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS BRASILEIROS SOBRE O CONTROLE DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA EM SEUS RESPECTIVOS ESTADOS	80
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
	REFERÊNCIAS	103

1 INTRODUÇÃO

Porque estudar a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros? O debate sobre instituições de controle tornou-se mais presente nas últimas décadas, principalmente, em razão da consolidação das democracias. Afinal, o controle sobre a Administração Pública é dimensão crucial de uma ordem democrática (ARANTES *et al*, 2011).

Academicamente, o assunto é abordado no âmbito de estudos sobre controles democráticos, em que os pesquisadores buscam examinar como o sistema político enfrenta problemas de corrupção, malversação e desperdício de recursos públicos (REIS e ARANTES, 2010).

No Brasil, a população é confrontada quase que diariamente com esses temas, que tem ocupado grande espaço na mídia e no debate público ao longo dos últimos anos. De um lado, há denúncias de escândalos envolvendo agentes públicos e do poder privado – é cotidiano aparecerem casos de grandes “esquemas” que desviaram sistematicamente recursos milionários dos cofres públicos. De outro, a preocupação com o bom uso dos recursos públicos também é oriunda da inquietação do poder público com o tema – o esgotamento fiscal do Estado brasileiro forçou os governos a redirecionarem os seus esforços de desenvolvimento para o horizonte da eficiência, da eficácia e da efetividade, de modo a compeli-los a fazer melhor aquilo que fazem com os recursos já existentes, ou até com menos do que isso.

Segundo informações prestadas pelo Ministério Público Federal em seu “*Portal de Combate a Corrupção*”, entre 2013 à 2017, foram autuados mais de 120 mil processos judiciais relativos a casos de corrupção em todo o país (tratam-se de ações que apuram, por exemplo: crimes contra as finanças públicas, crimes da lei de licitações, crimes de responsabilidade, crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração, crimes praticados por particular contra a Administração, improbidade administrativa). No mesmo período, dados divulgados pelo IBGE evidenciaram a forte retração da economia brasileira, com o PIB caindo de 3% em 2013 para -3,5% em 2016, vindo a dar sinais de uma pequena recuperação em 2017, com um franco crescimento de 1%. São fatos que demandam extrema habilidade dos governantes na boa gestão dos recursos públicos.

E é nesse contexto em que se observa a grande razão para este crescente interesse pelo estudo das instituições de controle. Notadamente pelo papel que podem desempenhar não só no combate à corrupção, mas também na redução de desperdícios e na melhoria da

responsabilização dos governos, que são objetivos-chave da governança democrática (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009).

Com efeito, os instrumentos de controle da Administração Pública desenvolvidos pelo Brasil pós-1988 envolvem desde o controle parlamentar, exercido pelo Legislativo sobre o Executivo, os controles judiciais, os controles administrativos e financeiros e diferentes formas de controle social (ARANTES *et al*, 2011).

Dentre estes, importa destacar os controles administrativos e financeiros exercidos pelos Tribunais de Contas, que possuem a função de verificar se o poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo orçamento e pelas normas legais mais gerais (tais como: os limites para endividamento, a vinculação orçamentária a determinadas áreas, etc). O ponto central dessa fiscalização é a probidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos (ARANTES *et al*, 2011).

Os Tribunais de Contas surgiram historicamente com a República, sendo concebidos como órgãos de assessoria técnica do Legislativo em sua atividade de controle das contas públicas – hoje, existem 33 Tribunais de Contas em funcionamento no país¹. A Constituição de 1988 assegurou a eles uma série de avanços institucionais, ao passo que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) ampliou suas funções fiscalizatórias e, mais recentemente, a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010) conferiu um peso maior às suas decisões.

Contudo, embora se tratem de instituições de longa data e que passaram por importantes avanços pós-1988, carecem de visibilidade e tem sofrido críticas severas quanto ao não-desempenho de seu papel como guardiões-mor dos recursos públicos (SPECK, 2000; ARANTES, ABRUCIO e TEIXEIRA, 2005). Diante disso, cabe indagar: os Tribunais de Contas são capazes de reduzir as irregularidades na execução orçamentária, na celebração de contratos com entidades privadas, na contratação e aposentadoria de pessoal e nos demais atos da Administração Pública?

Atualmente, pouco se sabe sobre o desempenho e a efetividade dos Tribunais de Contas. Figueiredo (2007) aponta uma prevalência dos trabalhos relativos ao controle político-eleitoral (vertical) e pouca ênfase em relação ao controle exercido pelas próprias agências estatais (horizontal). Constatação reforçada por Teixeira e Alves (2011) ao destacarem que a literatura nacional tem explorado pouco o entendimento das instituições de controle sobre a Administração Pública como: os Tribunais de Contas; o Judiciário, o Legislativo e demais

¹ Até 2017, haviam 34 Tribunais de Contas em funcionamento no país. Todavia, o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE) foi extinto em 21/08/2017, por meio da Emenda Constitucional nº 92.

órgãos de controle interno. Não obstante, Speck (2000) assevera que a Ciência Política não desenvolveu ainda muitas pesquisas sobre o tema do controle administrativo e financeiro desempenhado pelo Tribunais de Contas.

Assim, estimar em que medida os Tribunais de Contas produzem os seus efeitos esperados não é um tema irrelevante. Na verdade, ele se constitui em um dos grandes desafios enfrentados pelos estudiosos do assunto e formuladores de políticas públicas (ROCHA *et al*, 2014).

Nesse contexto, o objetivo desta tese é identificar que fatores relativos à capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros influenciam o controle da probidade administrativa.

A falta de capacidade institucional de um Estado é a fonte de sérios problemas que vão desde a ausência de segurança [suas fronteiras são frágeis, facilitando a infiltração não apenas de grupos terroristas, mas de facções criminosas (ROTBERG, 2002a)], como também a pobreza, a proliferação de doenças, o tráfico de drogas, a criminalidade, a corrupção, dentre outras mazelas capazes de levá-lo ao colapso (ALVES *et al*, 2016). Por outro lado, um Estado forte é capaz de planejar e executar políticas e fazer respeitar as leis de forma limpa e transparente – nesse caso, diz-se que o Estado possui capacidade institucional (FUKUYAMA, 2005).

Nesse sentido, analisar a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros se apresenta como um caminho viável para a compreensão de sua efetividade. Com efeito, o argumento desenvolvido no presente trabalho é o de que a capacidade institucional dos Tribunais de Contas é uma condição *sine qua non* para a sua maior efetividade. Com isso em mente, busca-se aqui analisar a relação entre a capacidade institucional destas instituições de controle de um lado e, de outro, a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados. Destaque-se, desde logo, que este não é um trabalho sobre corrupção (a definição do que vem a ser corrupção, suas causas e seus efeitos, também é relevante, mas deve ser objeto de uma agenda de pesquisa própria) – o foco aqui são as instituições de controle das finanças públicas.

O período analisado compreende os anos de 2001 a 2014, o qual tem por base a disponibilidade dos dados que serão analisados. Tratam-se, também, dos primeiros 14 anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, que reforçou o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização das finanças públicas, materializando a preocupação do legislador com a qualidade da gestão fiscal dos recursos públicos (ARANTES, ABRUCIO e TEIXEIRA, 2005; ROCHA *et al*, 2014).

Para tanto, adota-se a abordagem da *accountability* horizontal, identificando-se como objetivo dos Tribunais de Contas dispor de capacidade para realizar ações efetivas de controle da Administração Pública – que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado, que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998).

A partir dessa abordagem, a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros é analisada com base na relação entre a sua capacidade institucional e a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados. Dois momentos são estabelecidos: avalia-se o comportamento desta relação no curto e no longo prazo. A efetividade dos Tribunais de Contas é identificada como resultado dessa relação. Para tanto, espera-se uma correlação positiva entre capacidade institucional e improbidade administrativa no curto prazo, bem como uma correlação negativa a partir desta mesma relação no longo prazo.

Com base nesse argumento formal, os testes empíricos envolvem identificar se a solução apresentada acima, de fato, ocorre em relação à efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, isto é, o aumento da capacidade institucional dos Tribunais de Contas influencia no aumento da variação do número de casos de improbidade administrativa, no curto prazo? E no longo prazo, esse aumento da capacidade influencia na redução da variação do número de casos de improbidade detectados em seus respectivos Estados?

Esta capacidade institucional das Cortes de Contas será operacionalizada a partir das seguintes variáveis: orçamento, pessoal, antiguidade, capacitação, transparência e contas julgadas irregulares. Ao passo que, o controle da probidade administrativa será operacionalizado a partir da variação no número de casos de improbidade administrativa reportados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ em seu endereço eletrônico.

Vale lembrar que a pesquisa se concentra em instituições de controle externo localizadas dentro de um mesmo país. Portanto, será possível controlar vários outros fatores, incluindo-se instituições culturais e políticas, o que nos permitirá manter o foco nas variáveis propostas acima.

Metodologicamente, o desenho de pesquisa combina estatística descritiva e multivariada para analisar um banco de dados original, em estrutura de painel, elaborado com informações obtidas dos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos da Administração Pública (Tribunais de Contas, Assembleias Legislativas, TRE's, IBGE, STN, CNJ, entre outros), bem como via Lei de Acesso à Informação. Em particular, o trabalho utiliza a técnica de estatística descritiva para descrever a distribuição das variáveis propostas, como também emprega um modelo de

regressão (para dados em painel) a fim de determinar, em última instância, a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros.

Bem se sabe que “*uma andorinha só não faz verão*”, isto é, não basta apenas analisar a atuação dos Tribunais de Contas, de forma isolada, para que se possa avaliar, com precisão, a sua efetividade. Afinal, a defesa da probidade da Administração Pública demanda uma ampla rede de controle atuante [e disposta a atuar], consoante alvitrado por Guillermo O’Donnell outrora (1998). De todo modo, a presente pesquisa se constitui em esforço para contribuir com mais estudos sobre o tema em apreço. Principalmente, porque investiga a dinâmica dos Tribunais Contas no tempo [a partir de dados em painel], permitindo oferecer dados mais informativos, maior variabilidade, menos colinearidade entre variáveis, mais graus de liberdade e mais eficiência (GUJARATI e PORTER, 2011).

Por fim, estrutura-se a tese da seguinte forma: o primeiro capítulo resgata o debate sobre controles democráticos e como os Tribunais de Contas subnacionais brasileiros se inserem nesse contexto, sobretudo, com o fim de evidenciar a ausência de argumentos formulados para explicar a sua efetividade. O segundo capítulo é dedicado a buscar na literatura que trata da relação entre governança pública e *accountability*, argumentos que possam ajudar a explicar a efetividade dessas entidades de fiscalização a partir de sua capacidade institucional. No terceiro capítulo, mobiliza-se a literatura debatida no capítulo anterior para construção de um modelo de análise da efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros a partir de sua capacidade institucional e, na sequência, identificam-se que fatores relativos a esta capacidade institucional influenciam o controle da probidade administrativa, momento em que se analisa o comportamento desta relação no curto e no longo prazo. Por último, a conclusão sumariza as considerações finais da tese.

2 A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS BRASILEIROS: UMA AGENDA QUE MERECE SER EXPLORADA

O controle é um ato ou momento político central de um ciclo mais amplo da representação democrática (ARANTES *et al*, 2011). Para assegurar que os representantes, uma vez à frente de seus cargos, pautem sua conduta pelo “melhor interesse de seus representados”, é necessário haver instrumentos efetivos e continuados de controle (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 2006). Porque o controle dos representantes é necessário em uma ordem democrática? Qual o desenho institucional dos mecanismos de controle administrativo e financeiro desenvolvidos pelo sistema político no plano internacional? Qual desses modelos é adotado pelo sistema político brasileiro e como está estabelecido o seu funcionamento? Como a literatura vem explicando a sua efetividade?

Para responder às questões suscitadas, o presente capítulo resgata o debate sobre controles democráticos e como os Tribunais de Contas subnacionais brasileiros se inserem nesse contexto. Com efeito, será possível observar lacunas no estudo sobre a efetividade destas instituições de controle, ensejando, com isso, que sejam melhor exploradas.

2.1 REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA E A NECESSIDADE DE CONTROLE

O que torna a representação democrática? Para Nadia Urbinati (2006), uma teoria democrática da representação deve envolver a ideia de que o povo soberano conserva um poder negativo que lhe permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Esse poder é negativo por duas importantes razões: sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos; e ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o *recall*², se sensatamente regulado, de modo que não seja imediato e, acima de tudo, rejeite o mandato imperativo ou instruções) quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações).

Nesse contexto, a representação democrática importa em um modo de participação política capaz de ativar uma variedade de formas de controle e supervisão por parte dos cidadãos. Na medida em que o consentimento popular não se reduz a um mero ato de autorização.

² Cassação do mandato pelo voto popular (URBINATI, 2006).

Com efeito, uma destas formas de controle assume dimensão central na democracia representativa: trata-se da responsabilização. Em boa medida, ela consiste na ideia de que os representantes devem ser responsabilizados pelo seu desempenho em executar instruções dos seus eleitores, sendo punidos ou premiados com um voto retrospectivo. Numa visão complementar, o controle é exercido ao se investir os candidatos de um mandato pelo voto prospectivo.

Assim, em um primeiro ponto de vista – do mandato – as eleições servem para selecionar boas políticas ou políticos que sustentam determinadas políticas. Os partidos ou os candidatos fazem propostas políticas durante a campanha e explicam como essas propostas poderiam afetar o bem-estar dos cidadãos, os quais elegem as propostas que querem que sejam implementadas e os políticos que se encarregarão de praticá-las; os governos, efetivamente, realizam-nas. Consequentemente, as eleições se assemelham a uma assembleia direta e a plataforma vencedora se torna o “mandato” que os governos perseguem.

Em um segundo ponto de vista – da prestação de contas – as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição.

Segundo Manin, Przeworski e Stokes (2006:106) ambos os pontos de vista são problemáticos, pois

os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo. Mesmo se, uma vez no cargo, os políticos possam não querer fazer nada a não ser atuar a serviço do interesse público, para serem eleitos eles podem ter que, em primeiro lugar, satisfazer certos interesses. E uma vez eleitos, podem querer dedicar-se aos seus objetivos pessoais ou a alguns interesses públicos que diferem daqueles dos cidadãos. Se eles tiverem tais motivações, eles vão querer fazer outras coisas distintas de representar a população. E os eleitores não sabem tudo que precisariam saber, tanto para decidir prospectivamente o que os políticos deveriam fazer, quanto para julgar retrospectivamente se eles fizeram o que deveriam ter feito. Se os eleitores sabem que existem coisas que eles não sabem, eles não querem obrigar os políticos a realizar seus desejos. Por sua vez, se os cidadãos não tiverem informações suficientes para avaliar o governo em exercício, a ameaça de não ser reeleito é insuficiente para induzir os governantes a agirem de acordo com os interesses dos cidadãos.

Concluem os autores que o controle dos cidadãos sobre os políticos é, no melhor dos casos, altamente imperfeito na maioria das democracias. Visto que as eleições não demonstram ser mecanismos suficientes para assegurar que os governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos. Por outro lado, afirmam que

Esse não é um argumento contra a democracia, mas por uma reforma e uma inovação institucional. Nós necessitamos de instituições eleitorais que aumentem a transparência da responsabilidade e facilitem para os cidadãos recompensar ou punir os responsáveis. Precisamos de condições morais e econômicas nas quais o serviço público usufrua de respeito assim como de recompensas materiais apropriadas. Além disso, precisamos de instituições que forneçam informações independentes sobre o governo aos cidadãos – “agências de prestação de contas”, em termos semelhantes ao da Comissão Australiana de Reforma Governamental (DUNN e UHR, 1993). Tais instituições devem incluir (i) um conselho independente para garantir a transparência das contribuições de campanha, com poderes próprios de investigação; (ii) um braço auditor independente do Estado, um auditor geral (BANCO MUNDIAL, 1994:32), no estilo da contraloría chilena; (iii) uma fonte independente de informações estatísticas sobre o estado da economia; e (iv) um espaço privilegiado para que a oposição vigie as mídias públicas. (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 2006:133)

Nesse sentido, as instituições políticas tornam-se o desaguadouro inevitável de toda discussão sobre controles do poder político (REIS e ARANTES, 2010), a qual tem sido abordada pelo neo-institucionalismo no âmbito do tema da *accountability*³ democrática. Autores dedicados ao estudo das instituições democráticas têm direcionado seus esforços para as condições institucionais de *accountability*. Os pressupostos dessa literatura são, basicamente, dois: as instituições constituem o principal fator determinante da criação e manutenção de regimes democráticos, e as eleições, como principais instrumentos da *accountability* vertical, não são mecanismos suficientes para garantir a *accountability* em sentido amplo (ou seja, a conjunção de *accountability* vertical e horizontal).

O autor que primeiro chamou a atenção para essa distinção nos tipos de instituições garantidoras da *accountability*, e que cunhou os termos *accountability* vertical e horizontal, foi Guillermo O’Donnell (1998). Para ele, *accountability* horizontal se constitui na

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 omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Scott Mainwaring, em sua obra sobre *accountability* democrática (MAINWARING E WELNA, 2003), define *accountability* de forma mais ampla que O’Donnell. Para Mainwaring, *accountability* política é a relação formal entre um agente público e um ator que pode legalmente controlá-lo e/ou puni-lo. *Accountability* política é, então, uma obrigação

³ Conforme definido por Zuccolotto e Teixeira (2014), o termo *accountability* é aqui entendido como a obrigação daquele que administra os recursos públicos de prestar contas de sua gestão e, ainda, da possibilidade de ser responsabilizado pelo que faz. Um entendimento mais adequado sobre o conceito de *accountability*, o sentido dessa palavra e como essa questão desafia o Brasil pode ser verificado em Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009).

legal de responder, e pode ser eleitoral (que é a *accountability* perante eleitores) ou intra estatal (que abrange a relação agente-principal, a relação legal de controle e punição e a relação de monitoramento). Os agentes públicos alvos desse controle são tanto os agentes eleitos como os não eleitos, o que abre a possibilidade de incluir no debate sobre *accountability*, além dos políticos eleitos, os nomeados políticos e a burocracia estável.

Mainwaring aponta as principais divergências sobre o conceito de *accountability*: a abrangência dos atos controlados (se serão controlados apenas atos que configurem transgressão legal, ou todos os atos políticos), a abrangência do poder do agente controlador (basicamente, se o controlador tem poder de impor sanção ou se apenas encaminha denúncias para órgão com poder legal de impor sanções) e quem é o agente da *accountability*.

Enfim, pode-se classificar a *accountability*, de forma essencial, em manifestações institucionais de característica horizontal (já definido acima, refere-se, sobretudo, ao controle exercido mutuamente entre os poderes institucionalizados) e vertical (caracteriza-se, principalmente, pela coadunação em torno da prestação de contas e conseqüentemente à sujeição ao exame e veredicto popular por meio das eleições, gerando, ou não, nova delegação de competência decisória).

Segundo O'Donnell (1998),

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical”. São ações realizadas individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.

Em linhas gerais, os mecanismos verticais são aqueles que possibilitam o controle dos agentes públicos eleitos pelos cidadãos em geral. Dentre estes, o mais tradicional é o voto, compreendido como instrumento de que dispõe o eleitor para sujeitar políticos à *accountability*. Nesse caso, assumem-se dois pressupostos: (1) de que os agentes públicos se elegem quando são capazes de identificar e colocar em prática as preferências do eleitorado e (2) de que isso é possível porque os eleitores são capazes de punir os maus políticos e recompensar os bons.

Para tanto, é necessário que: (i) haja ampla informação sobre o que fazem os agentes públicos, sobretudo aos eleitores; (ii) as preferências eleitorais sejam reconhecidas e bem estabelecidas, inclusive pelos próprios eleitores; e, (iii) haja boa dose de pluralismo e alguma equidade na distribuição de recursos de poder. Como a combinação em doses suficientes

dessas condições é bastante improvável, vários autores asseveram a insuficiência das eleições como instrumento de *accountability*.

O primeiro ponto crítico se sustenta na própria natureza da representação. Nas democracias formalmente institucionalizadas praticamente inexitem mecanismos institucionais legítimos que prendam os políticos às suas promessas ou que garantam a coincidência entre os interesses dos políticos e os dos cidadãos, mesmo porque dispositivos deste tipo enrijeceriam o sistema, quando este deve permitir que se lide com fatores contingenciais (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 2006).

Independentemente da discussão do caráter dos mandatos ou se estes garantem que os interesses e preferências dos eleitores estejam representados, claro está que eleições são um mecanismo pouco acurados de *accountability*. Os elementos a serem considerados pelos eleitores são os mais variados: valores, interesses, a trajetória pregressa dos candidatos, a necessidade de prospectar o desempenho futuro destes, entre outros.

Enfim, muita coisa está em jogo, e o eleitor, diluído num rol de votantes, tem, a princípio, apenas uma única alternativa, o direito a apenas um ou poucos sufrágios em cada eleição, e pelo qual se escolhe uma ou poucas pessoas. Ademais, diante da diversidade de preferências entre o eleitorado, a escolha de uma ou algumas destas implica outras serem menos consideradas pelos eleitos no exercício de seus mandatos, notadamente em sistemas majoritários (FEREJOHN, 1999). Este problema revela a assimetria de poder presente nas sociedades, cuja consequência é maior responsividade dos eleitos a financiadores e eleitores decisivos, vale dizer, de grupos de interesses específicos, em detrimento daqueles menos empoderados (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 2006).

Não obstante, se como mecanismo retrospectivo o voto já não é um meio tão eficaz de *accountability*, ele se torna mais impreciso ao ser considerado prospectivamente. Na medida em que não há como prever o que de fato ocorrerá, principalmente devido a ser, em boa medida, comum alterarem-se as condições objetivas sob as quais os governos funcionam (MARAVALL, 1999).

Por mais informação que se tenha sobre a vida pregressa do político e se procure refletir sobre as condições em que ele exercerá seu mandato, escolhê-lo significa, no extremo, passar a este uma espécie de “cheque em branco”. A tendência é de simplesmente desconsiderar as preferências dos eleitores. Até porque, os agentes públicos somente teriam incentivos para se sujeitar à *accountability* e seguir a vontade do eleitor quando o custo de perder a reeleição viesse a superar o custo de não ser responsivo (FEREJOHN, 1999).

Tal quadro de complexidade acarreta dificuldades para se diferenciar o “bom” do “mau” político. Fica difícil mesmo pensar eleições como um exercício de *accountability*, haja vista os eleitores as conceberem mais como seleção (dos “bons”) que de sanção. Embora esta acabe ocorrendo se houver incentivos a que se moderem as políticas na direção das preferências dos eleitores. O problema é que quando se volatilizam as distinções entre “bons” e “maus”, o voto perde vigor, fato acentuado por uma tendência de manipulação, de uso estratégico da imperfeição e da assimetria da informação pelos políticos (MARAVALL, 1999). Estes têm nítida vantagem informacional sobre os eleitores (FEREJOHN, 1999) e sabem que cidadãos informados podem representar um limitador da autonomia de suas ações.

A manipulação da informação se dá dos mais diferentes modos, desde a falta de transparência pura e simples até a busca de atribuir a outrem os fracassos e a si sucessos nem sempre decorrentes das próprias ações, passando pela capacidade do político em antecipar o julgamento retrospectivo das eleições, manipulando as preferências dos eleitores. Premidos pelas imposições da *realpolitik*⁴, assumem o risco de reproduzir práticas de partidos oligárquicos e adotar estratégias de sobrevivência tais como alegar a inevitabilidade de determinadas políticas (herança recebida), prometer luz no fim do túnel, com oferta de compensações (e.g. Políticas sociais) no presente, enfatizar uma liderança popular, contrastando-a com uma oposição na qual não se confia, entre outras (HOROCHOVSKI, 2008).

Diante das limitações evidenciadas – adstritas às eleições enquanto principal mecanismo de controle vertical – ganha destaque o controle horizontal exercido mutuamente entre os poderes institucionalizados. Para tanto, Anastásia e Melo (2002) afirmam que o desempenho adequado dos mecanismos de *accountability* horizontal incide positivamente sobre o exercício da *accountability* vertical, no plano eleitoral, na medida em que diminui a assimetria informacional entre os atores. Assim, a questão dos limites aos poderes políticos e do controle mútuo dos diversos ramos do poder deve ser considerada numa redefinição de democracia em que o controle horizontal atue de maneira complementar ao controle vertical (LEMOS, 2005).

A primeira razão para retomar esse debate advém da periodicidade das eleições: a substituição de elites não ocorre a qualquer tempo – a não ser por excessos criminosos, mas somente com intervalos relativamente longos, o que compromete parte do argumento do controle vertical.

A segunda é que, mesmo com uma conexão satisfatória entre eleitores-eleitos durante os intervalos entre as eleições, permanecem os dilemas postos pelo tamanho e complexidade da

⁴ Para detalhes sobre o termo empregado, conferir Kissinger (1999).

máquina estatal. Um problema diz respeito ao comportamento da burocracia e formas de controlá-la: os cidadãos só podem fazê-lo indiretamente. Pois, conforme já foi dito, não existem mecanismos que permitam aos cidadãos controlar/sancionar diretamente as ações dos agentes públicos. Assim, instituições secundárias, ao realizarem o controle horizontal da Administração Pública, poderão evitar a expansão do domínio irrefreado nas modernas democracias e, portanto, o exercício tirânico do poder (LEMOS, 2005).

Um terceiro motivo para o reforço dos sistemas de controle por instituições secundárias, reside no fato de que aqueles que trabalham no ou para o aparato estatal possuem melhores condições para conhecer seu funcionamento, falhas e vícios. Tais instituições são dotadas de expertise que contrasta com as condições de conhecimento de fora do aparato. Em geral, estão mais aptas a enfrentar a concentração de informações e as complexidades do Estado.

Assim, pergunta-se: quais seriam estas instituições secundárias, capazes de realizar tal controle? De acordo com O'Donnell (1998) a *accountability* horizontal é exercida por dois tipos de agências: (1) os Poderes clássicos – Executivo, Legislativo e Judiciário – representando o mecanismo de freios e contrapesos (*checks and balances*); e (2) agências designadas para este fim, a exemplo das ouvidorias e das Entidades Fiscalizadoras Superiores⁵, tais como: as controladorias, auditorias, tribunais de contas, e similares. Estas últimas atuam no controle administrativo e financeiro dos recursos públicos. Para tanto, qual o desenho institucional destes mecanismos de controle desenvolvido pelo sistema político no plano internacional?

Não há um modelo institucional ideal de instituição secundária de controle que possa ser discutido como parâmetro universal, uma vez que há uma variabilidade nos desenhos institucionais que têm sido adotados com êxito em contextos e tradições históricas distintas. Pode-se identificar, no entanto, três modelos de atuação de instituições de controle no plano internacional que correspondem a três tipos distintos de desenho institucional (MELO, 2008).

Segundo Rick Staphenurst e Jack Titsworth (2001), os órgãos de controle se dividem nos seguintes sistemas: Napoleônico, *Westminster* e *Board System*. No sistema Napoleônico, aplicado aos países da América Latina e Europa Continental, os órgãos de controle têm autoridade judiciária e administrativa, além de serem autônomos ao legislativo. São chamados também de *cour des comptes*, termo francês que significa Cortes de Contas, ou ainda, de Tribunais de Contas. No caso do julgamento de contas de chefes do Executivo, tal atribuição

⁵ Denominação atribuída pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, em inglês) aos órgãos encarregados do controle externo das contas públicas.

fica a cargo do Legislativo, sendo que as contas individuais dos gestores ainda ficam sob a responsabilidade destes Tribunais (CRUZ JUNIOR, 2015).

No sistema *Westminster* – também conhecido como modelo de Auditor Geral – encontrado, sobretudo, nos países de origem anglo-saxã, o Auditor-geral é um corpo independente que se reporta ao parlamento e não tem atribuições judiciais, mas pode exercer certos tipos de ações legais, tais como “*a liberdade ampla de recrutar pessoal para o serviço e de organizar os trabalhos de auditoria como bem lhe aprouver*” (MELO, 2008:07). A articulação com o Parlamento se dá através das Comissões de Contas Públicas, ou *Public Accounts Comites* (STAPENHURST, 2004). Melo (2008) ainda ressalta que, a despeito da autonomia que lhe é concedida, o auditor é, em muitos casos, estatutariamente funcionário do Legislativo.

Já o *Board System* (encontrado em países asiáticos e outros dispersos, como Alemanha, Argentina e Países Baixos), ou Conselho de Contas, se assemelha ao *Westminster*, mas se diferencia por ter em sua composição um colegiado de auditores, ao invés da figura do Auditor Geral. Tal colegiado pode ser nomeado pelo Presidente ou indicado por ele e aprovado pelo Legislativo. Ainda variam muito os focos e os tipos de auditoria, não possuindo assim um padrão identificável desse sistema (MELO, 2008). A Tabela 1 sumariza as principais características de cada um desses sistemas, a saber:

Tabela 1 – Instituições de Controle no Plano Internacional

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	SISTEMAS		
	NAPOLEÔNICO (Tribunais de Contas)	WESTMINSTER (Auditor Geral)	BOARD SYSTEM (Conselho de Contas)
Aspectos Gerais	A principal característica é que o Tribunal exerce controle jurisdicional, julgando as contas públicas e imputando responsabilização para irregularidades praticadas por agentes públicos. A estrutura organizacional está centrada em um colegiado de juízes, o qual é presidido por um de seus membros	A principal característica é a alta concentração de poder na figura do auditor geral, sendo que este não cumpre funções judiciais mas apenas prepara relatório e emite parecer sobre as contas públicas para apreciação do Parlamento	Mantém estrita relação com o modelo de auditor geral, exceto pela existência de um colegiado de auditores que dirige a instituição. Em alguns casos, há forte independência e autonomia de cada auditor geral em relação a seus planos de trabalho. Em outros o colegiado atua conjuntamente
Estrutura Organizacional	A instituição é parte auxiliar da função de controle do Poder Legislativo mas exerce funções judiciais e têm status de magistratura	A instituição é parte integrante da função de controle do Poder Legislativo e é dirigida por Auditor e/ou <i>comptroller</i> com grandes poderes individuais	<i>Board</i> de auditores independentes, indicados e/ou nomeados pelo Presidente e/ou aprovados pelo Legislativo
Articulação com o Legislativo	O Tribunal de Contas apresenta recomendações de forma independente do	Estreita através de uma Comissão de Contas Públicas (<i>Public Accounts</i>)	Estreita através de uma Comissão de Contas Públicas (<i>Public Accounts</i>)

	Legislativo e não mantém vínculos orgânicos com as comissões	<i>Committees</i>) ou Comissão de Plano e Orçamento	<i>Committees</i>) ou Comissão de Plano e Orçamento
Foco	Análise de conformidade	Auditoria financeira	Variável
Tipo de Auditoria	Legalidade e de conformidade	Financeira e de performance	Variável
Mandato do Dirigente	Estabilidade até a idade de aposentadoria	Mandato fixo, mas que pode ser estendido	Mandato fixo, renovável na maioria dos casos
Responsabilização dos Agentes Públicos	O agente público é responsabilizável individualmente pela má gestão dos recursos públicos	Coletiva e ministerial	Coletiva e ministerial
Predominância Profissional no Staff	Bacharéis em direito	Audidores, contadores e economistas	Audidores, contadores e economistas
Resultado Final da Ação da Instituição de Controle	Recomendação ao Parlamento, que determina providências cabíveis quanto às Contas do Estado, e julgamento em última instância de auditorias e irregularidades de agentes públicos com proferimento de sentença	Recomendação ao Parlamento, que determina providências cabíveis	Recomendação ao Parlamento, que determina providências cabíveis
Países e Regiões que Adotam o Sistema	É adotado, dentre outros, em países com tradição de <i>Public Law</i> , como Portugal, Grécia e França. Este modelo também é adotado na América Latina e na África Subsaariana. Angola, Cabo Verde, Guiné, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Senegal utilizam tal modelo	É adotado nos países da ex-comunidade britânica das nações, tais com: Canadá, África do Sul, Austrália, além da Suécia, entre outros	É adotado, por exemplo, nos Países Baixos, Argentina, Alemanha e Japão

Fonte: o autor.

A Tabela 2 a seguir, reproduzida a partir de Speck (2000), apresenta uma visão geral sobre o momento da introdução de algumas destas instituições de controle no plano internacional.

Tabela 2 – Criação de Instituições de Controle no Plano Internacional

PAÍS	ANO	NOME
Espanha	Século XV	<i>Tribunal de Cuentas</i>
Prússia	1714	<i>Generalrechnkammer</i>
Áustria	1761	<i>Hofrechnkammer</i>
França	1807	<i>Cour des Comptes</i>
Holanda	1814	<i>Algemene Rekenkamer</i>
Finlândia	1824	<i>General Revision Court</i>
Bélgica	1830	<i>Rekenhof</i>
Grécia	1833	<i>Court of Audit</i>
Luxemburgo	1840	<i>Chambre des Comptes</i>

Portugal	1842	Tribunal do Tesouro Público
Dinamarca	1849	<i>Riksrevisionen</i>
Itália	1862	<i>Corte dei Conti</i>
Inglaterra	1866	<i>Comptroller and Auditor General</i>
Irlanda	1921	<i>Comptroller and Auditor General</i>
Suécia	1921	<i>National Accounts Board</i>
Estados Unidos	1921	<i>General Accounting Office</i>

Fonte: o autor.

Dentre os três modelos apresentados acima, o de Tribunal de Contas é o adotado pelo sistema político brasileiro para fazer frente ao desafio de controlar suas contas públicas. Para tanto, a próxima seção buscará descrever, ainda que de maneira não exaustiva, como está estabelecido o seu funcionamento.

2.2 O CONTROLE ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

No Brasil, os Tribunais de Contas surgem na transição da Monarquia para a República, período em que as instituições estatais se ampliam e se reformulam para se adequarem ao novo regime político.

Organizacionalmente, os tribunais seguiram parcialmente o modelo federativo. O Tribunal de Contas da União (TCU) fiscaliza os recursos da União, incluindo os repasses a Estados, Municípios e Entidades não governamentais. Por sua vez, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) é responsável pela fiscalização dos recursos distritais e os Tribunais de Contas estaduais (TCEs) são responsáveis pela fiscalização dos recursos estaduais e municipais. Além disso, Ceará, Bahia, Pará e Goiás criaram, no âmbito estadual, Tribunais de Contas dos municípios (TCMs). Não obstante, Rio de Janeiro e São Paulo possuem Tribunais de Contas municipais autônomos, escolhidos e financiados com recursos municipais (SPECK, 2013).

Vale dizer que, em relação aos Tribunais de Contas subnacionais (TCDF, TCEs e TCMs), estes reproduzem o modelo do TCU tanto em atribuições como em organização interna com algumas pequenas adequações. A organização, o funcionamento e as atribuições dos Tribunais de Contas são estabelecidos pela respectiva legislação distrital, estadual e municipal. Além disso, cada tribunal dispõe de sua própria lei orgânica ou regulamento interno específico. Outra adequação em relação ao modelo do TCU é quanto ao número de membros do seu Colegiado Superior: o colegiado do TCU é composto por 09 (nove) membros – denominados

Ministros, ao passo que o colegiado dos Tribunais de Contas subnacionais é formado por 07 (sete) membros – denominados Conselheiros, ressalvando-se apenas o colegiado do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que é composto por 05 (cinco) membros.

A Tabela 3 abaixo apresenta a ordem cronológica de criação, bem como a esfera de atuação de cada uma destas instituições de controle:

Tabela 3 – Tribunais de Contas no Brasil

UF	TRIBUNAL	CRIAÇÃO	ESFERA DE ATUAÇÃO
DF	Tribunal de Contas da União	1890	Todo o território nacional (no que pertine aos recursos federais)
PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí	1891	Governo do Estado e todos os Municípios
BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia	1915	Governo do Estado (somente)
SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	1921	Governo do Estado e todos os Municípios (exceto a Capital)
RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	1935	Governo do Estado e todos os Municípios
MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	1935	Governo do Estado e todos os Municípios
CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará	1935	Governo do Estado (somente)
MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão	1946	Governo do Estado e todos os Municípios
PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná	1947	Governo do Estado e todos os Municípios
GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás	1947	Governo do Estado (somente)
PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará	1947	Governo do Estado (somente)
AL	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	1947	Governo do Estado e todos os Municípios
AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	1950	Governo do Estado e todos os Municípios
MT	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso	1953	Governo do Estado e todos os Municípios
CE	Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará	1954	Todos os Municípios (somente)
SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	1955	Governo do Estado e todos os Municípios
ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	1957	Governo do Estado e todos os Municípios
DF	Tribunal de Contas do Distrito Federal	1960	Distrito Federal
RN	Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte	1961	Governo do Estado e todos os Municípios
PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	1967	Governo do Estado e todos os Municípios
SP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo	1968	Capital do Estado (somente)
SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe	1969	Governo do Estado e todos os Municípios
PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	1970	Governo do Estado e todos os Municípios
BA	Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia	1971	Todos os Municípios (somente)
RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	1975	Governo do Estado e todos os Municípios (exceto a Capital)
GO	Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás	1977	Todos os Municípios (somente)
MS	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul	1979	Governo do Estado e todos os Municípios
PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Pará	1980	Todos os Municípios (somente)
RJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro	1980	Capital do Estado (somente)
RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	1983	Governo do Estado e todos os Municípios
AC	Tribunal de Contas do Estado do Acre	1987	Governo do Estado e todos os Municípios

TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins	1989	Governo do Estado e todos os Municípios
AP	Tribunal de Contas do Estado do Amapá	1991	Governo do Estado e todos os Municípios
RR	Tribunal de Contas do Estado de Roraima	1991	Governo do Estado e todos os Municípios

Fonte: o autor.

O Quadro 1 a seguir apresenta, resumidamente, as principais transformações sofridas pelos Tribunais de Contas nas Constituições Federais Brasileiras:

Quadro 1 – Os Tribunais de Contas nas Constituições Federais Brasileiras

CONSTITUIÇÃO	CONTEXTO POLÍTICO	COMO DISPÕE SOBRE O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	DISPOSITIVO LEGAL
CF 1824	Império (Independência do Brasil)	Não previa a existência de órgão de fiscalização, controle ou similares; Previa apenas a existência do Tesouro	
CF 1891	Proclamação da República	Criação do Tribunal de Contas com poderes de impugnar contas do Executivo	Art. 89
CF 1934	Revolução de 1930	<u>Amplia:</u> Os Tribunais de Contas são dotados com a capacidade de acompanhar, registrar, julgar e emitir parecer sobre as contas públicas	Art. 99
CF 1937	Estado Novo	<u>Restringe:</u> Os Tribunais de Contas passam a executar apenas o acompanhamento das contas públicas	Art. 114
CF 1946	Redemocratização	<u>Amplia:</u> Torna os Tribunais de Contas órgãos auxiliares do Poder Legislativo	Art. 76
CF 1967	Regime Militar (Emenda Constitucional nº 01/1969)	<u>Restringe:</u> Reduz autonomia do órgão e suspende garantias; aumenta autonomia do poder Executivo, deixando-o fora do controle externo; os Tribunais de Contas não têm capacidade de tomar as contas do Executivo, só de julgá-las	Art. 71
CF 1988	Nova República (Abertura Democrática)	<u>Amplia:</u> Maior competência e área de atuação; mantém os Tribunais de Contas como órgãos auxiliares do Legislativo; capacidade de emitir parecer prévio sobre as contas dos chefes do Executivo; capacidade de julgar as contas dos demais administradores públicos; auxiliado no controle por outros mecanismos (Comissões Parlamentares, unidades de Controle Interno e iniciativa popular); Executivo perde o monopólio das nomeações que passam a ser divididas com o Legislativo; institui pré-requisitos para a ocupação do cargo de Ministro/Conselheiro; cria o Ministério Público de Contas	Art. 71

Fonte: o autor.

É possível notar que as atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas se ampliaram ao longo da história republicana, no entanto, a capacidade de maior efetividade de suas ações oscilou em função das mudanças do regime político, vivenciadas pelo país, e da vulnerabilidade do Legislativo à interferência do Executivo nos períodos autoritários das constituições de 1937 (Estado Novo) e de 1967 (regime militar).

O ápice dessas transformações veio com a promulgação da Constituição de 1988. Entre elas, cabe citar: a ampliação das funções das Cortes de Contas, abrangendo também o controle de desempenho; a indicação da maioria de seus dirigentes pelo Poder Legislativo e a atribuição à população de poder de denúncia de irregularidades.

No que tange às suas funções, destacam-se a definição e a ampliação de suas competências exclusivas como os maiores ganhos para estes órgãos dentro da estrutura de poder. Além da prerrogativa de elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo, eles também assumiram a função de realizar auditorias de desempenho das políticas públicas, superando assim a atividade de cunho estritamente legalista, que sempre os caracterizou. Isso significa verificar não apenas se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado. Inclui-se, ainda, no rol das atribuições, a apreciação da legalidade dos contratos, da admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, além de se manifestar acerca da legalidade das licitações em caráter prévio, evitando, assim, benefícios a determinados grupos econômicos (LOUREIRO; TEIXEIRA e MORAES, 2009).

O Quadro 2 sintetiza as principais competências constitucionais dos Tribunais de Contas:

Quadro 2 – Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas

ROL DE COMPETÊNCIAS
1. Emitir parecer sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo
2. Julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos
3. Apreciar a legalidade de atos relacionados à admissão e à aposentadoria de pessoal
4. Fiscalizar o uso dos recursos públicos, por meio de auditorias e inspeções de iniciativa própria ou do Legislativo
5. Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos
6. Apurar representações e denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação dos recursos públicos

Fonte: o autor.

Em relação à forma de indicação de seus dirigentes, duas alterações importantes ocorreram. Primeiro, o Legislativo ganhou a atribuição de indicar 2/3 (dois terços) dos membros dos Tribunais de Contas exclusivamente, sem designação prévia pelo Executivo. A este último, por sua vez, cabe apenas indicar somente 1/3 (um terço) dos membros do Tribunal. Em segundo lugar, uma restrição adicional é a limitação do rol de candidatos a serem indicados pelo Executivo. Enquanto as Constituições anteriores continham regras muito

vagas [que indicavam a necessidade da escolha de membros com experiência profissional e com características morais adequadas], a Constituição de 1988 operacionaliza essas ideias de maneira mais clara: para cada três membros indicados pelo Executivo, dois devem ser selecionados entre os auditores de carreira dos próprios Tribunais de Contas e de representantes do Ministério Público de Contas (SPECK, 2000).

A Constituição de 1988 também permitiu a geração de uma série de inovações institucionais, tais como a criação das ouvidorias e das escolas de contas, a participação da sociedade civil na fiscalização e a melhoria na transparência das contas governamentais (ARANTES *et al*, 2011).

Além dessas mudanças significativas, a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000 – mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – ampliou a função fiscalizatória dos Tribunais de Contas, atribuindo-lhes o papel de seu guardião. A partir de então, eles passam também a analisar, por exemplo, os relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária, bem como a controlar os limites de gastos com pessoal em todas as esferas da federação e em cada um dos poderes (LOUREIRO; TEIXEIRA e MORAES, 2009). Não obstante, tem-se a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), que conferiu um peso maior às decisões dos Tribunais de Contas.

Por fim, o Quadro 3 abaixo traça as principais características dos Tribunais de Contas no Brasil, senão vejamos:

Quadro 3 – Principais Características dos Tribunais de Contas no Brasil

FUNÇÕES	As funções básicas dos Tribunais de Contas podem ser agrupadas em oito grandes categorias: fiscalizadora (audita/fiscalizam, apreciam atos), judicante (julgam contas), sancionadora (aplicam sanções/penalidades), consultiva (respondem consultas/emitem parecer prévio), informativa (prestam informações ao Legislativo e ao Ministério Público), corretiva (determinam, fixam prazos, sustam atos), normativa (expedem normativos, fixam coeficientes) e de ouvidoria (examinam denúncias e representações).
PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS BÁSICOS DE FISCALIZAÇÃO	Para desempenhar suas atribuições, os Tribunais empregam quatro procedimentos básicos: tomadas e prestações de contas, tomadas de contas especiais, fiscalizações e monitoramentos.
FOCO DE CONTROLE	O foco da auditoria de conformidade se concentra em examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Ao passo que o foco da auditoria de natureza operacional se destina a avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.
SUJEITOS PASSIVOS DO CONTROLE	Nos termos da Constituição, encontram-se sob jurisdição dos Tribunais – e, portanto, figuram como sujeitos passivos do controle – qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, aplique ou administre dinheiros, bens e valores públicos.
VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL	O entendimento majoritário é no sentido de que os Tribunais de Contas são órgãos de extração constitucional, independentes e autônomos, que auxiliam o Poder Legislativo no exercício do controle externo.

NATUREZA INSTITUIÇÃO	JURÍDICA	DA	A maior parte da doutrina e a jurisprudência quase unânime dos tribunais superiores, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal, têm reconhecido os Tribunais de Contas como uma Corte administrativa, autônoma, com competência para julgar contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos, e dotada de jurisdição própria, peculiar e específica, distinta da jurisdição em sentido estrito.
NATUREZA DECISÕES	JURÍDICA	DAS	Para a maior parte dos estudiosos e dos juristas, as deliberações das Cortes de Contas consistem em juízos acerca da exatidão de contas e de atos submetidos a seu exame. Elas fazem coisa julgada administrativa, o que impede sua revisão e torna seu cumprimento obrigatório nessa esfera, e não podem ser questionadas senão por mandado de segurança junto aos Tribunais Superiores. Além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a doutrina majoritária, ao reconhecerem os Tribunais de Contas como juiz natural das matérias inseridas em sua competência, têm entendido que suas deliberações restringem parcialmente a atuação do Judiciário, que somente pode examinar erros de procedimento, sem possibilidade de manifestação sobre eventual erro de julgamento.

Fonte: o autor.

Em que pesem estes importantes avanços destacados até aqui, é lamentável dizer que os Tribunais de Contas têm convivido com práticas tradicionais de nepotismo e corrupção. Tanto que são frequentemente estampadas em manchetes divulgadas pela mídia. De acordo com Arantes *et al* (2011), essas denúncias noticiadas pela imprensa exprimem os limites de nossas instituições democráticas, que não têm sido eficazes nos mecanismos de fiscalização de seus próprios órgãos de controle, ou seja, não conseguem controlar seus próprios guardiões.

Outros dados que corroboram essa visão negativa acerca dos Tribunais de Contas se encontram expostos na pesquisa desenvolvida por Arantes, Abrucio e Teixeira (2005)⁶, dentre os quais importa destacar o item que trata da “*Avaliação do relacionamento do TC com o cidadão comum*”, cujos resultados são apresentados na Tabela 4 abaixo:

Tabela 4 – Avaliação do relacionamento do TC com o cidadão comum, nos seguintes aspectos (em %)

Aspecto Avaliado	Avaliação	Avaliadores			
		Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Sociedade Civil
1. Transparência dada à fiscalização dos recursos públicos realizada pelo TC	Ótimo	9,1	4,7	3,7	1,4
	Bom	30,5	23,3	13	25,4
	Inadequado	26,6	30,2	33,3	35,2
	Péssimo	16,2	18,6	20,4	20,4
	Não Sei	17,5	23,3	29,6	17,6

⁶ Trata-se de um *survey* de elites institucionais e sociais, composto por cinco grandes setores, subdivididos em categorias específicas, cuja amostra procurou representar a diversidade de atores públicos e sociais que, em cada estado, mantêm com os Tribunais de Contas alguma relação institucional e política ou guardam algum tipo de expectativa quanto ao bom desempenho de suas funções, como é caso de setores organizados da sociedade civil. Foram selecionados, então, atores vinculados ao Legislativo, ao Executivo, ao Judiciário, ao Ministério Público e à sociedade civil organizada. Cinco grandes linhas nortearam o questionário: aspectos referentes ao relacionamento dos Tribunais de Contas com o campo ao qual estava vinculado o entrevistado, à gestão e eficiência dos tribunais, à sua transparência/*accountability*, uma avaliação mais geral de seu desempenho e sugestões de reformulação institucional.

2. Resultados obtidos pela fiscalização do uso dos recursos públicos	Ótimo	10,4	2,3	5,6	1,4
	Bom	31,8	37,2	22,2	26,8
	Inadequado	24	20,9	29,6	31,7
	Péssimo	14,3	20,9	14,8	21,1
	Não Sei	19,5	18,6	27,8	19
3. Facilidade de acesso aos trabalhos elaborados pelo TC	Ótimo	9,1	2,3	3,7	2,1
	Bom	33,1	23,3	7,4	23,9
	Inadequado	24	20,9	42,6	32,4
	Péssimo	20,1	20,9	20,4	19
	Não Sei	13,6	32,6	25,9	22,5
4. Comunicação de suas atribuições institucionais para os cidadãos	Ótimo	7,1	2,3	1,9	0,7
	Bom	20,1	14	11,1	16,9
	Inadequado	31,2	27,9	35,2	31,7
	Péssimo	27,9	27,9	27,8	35,9
	Não Sei	13,6	27,9	24,1	14,8
5. Clareza da linguagem utilizada pelo TC para o cidadão comum	Ótimo	5,8	0	3,7	1,4
	Bom	24,7	25,6	14,8	22,5
	Inadequado	33,8	20,9	35,2	28,2
	Péssimo	19,5	18,6	22,2	31,7
	Não Sei	16,2	34,9	24,1	16,2

Obs.: Esta questão não foi dirigida aos gestores e técnicos do Executivo nem ao Controle Interno.

Fonte: o autor.

É possível notar que em todos os aspectos listados na Tabela 4 acima, a avaliação negativa (soma de “inadequado” com “péssimo”) predomina sobre a avaliação positiva (soma de “ótimo” e “bom”). O item que recebe a pior avaliação é justamente o da comunicação de suas atribuições institucionais para os cidadãos, com 61,3% de inadequado/péssimo e 18,5% de ótimo/bom, na média dos setores. Não por coincidência, a sociedade civil é o setor que mais se queixa de deficiência nessa área, com 67,6% das respostas considerando inadequado ou péssimo. Em seguida, vem a avaliação negativa sobre a clareza da linguagem utilizada pelos Tribunais de Contas para o cidadão comum, com 52,5% de inadequado/péssimo e 24,6% de ótimo/bom, somados. Da mesma forma, a sociedade civil destaca-se com 60% de avaliação negativa sobre esse ponto.

As avaliações negativas sobre a transparência dada à fiscalização dos recursos públicos realizada pelo Tribunal de Contas e a facilidade de acesso aos trabalhos elaborados dessa instituição estão no mesmo patamar (algo em torno de 2 para 1), mas, nesses casos, a sociedade civil divide com o Ministério Público a responsabilidade pelos percentuais mais elevados de crítica aos Tribunais de Contas. Os resultados obtidos pela fiscalização do uso dos recursos públicos receberam a avaliação menos negativa de todas (44,3% de

inadequado/péssimo e 33,4% de ótimo/bom). Segundo os autores, “*talvez por ser a mais publicizada de todas as atividades do TC*” (ARANTES; ABRUCIO E TEIXEIRA, 2005).

Por outro lado, esta mesma pesquisa aponta que quanto à capacidade institucional, os Tribunais de Contas recebem, no geral, uma boa avaliação. De acordo com Arantes, Abrucio e Teixeira (2005), as elites institucionais e sociais emitiram opiniões que podem ser interpretadas como aprovação da capacidade institucional dos Tribunais de Contas. Por essa variável, conforme os entrevistados, esses tribunais teriam as condições básicas para exercer bem suas funções de controle.

Assim, cabe indagar: os Tribunais de Contas são (ou não são) capazes de reduzir as irregularidades na execução orçamentária, na celebração de contratos com entidades privadas, na contratação e aposentadoria de pessoal e nos demais atos da Administração Pública?

A resposta a essa pergunta demanda a avaliação da efetividade dos Tribunais de Contas. Para tanto, a próxima seção se propõe a demonstrar como essa questão vem sendo explicada pela literatura.

2.3 A EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Os Tribunais de Contas brasileiros tem por função precípua: julgar as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Tratam-se de órgãos colegiados, cujas deliberações são tomadas, em regra, pelo Plenário – instância máxima – ou, nas hipóteses cabíveis, por uma de suas Câmaras (quando houver) ou por um de seus membros (de modo singular). Para tanto, dispõem de uma estrutura de apoio técnico especializado para o exercício de suas competências constitucionais e legais.

A fiscalização é a forma de atuação dos Tribunais de Contas pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Ela compreende a realização de auditorias e inspeções, por iniciativa própria, por solicitação do Legislativo ou para apuração de denúncias, em órgãos e entidades da Administração Pública, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral. Esse processo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor.

Existem, pelo menos, cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a fiscalização: (a) levantamento: instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização; (b) auditoria: por meio desse instrumento verifica-se *in loco* a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais; (c) inspeção: serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações; (d) acompanhamento: destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado; (e) monitoramento: é utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

Ademais disso, calha lembrar que os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos têm de submeter suas contas a julgamento pelos Tribunais de Contas anualmente, sob a forma de tomada ou prestação de contas.

As prestações de contas, as fiscalizações e demais assuntos submetidos à deliberação dos Tribunais se organizam em processos. Cabe a cada um de seus membros a missão de relatar esses processos, apresentar voto e submeter aos pares proposta de acórdão, após análise e instrução preliminar, realizadas pela estrutura de apoio técnico especializado.

Em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas, é assegurado aos Tribunais o poder-dever de aplicar sanções (previstas em lei) contra os responsáveis que deram causa a tais atos. Não obstante, ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, os Tribunais de Contas também podem fixar prazo para cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado. Sendo que, de acordo com a Lei da Ficha Limpa⁷, são inelegíveis os que tiverem suas contas, relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

A despeito destas prerrogativas, pergunta-se: como a literatura busca explicar a efetividade dos Tribunais de Contas? Para responder a esta questão, é preciso que se tenha em mente a exata distinção entre os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, justamente

⁷ Art. 2º, da Lei Complementar nº 135/2010 c/c Alínea “g”, Inciso I, Art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

para que se permita uma melhor delimitação do objeto desta pesquisa. Para tanto, o Quadro 4 abaixo se propõe a explicar, ainda que resumidamente, a definição de cada um destes termos, vejamos:

Quadro 4 – Eficiência, Eficácia e Efetividade: Definição

TERMO	CONCEITO
EFICIÊNCIA	A eficiência se refere, basicamente, à avaliação da rentabilidade econômica do projeto, estabelecendo-se uma relação entre o seu custo e os resultados obtidos (REIS, 2000). Seguindo este raciocínio, Tripodi <i>et al.</i> (1975) referem-se à eficiência utilizando o termo “rendimento”, que definem como sendo a relação entre os custos necessários e o grau de alcance dos objetivos do projeto. Por isso, determina-se que um projeto torna-se mais eficiente quanto menor for a relação custo/benefício para o atingimento dos objetivos estabelecidos (COSTA e CASTANHAR, 1998)
EFICÁCIA	A eficácia corresponde à capacidade de “fazer o que deve ser feito, isto é, cumprir o objetivo determinado” (TENÓRIO, 1999, p.18). Nesse sentido, analisa-se até que ponto estão sendo alcançados os resultados, representando assim a “medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas” (COSTA e CASTANHAR, 1998, p.2)
EFETIVIDADE	A avaliação da efetividade refere-se ao “exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação” (ARRETCHE, 1998, p.31). Com isto, permite examinar em que medida os resultados do projeto estão incorporados de modo permanente à realidade da população atingida (VALARELLI, 2000b)

Fonte: o autor.

Feitas estas considerações, importa ressaltar que a avaliação de efetividade é imprescindível. Na medida em que uma instituição pode estar a alcançar seus objetivos (eficácia) e os recursos podem estar sendo aplicados adequadamente (eficiência), sem que ela esteja a responder às necessidades ou a provocar mudanças reais no público-alvo (efetividade). Daí a necessidade de se criar mecanismos que possibilitem avaliar o impacto dos projetos desenvolvidos (FRASSON, 2001).

Somente a avaliação de efetividade torna possível estabelecer uma relação de causalidade entre as ações da instituição e o resultado final de cada uma delas, além de permitir verificar se este resultado final teria sido o mesmo na ausência das ações promovidas pela instituição (SULBRANDT, 1994). É a efetividade que revestirá a avaliação de validade interna, termo este que estabelece até que ponto os resultados podem ser atribuídos corretamente à intervenção (ROG, 1994).

Por outro lado, no caso dos Tribunais de Contas, as sugestões para calcular a eficiência, eficácia e efetividade de suas ações estão relacionadas ao cálculo da economia resultante de suas atividades, englobando três possibilidades, quais sejam: os ganhos por antecipação, por economia imediata ou a longo prazo (SPECK, 2000).

Porém, de acordo com Speck, essa forma de avaliação dos resultados dos Tribunais de Contas é questionável. Porque ela é, ao mesmo tempo, estreita e ampla demais. Estreita porque não leva em conta os ganhos que vão além do caso individual corrigido, ao eliminar-se erros sistêmicos. Ademais disso, a economia alcançada com o cancelamento de um contrato sem licitação em andamento somente poderá ser calculada em termos monetários, caso as ofertas realizadas nessas condições possam ser comparadas com ofertas reais, por ocasião da licitação. Não obstante, outro caso mais difícil é a economia conseguida com a correção de um regulamento de contratação, que “poderá” atingir todos os contratos a serem estimados no futuro. Esses efeitos a longo prazo são praticamente impossíveis de serem estimados em termos econômicos.

Várias instituições de controle seguem essa avaliação. O cálculo da economia se dá sob a suposição “do que aconteceria se o Tribunal de Contas não existisse”. Aparentemente, esse argumento tem mais a função de legitimar a existência da instituição do que a de identificar graus de eficiência, eficácia ou efetividade. Por outro lado, a literatura indica que os efeitos do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas vão além do impacto imediato mensurável pelo volume financeiro economizado através de suas atividades, no entanto, são difíceis de estimar (SPECK, 2000).

Nesse sentido, Santiso (2007) se propõe a avaliar a efetividade das instituições de controle externo na América Latina a partir de uma metodologia centrada em 04 indicadores básicos: independência, tempestividade, credibilidade e *enforcement*⁸. Nesse caso, a independência se refere ao grau de autonomia da instituição em relação ao poder executivo. Esta autonomia se expressa na forma de nomeação dos seus dirigentes, e da autonomia orçamentária e operacional da instituição. A tempestividade se refere à celeridade com que seus relatórios são produzidos. O pressuposto básico é que quando os relatórios das agências são produzidos com celeridade, a efetividade potencial de suas recomendações é elevada. Caso contrário, perdem efetividade e não produzem impactos. A credibilidade, por sua vez, refere-se a percepção por autores relevantes quanto à qualidade técnica e credibilidade institucional do órgão de auditoria. O *enforcement* das decisões se refere aos poderes legais que as instituições possuem quanto a fazer valer suas recomendações e decisões.

Segundo esta metodologia, as instituições de controle mais efetivas são as constantes dos seguintes países: Brasil, Chile, Costa Rica e Colômbia. Enquanto que, as instituições mais débeis, podem ser encontradas em países como Argentina, Peru, Equador.

⁸ Para detalhes da metodologia, conferir Santiso (2007).

Melo (2008), no entanto, ao analisar esses resultados, afirma que outras variáveis podem interferir no desempenho das instituições de controle. Ainda de acordo com o pesquisador, os dados também são reveladores de que há forte correlação entre níveis de corrupção em um país e qualidade institucional do controle externo. De sorte que, muito embora a causalidade não possa ser estabelecida com segurança, esta constatação sinaliza para possíveis efeitos dissuasivos da ação de instituições de controle sobre ilícitos cometidos por agentes públicos.

No âmbito dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, Melo, Pereira e Figueiredo (2009) buscam explicar o seu desempenho pela rotatividade das elites políticas que controlam os governos estaduais; pela volatilidade eleitoral dos eleitores; e por seus arranjos institucionais internos (incluindo, entre outros, as regras para o recrutamento dos conselheiros).

Para tanto, quatro classes de exercícios econométricos são aplicadas pelos autores: duas para estimar os determinantes do ativismo institucional de um Tribunal de Contas (ativismo geral e auto-iniciativa); uma para estimar os determinantes da escolha do governador ao nomear um conselheiro; e, finalmente, um teste para avaliar os determinantes da “propensão a rejeitar ou aprovar” um relatório de contas submetido por governadores, prefeitos ou legislaturas. As variáveis utilizadas são: (1) o número de auditorias realizadas pelo tribunal; (2) o número de unidades administrativas sob jurisdição; (3) o orçamento executado pelo tribunal em 2004; (4) o total de equipamentos; (5) o total de funcionários; (6) a idade do tribunal; (7) a presença de conselheiros oriundos das carreiras de auditor ou procurador de contas; (8) a presença do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (9) a volatilidade eleitoral no Estado; e (10) a rotatividade do governo estadual.

Os principais resultados apontados pela pesquisa são: (a) a rotatividade do governo estadual e a presença de conselheiros oriundos das carreiras de auditor ou procurador de contas melhoram o desempenho dos Tribunais de Contas subnacionais; (b) quanto maior a capacidade institucional do tribunal, mais ativo ele tende a ser; (c) a presença do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é crucial para sancionar os maus comportamentos dos políticos; e, por fim, (d) há uma correlação inversa entre os recursos disponíveis para os tribunais e sua propensão a infligir sanções aos políticos eleitos (MELO; PEREIRA e FIGUEIREDO, 2009).

Com base nesses resultados, Puccioni (2016) busca revisitar e discutir as variáveis utilizadas por Melo, Pereira e Figueiredo (2009) a fim de responder a seguinte questão de pesquisa: “*a estrutura dos Tribunais de Contas Brasileiros influencia a sua atividade de controle da Administração Pública?*”.

Para medir a capacidade institucional dos Tribunais de Contas, as seguintes variáveis são propostas e testadas pelo autor: (1) quantidade de funcionários do tribunal; (2) razão do total de servidores do quadro efetivo pelo total de funcionários do tribunal; (3) quantidade de Ministros Substitutos/Conselheiros Substitutos no tribunal; (4) existência de Ministro/Conselheiro advindo do quadro de Ministros Substitutos/Conselheiros Substitutos; (5) quantidade de Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas; (6) existência de Ministro/Conselheiro advindo do quadro de Procuradores de Contas; (7) orçamento empenhado em 2015 pelo tribunal.

Sendo que, para medir o desempenho dos Tribunais de Contas, o autor se utiliza das seguintes variáveis: (1) quantidade de processos julgados ou apreciados pelos Ministros/Conselheiros em 2015; (2) o valor das multas e débitos imputados em 2015 pelo tribunal; (3) o número de auditorias e inspeções realizadas em 2015 pelo tribunal; (4) a razão entre o número de pareceres prévios pela rejeição e o total de pareceres prévios emitidos em 2015.

Os principais resultados evidenciados pela pesquisa de Puccioni (2016) são: (a) quanto maior o percentual de servidores do quadro efetivo do Tribunal de Contas, maior é sua produtividade; (b) quanto maiores são o orçamento do tribunal e o seu número de funcionários, mais fiscalizações “*in loco*” são realizadas; (c) o orçamento e o número de funcionários de cada tribunal influenciam positivamente na sua propensão em imputar débitos e multas; e (d) quanto mais funcionários no tribunal, maior a propensão em rejeitar as contas de governo. Em outras palavras, a pesquisa confirmou que aspectos importantes da capacidade institucional dos Tribunais de Contas (como a quantidade de funcionários, o orçamento e o percentual de servidores do quadro efetivo) influenciam positivamente na sua performance.

Por outro lado, é possível notar que tanto o trabalho de Melo, Pereira e Figueiredo (2009), como o trabalho de Puccioni (2016) se concentram em avaliar o desempenho dos Tribunais de Contas subnacionais sem, contudo, analisar o efeito desta performance sobre o contexto em que se inserem, em especial, sobre a defesa da probidade administrativa, por exemplo. Restando prejudicada, portanto, a análise de sua efetividade.

Todavia, é importante lembrar que somente a avaliação da efetividade de uma instituição é que possibilita estabelecer uma relação de causalidade entre suas ações e seus respectivos resultados. Por isso, estudos acerca dos efeitos do desempenho dos Tribunais de Contas não podem ser desprezados.

Com efeito, Rocha *et al* (2014) oferecem uma importante contribuição nessa direção. Para tanto, objetivando analisar a relação entre a capacidade institucional dos 27 Tribunais de Contas Estaduais brasileiros e a corrupção, eles combinam estatística descritiva e multivariada para analisar um banco de dados elaborado a partir de Melo, Pereira e Figueiredo (2009) e Ferraz e Finan (2010)⁹. Em particular, os autores utilizam análise de componentes principais para estimar um indicador de capacidade institucional, a partir das seguintes variáveis: (1) o percentual do orçamento estadual, (2) a transparência orçamentária e (3) a antiguidade de cada tribunal. Empregam também um modelo linear de mínimos quadrados ordinários para estimar o efeito da capacidade institucional sobre incidência de corrupção – corrupção tratada por eles como os casos de improbidade administrativa¹⁰ detetados nos respectivos Estados.

De acordo com o referido desenho de pesquisa, os autores constataam que: (a) comparativamente, o Estado de São Paulo apresenta o Tribunal com maior capacidade institucional, enquanto o Estado de Mato Grosso do Sul apresenta o pior desempenho; (b) em média, quanto maior o orçamento do tribunal, menor é o seu nível de transparência e (c) quanto maior a capacidade institucional do tribunal, maior é a probabilidade de detectar casos de improbidade administrativa.

O trabalho de Rocha *et al* (2014), a exemplo dos trabalhos de Melo, Pereira e Figueiredo (2009) e de Puccioni (2016), reafirma a extrema relevância da capacidade institucional dos Tribunais de Contas para a efetividade de sua atuação. Porém, ele não elimina o *trade-off* demonstrado na Tabela 5 abaixo:

⁹ Para detalhes da metodologia, conferir Rocha *et al* (2014).

¹⁰ De acordo com Rocha *et al* (2014), a previsão legal dos atos de improbidade administrativa foi consubstanciada pela Lei nº 8.429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Sendo que o Art. 9º estabelece que: constitui ato de improbidade administrativa importando **enriquecimento ilícito** auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da Lei nº 8.429/1992; o Art. 10 estabelece que: constitui ato de improbidade administrativa que causa **lesão ao erário** qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da Lei nº 8.429/1992; o Art. 10-A determina que: constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para **conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário** contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003; e o Art. 11 assevera que: constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que **viola os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições**.

Tabela 5 – Trade-Off – Correlação Positiva: Capacidade Institucional TCs x Improbidade Administrativa

	Capacidade Institucional	Improbidade Administrativa	Efetividade	Trade-Off
Direção da Correlação	Positiva (Aumento da Capacid. Instit.) ↑	Positiva (Aumento da Improb. Adm.) ↑	Positiva (Maior Efetividade) ↑	Quanto maior a capacidade Institucional dos Tribunais de Contas, maior a influência sobre o controle da probidade administrativa, com um número maior de casos de improbidade sendo detectados, o que indica uma maior efetividade destes órgãos de controle
	Positiva (Aumento da Capacid. Instit.) ↑	Positiva (Aumento da Improb. Adm.) ↑	Negativa (Menor Efetividade) ↓	Apesar de uma maior capacidade institucional dos Tribunais de Contas, os casos de improbidade se elevam, revelando que a influência sobre o controle da probidade administrativa é menor, o que sinaliza uma menor efetividade destes órgãos de controle

Fonte: o autor.

Assim, resta saber: a correlação positiva entre capacidade institucional e corrupção evidencia que os Tribunais de Contas são efetivos em sua atuação e, por isso, há uma maior influência sobre o controle da probidade administrativa, com um número maior de casos de improbidade sendo detectados? Ou a correlação positiva entre capacidade institucional e corrupção revela que os Tribunais de Contas não são efetivos em sua atuação, pois os casos de improbidade são acentuados, por isso, evidenciando uma menor influência sobre o controle da probidade administrativa?

Não obstante, há que se registrar que a inclusão de novas variáveis à base do indicador de capacidade institucional dos Tribunais de Contas – proposto pelos autores – pode viabilizar uma análise mais robusta e abrangente de sua efetividade.

Diante disso, eis a questão: a capacidade institucional dos Tribunais de Contas é uma condições necessária para a sua maior efetividade? É possível analisar a efetividade dos Tribunais de Contas a partir da relação entre capacidade institucional e improbidade administrativa? Como eliminar o *trade-off* suscitado entre esta relação? Responder a estas questões é o objetivo desta pesquisa.

Consoante aqui demonstrado, muito embora a capacidade institucional dos Tribunais de Contas brasileiros seja utilizada como peça central na análise de sua efetividade, o foco dos estudos têm se concentrado no seu desempenho sem, contudo, avaliar os resultados desta performance. O trabalho de Rocha *et al* (2014), no entanto, apresenta uma significativa contribuição a esse respeito, ao analisar a relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas Estaduais brasileiros e os casos de improbidade administrativa (nominados por eles como casos de corrupção). Porém, a pesquisa se utiliza de dados do tipo *cross-section*¹¹, os quais não eliminam o *trade-off* suscitado sobre a correlação positiva obtida a partir da relação examinada.

Dessa forma, o objetivo desta tese é identificar, a partir de um conjunto de dados em painel, que fatores relativos à capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros influenciam o controle da probidade administrativa. Para tanto, um primeiro passo é buscar na literatura que trata da relação entre governança pública e *accountability*, argumentos que possam ajudar a explicar a efetividade dessas entidades de fiscalização a partir de sua capacidade institucional, cujas explanações serão declinadas no próximo capítulo.

¹¹ São dados extraídos em um determinado momento no tempo.

3 GOVERNANÇA PÚBLICA E *ACCOUNTABILITY*

Qual a contribuição da literatura sobre governança pública para a presente investigação científica? É possível estabelecer uma relação entre governança pública e *accountability*? Ao responder a estas questões identificam-se importantes contribuições que possam ajudar a explicar a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros a partir de sua capacidade institucional.

O resgate desta literatura busca evidenciar as principais questões, argumentos e variáveis enfatizadas que auxiliem no entendimento do estudo em apreço.

3.1 GOVERNANÇA: MODELO DE GESTÃO COM FOCO NA EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES

Segundo a *International Federation of Accountants* – IFAC (2013), governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

Governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. Entre as definições mais conhecidas e utilizadas estão as relacionadas à governança corporativa, pública e global.

A governança corporativa pode ser entendida como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (CADBURY, 1992; ABNT NBR ISO/IEC 38500, 2009). Refere-se ao conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações (SHLEIFER & VISHNY, 1997), mecanismos esses que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos (gestores e acionistas controladores) (LA-PORTA, 2000).

Por sua vez, a governança pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Ao passo que a governança global pode ser entendida como o conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos e processos, formais e informais, entre Estado, mercado, cidadãos e organizações, internas ou externas ao setor público, através dos quais os interesses

coletivos são articulados, direitos e deveres são estabelecidos e diferenças são mediadas (WEISS; THAKUR, 2010).

O tema governança tem sido abordado especialmente com o foco no setor privado, motivado pelos escândalos financeiros que abalaram a credibilidade das corporações no mercado de capitais internacional. Na metade da década de 80 do século XX, o mundo assistiu uma série de escândalos financeiros – todos relacionados a problemas de governança – dentre os quais é possível citar os seguintes casos: do *Barings* e do grupo editorial *Maxwell* na Inglaterra, das empresas de poupanças e empréstimos, da *Enron*, da *WorldCom* e outras nos Estados Unidos, a situação pré-falimentar de uma série de grandes bancos japoneses e, por último, a derrocada de um bom número de *chaebols* coreanos (MARTIN, SANTOS & DIAS FILHO, 2004; OLIVEIRA, 2015).

No Brasil, o tema governança ganhou importância a partir dos anos 1990, com as liquidações dos Bancos Nacional e Econômico e de todo o sistema bancário estatal comercial e de investimentos, além das inimagináveis falências do Mappin, da Mesbla, da Encol e da Transbrasil, entre outras (MARTIN, SANTOS & DIAS FILHO, 2004).

Esses problemas de governança tratavam, basicamente, da existência de um descasamento entre os interesses dos que administravam os recursos das empresas (os agentes) e daqueles que detinham a sua propriedade (os donos, ou acionistas), o que provocava, via de regra, perda de valor das empresas.

A partir daí diversos autores passaram a sustentar que a introdução de mecanismos de governança corporativa¹² nas companhias, além de garantir os interesses dos proprietários, também impulsionaria o desempenho das empresas, com reflexos favoráveis ao crescimento das economias dos países em que operam. Em outras palavras, a governança corporativa garantiria o fortalecimento das companhias, tornando-as mais efetivas.

A diretriz fundamental é que os recursos empresariais devem sempre ser empregados no interesse dos acionistas/proprietários. É para assegurar que essa diretriz seja cumprida que é criado na empresa, por exemplo, o Conselho de Administração (*board*), um órgão exclusivamente constituído para representar os acionistas/proprietários e que tem a obrigação legal de agir como um intermediário entre os investidores participantes da empresa e os gestores da organização (PRATT & ZECKHAUSER, 1984; JENSEN & MECKLING, 1999; VIVES, 2000).

O conselho é investido da ascendência e dos poderes de governança sobre os gestores da empresa, os quais, em sua essência, lhes permitem: (a) orientar sua ação, através da fixação da

¹² As bases conceituais da governança corporativa têm raízes no trabalho de Berle e Means (1932).

missão, objetivos e metas da companhia que, consubstanciando as expectativas dos acionistas/proprietários (e dos demais *stakeholders*), deverão nortear as estratégias e as operações empresariais; (b) fiscalizar se as aplicações que fazem dos recursos da empresa estão em sintonia com os interesses dos acionistas/prioritários, mediante o controle de suas decisões e ações em relação aos propósitos, objetivos e metas fixados; e (c) fixar os mecanismos, estruturas e incentivos, que compõem o sistema de controle de gestão e que devem direcionar o comportamento dos administradores para o cumprimento dos objetivos estipulados pelos acionistas/proprietários e assegurar que deles não se afastem “*por má-fé, negligência, cupidez ou simples incompetência*” (HELLWIG, 2000).

Sobre este último ponto, é bom que se diga que, em muitas empresas, os administradores, que já têm o poder de decidir e fazer, têm, também, paradoxalmente, o poder de informar sobre o que fazem, tanto para o Conselho como para os acionistas/proprietários. Como são eles que aplicam os recursos investidos na empresa e também os que produzem as informações relacionadas sobre suas decisões, podem se formar – conforme mencionado acima – substanciais assimetrias de informação favorecendo os administradores, [dentre eles, infelizmente, aqueles que foram tipificados por Hellwig (2000), conforme disposto no parágrafo anterior]. Esse risco, um dos maiores que cercam uma empresa e sua governança, é conhecido como o risco do agenciamento (HARRIS & TOWNSEND, 1981).

É, pois, da necessidade do equacionamento e da contenção do risco de agenciamento que decorrem as três fundamentais atribuições da governança corporativa, todas voltadas ao controle da gestão dos recursos mobilizados pela empresa e que devem ser aplicados para produzir valor para os acionistas/proprietários.

São elas: (1) assegurar que todas as obrigações legais e contratuais da empresa sejam atendidas e seus recursos sejam adequadamente conservados e empregados na missão empresarial, sem que ocorram carências de proteção, fraudes, abusos de poder ou desvios dos objetivos; (2) conforme dispõe a parábola bíblica dos dez talentos (MATHEUS 25:14-30), os recursos mobilizados pela empresa não existem apenas para serem preservados, portanto, é preciso assegurar que sejam aplicados de forma a gerar resultados para os acionistas/proprietários e que esses resultados estejam em conformidade com suas expectativas e sua percepção dos riscos do negócio; (3) por fim, é preciso assegurar que os administradores – que devem informar os acionistas sobre a custódia e o desempenho dos recursos investidos, conforme (1) e (2) acima, e que têm o poder de influenciar diretamente a produção de tais informações (coleta e tratamento dos dados, bem como o estabelecimento de métodos de mensuração e comunicação dos resultados da empresa) – não praticarão,

deliberadamente ou não, a omissão, a ocultação, a distorção ou o atraso da sua comunicação (MARTIN, SANTOS & DIAS FILHO, 2004).

Assim, a tarefa central da governança corporativa é implantar na empresa um conjunto de controles e incentivos para solucionar de forma integrada os problemas da custódia e do desempenho dos recursos nela investidos dentro de um ambiente de riscos, o que significa, inclusive, considerar que “*all business risks are also risks of poor management*” (JENSEN & MECKLING, 1999), ou seja, atentar para o risco de agenciamento e evitar que tais controles possam ser infectados pela manipulação deliberada ou incompetente das informações.

Portanto, é possível observar que a governança corporativa alicerça-se no intuito de mitigar os conflitos de agência. Esta relaciona-se à existência de mecanismos de incentivos e controles que transmitam segurança aos proprietários quanto ao retorno de seus investimentos e alcance dos objetivos organizacionais.

Essas práticas da gestão privada repercutiram favoravelmente em outros setores, contribuindo para a discussão do tema da governança no setor público. No entender de Kissler e Heidemann (2006), a repercussão do tema ocorreu devido às condições insatisfatórias dos modelos de gestão adotados até então, encaminhando a discussão para a efetividade na área pública.

Segundo Matias-Pereira (2010), os fundamentos da governança corporativa aplicada ao setor público – também chamada de governança pública – estão apoiados nos estudos desenvolvidos no âmbito da ciência política e da ciência econômica. A governança (*governance*), sob a ótica econômica, tem como foco o estudo das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios (WITHLEY, 1996). As pesquisas mais relevantes da governança sob a perspectiva econômica estão apoiadas na teoria de custos de transação (WILLIAMSON, 1975, 1985, 1991) e na teoria institucional (MEYER; ROWAN, 1992).

Ao passo que, na ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Nesse sentido, o enfoque da ciência política está orientado para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor (MATIAS-PEREIRA, 2009; 2010b).

De acordo com o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2011), a governança pública pode ser entendida como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa

governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público.

A governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Preocupa-se, por conseguinte, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012).

Destaque-se, contudo, que no setor público os problemas de agência e a consequente aplicação de mecanismos institucionais de governança corporativa – utilizados para lidar com estes – assumem dimensão bem mais ampla (FONTES FILHO, 2003). Embora no contexto público a propriedade, representada pelos cidadãos, sempre tenha estado separada da gestão, os problemas de agência ficaram mais evidentes desde a evolução do reconhecimento dos interesses fundamentais dos cidadãos, das formas de organização do Estado e da Administração Pública, e da complexidade de governar nas sociedades contemporâneas (CAVALCANTE, PETER & MACHADO, 2012). As diferentes características do problema de agência e as especificidades que os mecanismos de governança assumem, nos âmbitos privado e público, podem ser apresentados nos termos do Quadro 5 abaixo

Quadro 5 – Especificidades da Governança Corporativa nos Setores Privado e Público

	ASPECTOS	SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO
AGENTES	Principal	Acionista / Proprietário	Cidadãos
	Gestores	Executivos da Empresa	Governantes e Dirigentes Públicos
OBJETIVOS	Principal	Lucro, retorno de investimento, continuidade da empresa	Qualidade de vida e bem-estar social
	Gestores	Remuneração, reconhecimento	Permanência no poder, reconhecimento público
INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA	Incentivos	Benefícios financeiros associados aos resultados da gestão (participação nos lucros, bônus etc)	Funções gratificadas, prêmios por produtividade, gratificações de desempenho (de mensuração difícil devido à complexidade dos objetivos governamentais)

INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA	Monitoramento do Comportamento dos Gestores	Atuação do Conselho de Administração (representando os proprietários), com poder p/ nomear e demitir diretores e definir suas remunerações	<i>Accountability</i> vertical: controle exercido por meio de eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas (sem riscos de coerção), e cobertura regular pela mídia das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas
		Atuação de órgãos de controle: Conselho Fiscal, Auditoria Externa, Controle Interno e Auditoria Interna	<i>Accountability</i> horizontal: controle exercido por órgãos da própria administração para a supervisão, regulação, controle interno, auditoria interna e fiscalização, tais como: o Poder Legislativo, os Tribunais de Contas, o Ministério Público

Fonte: o autor.

De acordo com o Quadro 5, observa-se que, enquanto no setor privado os agentes envolvidos no conflito de interesses de que trata a Teoria da Agência são os acionistas/proprietários das empresas e os executivos (gestores), no setor público, esses agentes são menos personalizados, por envolver os cidadãos como um todo, na condição de “proprietários”, e, como gestores, os governantes e dirigentes públicos.

Quanto aos objetivos, estes também assumem maior complexidade no contexto público, comparativamente ao privado. Enquanto o proprietário privado busca maximizar a riqueza, o retorno do capital e a continuidade da empresa, o “proprietário” dos recursos públicos busca a melhoria da qualidade de vida, o bem-estar social e a maximização do valor dos serviços públicos, objetivos esses de grande complexidade e de difícil mensuração.

Em termos de instrumentos de governança, enquanto nas empresas privadas os incentivos são quantificáveis e associados aos resultados e aos objetivos, como, por exemplo, benefícios financeiros associados aos lucros, nas entidades públicas, a própria complexidade dos objetivos e da respectiva mensuração do alcance destes torna a utilização dos incentivos de custosa aplicação. Dessa forma, na governança pública, os mecanismos de monitoramento sobrepõem-se aos mecanismos de incentivos.

Quanto aos instrumentos de monitoramento da gestão, sua utilização envolve, nas empresas privadas, a atuação do Conselho de Administração, como representante do proprietário, balizando a atuação dos gestores, tanto na aplicação de medidas de incentivo quanto de punição pelo desempenho em razão dos resultados. O monitoramento envolve também, órgãos de controle, tanto externos à gestão (Conselho Fiscal e Auditoria Externa), como internos (Controle Interno e Auditoria Interna).

No caso do setor público, o monitoramento da gestão ocorre mediante a representação dos cidadãos, seja diretamente, por meio de grupos de controle social, ou indiretamente, pela

atuação política dos representantes eleitos e das instituições detentoras de competência constitucional ou legal para aprovar políticas públicas e fiscalizar a gestão dos recursos, funções essas atribuídas ao Poder Legislativo e aos Tribunais de Contas.

Ressalta-se que a implementação de mecanismos de monitoramento e de controle pressupõe a *accountability* pública, considerando os cidadãos sujeitos ativos, direta ou indiretamente, e, como agentes passivos, os gestores públicos. Desta forma, os cidadãos têm na *accountability* vertical (exercida pelo voto) e horizontal (exercida mediante informações de órgãos governamentais) importantes instrumentos de controle da gestão. A *accountability* é ancorada no controle externo e interno à Administração Pública, ao qual compete a produção e a disponibilização de informações transparentes e confiáveis para os cidadãos.

Por todo o exposto, é possível notar que, por um lado, a governança pública – inspirada nas disposições apregoadas pela governança corporativa – se constitui em um modelo de gestão com foco na efetividade das instituições e, por outro, o controle é tido como sua peça chave, na medida em que busca mitigar os riscos de agenciamento (Teoria da Agência).

Com efeito, a literatura aqui colacionada ainda aponta o controle como uma dimensão fundamental da governança, pois atua comprometido em contribuir para o alcance dos objetivos organizacionais, da conformidade legal, da confiabilidade das informações levadas à sociedade, da eficiência e da efetividade das instituições. Além de fornecer suporte à gestão e segurança aos cidadãos quanto aos resultados das políticas públicas, aumentando, assim, a transparência e a *accountability*, pilares da governança (CAVALCANTE, PETER & MACHADO, 2012; OLIVEIRA, 2015).

Para Faraco, Niwa e Vicentin (2016), o controle constitui importante instrumento de governança pública, encarado como mecanismo que possibilita à sociedade acompanhar e fiscalizar os atos públicos, atendendo aos princípios da Administração Pública e da gestão voltada para os cidadãos. Pode, além da essência fiscalizadora, permitir o uso de suas ferramentas para o aprimoramento da gestão e dos serviços públicos.

Muitos desses argumentos são de extrema relevância para compreender a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros. Contudo, exsurge um interessante questionamento: como a literatura aborda o tema da implementação da governança pública junto aos Estados? A resposta a esta questão não é simples, todavia, a literatura a seguir declinada sinaliza para uma direção, qual seja: o fortalecimento da capacidade institucional do Estado. Para tanto, a próxima seção se dedica a abordar esse assunto.

3.2 CAPACIDADE INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Governança pode ser entendida como o exercício de autoridade, controle, gerenciamento e poder de gestão, é *“A maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando seu desenvolvimento”* (THE WORLD BANK, 1992, p. 33). Esta dimensão implica a capacidade do Estado de orientar-se em direção ao cumprimento de sua finalidade e competências institucionais, de forma a gerar valor para a sociedade e atuar em conformidade com os parâmetros constitucionais e legais impostos à Administração Pública.

A formulação e a implementação de políticas públicas, em qualquer esfera de governo, requer o entendimento da realidade, a identificação das causas críticas e as formulações sobre produtos e resultados que permitam a otimização do uso dos recursos públicos escassos disponíveis. Nesse sentido, a governança está relacionada com a capacidade e as condições internas ao Estado, para exercício de suas competências e alcance de seus objetivos. Diz respeito aos recursos técnicos, tecnológicos, de infraestrutura, de pessoal, entre outros de que dispõem as estruturas governamentais para formular, planejar e implantar as políticas públicas, assim como acompanhar, avaliar e fiscalizar a sua execução e resultados obtidos (MPOG, 2014).

Contudo, um dos grandes desafios a ser enfrentado pelo Estado, ao implementar mecanismos de governança pública em sua gestão, concentra-se na relação de poder entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor. A literatura oferece muitas definições para essa questão, mas todas começam pelo problema de assegurar uma implementação coerente em contextos políticos caracterizados pela fragmentação institucional e pela multiplicidade de interesses influenciados pelas decisões. Alguns analistas, inclusive, introduziram metáforas como “constelação de atores” ou “redes políticas” para representar a dimensão pluralista dos processos políticos e a interdependência entre os atores (MORATA, 2002).

As representações que emergem da literatura estão subjacentes a contextos políticos onde a autoridade se dispersa entre vários níveis de governo e entre atores sociais, e onde se verificam grandes variações setoriais nos padrões de interação. Em muitas áreas das decisões políticas e da implementação, as ações já não são adotadas por uma única autoridade (central) de forma a dar uma resposta global às necessidades sociais. Assim, o principal problema para implementação da governança pública nasce da necessidade de operar por meio de redes de

atores para construir coligações e acordos cooperativos, no sentido de ultrapassar os problemas, com o objetivo de se obter uma melhor efetividade do Estado.

Nesse enfoque se insere a capacidade institucional, que se refere aos fatores (condições) essenciais que apoiam os atores públicos de forma a responder aos riscos e oportunidades inerentes ao processo de implementação da governança pública, desenvolvendo-se em contextos complexos e que pode ajudar a promover e gerir acordos cooperativos para a resolução de problemas. Esses fatores essenciais representam um conjunto de características das organizações públicas relacionadas ao seu desempenho. O conceito “capacitação” ou “capacidade” diz respeito à atenção dada ao desenvolvimento de estratégias e competências para maximizar a efetividade das instituições.

Para Francis Fukuyama (2005), a capacidade institucional de um Estado é fundamental para que ele possa funcionar de forma plena. Em seu livro *Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI*, Fukuyama afirma que o fracasso do Estado está estreitamente conectado à governança – que, para ele, se refere à capacidade de as instituições prestarem serviços à população, implementarem políticas públicas efetivas, além de criarem leis e um aparato capaz de fazer com que elas sejam cumpridas. O foco, neste caso, não repousa nos objetivos do governo em si, mas no desempenho de suas instituições. Com efeito, a autor divide a capacidade institucional de um Estado em quatro componentes. O primeiro, projeto e gerenciamento organizacionais, corresponde aos conhecimentos na área da Administração Pública, no gerenciamento de organizações estatais. Esse componente é bastante técnico, uma vez que os agentes dependem de treino para desempenhar funções administrativas (ALVES *et al*, 2016).

O segundo componente é o projeto do sistema político. Ele não está ligado aos órgãos específicos do Estado, mas ao desenho institucional como um todo. O foco repousa em identificar que instituições produzem maior crescimento econômico. Fukuyama (2013b) também argumenta que o desenvolvimento político precisa acompanhar o desenvolvimento econômico, de modo a permitir que a ordem política seja mantida. Adicionalmente, alguns autores (NORRIS, 2008, LIJPHART, 2003) defendem que a solução para esse dilema é a adoção de um sistema político do tipo *power-sharing*¹³.

O terceiro, base de legitimação, diz respeito ao apoio da sociedade em relação ao desenho institucional vigente. Apesar de haver um debate amplo sobre legitimidade e regimes, muitos

¹³ É uma forma de governo que garante representação aos diversos grupos que compõem um país profundamente dividido ou diverso (O’LEARY, 2005).

autores defendem que a boa Administração Pública – a longo prazo – necessita da democracia para se sustentar (ROTBERG, 2002; MALEK, 2006).

O quarto, e último componente, são os fatores culturais e estruturais. Fukuyama (2005) argumenta que o desenho formal das instituições é afetado pela cultura e pelos valores da sociedade. Em outras palavras, determinados países – como os tigres asiáticos, por exemplo – sempre tiveram uma organização bastante burocrática e uma sociedade muito disciplinada, o que os favoreceu em termos de qualidade institucional. Os países latinos não apresentam o mesmo desempenho institucional e parte disso pode ser atribuído aos valores culturais dessas sociedades.

Rotberg (2002a) também evidencia a importância da capacidade institucional para o Estado ao argumentar que o seu nível de fracasso é gradativo e se dá a partir do seu definhamento como provedor de bens políticos à população. De acordo com o autor, esses bens políticos estão dispostos de forma hierárquica, na qual a segurança é considerada a mais importante. Além da segurança, ele também destaca a livre participação dos cidadãos no processo político, o respeito às instituições, a infraestrutura e a provisão de serviços básicos.

Weaver e Rockman (1993), por sua vez, ao debaterem a relação entre instituições políticas e desempenho governamental na obra *Do Institutions Matter?*, afirmam que um Estado com bom desempenho tende a ser aquele que possui grande competência para lidar com problemas à medida que eles surgem – eles chamam essa *expertise* de capacidade institucional. O argumento sobre capacidade institucional envolve a necessidade de verificação da melhor combinação entre políticas necessárias e instituições que ofereçam maior oportunidade e menores riscos aos seus efeitos (SILVA *et al*, 2015).

As dez capacidades decisórias elencadas pelos autores como fundamentais para que um Estado obtenha performance efetiva são definidas como: (1) capacidade de definir e sustentar prioridades, ou seja, conseguir que suas prioridades não sejam derrotadas em meio às diversas demandas; (2) alocar recursos para locais onde sejam mais eficazes; (3) capacidade de inovar, ou seja, trocar política quando esta venha a falhar; (4) coordenar objetivos conflitantes, fazendo com que sejam mais coerentes; (5) capacidade de impor perdas a grupos poderosos; (6) ser responsivo às vontades do eleitorado, mesmo quando este não esteja organizado ou não tenha preferências bem definidas; (7) garantir a implementação das políticas adotadas e (8) garantir sua estabilidade para que tenham tempo para surtir resultados; (9) firmar e manter compromissos internacionais, mesmo quando haja choques com a política interna, em prol do desenvolvimento e, por fim, (10) administrar as clivagens políticas para que essas não levem o Estado a uma guerra civil.

De acordo com Silva *et al* (2015), Weaver e Rockman postulam um modelo onde os resultados das políticas são afetados pelos constrangimentos causados pelas instituições e, também, pelas oportunidades que elas, junto aos sistemas políticos, criam no que diz respeito à tomada de decisão – mesmo que seja impossível que países possuam todas essas capacidades ao mesmo tempo. Em outras palavras, o modelo sustentado pelos autores sugere que determinadas ações pleiteadas pelos Estados são mais efetivas se associadas a um arranjo específico de instituições que, ao afetar o processo decisório, traga resultados satisfatórios. Um exemplo trazido no segundo capítulo da obra ilustra de forma elucidativa como o modelo funciona. Feigenbaum, Samuels e Weaver trazem à tona a discussão sobre como as capacidades de inovação, implementação e coordenação de objetivos podem influenciar na política energética de França, Estados Unidos, Alemanha e Canadá¹⁴.

Weaver e Rockman (1993) chegam à conclusão de que dinâmicas distintas nos diversos sistemas produzem resultados distintos, como, por exemplo, o federalismo traz um problema de coordenação entre os entes subnacionais e o governo Federal, o que acaba por produzir resultados distintos.

Nesse contexto, Silva *et al* (2015), argumentam que a capacidade institucional do Estado também influencia, mesmo que de forma indireta [como explanada por Weaver e Rockman], o desenvolvimento econômico dos países. Com efeito, eles testam a hipótese de que a capacidade institucional exerce um efeito positivo sobre o desenvolvimento econômico. Para este intento, combinam estatística descritiva para observar as características das variáveis dependente e independente, análise de componentes principais para a criação do Índice de Capacidade Institucional (ICI), análise de *cluster* para classificar os países de acordo com o nível de suas capacidades e análise espacial para observar o comportamento dessas variáveis no espaço – se países com alta capacidade têm vizinhos semelhantes a ele. Por fim, utilizam um modelo de regressão linear para estimar o efeito da capacidade institucional sobre o desenvolvimento econômico, tendo como *proxy* o PIB *per capita* (US\$) a preços constantes. Os principais resultados confirmam a hipótese da pesquisa, isto é, quanto maior a capacidade institucional de um país, maior será seu desempenho econômico.

Nesse sentido, o fortalecimento da capacidade institucional do Estado se revela como uma condição necessária para a adequada implementação de mecanismos de governança pública, com vistas a sua maior efetividade.

¹⁴ FEIGENBAUM, Harvey; SAMUELS, Richard; WEAVER, R. Kent. Innovation, coordination, and implementation in energy policy. In: R. K. Weaver & B. A. Rockman. (eds.) *Do Institutions Matter?* Washington, DC: The Brookings Institution, 1993.

Não obstante, a falta de capacidade institucional do Estado para o desempenho de suas funções básicas é indicado pela literatura como o principal motivo para o seu fracasso (ALVES *et al*, 2016). Segundo Yoo (2011), o fim da Guerra Fria marcou o surgimento de mais de duas dúzias de novos Estados – alguns deles com sérias dificuldades de se autogovernarem como unidades independentes. Outro conjunto de Estados fracassados está conectado à proliferação de países que eram considerados consequência do legado colonialista (COTTON, 2007). Na sua maioria, localizam-se nos continentes africano e asiático e também apresentam dificuldades na autogestão (YOO, 2011). Malek (2006, p. 03) argumenta que esses Estados estavam “*baseados em estruturas feudais, de clãs ou de famílias em vez de instituições autossustentáveis de Estado*”.

Com efeito, a capacidade institucional dos Estados veio a ganhar maior visibilidade a partir dos atentados terroristas às torres gêmeas do *World Trade Center*, em 11 de setembro de 2001, em que a preocupação mundial com os Estados fracassados tomou enorme proporção (ROTBURG, 2002b). A associação entre terrorismo e Estados fracassados se dá pela falta de segurança que eles apresentam: as fronteiras são frágeis, facilitando a infiltração não apenas dos grupos terroristas, mas de facções criminosas. A segurança interna também é frágil, uma vez que não há aparato policial eficiente para proteger os próprios cidadãos (ROTBURG, 2002a).

Os Estados com nenhuma [ou quase nenhuma] capacidade institucional e, portanto, fracassados, são também foco de outros problemas que vão além da questão da segurança, como por exemplo: a pobreza, a proliferação de doenças como a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) [que é amplamente presente em países africanos, especialmente naqueles ao sul do Saara], o tráfico de drogas e a criminalidade [que vem crescendo bastante em países entre o centro e o oeste da África], a emigração em massa, além de conflitos internos ou até mesmo guerras civis, que desestruturam países [como é o caso do Afeganistão, por exemplo]. Ademais disso, outro aspecto igualmente importante levanta a questão da baixa qualidade de vida dessas populações no que tange aos direitos humanos.

Segundo Fukuyama (2005, p. 156), estes Estados fracos “*tem representado ameaças à ordem internacional porque constituem a fonte de conflitos e de graves abusos de direitos humanos e porque se transformaram em locais de procriação de uma nova espécie de terrorismo que pode alcançar o mundo desenvolvido*”. Diante disso, o fortalecimento da capacidade institucional destes Estados se tornou vital para o segurança internacional.

Sob esta perspectiva, organismos internacionais de financiamento [principalmente o Banco Mundial] têm difundido o conceito de governança mundo afora, exigindo a sua

aplicação no âmbito dos Estados que se qualifiquem ao recebimento de seus recursos financeiros. Para tanto, estas instituições multilaterais vem implantando programas de aprimoramento da capacidade institucional destes Estados, com vistas a transferir o conhecimento sobre a efetividade das instituições dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, levando-se em consideração as capacidades locais existentes (FERNANDES, 2016).

Fukuyama (2005), no entanto, adverte para que haja cautela no financiamento e na transferência de capacidade institucional aos Estados fracassados, sob pena de eliminar de vez as fracas capacidades estatais destes países, em vez de complementá-las. Para tanto, o autor enumera três aspectos distintos, ou fases, para o fortalecimento da capacidade institucional dos Estados. O primeiro diz respeito ao que veio a ser chamado de reconstrução pós-conflito e se aplica a países que saem de conflitos violentos, como o Afeganistão, a Somália e o Kosovo, onde a autoridade do Estado ruiu completamente e precisou ser reconstruída a partir do Zero. Aqui, o papel das potências estrangeiras está na provisão a curto prazo de estabilidade, por meio de infusões de forças de segurança, policiamento, ajuda humanitária e assistência técnica para a restauração dos sistemas de eletricidade, água, bancário e assim por diante.

Se o Estado destruído tem a sorte de alcançar um pouco de estabilidade com a ajuda internacional, entra em cena a segunda fase. Aqui, o principal objetivo é a criação de instituições estatais autossustentadas que possam sobreviver à retirada da intervenção externa. Esta fase é muito mais difícil de se atingir do que a primeira, mas é crítica para que as potências estrangeiras possam fazer uma retirada elegante do país em questão. Ainda de acordo com Fukuyama (2005), o terceiro aspecto coincide, em parte, com o segundo. Na medida em que ele está ligado ao fortalecimento de Estados fracos, onde a autoridade existe de forma razoavelmente estável, mas não consegue executar determinadas funções, como a proteção dos direitos de propriedade ou a provisão do ensino básico.

Mas, quais seriam estas instituições estatais a serem criadas/fortalecidas capazes de assegurar a efetividade destes Estados fracassados? De acordo com O'Donnell (1998), o ato de prestar contas é uma forma de transparência que promove a participação dos cidadãos. Para ele, uma população bem informada resulta numa participação maior nas políticas públicas, a partir de sua fiscalização, bem como da possibilidade de articulação das demandas e da formulação de denúncias de atos irregulares praticados por autoridades públicas. Nesse sentido, o fortalecimento da capacidade institucional das instituições de controle ganha dimensão fundamental na busca pela efetividade do Estado.

Com efeito, Migliorisi & Wescott (2011) afirmam que, nas últimas duas décadas, os organismos internacionais de financiamento tem procurado cada vez mais apoiar tais instituições, como parte de seus esforços para fortalecer a governança dos países em desenvolvimento. De acordo com os autores, a estratégia de apoiar as instituições de controle se baseia em esforços para fortalecer a governança em nível nacional, como parte de um empenho maior para reduzir a pobreza, alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio¹⁵ (ODMs) e promover o crescimento econômico.

Há, pelo menos, dois resultados finais que os países doadores e as instituições financeiras internacionais buscam por meio do aprimoramento da *accountability* nos países em desenvolvimento. Primeiro, a *accountability* é vista como ótima em si mesma. Mais ainda, é vista como um direito humano. Gloppen *et al* (2003) destacam que, do ponto de vista dos direitos humanos, a *accountability* está diretamente relacionada com a Teoria da Agência, na medida em que atua na relação entre o detentor de um direito, de uma reivindicação legítima (principal) e às autoridades ou instituições responsáveis por garantir ou respeitar esse direito (agentes). Para Amartya Sen (1999), o desenvolvimento é “*the process of expanding the real freedoms that people enjoy*”. De acordo com Sen, capacidades como uma maior *accountability* são elementos “constitutivos” do desenvolvimento, e a pobreza é a privação dessas capacidades.

Segundo, espera-se que uma maior *accountability* leve a melhores resultados de desenvolvimento em termos de redução da pobreza, desenvolvimento sustentável e progresso em direção aos ODMs (O’NEIL *et al*, 2007). Na opinião de muitos doadores, conforme resumido por DfID (2008), “*poverty persists in large part because poor people are disempowered and unable to hold others to account. The information and mechanisms to claim their rights and seek redress are weak*”.

Essa noção é melhor explorada no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2004 (WORLD BANK, 2004), que destacou quatro razões pelas quais os recursos públicos não alcançam os resultados desejados, quais sejam: (i) má alocação de recursos; (ii) recursos que não atingem seu destino pretendido (iii) fraco desempenho dos provedores de serviços públicos; e (iv) falta de conscientização ou capacidade de os beneficiários se valerem dos serviços públicos. Segundo Migliorisi & Wescott (2011), para que haja uma melhora na

¹⁵ São OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO: ODM 1 – Erradicar a extrema pobreza e a fome; ODM 2 – Atingir o ensino básico universal; ODM 3 – Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; ODM 4 – Reduzir a mortalidade na infância; ODM 5 – Melhorar a saúde materna; ODM 6 – Combater o HIV/aids, a malária e outras doenças; ODM 7 – Garantir a sustentabilidade ambiental; ODM 8 – Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento (para mais informações ver: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>).

prestação de serviços públicos, três tipos de relação de *accountability* são importantes: “*contracts between the policy maker and the service provider, client power between the citizen and service provider, and voice relationships between the citizen and the policy maker*”.

Dentre as várias instituições dedicadas a promoção da *accountability*, os financiadores internacionais demonstram grande preferência por trabalhar com as Instituições Superiores de Controle¹⁶ (ISC), por quatro razões principais: (i) quase todos os países, não importa o quão fraco seja o seu sistema de governança, tem uma ISC; (ii) existem padrões internacionais para suas operações (definidos pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, em inglês); (iii) cada ISC tem o poder de analisar as questões de governança em todo o setor público; e (iv) cada ISC, em regra, é comprometida naturalmente com o fortalecimento da *accountability*.

De acordo com van Zyl, Ramkumar e de Renzio (2009), as Instituições Superiores de Controle enfrentam quatro desafios comuns: (1) Institucional: muitas vezes, a ISC não tem capacidade para cumprir suas funções. Elas são subfinanciadas e com falta de pessoal (pouco qualificados e limitados por mandatos muito restritos); (2) Técnico: o desenvolvimento tecnológico, com o crescimento da tecnologia da informação e transações eletrônicas, representa um desafio e uma oportunidade para as ISCs. A natureza digital de muitos registros impõe novas maneiras de trabalhar. Além disso, também pode haver uma atualização tecnológica significativa que muitas vezes não pode ser feita devido a limitações orçamentárias; (3) Política: as ISCs precisam proteger sua independência e impor suas recomendações ao executivo. Muitas ISCs estão expostas a influência política indevida através da nomeação e destituição do seu chefe-executivo ou através de cortes orçamentários; (4) Comunicação: Os parlamentos e a sociedade, muitas vezes, não compreendem o conteúdo dos Relatórios de Auditoria. A linguagem muitas vezes pode ser muito técnica. Como ambos são necessários para assegurar que os resultados e recomendações da ISC produzam resultados concretos, há uma necessidade de melhorar as suas habilidades de comunicação.

Uma avaliação recente das Instituições Superiores de Controle em oito países do sul da Ásia concluiu que nenhuma delas tinha o grau de independência prescrito pela INTOSAI, embora todas sejam membros. Em muitos países, a legislação que apoia a instituição de controle é datada. A maioria não consegue cumprir totalmente os padrões internacionais de

¹⁶ Denominação utilizada pelo Banco Mundial para se referir as instituições referentes aos três sistemas de controle existentes no plano internacional: sistema Napoleônico (Tribunais de Contas), sistema *Westminster* (Controladorias) e sistema *Board System* (Conselhos de Contas).

auditoria, não possui habilidades em auditoria forense e está atrasada em relação às contrapartidas governamentais em uso de tecnologia (WORLD BANK, 2010).

Os desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento estão intimamente ligados ao modelo das Instituições Superiores de Controle que adotaram (VAN ZYL, RAMKUMAR, DE RENZIO, 2009). Os países que adotaram o Modelo de *Westminster* precisam considerar que o trabalho de suas ISCs está intrinsecamente ligado ao sistema de prestação de contas parlamentar, conforme as ISCs reportam ao parlamento. O principal desafio é que a legislatura precisa ser forte e possuir a habilidade de responsabilizar o poder executivo.

Nos países que adotaram o Modelo Napoleônico, as ISCs fazem parte do judiciário e são independentes dos poderes executivo e legislativo. Elas podem sancionar diretamente os funcionários públicos. O principal desafio é que essas ISCs podem ser muito formais e não adequadas para auditorias de desempenho que enfocam a eficácia e o impacto do gasto público (efetividade). A importância dos parlamentos é, portanto, reduzida. Desafios de comunicação são frequentemente mais importantes, pois as ISCs precisam produzir resultados que possam ser compreendidos pelo público em geral.

Diante disso, as entidades multilaterais de financiamento buscam apoiar as ISCs sob a forma de programas de assistência técnica, por meio dos quais uma combinação de perícia externa, treinamento, capacitação e equipamento necessário são fornecidos para auxiliar as ISCs a desempenhar suas funções com maior efetividade de modo a conferir, por exemplo, que esse suporte as ajude a aumentar o número de auditorias que realizam ou a mudar o foco da verificação da conformidade para a avaliação do desempenho (MIGLIORISI & WESCOTT, 2011).

Podem os argumentos até aqui discutidos serem aplicados aos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros? A resposta a essa questão sinaliza para o aproveitamento das principais contribuições sobre governança e capacidade institucional, conforme será explanado na próxima seção.

3.3 A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS COMO CONDIÇÃO NECESSÁRIA PARA SUA MAIOR EFETIVIDADE

Explicar a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros se revela uma tarefa desafiadora. Muito embora o sistema Napoleônico de controle não seja restrito apenas ao Brasil – visto que o modelo de Tribunais de Contas se aplica a vários países da América Latina e Europa Continental (SPECK, 2000; STAPENHURST & TITSWORTH, 2001),

pouco se sabe sobre seu desempenho e efetividade (SPECK, 2000; FIGUEIREDO, 2007; TEIXEIRA & ALVES, 2011).

Com efeito, Speck (2000) afirma que as sugestões para medir a efetividade dos Tribunais de Contas estão relacionadas ao cálculo da economia resultante de suas atividades, englobando três possibilidades, quais sejam: os ganhos por antecipação, por economia imediata ou a longo prazo.

Contudo, segundo o autor, essa forma de avaliação dos resultados dos Tribunais de Contas é questionável. Porque ela é, ao mesmo tempo, estreita e ampla demais. Estreita porque não leva em conta os ganhos que vão além do caso individual corrigido, ao eliminar-se erros sistêmicos. Ademais disso, a economia alcançada com o cancelamento de um contrato sem licitação em andamento somente poderá ser calculada em termos monetários, caso as ofertas realizadas nessas condições possam ser comparadas com ofertas reais, por ocasião da licitação. Não obstante, outro caso mais difícil é a economia conseguida com a correção de um regulamento de contratação, que “poderá” atingir todos os contratos a serem estimados no futuro. Esses efeitos a longo prazo são praticamente impossíveis de serem estimados em termos econômicos.

Nesse sentido, trabalhos sobre governança pública e capacidade institucional trazem grandes contribuições e *insights* importantes para pensar a efetividade dos Tribunais de Contas. Afinal, as análises sobre a governança pública evidenciam que esta se constitui em um modelo de gestão com foco na efetividade das instituições, onde o controle é tido como sua peça chave, na medida em que busca mitigar os riscos de agenciamento. Ao passo que o fortalecimento da capacidade institucional do Estado se revela como uma condição necessária para a adequada implementação de mecanismos de governança pública, com vistas a sua maior efetividade.

Tanto que a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o Governo Federal percebeu que precisaria montar uma estrutura para fiscalizar o cumprimento desse novo marco regulatório. Chegou-se até a discutir sobre a contratação de auditorias independentes mas, questionou-se o porquê de gastar dinheiro com empresas privadas se já existiam estruturas públicas específicas para o controle das contas públicas governamentais. A partir de então, o Governo Federal passou a considerar os Tribunais de Contas subnacionais como uma peça imprescindível para o sucesso da LRF, confiando a esses órgãos a responsabilidade de garantir a fiel observância de todos os impositivos da Lei pelos gestores públicos (MORAES, 2006).

Todavia, observou-se que a capacidade institucional dos Tribunais de Contas precisaria ser reforçada em diversos aspectos: primeiro tecnologicamente, criando sistemas informatizados para recebimento de informações por parte dos estados e municípios. Segundo, em termos de capacitação dos funcionários que precisariam de treinamento para saber lidar com esse novo marco regulatório. E terceiro, em termos de integração técnica e política, pois era necessária uma padronização dos procedimentos e conceitos aplicados para que a Lei fosse implementada de forma uniforme. Foi a partir desse quadro de grandes deficiências na estrutura dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros que surgiu o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX (MORAES, 2006).

O principal escopo do programa consistia em *“fortalecer o sistema de controle externo como instrumento da cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal”*. Para tanto, em 14 de setembro de 2005 foi assinado o Contrato de Empréstimo nº 1628/OC-BR entre o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para apoiar o referido Programa (MPOG, 2015). Este contrato teve a sua execução finalizada em 14 de setembro de 2013. Dentro dos US\$ 64,4 milhões previstos em contrato, 78,88% foram utilizados, ou seja, US\$ 50,8 milhões – sendo US\$ 27,5 milhões da fonte BID (equivalente a 71,24% do montante contratado junto ao banco – US\$ 38,6 milhões) e mais US\$ 23,3 milhões em contrapartida (equivalente a 90,31% do ofertado – US\$ 25,8 milhões) (MPOG, 2013).

Assim, é possível concluir que, de fato, o fortalecimento da capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros é uma condição necessária para sua maior efetividade. Entretanto, como os trabalhos específicos sobre essas instituições de controle vem incorporando essas discussões sobre a sua efetividade? Melo, Pereira e Figueiredo (2009) buscam explicar o seu desempenho pela rotatividade das elites políticas que controlam os governos estaduais; pela volatilidade eleitoral dos eleitores; e por seus arranjos institucionais internos (incluindo, entre outros, as regras para o recrutamento dos conselheiros).

Os principais resultados apontados pela pesquisa são: (a) a rotatividade do governo estadual e a presença de conselheiros oriundos das carreiras de auditor ou procurador de contas melhoram o desempenho dos Tribunais de Contas subnacionais; (b) quanto maior a capacidade institucional do tribunal, mais ativo ele tende a ser; (c) a presença do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é crucial para sancionar os maus comportamentos dos políticos; e, por fim, (d) há uma correlação inversa entre os recursos disponíveis para os

tribunais e sua propensão a infligir sanções aos políticos eleitos (MELO; PEREIRA e FIGUEIREDO, 2009).

Com base nesses resultados, Puccioni (2016) busca revisitar e discutir as variáveis utilizadas por Melo, Pereira e Figueiredo (2009) a fim de responder a seguinte questão de pesquisa: “*a estrutura dos Tribunais de Contas Brasileiros influencia a sua atividade de controle da Administração Pública?*”.

Os principais resultados evidenciados pela pesquisa de Puccioni (2016) são: (a) quanto maior o percentual de servidores do quadro efetivo do Tribunal de Contas, maior é sua produtividade; (b) quanto maiores são o orçamento do tribunal e o seu número de funcionários, mais fiscalizações “*in loco*” são realizadas; (c) o orçamento e o número de funcionários de cada tribunal influenciam positivamente na sua propensão em imputar débitos e multas; e (d) quanto mais funcionários no tribunal, maior a propensão em rejeitar as contas de governo. Em outras palavras, a pesquisa confirmou que aspectos importantes da capacidade institucional dos Tribunais de Contas (como a quantidade de funcionários, o orçamento e o percentual de servidores do quadro efetivo) influenciam positivamente na sua performance.

Tanto o trabalho de Melo, Pereira e Figueiredo (2009), como o trabalho de Puccioni (2016) se concentram em avaliar o desempenho dos Tribunais de Contas subnacionais sem, contudo, analisar o efeito desta performance sobre o contexto em que se inserem, em especial, sobre a defesa da probidade administrativa, por exemplo. Restando prejudicada, portanto, a análise de sua efetividade.

Por outro lado, Rocha *et al* (2014) oferecem uma importante contribuição nessa direção. Para tanto, objetivando analisar a relação entre a capacidade institucional dos 27 Tribunais de Contas Estaduais brasileiros e a corrupção, eles combinam estatística descritiva e multivariada para analisar um banco de dados elaborado a partir de Melo, Pereira e Figueiredo (2009) e Ferraz e Finan (2010). Em particular, os autores utilizam análise de componentes principais para estimar um indicador de capacidade institucional, a partir das seguintes variáveis: (1) o percentual do orçamento estadual, (2) a transparência orçamentária e (3) a antiguidade de cada tribunal. Empregam também um modelo linear de mínimos quadrados ordinários para estimar o efeito da capacidade institucional sobre incidência de corrupção – corrupção tratada por eles como os casos de improbidade administrativa detetados nos respectivos Estados.

De acordo com o referido desenho de pesquisa, os autores constatam que: (a) comparativamente, o Estado de São Paulo apresenta o Tribunal com maior capacidade institucional, enquanto o Estado de Mato Grosso do Sul apresenta o pior desempenho; (b) em

média, quanto maior o orçamento do tribunal, menor é o seu nível de transparência e (c) quanto maior a capacidade institucional do tribunal, maior é a probabilidade de detectar casos de improbidade administrativa.

Com base nessas contribuições da literatura sobre governança pública e capacidade institucional, bem como da literatura incipiente sobre o desempenho dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, busca-se aqui explicar a sua efetividade. O próximo capítulo se detém a mobilizar a literatura aqui apresentada para construção de um modelo de análise da efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros a partir de sua capacidade institucional. Na sequência, identificam-se que fatores relativos à capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros influenciam o controle da probidade administrativa. Momento em que se analisa o comportamento desta relação no curto e no longo prazo.

4 A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS BRASILEIROS E A INFLUÊNCIA NO CONTROLE DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Que fatores relativos à capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros influenciam o controle da probidade administrativa? Este capítulo tem por objetivo inicial apresentar o modelo teórico para explicar a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros. Busca-se aqui apresentar o fundamento comportamental das hipóteses a serem testadas empiricamente mais adiante. Nesse sentido, adota-se a abordagem da *accountability* horizontal, identificando-se como objetivo dos Tribunais de Contas dispor de capacidade para realizar ações efetivas de controle da Administração Pública.

A partir dessa abordagem, a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros é analisada com base na relação entre a sua capacidade institucional e a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados. Dois momentos são estabelecidos: avalia-se o comportamento desta relação no curto e no longo prazo. A efetividade dos Tribunais de Contas é identificada como resultado dessa relação. Com base nesta linha de raciocínio, apresenta-se a hipótese empírica derivada do modelo.

Depois disso, norteando-se pelo modelo teórico proposto, expõe-se a estrutura destes órgãos de controle, com foco em seus indicadores de capacidade institucional e em sua atuação em defesa da probidade administrativa. Finalmente, identificam-se que fatores relativos à capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros influenciam o controle da probidade administrativa.

4.1 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E EFETIVIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O ponto de partida para a análise da efetividade dos Tribunais de Contas é explicitar, da forma mais clara possível, os argumentos subjacentes sobre porque a sua capacidade institucional é uma condição necessária para sua maior efetividade. O modelo aqui elaborado tem por base o fato de que os Tribunais de Contas visam dispor de capacidade para realizar ações efetivas de controle da Administração Pública (O'DONNELL, 1998). Esse argumento é relevante na medida em que permite a previsão da atuação destes órgãos de controle.

É bem verdade que, para alguns autores, os mecanismos de *accountability* horizontal não exercem mudanças significativas sobre o exercício da *accountability* vertical (MORENO,

CRISP & SHUGART, 2003), ou ainda, que em sistemas presidencialistas, o controle externo se revela um tanto quanto ineficaz, devido a concentração de poder legislativo no Executivo (FIGUEIREDO, 2001; LEMOS, 2005). O que, obviamente, corrobora com as severas críticas que os Tribunais de Contas subnacionais brasileiros recebem quanto ao não-desempenho de seu papel como guardiões-mor dos recursos públicos (SPECK, 2000; ARANTES, ABRUCIO e TEIXEIRA, 2005). Colocando sob suspeita, por certo, a abordagem aqui adotada.

Por outro lado, ao assumir o princípio da *accountability* no presente trabalho, apenas identificamos os Tribunais de Contas como detentores, em sua essência, do objetivo de dispor de capacidade para realizar ações efetivas de controle. Até porque, de acordo com Migliorisi & Wescott (2011, p. 29) os Tribunais de Contas “*should be naturally interested in strengthening accountability*”. Nesse sentido, espera-se que, por meio deles, a filosofia de *accountability* seja implantada no Brasil para reforçar a democracia e valorizar as práticas de controle e de governança na Administração Pública, em busca de resultados efetivos e de uma melhor qualidade da gestão pública (BOLÍVAR, GALERA & MUÑOZ, 2015). Com isso em mente, possibilita-se que os objetivos desses órgãos de controle sejam determinados, de sorte que o fortalecimento de sua capacidade institucional, ao longo do tempo, não seja considerado um resultado aleatório, mas o produto de uma ação coordenada, visando a um fim pré-estabelecido.

Algumas perguntas servem para orientar a aplicação do princípio da *accountability horizontal* para o caso aqui em questão. A primeira, é exatamente: por que o controle dos governantes é necessário em uma ordem democrática? Conforme explanado no Capítulo I, o controle se constitui em um ato ou momento político central de um ciclo mais amplo da representação democrática. Essa noção de ciclo completo de representação implica que o momento eleitoral é apenas o começo do processo democrático, que deve ter continuidade durante o mandato do governante. De sorte que, para assegurar que os representantes, uma vez a frente de seus cargos públicos, pautem sua conduta pelo melhor interesse de seus representados, é necessário haver instrumentos efetivos e continuados de controle. Por fim, o ciclo da representação se completa quando o povo, a partir dos efeitos gerados pelos atos de controle, é capaz de avaliar se os governantes agiram (ou não) como seus representantes de fato, decidindo-se por sua recondução ou destituição do cargo (ARANTES *et al*, 2011).

Dito isto, pergunta-se: quem é controlado? Para tanto, retoma-se a discussão clássica de Max Weber referente aos dois tipos de atores políticos em uma ordem democrática, quais sejam: os burocratas e os políticos eleitos. Os políticos, tomam o poder a partir da competição eleitoral, organizados em torno de partidos, e atuam na formulação de políticas públicas,

assumindo, assim, a responsabilidade última pelas decisões materializadas em leis, programas e projetos governamentais. Os burocratas, por sua vez, são aqueles que ascendem ao poder do Estado e o exercem em função de sua competência ou especialização técnica, comprovadas em concurso ou por outros meios, encarregando-se da execução ou implementação das políticas de governo.

Nesse modelo weberiano clássico, os burocratas respondem ou prestam contas aos políticos eleitos que respondem em última instância ao povo, por meio do processo eleitoral. O controle que os políticos exercem sobre os burocratas se refere à legalidade e probidade de seus atos, conforme os ditames legais. A ética que pauta a ação do burocrata é o cumprimento fiel e sem questionamentos das regras, enquanto a ética que pauta a ação dos políticos é a defesa de uma causa.

Ademais disso, novos estudos começam a indicar que a expansão e complexidade crescente das ações do Estado estão a gerar – em conjunto com a cobrança por parte da sociedade de uma gestão mais efetiva, eficiente e eficaz – um terceiro tipo de ator político, distinto tanto dos burocratas quanto dos políticos eleitos. Tratam-se dos dirigentes públicos que, segundo Arantes *et al* (2011), são definidos como as pessoas que ocupam cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas. Oriundos (ou não) das carreiras do funcionalismo, eles dirigem organizações públicas, procurando alinhá-las às políticas de governo e mobilizando recursos para maximização dos resultados. São integrantes de uma equipe de governo, que podem ser responsabilizados perante os políticos que os nomearam e, em certas circunstâncias, a própria sociedade. Portanto, configura-se a existência de três atores políticos a serem controlados, por meio de uma variedade de tipos de controles (políticos, burocráticos e gerenciais) e de instrumentos de controle.

Como os governantes são controlados? A resposta a essa questão nos remete à discussão das diferentes formas de *accountability* democrática, ou seja, a existência de um aparato institucional que garanta a responsabilização política ininterrupta do poder público diante da sociedade. O controle é, portanto, momento constitutivo do processo mais amplo de *accountability* ou responsabilização política dos governantes para garantir (ou tentar garantir) que eles atuem, de fato, como representantes do povo. A primeira forma de *accountability* diz respeito ao processo eleitoral, por meio do qual os eleitores podem recompensar ou punir seus representantes. A segunda forma de *accountability* passou a ser destacada na literatura justamente pela insatisfação diante dos ínfimos resultados obtidos pelas eleições. Trata-se do conjunto de instituições de controle intraestatal (os chamados *checks and balances*) que

forneem os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos – durante o exercício de seus mandatos – e da alta burocracia com responsabilidade decisória. Por fim, a terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião (ABRUCIO & LOUREIRO, 2004).

Essa classificação não diverge daquela construída por O'Donnell (1998), debatida no Capítulo I, segundo a qual a responsabilidade democrática procura aliar dois mecanismos: de um lado, os relacionados à *accountability* vertical, na qual os cidadãos controlam de forma direta os governantes, por meio do voto para escolher seus representantes, em plebiscitos sobre matérias substantivas ou ainda pelo controle exercido, por exemplo, em conselhos de usuários de serviços públicos; e, de outro, os vinculados à *accountability* horizontal, que se efetivam mediante a fiscalização mútua entre os poderes (*checks and balances*) ou por meio de outras agências governamentais que monitoram e fiscalizam o poder público, como, por exemplo: o Ministério Público e os Tribunais de Contas subnacionais brasileiros.

A respeito dos Tribunais de Contas – nosso objeto de pesquisa – questiona-se: *o que, de fato, controlam?* Os controles exercidos pelos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros se inserem nos sistemas de *accountability* durante os mandatos para concretizar a fiscalização administrativo-financeira das ações governamentais. O objetivo do controle administrativo-financeiro é verificar se o poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo orçamento e pelas normas legais. O foco dessa fiscalização é a defesa da probidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos. Esse instrumento de responsabilização permite não só acompanhar e avaliar os procedimentos, mas também examinar os aspectos substantivos que envolvem a eficiência e, sobretudo, a efetividade das políticas públicas. Trata-se de responsabilizar o poder público conforme o desempenho dos programas governamentais, de sorte que os governantes eleitos, os burocratas e os dirigentes públicos são avaliados substantivamente pelo cumprimento das metas propostas. Para além das possíveis penalidades que os cidadãos possam vir a impor aos ocupantes de cargos públicos, o mais importante é que esse instrumento de *accountability* democrática se orienta por diretrizes mais claras que melhoram o debate e, desse modo, servem não só como forma de controle, mas igualmente como aprendizado cívico (ABRUCIO & LOUREIRO, 2004).

Para fazerem jus a tamanha importância, repisa-se o debate apresentado no Capítulo I, por meio do qual restou evidenciado que os Tribunais de Contas subnacionais brasileiros são

instituições históricas [sugeriram na transição da Monarquia para a República], cujas atribuições constitucionais foram marcadas por inúmeras transformações, tendo o seu ápice com a promulgação da Constituição de 1988. Além dessas mudanças significativas, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou as suas funções fiscalizatórias, atribuindo-lhes o papel de seu guardião. Não obstante, tem-se também a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), que conferiu um peso maior às suas decisões. Ademais, também restou demonstrado – a partir da literatura exposta no Capítulo II – que o controle exercido pelos Tribunais de Contas se constitui como dimensão fundamental da governança pública que, por sua vez, é reconhecida como um modelo de gestão detentor de grande aptidão para a persecução da efetividade das instituições.

Contudo, embora os Tribunais de Contas subnacionais possam ser considerados como peças imprescindíveis para o sucesso da LRF e, sobretudo, da *accountability* democrática no Brasil, observou-se que a sua capacidade institucional precisaria ser reforçada em diversos aspectos. Em virtude da necessidade de conhecer mais profundamente as suas deficiências, o Governo Federal, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão contratou, junto a FIA-USP (Fundação Instituto de Administração, instituição conveniada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo), a realização de um estudo sobre os Tribunais de Contas subnacionais. A pesquisa buscou traçar um retrato da situação dos órgãos de controle em suas diversas dimensões de atuação, avaliando aspectos como equipamentos, instalações, estrutura de recursos humanos, recursos de informática e número de órgãos fiscalizados. Os resultados apontaram, de forma bastante agregada, uma série de deficiências e problemas a serem superados.

De acordo com o estudo produzido (MAZZON & NOGUEIRA, 2002), para que a atuação dos Tribunais de Contas viesse a ter a efetividade desejada, seria necessário superar uma série de obstáculos, agrupados na pesquisa em cinco dimensões: integração externa, planejamento e controle, procedimentos chave de trabalho, tecnologia de informação e recursos humanos. O quadro 6 abaixo sumariza os principais problemas verificados no estudo, vejamos:

Quadro 6 – Principais Deficiências Apontadas no Estudo da FIA-USP

PRINCIPAIS DEFICIÊNCIAS
1. Baixa integração externa, notadamente entre os diversos tribunais, poderes e a sociedade.
2. Incipiente processo de planejamento, com frágil sistemática de controle gerencial e baixo nível de envolvimento e comprometimento do corpo técnico da instituição.
3. Defasagem gerencial e tecnológica dos procedimentos chave de trabalho, fazendo uso

pontual e acessório da moderna tecnologia da informação. Como consequência observa-se o trabalho excessivamente manual e artesanal, pautando-se essencialmente pela análise e produção de documentos em papel, produzindo estoques de processos, morosidade e ineficácia.

4. Gestão de tecnologia da informação em um estágio de amadurecimento, com utilização periférica da mesma nos procedimentos chave dos tribunais. Embora tenham sido verificadas aplicações para captação magnética ou eletrônica das informações dos jurisdicionados, as atividades-fim são realizadas manualmente e a seguir transcritas através de procedimentos de automação de escritório. A tecnologia está sendo utilizada fundamentalmente para automatizar etapas dos procedimentos, pouco alterando sua eficácia, eficiência e tempo de ciclo. Auditoria e segurança de sistemas são preocupações que apenas poucos tribunais conseguiram equacionar. Embora sendo acessados externamente, apenas menos da metade dos tribunais possuem *firewalls*, revelando assim alto índice de vulnerabilidade.

5. A gestão de recursos humanos apresenta, sucintamente, carências no tocante ao planejamento e acompanhamento dos recursos humanos, objetivamente observados na defasagem dos planos de cargos, salários e carreiras, dos desníveis entre cargos técnicos e de direção e da ineficácia de instrumentos de avaliação, premiação e sanção.

Fonte: o autor.

Segundo Mazzon & Nogueira (2002), para preparar os Tribunais de Contas subnacionais brasileiros para o pleno exercício de suas atribuições, fazia-se necessário implementar um projeto integrado de desenvolvimento organizacional, contemplando componentes que permitissem solucionar de forma harmônica e integrada, os problemas acima relatados.

Posteriormente, em 2003, foi contratado junto a FGV (Fundação Getúlio Vargas) um novo diagnóstico, agora, por meio de um *survey* com elites institucionais e sociais¹⁷. O objetivo do estudo era conhecer a opinião de importantes atores públicos e sociais sobre o desempenho dos Tribunais de Contas e sobre perspectivas de aperfeiçoamento do trabalho realizado por estas instituições (ARANTES, ABRUCIO & TEIXEIRA, 2005). Foi a partir desse quadro de grandes deficiências diagnosticadas, acerca da capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais, que surgiu o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX.

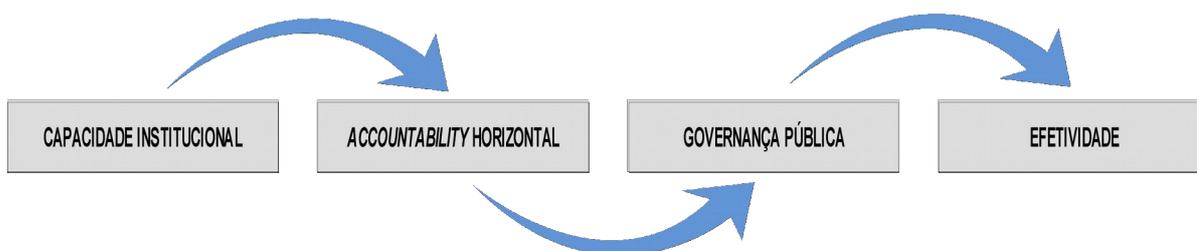
Conforme evidenciado no Capítulo II, o principal objetivo do programa consistia em fortalecer o sistema de controle externo. Nesse sentido, em 14 de setembro de 2005 foi assinado o Contrato de Empréstimo nº 1628/OC-BR entre o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para apoiar o referido Programa (MPOG, 2015). O contrato teve a sua execução finalizada em 14 de setembro de 2013, sendo que ao longo deste período os Tribunais de Contas receberam um investimento total de US\$ 50,8 milhões (MPOG, 2013).

Nesse contexto, resta demonstrado que o fortalecimento da capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros é uma condição necessária para sua maior

¹⁷ Alguns dos resultados deste estudo são expostos no Capítulo I (Seção 1.2).

efetividade, mesmo que indiretamente – conforme Weaver & Rockman (1993) e Silva *et al* (2015). Tendo isso em mente, espera-se que o aumento de sua capacidade institucional lhes torne mais efetivos em sua atuação na defesa da probidade da Administração Pública, conforme ilustrado na Figura 1 abaixo:

Figura 1 – Influência da Capacidade Institucional para a Efetividade das Instituições



Fonte: o autor.

Porém, como mensurar essa efetividade? O modelo proposto adiante apresenta a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros como função da relação entre capacidade institucional e a variação no número de casos de improbidade administrativa.

Contudo, como já afirmado anteriormente, embora não seja um óbice para o desenvolvimento desta pesquisa, sabemos que não basta apenas analisar a atuação dos Tribunais de Contas, de forma isolada, para que se possa avaliar, com precisão, a sua efetividade. Afinal, o controle da probidade administrativa demanda uma ampla rede de controle atuante e disposta a atuar. Até porque, o sucesso de intervenções únicas, isto é, que se concentram em uma única instituição, ator ou processo, pode ser severamente restringido por causa de sua interdependência com outras instituições, atores e processos (O'NEIL *et al*, 2007). Relembre-se, também, que este não é um trabalho sobre corrupção (a definição do que vem a ser corrupção, suas causas e seus efeitos, também é relevante, mas deve ser objeto de uma agenda de pesquisa própria) – o foco aqui são as instituições de controle das finanças públicas.

Dito isto, passemos aqui a expor o argumento geral sobre efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros. O modelo aqui apresentado – da relação entre capacidade institucional e a variação no número de casos de improbidade administrativa – toma por princípio a definição de efetividade exposta no Capítulo I, qual seja: a avaliação da efetividade refere-se ao “*exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo*

programa sob avaliação” (ARRETCHE, 1998, p.31). De acordo com este conceito, Sulbrandt (1994) argumenta que somente a avaliação de efetividade torna possível estabelecer uma relação de causalidade entre as ações da instituição e o resultado final de cada uma delas, além de permitir verificar se este resultado final teria sido o mesmo na ausência das ações promovidas pela instituição.

Assim, para que seja possível avaliar a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros é necessário analisar a relação entre suas ações de controle e os resultados produzidos por estas ações. Com efeito, O’Donnel (1998) afirma que os Tribunais de Contas visam dispor de capacidade para realizar ações efetivas de controle da Administração Pública, cujo foco, segundo Arantes *et al* (2011), é a defesa da probidade administrativa, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos. Portanto, argumenta-se que a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros pode ser medida a partir da relação entre a sua capacidade institucional [para realizar ações de controle] e a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados [que são o foco de suas ações de controle].

Com base neste argumento, espera-se que: (1) quanto maior a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais, maior é a sua influência sobre o controle da probidade administrativa, possibilitando uma maior variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados e, portanto, mais efetivo será o tribunal. Todavia, existe uma outra forma de se interpretar esta correlação positiva entre capacidade institucional e improbidade administrativa, a saber: (2) apesar de uma maior capacidade institucional dos Tribunais de Contas, a variação no número de casos de improbidade se eleva, revelando que a influência sobre o controle da probidade administrativa é menor, o que sinaliza uma menor efetividade destes órgãos de controle.

Não obstante, dependendo do momento em que o corte transversal dos dados a serem analisados seja efetuado, é possível que se estabeleça uma correlação inversa entre capacidade institucional e improbidade administrativa, o que também possibilita outras duas formas de interpretá-la, vejamos: (3) quanto maior a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais, maior é a sua influência sobre o controle da probidade administrativa e, portanto, menor será a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, com isso, mais efetivo será o tribunal. Ou ainda: (4) apesar de uma maior capacidade institucional dos Tribunais de Contas, a variação no número de casos de improbidade não se eleva, revelando que a influência sobre o controle da probidade administrativa é menor, o que sinaliza uma menor efetividade destes órgãos de controle.

Então, como eliminar o *trade-off* suscitado entre esta relação? A solução do modelo é analisá-lo por meio de dados em painel, ou seja, modelar observando as variáveis dependente e independentes em vários períodos de tempo. Combinando séries temporais com observações de corte transversal (*cross-section*), os dados em painel oferecem dados mais informativos, maior variabilidade, menos colinearidade entre variáveis, mais graus de liberdade e mais eficiência (GUJARATI & PORTER, 2011). Ademais disso, estudando repetidas observações em corte transversal, os dados em painel são mais adequados para examinar a dinâmica da mudança (BALTAGI, 1995), exatamente como pretendido nesta pesquisa.

Nesse sentido, considerando-se que a relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais e a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados será analisada ao longo de um determinado período de tempo, espera-se uma correlação positiva entre ambos no curto prazo, bem como uma correlação negativa a partir desta mesma relação no longo prazo, como forma de determinar a sua efetividade. Para tanto, a hipótese central a ser testada nas próximas seções é assim estabelecida:

H1: Quanto maior a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo. E, no longo prazo, quanto maior a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, menor a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados.

No âmbito do teste da hipótese central aqui estabelecida e das hipóteses periféricas a serem apresentadas nas próximas seções, as condições e os mecanismos para sua observação serão diretamente especificados. Sendo que a capacidade institucional das Cortes de Contas será operacionalizada a partir das seguintes variáveis: orçamento, pessoal, antiguidade, capacitação, transparência e contas irregulares julgadas. Ao passo que, o controle da probidade administrativa será operacionalizado a partir da variação no número de casos de improbidade administrativa reportados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ em seu endereço eletrônico.

Vale lembrar que a pesquisa se concentra em instituições de controle externo localizadas dentro de um mesmo país. Portanto, será possível controlar vários outros fatores, incluindo-se instituições culturais e políticas, o que nos permitirá manter o foco nas variáveis propostas acima. Com efeito, na próxima seção, expõe-se a estrutura destes órgãos de controle, com

foco em seus indicadores de capacidade institucional e em sua atuação em defesa da probidade administrativa.

4.2 A ESTRUTURA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS E A SUA ATUAÇÃO EM DEFESA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

É crescente o interesse por estudos sobre as instituições de controle, notadamente pelo papel que podem desempenhar não só no combate a malversação dos recursos públicos, mas também na redução de desperdícios e na melhoria da responsabilização dos governos, que são objetivos-chave da governança democrática (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009). Contudo, atualmente no Brasil, pouco se sabe sobre o desempenho e a efetividade de seus Tribunais de Contas subnacionais (SPECK, 2000; FIGUEIREDO, 2007; TEIXEIRA & ALVES, 2011).

Então, como medir essa efetividade? Para que seja possível avaliar a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros é necessário analisar a relação entre suas ações de controle e os resultados produzidos por estas ações. Assim, partindo-se do princípio de que os Tribunais de Contas visam dispor de capacidade para realizar ações efetivas de controle da Administração Pública (O'DONNELL, 1998), cujo foco é a defesa da probidade administrativa (ARANTES *et al*, 2011), defende-se aqui que a sua efetividade pode ser medida a partir da relação entre a sua capacidade institucional [para realizar ações de controle] e a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados [que são o foco de suas ações de controle].

Nesse sentido, o primeiro passo para consecução deste objetivo é olhar para a estrutura das Cortes de Contas, como forma de identificar seus principais indicadores de capacidade institucional, necessários para a sua atuação em defesa da probidade administrativa. O período aqui analisado compreende os anos de 2001 a 2014, o qual tem por base a disponibilidade dos dados que serão analisados. No entanto, tratam-se também dos primeiros 14 anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, que reforçou o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização das finanças públicas, materializando a preocupação do legislador com a qualidade da gestão fiscal dos recursos públicos (ARANTES, ABRUCIO e TEIXEIRA, 2005; ROCHA *et al*, 2014). Ademais disso, o período sob análise também inclui o prazo de vigência do Contrato de Empréstimo nº 1628/OC-BR assinado entre o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para reforço da capacidade institucional dos

Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, no âmbito do Programa PROMOEX (MPOG, 2015).

Conforme mencionado anteriormente, no Brasil, os Tribunais de Contas surgem na transição da Monarquia para a República, sendo criados ao longo deste período um total de 34 instituições de controle. Em âmbito nacional, temos: o Tribunal de Contas da União (TCU); ao passo que, no âmbito subnacional, temos: o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e mais 04 Tribunais de Contas dos Municípios e 02 Tribunais de Contas de Município (TCMs).

O Tribunal de Contas da União (TCU) fiscaliza os recursos da União, incluindo os repasses a Estados, Municípios e Entidades não governamentais. Por sua vez, os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (TCEs e TCDF) são responsáveis pela fiscalização dos recursos estaduais, distritais e municipais. No âmbito dos Municípios, temos os Estados do Ceará, Bahia, Pará e Goiás que – além de possuírem seus respectivos TCEs (responsáveis somente pela fiscalização dos recursos estaduais) – criaram Tribunais de Contas dos municípios (TCMs), responsáveis somente pela fiscalização dos recursos municipais. Não obstante, os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo possuem seus próprios Tribunais de Contas municipais autônomos, escolhidos e financiados com recursos municipais. A Tabela 6 abaixo apresenta a ordem cronológica de criação dos Tribunais de Contas subnacionais (nosso objeto estudo), bem como a idade que possuíam ao final do período de análise:

Tabela 6 – Tribunais de Contas Subnacionais – Idade e Ano de Criação

UF	TRIBUNAL	CRIAÇÃO	IDADE (EM 2014)
PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí	1891	123 anos
BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia	1915	99 anos
SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	1921	93 anos
RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	1935	79 anos
MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	1935	79 anos
CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará	1935	79 anos
MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão	1946	68 anos
PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná	1947	67 anos
GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás	1947	67 anos
PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará	1947	67 anos
AL	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	1947	67 anos
AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	1950	64 anos
MT	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso	1953	61 anos
CE	Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará	1954	60 anos
SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	1955	59 anos

ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	1957	57 anos
DF	Tribunal de Contas do Distrito Federal	1960	54 anos
RN	Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte	1961	53 anos
PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	1967	47 anos
SP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo	1968	46 anos
SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe	1969	45 anos
PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	1970	44 anos
BA	Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia	1971	43 anos
RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	1975	39 anos
GO	Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás	1977	37 anos
MS	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul	1979	35 anos
PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Pará	1980	34 anos
RJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro	1980	34 anos
RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	1983	31 anos
AC	Tribunal de Contas do Estado do Acre	1987	27 anos
TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins	1989	25 anos
AP	Tribunal de Contas do Estado do Amapá	1991	23 anos
RR	Tribunal de Contas do Estado de Roraima	1991	23 anos

Fonte: o autor.

Os Tribunais de Contas subnacionais (TCDF, TCEs e TCMs), reproduzem o modelo do TCU tanto em atribuições como em organização interna com algumas pequenas adequações. A organização, o funcionamento e as atribuições dos Tribunais de Contas são estabelecidos pela respectiva legislação distrital, estadual e municipal. Além disso, cada tribunal dispõe de sua própria lei orgânica ou regulamento interno específico. Entretanto, a função precípua de ambos consiste em: julgar as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Para tanto, estruturam-se em órgãos colegiados¹⁸, cujas deliberações são tomadas, em regra, pelo Plenário – instância máxima – ou, nas hipóteses cabíveis, por uma de suas Câmaras (quando houver) ou por um de seus membros (de modo singular). Nesse sentido, dispõem de uma estrutura de apoio técnico especializado para o exercício de suas competências constitucionais e legais. O Quadro 7 abaixo apresenta o total de pessoal¹⁹ de cada um dos Tribunais de Contas subnacionais durante o período de 2001 à 2014:

¹⁸ Conforme mencionado no Capítulo I (Seção 1.2), o colegiado dos Tribunais de Contas subnacionais é formado por 07 (sete) membros – denominados Conselheiros, ressalvando-se apenas o colegiado do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que é composto por 05 (cinco) membros.

¹⁹ O total de pessoal aqui reportado corresponde a soma: do total de conselheiros, mais o total de conselheiros substitutos, mais o total de servidores concursados, bem como o total de servidores comissionados.

Quadro 7 – Tribunais de Contas Subnacionais – Total de Pessoal (2001-2014)

TRIBUNAL	TOTAL DE PESSOAL (ANO)													
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TCE-AC	90	96	96	94	91	92	90	111	149	153	162	175	176	212
TCE-AL	769	760	733	723	735	747	739	726	741	731	725	696	732	721
TCE-AM	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
TCE-AP	85	85	85	85	85	85	85	85	85	85	85	121	121	121
TCE-BA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
TCM-BA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
TCE-CE	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
TCM-CE	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
TC-DF	560	548	540	558	561	557	557	557	549	528	511	494	521	486
TCE-ES	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	506	503	493	491	466	467	489
TCE-GO	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
TCM-GO	364	350	344	340	334	326	327	322	309	385	409	430	429	412
TCE-MA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
TCE-MG	1372	1352	1318	1329	1354	1275	1234	1503	1384	1321	1442	1323	1308	1257
TCE-MS	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
TCE-MT	422	511	552	545	495	556	566	560	522	575	607	573	585	592
TCE-PA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	292	303	314	399	525	522
TCM-PA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
TCE-PB	374	370	352	355	361	358	460	456	451	445	453	445	445	444
TCE-PE	660	658	651	650	722	743	739	733	781	775	765	761	761	763
TCE-PI	314	304	319	364	388	405	404	395	395	396	410	414	400	427
TCE-PR	581	615	611	607	606	650	643	645	646	668	657	675	734	735
TCE-RJ	1572	1578	1555	1528	1546	1542	1516	1511	1487	1438	1427	1503	1494	1499
TCM-RJ	536	527	536	563	565	564	564	554	547	536	577	604	604	605
TCE-RN	87	168	168	168	168	167	167	167	167	232	232	234	234	234
TCE-RO	233	234	238	249	259	270	285	357	415	389	429	426	422	450
TCE-RR	161	169	169	195	198	200	218	233	254	257	291	265	272	285
TCE-RS	814	860	841	851	849	838	830	829	825	822	850	849	893	851
TCE-SC	437	443	429	429	424	476	492	508	485	509	497	492	477	484
TCE-SE	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
TCE-SP	2010	1991	1970	1967	1951	2090	2110	2123	2134	2141	2111	2212	2326	2289
TCM-SP	400	394	370	372	371	435	478	468	466	443	433	423	410	402
TCE-TO	329	328	329	342	360	386	373	390	452	478	461	484	470	455

Obs.1: Total de Pessoal = Total de Conselheiros + Total de Conselheiros Substitutos + Total de Servidores Concursados + Total de Servidores Comissionados.

Obs.2: NA = Not Available (Não Disponível).

Fonte: o autor.

A fiscalização é a forma de atuação dos Tribunais de Contas pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Ela compreende a realização de auditorias e inspeções, por iniciativa própria, por solicitação do Legislativo ou para apuração de denúncias, em órgãos e entidades da Administração Pública, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral. Esse processo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor. O que demanda uma força de trabalho altamente especializada em fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, que deva estar em constante capacitação.

Isso levou os Tribunais Contas subnacionais a criarem no âmbito de sua estrutura interna as chamadas Escolas de Contas. Tratam-se de centros de treinamento voltados para a capacitação e o desenvolvimento profissional de seu corpo de pessoal, bem como dos órgãos jurisdicionados e também de outras entidades públicas e privadas. Além disso, são utilizadas para desenvolver estudos e pesquisas sobre as áreas afins, contribuindo para o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle da Administração Pública. Algumas Escolas de Contas também possuem atividades voltadas para a sociedade, informando e orientando os cidadãos sobre como ter uma posição mais participativa na fiscalização das contas públicas (MORAES, 2006). A Tabela 7 abaixo apresenta a relação das Escolas de Contas existentes, com os seus respectivos anos de criação:

Tabela 7 – Escolas de Contas dos Tribunais de Contas Subnacionais

ESCOLA DE CONTAS	CRIAÇÃO
Escola de Contas do TCE-AC	2004
Escola de Contas do TCE-AL	2004
Escola de Contas do TCE-AM	2009
Escola de Contas do TCE-AP	2003
Escola de Contas do TCE-BA	2014
Escola de Contas do TCM-BA	2014
Escola de Contas do TCE-CE	1995
Escola de Contas do TCM-CE	2007
Escola de Contas do TC-DF	2013
Escola de Contas do TCE-ES	1999
Escola de Contas do TCE-GO	2009
Escola de Contas do TCM-GO	2009
Escola de Contas do TCE-MA	2005
Escola de Contas do TCE-MG	1994

Escola de Contas do TCE-MS	2010
Escola de Contas do TCE-MT	2000
Escola de Contas do TCE-PA	2012
Escola de Contas do TCM-PA	2002
Escola de Contas do TCE-PB	2001
Escola de Contas do TCE-PE	1998
Escola de Contas do TCE-PI	2009
Escola de Contas do TCE-PR	2008
Escola de Contas do TCE-RJ	2005
Escola de Contas do TCE-RN	2004
Escola de Contas do TCE-RO	1997
Escola de Contas do TCE-RR	2014
Escola de Contas do TCE-RS	2003
Escola de Contas do TCE-SC	2000
Escola de Contas do TCE-SE	2002
Escola de Contas do TCE-SP	2004
Escola de Contas do TCM-SP	1996
Escola de Contas do TCE-TO	2001

Obs.: O TCM-RJ não possui Escola de Contas.

Fonte: o autor.

Os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos têm de submeter suas contas a julgamento pelos Tribunais de Contas anualmente, sob a forma de tomada ou prestação de contas. Essas prestações de contas – bem como as fiscalizações e demais assuntos submetidos à deliberação dos Tribunais – se organizam em processos. Cabe a cada um de seus membros a missão de relatá-los, apresentar voto e submeter aos pares proposta de acórdão, após análise e instrução preliminar, realizadas pela estrutura de apoio técnico especializado.

Em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas, é assegurado aos Tribunais o poder-dever de aplicar sanções (previstas em lei) contra os responsáveis que deram causa a tais atos. Não obstante, ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, os Tribunais de Contas também podem fixar prazo para cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado. Sendo que, de acordo com a Lei da Ficha Limpa, são inelegíveis os que tiverem suas contas, relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão. Com efeito, a Tabela 8 abaixo apresenta o total de contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas subnacionais durante o período de 2001 à 2014:

Tabela 8 – Tribunais de Contas Subnacionais – Contas Julgadas Irregulares (2001-2014)

TRIBUNAL	ANO													
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TCE-AC	NA	33	51	68	63	67								
TCE-AL	NA													
TCE-AM	NA	32	37	22	12	65	101							
TCE-AP	NA													
TCE-BA	NA	15	23	13	37	41								
TCM-BA	NA	39	76	192	198	189								
TCE-CE	NA													
TCM-CE	NA													
TC-DF	NA	20	34	51	203									
TCE-ES	NA	NA	NA	NA	NA	11	48	30	50	40	37	10	34	40
TCE-GO	NA	NA	4	0	5	3	2	2	2	1	2	1	2	1
TCM-GO	NA													
TCE-MA	NA													
TCE-MG	NA	NA	NA	NA	1	1	0	10	37	89	99	78	239	148
TCE-MS	NA	09	16	27	30	11								
TCE-MT	NA	45	64	59	72	106								
TCE-PA	NA	9	18	20	28	45								
TCM-PA	NA													
TCE-PB	NA													
TCE-PE	NA	85	174	341	211	125								
TCE-PI	NA	129	337	311	342	185								
TCE-PR	NA													
TCE-RJ	NA													
TCM-RJ	NA	0	0	0	0	2								
TCE-RN	NA													
TCE-RO	NA	37	88	124	239									
TCE-RR	NA													
TCE-RS	NA	57	72	52	41	51	50	71						
TCE-SC	NA													
TCE-SE	NA													
TCE-SP	NA													
TCM-SP	NA													
TCE-TO	NA	10	0	201	99	127								

Obs.: NA = Not Available (Não Disponível).

Fonte: o autor.

As Cortes de Contas dispõem de dotação orçamentária própria para o regular cumprimento de suas funções, a qual é especificamente fixada na Lei Orçamentária Anual (LOA) de seus respectivos Estados [e, no caso do TCM-RJ e do TCM-SP, de seus respectivos

Municípios]. O Quadro 8 a seguir apresenta o total do orçamento anual dos Tribunais de Contas subnacionais, entre os anos de 2001 à 2014, a saber:

Quadro 8 – Tribunais de Contas Subnacionais – Orçamento Anual (2001-2014)

TRIBUNAL	ORÇAMENTO ANUAL (Cem Mil Reais)													
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TCE-AC	87,47	97,51	NA	135,65	150,18	169,59	203,18	231,22	304,26	296,49	330,60	413,71	424,74	453,25
TCE-AL	260,00	260,00	326,00	325,06	347,26	427,52	509,68	NA						
TCE-AM	177,42	257,53	464,05	619,58	546,34	784,67	764,96	821,46	939,17	913,90	1.431,90	1.588,53	1.728,88	1.856,46
TCE-AP	155,93	223,06	201,14	260,18	280,91	293,80	330,67	408,38	456,26	780,26	482,98	571,46	480,00	521,80
TCE-BA	370,00	377,80	415,81	479,61	615,43	795,83	886,20	1.087,38	1.213,07	1.272,47	1.386,02	1.444,51	1.767,63	2.274,40
TCM-BA	232,93	246,26	277,48	303,56	365,78	473,82	657,57	746,74	876,26	1.004,33	1.116,26	1.185,55	1.201,54	1.494,21
TCE-CE	115,59	NA	NA	NA	130,82	136,17	204,15	192,42	230,36	270,25	335,12	488,35	470,82	540,96
TCM-CE	132,00	NA	NA	NA	178,70	202,25	232,40	275,72	338,96	412,07	436,96	443,77	555,87	610,67
TC-DF	1.176,01	1.331,91	1.312,48	1.427,49	1.942,74	2.001,54	2.659,58	2.184,28	1.765,03	1.949,94	2.195,99	2.361,35	NA	NA
TCE-ES	349,87	425,34	521,50	552,37	599,07	681,69	751,00	798,40	821,22	825,91	907,52	993,92	1.257,22	1.346,62
TCE-GO	NA	NA	NA	NA	NA	NA	997,88	1.028,31	1.377,43	1.654,71	1.805,79	1.948,24	2.244,82	2.471,87
TCM-GO	NA	NA	NA	NA	NA	NA	507,85	324,77	475,86	719,68	812,90	884,93	1.024,58	1.221,78
TCE-MA	NA	NA	150,85	NA	NA	NA	350,88	498,94	563,08	601,06	745,73	834,85	933,06	1.082,33
TCE-MG	NA	1.299,16	1.432,50	1.639,71	1.904,15	2.227,53	2.653,86	2.865,42	2.862,25	2.955,57	3.426,90	3.724,45	4.375,46	4.834,05
TCE-MS	312,08	358,68	426,87	522,68	599,34	710,99	761,52	852,50	979,18	1.087,60	1.048,24	1.140,95	1.326,32	1.457,80
TCE-MT	305,20	280,80	379,04	560,23	759,56	1.124,44	1.039,90	1.101,91	1.147,21	1.254,64	1.418,94	1.700,40	2.112,00	2.084,75
TCE-PA	217,79	225,64	281,95	NA	362,23	395,92	470,98	618,37	742,02	819,51	825,55	988,33	1.072,89	1.251,80
TCM-PA	205,36	215,34	266,24	NA	338,86	383,24	408,99	608,78	710,07	759,24	833,17	859,07	1.027,29	1.153,94
TCE-PB	234,95	249,66	244,24	381,00	409,88	NA	563,00	647,50	804,00	823,23	965,45	1.004,90	1.054,39	1.126,43
TCE-PE	578,77	679,64	761,40	862,74	949,90	1.036,07	1.396,45	1.630,16	1.842,92	2.022,76	2.275,75	2.594,85	2.858,33	3.104,56
TCE-PI	120,00	126,00	144,04	199,60	228,00	270,00	330,00	384,24	436,39	478,27	558,00	637,44	705,95	829,39
TCE-PR	NA	NA	969,19	1.142,57	1.215,10	1.384,71	1.439,72	1.442,82	1.719,81	1.773,92	1.998,79	2.592,12	3.032,34	3.390,89
TCE-RJ	1.744,51	1.944,51	NA	NA	NA	NA	3.475,13	3.603,67	3.949,62	4.235,15	4.618,41	5.224,02	5.402,98	6.473,46
TCM-RJ	499,82	NA	NA	656,06	NA	839,54	892,07	943,86	999,85	1.176,62	1.359,90	1.549,25	1.646,50	1.821,62
TCE-RN	118,09	161,32	223,58	245,10	269,41	183,03	275,61	303,61	317,15	373,95	470,30	590,14	NA	768,58
TCE-RO	167,50	167,40	288,93	360,00	428,90	428,90	428,90	517,24	575,90	656,07	771,01	927,30	971,90	1.042,06
TCE-RR	77,86	92,08	112,72	138,08	155,79	185,91	215,25	272,16	311,79	372,95	400,14	419,06	445,83	496,86
TCE-RS	953,00	1.030,58	1.342,26	1.908,99	1.991,67	2.189,35	2.276,01	2.262,84	2.402,84	2.546,94	2.673,44	3.127,33	3.653,83	4.122,82
TCE-SC	354,00	456,00	580,44	684,00	647,83	866,95	878,63	1.019,98	966,19	1.144,16	1.472,66	1.531,67	1.603,23	1.858,65
TCE-SE	285,75	315,33	375,00	455,55	516,33	640,56	780,35	698,77	864,82	876,85	967,55	1.051,06	1.274,77	1.233,66
TCE-SP	1.697,46	1.927,41	2.142,04	2.194,36	2.392,82	2.635,27	2.925,98	3.192,84	4.287,17	4.551,87	4.675,85	5.230,73	5.608,75	5.992,40
TCM-SP	824,39	751,00	793,81	913,80	1.014,43	917,25	1.045,11	1.491,00	1.569,38	1.789,34	2.083,00	2.343,34	2.526,20	2.526,20
TCE-TO	150,62	159,98	216,09	203,33	248,39	358,28	365,85	405,39	489,72	599,35	795,50	875,75	887,34	947,47

Obs.: NA = Not Available (Não Disponível).

Fonte: o autor.

Para assegurar a transparência de suas ações, bem como estabelecer um canal aberto de relacionamento com a população, os Tribunais de Contas passaram a instituir no âmbito de sua estrutura interna as Ouvidorias. Segundo Livianu & Lídice (2015), as Ouvidorias se estabelecem como um canal de manifestação do cidadão, configurando-se, assim, como um mecanismo de exercício da cidadania e meio estratégico de apoio à gestão das organizações, seja na melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, seja para atender às crescentes necessidades de transparência, arejamento e revisão de processos impostas às organizações pela nova ordem social globalizada.

A criação de ferramentas de comunicação entre a população e a Administração Pública é prevista pela Constituição da República. A institucionalização das Ouvidorias no Poder Público aparece no artigo 37, § 3º, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 19/1998: *“A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços”*. Mais recentemente, a participação dos cidadãos nas escolhas governamentais, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos passou a contar com mais um instrumento fundamental para a sua concretização, a Lei nº 13.460/2017. Redigida com a contribuição do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), a Lei prevê também as atribuições e os deveres das ouvidorias públicas, estabelecendo prazos de resposta final às denúncias, às reclamações, às solicitações, às sugestões e aos elogios dos cidadãos.

As Ouvidorias Públicas também estão regulamentadas no Decreto nº 3.507/2000, que estabeleceu as diretrizes para a fixação de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional. Em seu artigo 4º, § 2º, consta a obrigatoriedade da aferição do grau de satisfação dos usuários em relação ao atendimento recebido, bem como a previsão da instituição de uma unidade administrativa ou de metodologia específica para efetivar tal medição. No âmbito dos Tribunais de Contas, cada órgão de controle possui a sua regulamentação. A Tabela 9 abaixo apresenta a relação das Ouvidorias existentes, com os seus respectivos anos de criação:

Tabela 9 – Ouvidorias dos Tribunais de Contas Subnacionais

OUVIDORIA	CRIAÇÃO
Ouvidoria do TCE-AC	2012
Ouvidoria do TCE-AL	2006

Ouvidoria do TCE-AM	2006
Ouvidoria do TCE-AP	2011
Ouvidoria do TCE-BA	2008
Ouvidoria do TCM-BA	2006
Ouvidoria do TCE-CE	2014
Ouvidoria do TCM-CE	2011
Ouvidoria do TC-DF	2013
Ouvidoria do TCE-ES	2013
Ouvidoria do TCE-GO	2007
Ouvidoria do TCM-GO	2004
Ouvidoria do TCE-MA	2005
Ouvidoria do TCE-MG	2008
Ouvidoria do TCE-MS	2003
Ouvidoria do TCE-MT	2002
Ouvidoria do TCE-PA	2012
Ouvidoria do TCM-PA	2015
Ouvidoria do TCE-PB	2006
Ouvidoria do TCE-PE	2001
Ouvidoria do TCE-PI	2011
Ouvidoria do TCE-PR	2005
Ouvidoria do TCE-RJ	2013
Ouvidoria do TCM-RJ	2006
Ouvidoria do TCE-RN	2008
Ouvidoria do TCE-RO	2004
Ouvidoria do TCE-RR	2004
Ouvidoria do TCE-RS	2003
Ouvidoria do TCE-SC	2008
Ouvidoria do TCE-SE	2011
Ouvidoria do TCE-SP	2015
Ouvidoria do TCM-SP	2014
Ouvidoria do TCE-TO	2005

Fonte: o autor.

Todo este aparato institucional, obviamente, visa a um fim precípua, qual seja: a defesa da probidade da Administração Pública. A CF/1988, a fim de assegurar à tutela da probidade e da moralidade, estabelece uma cadeia de dispositivos centrada no art. 37, § 4º [que define as sanções aplicáveis em caso de improbidade administrativa, a saber, suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário] e apoiada não apenas na instituição Ministério Público (art. 127, *caput*), mas também por dispositivos na esfera política (o art. 14, § 9º, e o art. 17, II e III), parlamentar (arts. 54), de controle da administração – as Comissões Parlamentares de Inquérito e os Tribunais de

Contas (respectivamente, arts. 54, 70 e seguintes), e também legitimando o cidadão a ajuizar ação popular com o objetivo de anular ato lesivo à moralidade administrativa (art. 5º, inciso LXXIII).

As bases plantadas na Constituição Federal foram consolidadas com a edição da Lei nº 8.429, de 03 de junho de 1992, mais conhecida por “Lei da Improbidade Administrativa”. Com efeito, a Lei nº 8.429/1992 objetivou delimitar, no plano normativo, os contornos da improbidade administrativa. Ela classifica os atos de improbidade administrativa em quatro espécies: as que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); as que causam prejuízo ao erário (art. 10), as que importem em conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003 (art. 10-A), e as que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). As sanções previstas pela Lei são: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, ressarcimento integral do dano, perda dos bens obtidos irregularmente, multa civil e proibição de contratar com a Administração Pública, bem como dela receber benefícios.

Vale dizer que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) disponibiliza em seu endereço eletrônico [http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php] para consulta pública o: “Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade”. De modo que, por meio deste sistema, é possível obter quantitativamente o número de casos de improbidade administrativa ocorridos em todo o território nacional, tanto na esfera federal, como nas esferas estadual e municipal. Para tanto, com base no Banco de Dados “*Corruption in Brasil 1992-2014*”, elaborado por Figueiredo Filho (2014), apresentamos adiante, no Quadro 9, o total processos de improbidade administrativa, em nível subnacional, reportados no período compreendido entre os anos de 2001 a 2014, vejamos:

Quadro 9 – Processos de Improbidade Administrativa em Nível Subnacional (2001-2014)

ESTADO	ANO													
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AC	1	8	3	0	2	4	3	4	2	4	0	0	0	0
AL	4	0	1	1	1	4	1	5	2	0	0	0	0	0
AM	2	1	0	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AP	5	1	5	0	2	4	1	20	3	10	21	0	0	0
BA	0	4	1	2	1	3	1	1	0	0	0	0	0	0
CE	2	3	3	1	6	4	4	1	9	1	1	2	0	0
DF	3	12	4	16	31	24	19	52	95	200	349	888	1882	168
ES	3	4	10	8	10	16	15	10	18	11	2	3	2	0
GO	21	20	11	31	35	23	26	14	17	7	10	23	28	2
MA	13	14	10	7	17	24	30	15	23	22	9	7	2	0

MG	42	53	100	84	99	84	73	67	106	169	127	87	57	7
MS	2	6	1	1	10	1	7	16	7	3	4	0	0	0
MT	25	6	8	22	13	7	4	7	2	3	0	1	1	0
PA	1	3	7	2	19	1	2	0	5	0	3	1	0	0
PB	6	6	6	7	7	9	5	0	5	3	0	0	0	0
PE	1	1	3	0	4	1	1	4	3	1	4	0	0	0
PI	1	9	1	0	0	2	2	2	0	2	0	1	0	0
PR	82	85	39	67	46	52	35	84	89	149	251	564	405	22
RJ	2	8	7	36	29	22	13	1	16	8	3	11	4	0
RN	12	8	7	15	35	15	9	12	8	0	5	1	0	0
RO	83	15	43	50	23	48	41	41	26	13	26	15	4	0
RR	1	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
RS	69	90	58	62	97	53	48	36	40	15	6	6	1	0
SC	40	64	40	58	82	56	78	51	85	98	99	177	314	62
SE	12	0	0	4	12	11	6	5	12	2	1	0	0	0
SP	384	289	335	289	205	319	178	147	90	68	35	22	2	0
TO	0	2	0	0	4	18	18	5	4	13	4	1	0	0

Fonte: o autor.

De acordo com o Art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), cabe ao Ministério Público ou à pessoa jurídica interessada (vítima do ato de improbidade) propor a referida ação na justiça. Em outras palavras, os Tribunais de Contas não possuem ingerência sobre o ato de propor (ou não) ações de improbidade administrativa. Portanto, não há (e não pode haver) uma relação de causalidade entre a atuação dos Tribunais de Contas e o volume de ações de improbidade (a maior ou a menor) ajuizados perante o Poder Judiciário.

Mas isso não retira o poder/dever dos Tribunais de Contas de atuarem em defesa da probidade da Administração Pública. Até porque, muito embora não seja uma prerrogativa dos Tribunais de Contas a propositura da ação de improbidade – o que poderia transmitir a ideia de que sejam verdadeiros “*tigres sem dentes*” (TORGLER, 2005), podem eles acompanhar a fase administrativa de sua instrução, nos termos do que dispõe o Art. 15 da Lei de Improbidade, de sorte que a sua atuação pode influenciar (ou não) a consequente propositura. Dito de outra forma, os Tribunais de Contas podem ter um papel decisivo no estabelecimento de condições para o disparo dos “alarmes de incêndio” para uma rede mais ampla de instituições de controle (MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1987; FIGUEIREDO, 2001), dentre as quais o próprio Ministério Público.

Assim na próxima seção, buscaremos identificar que fatores relativos à capacidade institucional dos Tribunais de Contas – aqui retratados – influenciam a variação no número de casos de improbidade administrativa mencionados no quadro acima.

4.3 A INFLUÊNCIA DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS BRASILEIROS SOBRE O CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM SEUS RESPECTIVOS ESTADOS

Esta seção do trabalho tem por objetivo mensurar a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, identificando-se os seus principais fatores explicativos, com base na hipótese derivada da literatura apresentada na Seção 3.1 – acerca da influência da capacidade institucional das cortes de contas sobre a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados.

Considerando-se o fato de que o fortalecimento da capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros é uma condição necessária para sua maior efetividade [mesmo que indiretamente – conforme Weaver & Rockman (1993) e Silva *et al* (2015)] e, utilizando-se o método de Efeitos Fixos (que melhor pode minorar os inúmeros problemas que cabem no termo de “endogeneidade” nas estimações com dados retrospectivos), construiu-se um painel de dados relativos aos principais indicadores de capacidade institucional destes órgãos de controle, durante o período compreendido entre os anos de 2001 a 2014, para identificar que fatores influenciam o controle da probidade administrativa.

Embora saibamos que não basta apenas analisar a atuação dos Tribunais de Contas de forma isolada, para que se possa avaliar, com precisão, a sua efetividade, acredita-se que este trabalho traz novas contribuições para estudos sobre o tema em apreço. Principalmente, porque investiga a dinâmica dos Tribunais Contas no tempo [a partir de dados em painel], permitindo oferecer dados mais informativos, maior variabilidade, menos colinearidade entre variáveis, mais graus de liberdade e mais eficiência (GUJARATI e PORTER, 2011). Com efeito, apresentaremos adiante os contornos do desenho desta pesquisa, bem como testaremos as hipóteses referentes a efetividade dos Tribunais de Contas.

Dados

Os dados utilizados nesta pesquisa foram obtidos por meio do levantamento de informações disponíveis nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos da Administração Pública, bem como por meio do requerimento de informações via Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011). A partir de então, construiu-se um banco de dados original composto por 21 (vinte e uma) variáveis, cujas principais informações sobre cada uma delas são sumarizadas no Quadro 10 abaixo:

Quadro 10 – Especificações das Variáveis Constantes do Banco de Dados

VARIÁVEL	NOMENCLATURA NO BANCO DE DADOS	DESCRIÇÃO
Identificação	id	Variável que indica as instituições pesquisadas (os Tribunais de Contas subnacionais)
Tempo	time	Variável que indica o intervalo de tempo pesquisado (do ano de 2001 até o ano de 2014)
Antiguidade	age	Variável que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, a idade das instituições pesquisadas
Capacitação ²⁰	training	Variável <i>dummy</i> que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, se a instituição pesquisada possuía em sua estrutura uma Escola de Contas (centro de treinamento) – sendo 0 (zero) para NÃO e 1 (um) para SIM
Transparência ²¹	transparency	Variável <i>dummy</i> que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, se a instituição pesquisada possuía em sua estrutura uma Ouvidoria – sendo 0 (zero) para NÃO e 1 (um) para SIM
Ministério Público de Contas ²²	MPC	Variável <i>dummy</i> que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, se a instituição pesquisada possuía em sua estrutura um Ministério Público de Contas (MPC) – sendo 0 (zero) para NÃO e 1 (um) para SIM
Contas Irregulares ²³	irraccounts	Variável que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, o total de contas julgadas irregulares pelas instituições pesquisadas
Recursos sob Fiscalização ²⁴	recfisc	Variável que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, o volume total de recursos (R\$) sob fiscalização das instituições pesquisadas (valores deflacionados, utilizando-se o índice IGP-DI/FGV)
Contas Irregulares por volume Recursos sob Fiscalização	IRACREFI	Variável obtida a partir divisão entre a variável “irraccounts” e a variável “recfisc” ($IRACREFI = irraccounts / recfisc$)
População ²⁵	pop	Variável que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, o número total de habitantes da Unidade da Federação onde se situa cada uma das instituições pesquisadas
Orçamento Geral do Estado ²⁶	orcgerest	Variável que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, o valor total do Orçamento Geral do Estado (R\$), aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA), no qual se situa cada uma das instituições pesquisadas (valores deflacionados, utilizando-se o índice IGP-DI/FGV)

²⁰ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta ao sítio oficial de cada um dos Tribunais de Contas aqui pesquisados.

²¹ Os dados relativos a esta variável foram obtidos por meio de requerimento de informação junto a cada um dos Tribunais de Contas aqui pesquisados, via Lei de Acesso à Informação.

²² Os dados relativos a esta variável foram obtidos por meio de requerimento de informação junto a cada um dos Tribunais de Contas aqui pesquisados, via Lei de Acesso à Informação.

²³ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta ao sítio oficial dos Tribunais Regionais Eleitorais – TREs dos Estados em que se situam cada um dos Tribunais de Contas aqui pesquisados (a partir das informações fornecidas por estes últimos aos TREs).

²⁴ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta ao sítio oficial da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>).

²⁵ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta ao sítio oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (<<https://www.ibge.gov.br/>>).

²⁶ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta às Leis Orçamentárias Anuais disponíveis no sítio oficial das Assembleias Legislativas dos Estados em que se situam cada um dos Tribunais de Contas aqui pesquisados (e da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro e de São Paulo).

Pessoal ²⁷	staff	Variável que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, o número total de pessoal de cada uma das instituições pesquisadas
Pessoal por Habitante	STAFFPOP	Variável obtida a partir divisão entre a variável “staff” e a variável “pop” ($STAFFPOP = staff / pop$)
Pessoal x Orçamento Geral do Estado	STORGOES	Variável obtida a partir divisão entre a variável “staff” e a variável “orcgerest” ($STORGOES = staff / orcgerest$)
Orçamento do Tribunal ²⁸	orc	Variável que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, o valor total do orçamento (R\$) aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para cada uma das instituições pesquisadas (valores deflacionados, utilizando-se o índice IGP-DI/FGV)
Orçamento do Tribunal por Habitante	ORCPOP	Variável obtida a partir divisão entre a variável “orc” e a variável “pop” ($ORCPOP = orc / pop$)
Razão entre o Orçamento Anual do Tribunal de Contas e o Orçamento Geral do Estado	ORCORGEST	Variável obtida a partir divisão entre a variável “orc” e a variável “orcgerest”, multiplicado por 100 [$ORCORGEST = (orc / orcgerest) * 100$]
Produto Interno Bruto ²⁹	PIB	Variável que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, o valor total do Produto Interno Bruto (PIB) da Unidade da Federação onde se situa cada uma das instituições pesquisadas
Produto Interno Bruto por Habitante	PIBPOP	Variável obtida a partir divisão entre a variável “PIB” e a variável “pop” ($PIBPOP = PIB / pop$)
Processos de Improbidade Administrativa ³⁰	admdishonesty	Variável que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, o número total de Processos de Improbidade Administrativa da Unidade da Federação onde se situa cada uma das instituições pesquisadas
Variação Percentual no número de Processos de Improbidade Administrativa	varadmdish	Variável que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, a variação percentual no número total de Processos de Improbidade Administrativa da Unidade da Federação onde se situa cada uma das instituições pesquisadas $\{varadmdish = [processos\ de\ improbidade\ do\ ano\ posterior\ (x) - processos\ de\ improbidade\ do\ ano\ anterior\ (y)] / processos\ de\ improbidade\ do\ ano\ anterior\ (y) * 100\}$

Fonte: o autor.

Trata-se de um banco de dados em painel desbalanceado, com 462 observações ($n = 33$, $t = 14$ e $N = 462$), as quais foram tabuladas, computacionalmente, a partir do *software LibreOffice Calc* (extensão .xls) versão 5.2.6.2, e analisadas com o auxílio dos *softwares R* (versão 3.5.2) e *Rstudio*³¹ (versão 1.1.463).

²⁷ Os dados relativos a esta variável foram obtidos por meio de requerimento de informação junto a cada um dos Tribunais de Contas aqui pesquisados, via Lei de Acesso à Informação.

²⁸ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta às Leis Orçamentárias Anuais disponíveis no sítio oficial das Assembleias Legislativas dos Estados em que se situam cada um dos Tribunais de Contas aqui pesquisados (e da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro e de São Paulo).

²⁹ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta ao sítio oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (<https://www.ibge.gov.br/>).

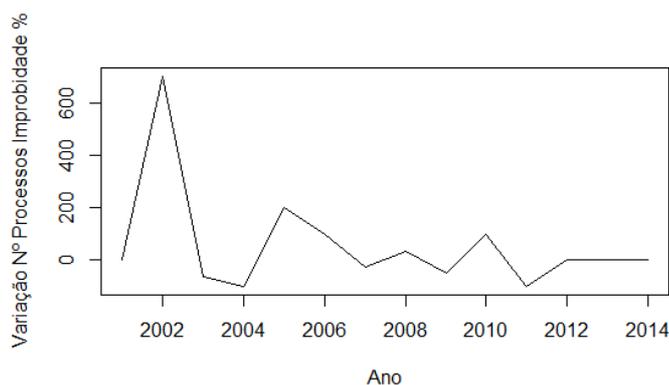
³⁰ Os dados relativos a esta variável foram obtidos com base no Banco de Dados “*Corruption in Brasil 1992-2014*”, elaborado por Figueiredo Filho (2014), a partir do “Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade” disponível no sítio oficial do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php).

³¹ Destaque-se aqui os principais pacotes utilizados para a análise dos dados, quais sejam: *plm*, *lmtest*, *tseries*, *ggplot2*, *readxl*, *UsingR* (além dos demais pacotes básicos para utilização do *software*).

Variável Dependente

O fenômeno de interesse aqui é a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros. Por se tratar de um tema ainda pouco explorado na ciência política brasileira, não há formas estabelecidas de mensuração. A estratégia aqui utilizada tem por base o resultado obtido a partir da relação entre a capacidade institucional destes órgãos de controle e a variação percentual no número de casos de improbidade administrativa (*i*) detectados em seus respectivos Estados ao longo de um determinado período de tempo (*t*). O Gráfico 1 abaixo apresenta esta variação ao longo do período analisado:

Gráfico 1 – Variação no Número de Processos de Improbidade Administrativa em Âmbito Subnacional (2001-2014)



Fonte: o autor.

Nota-se no gráfico que a variação percentual no número de processos de improbidade administrativa ao longo do período de análise é um tanto quanto irregular, mas que revela uma tendência de crescimento no curto prazo (entre os anos de 2001 à 2005) e, no longo prazo (entre os anos de 2006 à 2014), uma tendência de redução. No ano de 2002 a variação percentual no número de processos apresentou o seu nível mais alto. Outro pico é observado no ano de 2005. Busca-se aqui identificar quais são os fatores que explicam essa tendência no curto e no longo prazo, com foco na sua relação com a capacidade institucional dos órgãos de controle. Em outras palavras, que fatores relativos à capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros influenciam o controle da probidade administrativa em seus respectivos Estados (no curto e no longo prazo)?

Variáveis Independentes

ANTIGUIDADE

De acordo com Loureiro, Teixeira & Moraes (2009), as transformações institucionais dos Tribunais de Contas subnacionais se processam gradualmente, de forma incremental e não necessariamente de maneira linear ou deliberada, isto é, demanda tempo para que ocorram. Portanto, os Tribunais de Contas mais antigos dispõem de uma maior capacidade institucional para o exercício de suas funções.

Assim, utilizou-se como *proxy* para esta variável a idade que cada um dos Tribunais de Contas subnacionais possuía ao longo do período de tempo pesquisado. A Tabela 10 abaixo sumariza a sua estatística descritiva:

Tabela 10 – Estatística Descritiva – Variável: Antiguidade (2001-2014)

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Antiguidade	10,00000000	123,00000000	48,92424000	23,28547000

Fonte: o autor.

Durante o período de 2001 à 2014, a média de antiguidade dos Tribunais de Contas subnacionais foi de 48,92 anos, com desvio padrão de 23,28. O Tribunal de Contas mais antigo é o TCE do Piauí, que em 2001 contava com 110 anos de idade e, em 2014, contava com 123 anos. Ao passo que o TCE do Amapá e o TCE de Roraima são os mais recente, em 2001 ambos possuíam 10 anos de idade e, em 2014, contavam com 23 anos.

Com base no modelo apresentado na Seção 3.1, espera-se que quanto maior a idade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo. E, no longo prazo, quanto maior a idade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, menor a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados.

HI: *Quanto maior a idade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo (+). E, no longo prazo, quanto maior a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, menor a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados (-).*

PESSOAL

Segundo Melo, Pereira & Figueiredo (2009) e Puccioni (2016), o quantitativo de pessoal dos Tribunais de Contas subnacionais afeta positivamente a sua capacidade institucional. Nesse sentido, espera-se que quanto maior o quantitativo de pessoal dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo. E, no longo prazo, quanto maior o quantitativo de pessoal dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, menor a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados.

Para tanto, utilizou-se como *proxy* para esta variável o total de pessoal de que dispunha cada um dos Tribunais de Contas ao longo do período analisado, ponderado pelo total de habitantes de suas respectivas Unidades Federativas. A Tabela 11 abaixo sumariza a sua estatística descritiva:

Tabela 11 – Estatística Descritiva – Variável: Pessoal (2001-2014)

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Pessoal por Habitante	0,00003003	0,00061975	0,00013944	0,00011035

Fonte: o autor.

Durante o período de 2001 à 2014, os Tribunais de Contas subnacionais possuíam, em média, aproximadamente 1 servidor para cada 10.000 habitantes, com desvio padrão de 0,00011035. O Tribunal de Contas com o maior quantitativo de pessoal por habitante foi o TCE de Roraima, que em 2011 possuía cerca de 6 servidores para cada 10.000 habitantes. Por outro lado, o Tribunal de Contas com o menor quantitativo de pessoal por habitante no período foi o TCE do Rio Grande do Norte, que em 2001 possuía cerca de 0,3 servidores para cada 10.000 habitantes.

H2: *Quanto maior o quantitativo de pessoal por habitante dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo (+). E, no longo prazo, quanto maior o quantitativo de pessoal por habitante dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, menor a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados (-).*

CAPACITAÇÃO

Um dos grandes desafios enfrentados pelos Tribunais de Contas reside na necessidade de capacitação (VAN ZYL, RAKUMAR & DE RENZIO, 2009). É nesse contexto, que os Tribunais de Contas subnacionais brasileiros passaram a criar em sua estrutura as chamadas

Escolas de Contas. Tratam-se de centros de treinamento voltados para a capacitação e o desenvolvimento profissional permanente de seu corpo de pessoal. No entanto, restou demonstrado na seção anterior que estes centros de treinamento foram criados em períodos distintos. Assim, visando captar possíveis efeitos das Escolas de Contas não incluídos no modelo, é que se estabeleceu uma variável *dummy* que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, se os Tribunais de Contas possuíam em sua estrutura uma Escola de Contas (centro de treinamento) – sendo 0 (zero) para NÃO e 1 (um) para SIM.

CONTAS IRREGULARES

Conforme mencionado na Seção anterior, as contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas subnacionais possuem o condão de gerar um impacto direto sobre o número de processos de improbidade administrativa. Na medida em que tais irregularidades podem vir a configurar ato doloso de improbidade administrativa que, por sua vez, podem vir a trazer como consequência a inelegibilidade do gestor público, bem como a sua responsabilização na esfera judicial por meio da ação civil de improbidade administrativa (regulada pela Lei nº 8.429/1992).

Assim, espera-se que quanto maior o número de contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo. E, no longo prazo, quanto maior o número de contas julgadas irregulares Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, menor a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados.

Nesse contexto, utilizou-se como *proxy* para esta variável o total de contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas ao longo do período analisado, ponderado pelo volume total de recursos sob a fiscalização de cada um deles. A Tabela 12 abaixo sumariza a sua estatística descritiva:

Tabela 12 – Estatística Descritiva – Variável: Contas Irregulares (2001-2014)

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Contas Irregulares por Volume de Recursos sob Fiscalização	0,00000000	0,00000007	0,00000001	0,00000002

Fonte: o autor.

É possível notar que, durante o período de 2001 à 2014, a média de contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas subnacionais foi de aproximadamente 1 para cada R\$

100.000.000,00 sob sua fiscalização, com desvio padrão de 0,00000002. O Tribunal de Contas com o maior quantitativo de contas julgadas irregulares por volume de recursos sob sua fiscalização foi o TCE de Tocantins, que em 2012 julgou irregulares cerca de 7 prestações de contas para cada R\$ 100.000.000,00 sob sua fiscalização. Por sua vez, o menor quantitativo de contas julgadas irregulares por volume de recursos sob sua fiscalização foi apresentado pelos seguintes Tribunais: TCE de Minas Gerais (ano: 2007), TCM do Rio de Janeiro (anos: 2010 / 2011 / 2012 / 2013) e TCE de Tocantins (ano: 2011), todos eles não julgaram irregulares nenhuma prestação de contas para cada R\$ 100.000.000,00 nos anos indicados.

H3: *Quanto maior o número de contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros por volume de recursos sob sua fiscalização, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo (+). E, no longo prazo, quanto maior o número de contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros por volume de recursos sob sua fiscalização, menor a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados (-).*

ORÇAMENTO

A exemplo do que afirmam sobre a influência positiva do quantitativo de pessoal em relação a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais, Melo, Pereira & Figueiredo (2009) e Puccioni (2016), bem como Rocha *et al* (2014), também constataram que o orçamento dos Tribunais de Contas afeta positivamente a sua capacidade institucional. Nesse sentido, espera-se que quanto maior o valor total do orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para cada um dos Tribunais de Contas subnacionais, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo. E, no longo prazo, quanto maior o valor total do orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para cada um dos Tribunais de Contas subnacionais, menor a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados.

Para tanto, utilizou-se como *proxy* para esta variável o valor total do orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para cada um dos Tribunais de Contas subnacionais ao longo do período analisado, ponderado pelo valor total do Orçamento Geral do Estado, aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA), no qual se situa cada um deles [no caso do TCM-RJ e do TCM-SP, de seus respectivos municípios]. A Tabela 13 abaixo sumariza a sua estatística descritiva:

Tabela 13 – Estatística Descritiva – Variável: Orçamento (2001-2014)

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Razão entre o Orçamento Anual do Tribunal de Contas e o Orçamento Geral do Estado	0,08290179	3,13173860	0,95805458	0,49578705

Fonte: o autor.

Entre 2001 à 2014, a razão entre o orçamento anual dos Tribunais de Contas e o orçamento geral de seus respectivos Estados apresentou uma média de aproximadamente 0,96%, com um desvio padrão de 0,49578705. O Tribunal de Contas que apresentou o maior percentual de consumo do orçamento de seu Estado foi o TCE do Amapá, que em 2010 consumiu cerca de 3,13% do orçamento geral. No outro extremo, o Tribunal de Contas que apresentou o menor percentual de consumo do orçamento de seu Estado foi o TCE do Ceará, que em 2006 consumiu cerca de 0,08% do orçamento geral.

H4: *Quanto maior a razão entre o orçamento anual dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros e o orçamento geral de seus respectivos Estados, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo (+). E, no longo prazo, quanto maior a razão entre o orçamento anual dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros e o orçamento geral de seus respectivos Estados, menor a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados (-).*

TRANSPARÊNCIA

Consoante mencionado na seção anterior, as Ouvidorias se estabelecem como um canal de manifestação do cidadão, configurando-se, assim, como um mecanismo de exercício da cidadania e meio estratégico de apoio à gestão das organizações, seja na melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, seja para atender às crescentes necessidades de transparência, arejamento e revisão de processos impostas às organizações pela nova ordem social globalizada (LIVIANU & LÍDICE, 2015). Sendo que a sua institucionalização no âmbito da Administração Pública é prevista desde a Constituição de 1988. Contudo, a seção anterior evidenciou que a sua implantação no âmbito dos Tribunais de Contas subnacionais se deu em períodos distintos. Assim, visando captar possíveis efeitos das Ouvidorias não incluídos no modelo, é que se estabeleceu uma variável *dummy* que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, se os Tribunais de Contas possuíam em sua estrutura uma Ouvidoria – sendo 0 (zero) para NÃO e 1 (um) para SIM.

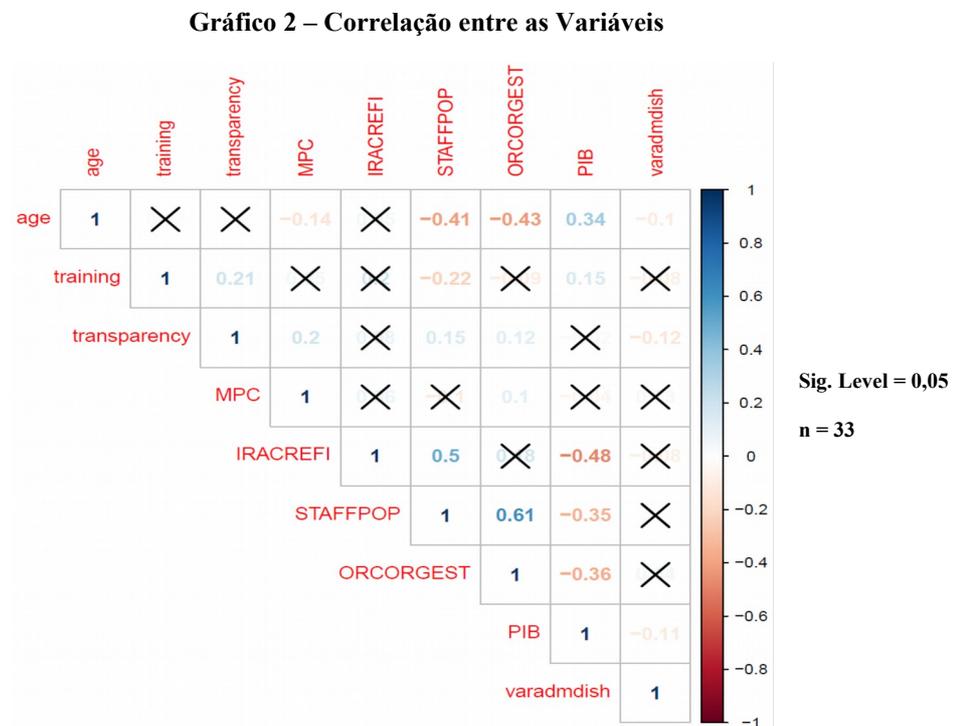
Variáveis de Controle

MPC: Variável *dummy* que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, se a instituição pesquisada possuía em sua estrutura um Ministério Público de Contas (MPC) – sendo 0 (zero) para NÃO e 1 (um) para SIM. Busca-se captar possíveis efeitos associados aos Ministérios Públicos de Contas não incluídos no modelo, tendo em vista que a presença do MPC junto aos Tribunais de Contas é crucial para sancionar os maus comportamentos dos gestores (MELO, PEREIRA & FIGUEIREDO, 2009).

PIB: Variável que indica, ao longo do intervalo de tempo pesquisado, o valor total do Produto Interno Bruto (PIB) da Unidade da Federação onde se situa cada uma das instituições pesquisadas. Tendo em vista que quanto maior a capacidade institucional de um Estado, maior será o seu desempenho econômico (SILVA *et al*, 2015).

Correlação entre as Variáveis

O Gráfico 2 abaixo ilustra o padrão de correlação entre essas variáveis:



Fonte: o autor.

Observa-se uma moderada correlação negativa e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) entre a variável *antiguidade* e as variáveis *pessoal* ($r = -0,41$) e *orçamento* ($r = -0,43$). Verifica-se, também, uma fraca correlação positiva e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) entre *antiguidade* e *PIB* ($r = 0,34$) e uma correlação muito fraca, negativa e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) entre *antiguidade* e *improbidade administrativa* ($r = -0,10$).

Quanto à variável *capacitação*, é possível notar uma fraca correlação positiva e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com a variável *transparência* ($r = 0,21$), bem como uma fraca correlação negativa e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com a variável *pessoal* ($r = -0,22$). Verifica-se ainda uma correlação muito fraca, positiva e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com a variável *PIB* ($r = -0,15$).

A variável *transparência* possui uma fraca correlação positiva e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com a variável *MPC* ($r = 0,20$). Observar-se, também, uma correlação muito fraca, positiva e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com as seguintes variáveis: *pessoal* ($r = 0,15$) e *orçamento* ($r = 0,12$). Não obstante, verifica-se uma correlação muito fraca, negativa e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com a variável *improbidade administrativa* ($r = -0,12$).

Com relação à variável *MPC*, é possível observar que ela possui uma correlação muito fraca, positiva e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com a variável *orçamento* ($r = 0,10$). Ao passo que a variável *contas irregulares* possui uma moderada correlação positiva e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com a variável *pessoal* ($r = 0,50$) e uma moderada correlação negativa e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com a variável *PIB* ($r = -0,48$).

A variável *pessoal*, por sua vez, possui uma moderada correlação positiva e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com a variável *orçamento* ($r = 0,61$) e uma fraca correlação negativa e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com a variável *PIB* ($r = -0,35$).

Já a variável *orçamento* possui uma fraca correlação negativa e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com a variável *PIB* ($r = -0,36$). Por fim, a variável *PIB* possui uma correlação muito fraca, negativa e estatisticamente significativa (p-valor<0,05) com a variável *improbidade administrativa* ($r = -0,11$).

As demais correlações constantes do Gráfico 2 não apresentaram significância estatística (p-valor>0,05) e, portanto, figuram com um “X” sobre os seus valores.

Metodologia

Definida a morfologia das relações de causalidades esperadas, o modelo geral de estimação segue a estrutura a seguir:

$$y_{it} = \delta_i + X'_{it}\beta + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Com $i = 1, 2, \dots, 33$ e $t = 2001, 2002, \dots, 2014$

Onde, y_{it} corresponde à variação percentual no número total de processos de improbidade administrativa detectados no Estado i no ano t ; X'_{it} consiste nas variáveis explicativas; ε_{it} equivale ao termo de erro idiossincrático; e δ_i é o efeito específico individual randômico, correspondendo ao efeito fixo ou aleatório do modelo de regressão.

A estratégia de identificação que se utilizará no presente estudo é explorar os dados em painel que permitem o controle por efeitos específicos não observados dos Tribunais de Contas subnacionais. Pretende-se examinar que fatores relativos à capacidade institucional dos Tribunais de Contas exercem influencia sobre a variação percentual no número total de processos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados.

Resultados

O teste de Breusch-Pagan é utilizado para testar a hipótese nula de que as variâncias dos erros são iguais (homoscedasticidade) *versus* a hipótese alternativa de que as variâncias dos erros são uma função multiplicativa de uma ou mais variáveis, sendo que esta(s) variável(eis) pode(m) pertencer ou não ao modelo em questão.

Nesse sentido, se a hipótese nula não for rejeitada, a conclusão é que o modelo de efeitos aleatórios não é adequado, porque os efeitos aleatórios provavelmente estão correlacionados com um ou mais regressores (GUJARATI e PORTER, 2011).

Assim, o modelo de efeitos fixos será o mais indicado para as estimações. Para tanto, efetuando-se o teste de Breusch-Pagan no R^{32} para as variáveis a serem analisadas nesta pesquisa, é possível obter o seguinte resultado exposto na Tabela 14:

³² Teste efetuado no R por meio do pacote “*lmtest*” (função: “*bptest*”).

Tabela 14 – Resultado do Teste de Breusch-Pagan

RESULTADO		
Dados: varadmdish ~ age + training + transparency + IRACREFI + STAFFPOP + ORCORGEST + MPC + PIB		
BP = 4.8798	df = 7	p-value = 0.6746

Fonte: o autor.

Considerando um nível de significância de 5%, não é possível rejeitar a hipótese nula. Portanto, para o presente trabalho, o modelo de efeitos fixos é o mais indicado para as estimações. Assim, utilizando-se do modelo de efeitos fixos³³, apresentamos no Quadro 11 abaixo os resultados da estimação do efeito individual de cada uma das variáveis explicativas no curto prazo (2001-2005), vejamos:

Quadro 11 – Resultado da Estimação do Efeito Individual das Variáveis Explicativas no Curto Prazo (2001-2005)

VARIÁVEL DEPENDENTE: Variação Percentual no Número de Processos de Improbidade Administrativa							
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	MODELO DE EFEITOS FIXOS (1)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (2)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (3)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (4)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (5)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (6)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (7)
Antiguidade	27.112** (10.707)						
Capacitação		46.302 (61.639)					
Transparência			77.732 (65.325)				
Pessoal por Habitante				163,533.000 (2,178,565.000)			
Razão entre o Orçamento Anual do Tribunal de Contas e o Orçamento Geral do Estado					69.306 (130.419)		
Ministério Público de Contas						106.607 (118.685)	

³³ Estimacões efetuadas no R por meio do pacote “plm” (função: “plm”, model: “within”).

PIB							0.000 (0.000)
Observações	165	165	165	100	133	165	165
R2	0,047	0,004	0,011	0,0001	0,003	0,006	0,004
R2 Ajustado	-0,193	-0,247	-0,239	-0,253	-0,303	-0,244	-0,247
Estatística F	6.412** (df = 1; 131)	0.564 (df = 1; 131)	1.416 (df = 1; 131)	0.006 (df = 1; 79)	0.282 (df = 1; 101)	0.807 (df = 1; 131)	0.477 (df = 1; 131)

Obs.1: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Obs.2: A variável “Contas Irregulares por Volume de Recursos sob Fiscalização” não foi incluída no modelo devido à insuficiência de informações disponíveis para o período.

Fonte: o autor.

O objetivo aqui foi de inicialmente analisar o comportamento individual de cada uma das variáveis explicativas. Como pode ser visto, o sinal do coeficiente da variável “Antiguidade” é positivo e significativo a 5%. Este resultado reflete a constatação esperada, qual seja: quanto maior a idade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo. Por outro lado, as demais variáveis explicativas, apesar de apresentarem o sinal esperado, não foram estatisticamente significantes. Contudo, o foco desta pesquisa consiste em analisar o efeito conjunto de todas as variáveis explicativas. Para tanto, o Quadro 12 apresenta abaixo o resultado da estimação deste efeito conjunto no curto prazo (2001-2005), a saber:

Quadro 12 – Resultado da Estimação do Efeito Conjunto das Variáveis Explicativas no Curto Prazo (2001-2005)

VARIÁVEL DEPENDENTE: Variação Percentual no Número de Processos de Improbidade Administrativa		
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	MODELO DE EFEITOS FIXOS (1)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (2)
Antiguidade	16.965 (21.220)	52.561*** (18.640)
Capacitação	-43.070 (90.372)	-53.824 (82.737)
Transparência	22.514 (95.859)	-35.802 (84.991)
Pessoal por Habitante	389,207.800 (2,847,397.000)	---

Razão entre o Orçamento Anual do Tribunal de Contas e o Orçamento Geral do Estado	-70.448 (138.969)	-38.578 (135.967)
Ministério Público de Contas	-112.861 (137.347)	-45.246 (141.278)
PIB	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
Observações	85	133
R2	0,030	0,094
R2 Ajustado	-0,381	-0,246
Estatística F	0.259 (df = 7; 59)	1.657 (df = 6; 96)

Obs.1: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Obs.2: A variável “Contas Irregulares por Volume de Recursos sob Fiscalização” não foi incluída no modelo devido à insuficiência de informações disponíveis para o período.

Fonte: o autor.

O Modelo 1 evidencia que, ao se efetuar a estimação do efeito conjunto de todas as variáveis explicativas, obtém-se um resultado estatisticamente insignificante para todas elas. Razão pela qual se estimou o Modelo 2 (com a supressão da variável “Pessoal por Habitante”). Segundo o Modelo 2, novamente o coeficiente da variável “Antiguidade” se apresenta com sinal positivo e, desta vez, significativo a 1%, confirmando-se a estimação apresentada no Quadro 11. Em outras palavras, realmente, quanto maior a idade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo.

No entanto, para saber se esta variável de fato contribui para a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, é preciso que também analisemos a sua relação no longo prazo. Com efeito, o Quadro 13 apresenta abaixo, inicialmente, o resultado da estimação do efeito individual de cada uma das variáveis explicativas no período de 2006 à 2014, senão vejamos:

Quadro 13 – Resultado da Estimação do Efeito Individual das Variáveis Explicativas no Longo Prazo (2006-2014)

VARIÁVEL DEPENDENTE:								
Variação Percentual no Número de Processos de Improbidade Administrativa								
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	MODELO DE EFEITOS FIXOS (1)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (2)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (3)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (4)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (5)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (6)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (7)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (8)
Antiguidade	-10.493** (4.726)							

Capacitação		-22.985 (47.705)						
Transparência			-95.548** (40.852)					
Contas Irregulares por Volume de Recursos sob Fiscalização				-2,115,586,507.000** (972,278,414.000)				
Pessoal por Habitante					-975,623.100 (1,045,665.000)			
Razão entre o Orçamento Anual do Tribunal de Contas e o Orçamento Geral do Estado						80.227 (77.956)		
Ministério Público de Contas							-32.293 (80.843)	
PIB								-0.000* (0.000)
Observações	297	297	297	82	193	282	297	297
R2	0,018	0,001	0,020	0,069	0,005	0,004	0,001	0,011
R2 Ajustado	-0,105	-0,124	-0,103	-0,178	-0,124	-0,128	-0,125	-0,114
Estatística F	4.930** (df = 1; 263)	0.232 (df = 1; 263)	5.471** (df = 1; 263)	4.735** (df = 1; 64)	0.871 (df = 1; 170)	1.059 (df = 1; 248)	0.160 (df = 1; 263)	2.809* (df = 1; 263)

Obs.: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: o autor.

De acordo com o quadro acima, é possível observar que a variável “Antiguidade” mais uma vez apresenta o resultado esperado, isto é, o sinal do seu coeficiente é negativo e significativo a 5%. Desta vez, outras três variáveis também apresentaram resultados significativamente estatísticos: o sinal do coeficiente da variável “Transparência” foi negativo e sua estimativa significativa a 5%; a variável “Contas Irregulares por Volume de Recursos sob Fiscalização”, como esperado, apresentou o sinal negativo e significativo a 5%; por último, o resultado da variável “PIB” é negativo e significativo a 10%. As demais variáveis explicativas não foram estatisticamente significantes.

Como já dito, o foco é analisar o efeito conjunto de todas as variáveis explicativas. Assim, o Quadro 14 apresenta abaixo o resultado da estimação deste efeito conjunto no longo prazo (2006-2014), vejamos:

Quadro 14 – Resultado da Estimação do Efeito Conjunto das Variáveis Explicativas no Longo Prazo (2006-2014)

VARIÁVEL DEPENDENTE: Variação Percentual no Número de Processos de Improbidade Administrativa		
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	MODELO DE EFEITOS FIXOS (1)	MODELO DE EFEITOS FIXOS (2)
Antiguidade	-17.659 (15.307)	-12.470* (6.854)
Capacitação	---	30.440 (76.166)
Transparência	9.412 (57.144)	3.066 (44.966)
Contas Irregulares por Volume de Recursos sob Fiscalização	-1,781,694,819.000 (1,161,208,811.000)	-1,727,545,576.000* (983,536,866.000)
Pessoal por Habitante	997,809.000 (1,761,540.000)	---
Razão entre o Orçamento Anual do Tribunal de Contas e o Orçamento Geral do Estado	-76.817 (190.589)	-72.562 (126.378)
Ministério Público de Contas	---	5.998 (73.074)
PIB	0.000 (0.000)	---
Observações	58	80
R2	0,165	0,141
R2 Ajustado	-0,161	-0,170
Estatística F	1.348 (df = 6; 41)	1.583 (df = 6; 58)

Obs.: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: o autor.

Mais uma vez, ao se efetuar a estimação do efeito conjunto de todas as variáveis explicativas, obtém-se um resultado estatisticamente insignificante para todas elas, conforme reportado pelo Modelo 1. Assim, estimou-se um novo modelo [Modelo 2], mas com a supressão das variáveis “Pessoal por Habitante” e “PIB”.

De acordo com o Modelo 2, o coeficiente da variável “Antiguidade” se apresenta com o sinal esperado: negativo e significativo a 10%. Este resultado não somente confirma a estimação apresentada no Quadro 13, como também revela que, de fato, a idade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros contribui para a sua maior efetividade. Afinal, restou aqui demonstrado que quanto maior a idade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo. E, no longo prazo, quanto maior a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, menor a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados.

O Modelo 2 também revelou que o sinal do coeficiente da variável “Contas Irregulares por Volume de Recursos sob Fiscalização”, como esperado, é negativo e significativo a 10%. De acordo com este resultado, quanto maior o número de contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros por volume de recursos sob sua fiscalização, menor a variação do número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no longo prazo.

Por outro lado, as demais variáveis explicativas não foram estatisticamente significantes, inclusive as variáveis “Transparência” e “PIB” que, individualmente, apresentaram os resultados esperados e significativos.

Avaliando-se todos os modelos aqui reportados, é possível notar ainda, que o quantitativo de pessoal e o total do orçamento dos Tribunais de Contas subnacionais, aparentemente, não influenciam no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados. No mesmo sentido, a insignificância estatística dos resultados apurados sobre a existência de Escolas de Contas na estrutura dos tribunais, sugerem que a capacitação de seu corpo de pessoal também não influencia no número de casos de improbidade. Resultados que, de certa forma, destoam dos estudos realizados por Melo, Pereira & Figueiredo (2009), Rocha *et al* (2014) e Puccioni (2016).

Com relação à variável de controle “MPC”, os resultados estatisticamente insignificativos – em todos os modelos – sugerem que a presença do Ministério Público de Contas junto aos Tribunais de Contas subnacionais não influenciam no número de casos de improbidade administrativa. O que também contraria, em boa medida, os estudos realizados por Melo, Pereira & Figueiredo (2009).

Quanto ao ajuste dos modelos, o R^2 não se mostra expressivo, oscilando entre 9,4% (Quadro 12) a 14,1% (Quadro 14) na explicação da variância. Todavia, esse é um resultado esperado tendo em vista que a competência para a propositura das ações de improbidade

administrativa não é dos Tribunais de Contas mas, sim, do Ministério Público ou da pessoa jurídica interessada³⁴, elemento não passível de inclusão nos modelos aqui formulados.

Ademais disso, cabe aqui lembra mais uma vez que sabemos que não basta apenas analisar a atuação dos Tribunais de Contas, de forma isolada, para que se possa avaliar, com precisão, a sua efetividade. Afinal, a defesa da probidade da Administração Pública demanda uma ampla rede de controle atuante e disposta a atuar. Até porque, o sucesso de intervenções únicas, isto é, que se concentram em uma única instituição, ator ou processo, pode ser severamente restringido por causa de sua interdependência com outras instituições, atores e processos.

De todo modo, esses resultados indicam que, mesmo que indiretamente – conforme Weaver & Rockman (1993) e Silva *et al* (2015), o fortalecimento da capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros é uma condição necessária para sua maior efetividade. Sendo que a idade dos Tribunais de Contas e o total de contas julgadas irregulares por eles, são fatores que aumentam a sua efetividade.

Esses resultados respondem a questão que iniciou este capítulo e corroboram a hipótese derivada do modelo teórico de que: quanto maior a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, maior a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto prazo. E, no longo prazo, quanto maior a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, menor a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados.

³⁴ Conforme previsto no Art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle da Administração Pública se constitui em dimensão crucial de uma ordem democrática. Razão pela qual o debate sobre instituições de controle tornou-se mais presente nas últimas décadas, principalmente em virtude da consolidação das democracias. Notadamente, pelo papel que podem desempenhar não somente no combate a malversação dos recursos públicos, como também na redução de desperdícios e na melhoria da responsabilização dos governos.

Com efeito, os instrumentos de controle da Administração Pública desenvolvidos pelo Brasil pós-1988 envolvem desde o controle parlamentar, exercido pelo Legislativo sobre o executivo, os controles judiciais, os controles administrativos e financeiros e diferentes formas de controle social. Os controles administrativos e financeiros estão a cargo dos Tribunais de Contas, que possuem a função precípua de fiscalizar as contas da Administração Pública. O ponto central dessa fiscalização é a probidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso do dinheiro público.

Tratam-se de instituições históricas [surgiram na transição da Monarquia para a República – sendo que, atualmente, existem 33 Tribunais de Contas em funcionamento no país], cujas atribuições constitucionais foram marcadas por inúmeras transformações, tendo o seu ápice com a promulgação da Constituição de 1988. Além dessas mudanças significativas, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou as suas funções fiscalizatórias, atribuindo-lhes o papel de seu guardião. Não obstante, tem-se também a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), que conferiu um peso maior às suas decisões.

Contudo, embora se tratem de instituições de longa data e que passaram por importantes avanços pós-1988, carecem de visibilidade e tem sofrido críticas severas quanto ao não-desempenho de seu papel como guardiões-mor dos recursos públicos. Diante disso, cabe indagar: os Tribunais de Contas são (ou não são) capazes de reduzir as irregularidades na execução orçamentária, na celebração de contratos com entidades privadas, na contratação e aposentadoria de pessoal e nos demais atos da Administração Pública?

A resposta a essa pergunta demanda a avaliação da de sua efetividade. Porém, atualmente no Brasil, pouco se sabe a esse respeito. Assim, estimar em que medida os Tribunais de Contas produzem os seus efeitos esperados não é um tema irrelevante. Na verdade, ele se constitui em um dos grandes desafios enfrentados pelos estudiosos do assunto e formuladores de políticas públicas.

Nesse sentido, o presente trabalho buscou trazer uma contribuição para este debate, abordando a influência da capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros sobre o controle da probidade administrativa. A falta de capacidade institucional de um Estado é a fonte de sérios problemas que vão desde a ausência de segurança [suas fronteiras são frágeis, facilitando a infiltração não apenas de grupos terroristas, mas de facções criminosas], como também a pobreza, a proliferação de doenças, o tráfico de drogas, a criminalidade, a corrupção, dentre outras mazelas capazes de levá-lo ao colapso.

Por outro lado, um Estado forte é capaz de planejar e executar políticas e fazer respeitar as leis de forma limpa e transparente – nesse caso, diz-se que o Estado possui capacidade institucional. Nesse sentido, analisar a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros se apresenta como um caminho viável para a compreensão de sua efetividade. Mas por que a capacidade institucional dos Tribunais de Contas poderia ser uma condição necessária para a sua maior efetividade? Partiu-se do princípio de que os Tribunais de Contas visam dispor de capacidade para realizar ações efetivas de controle da Administração Pública, cujo foco é a defesa da probidade administrativa, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos.

O tópico específico é a relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais e a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados. Buscou-se aqui identificar que fatores influenciam esta relação no curto e no longo prazo. O ponto de partida foi buscar na literatura que trata da relação entre governança pública e *accountability*, contribuições e *insights* para explicar a efetividade do Tribunais de Contas a partir da relação entre a sua capacidade institucional e a variação no número de casos de improbidade administrativa. A principal conclusão do modelo é a de que, sim, é possível medir a efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros a partir da relação entre a sua capacidade institucional [para realizar ações de controle] e a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados [que são o foco de suas ações de controle], contanto que esta análise seja realizada ao longo de um determinado período de tempo.

A capacidade institucional das Cortes de Contas foi operacionalizada a partir das seguintes variáveis: orçamento, pessoal, antiguidade, capacitação, transparência e contas irregulares julgadas. Ao passo que o controle da probidade administrativa foi operacionalizado a partir da variação no número de processos de improbidade administrativa, os quais são reportados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ em seu endereço eletrônico. O período analisado compreendeu os anos de 2001 a 2014. A partir de então, construiu-se um

banco de dados original composto por 21 (vinte e uma) variáveis, perfazendo um painel desbalanceado, com 462 observações ($n = 33$, $t = 14$ e $N = 462$).

Mediante a conexão entre o modelo teórico e os testes empíricos três conclusões principais do trabalho podem ser enfatizadas. Primeiramente, este trabalho traz evidências, mesmo que ainda extremamente iniciais, de que a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros é uma condição necessária para sua maior efetividade. De forma que, muito embora os Tribunais de Contas sejam alvo de inúmeras críticas, o fortalecimento de sua capacidade institucional não pode ser relegado ao acaso.

Segundo, o modelo teórico estabeleceu como hipótese a ser testada empiricamente a relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais e a variação no número de casos de improbidade administrativa detectados em seus respectivos Estados, no curto e no longo prazo. Aqui foram analisados os principais indicadores de sua capacidade institucional, quais sejam: orçamento, pessoal, antiguidade, capacitação, transparência e contas irregulares julgadas. De acordo com as estimações efetuadas, observa-se que a idade dos Tribunais de Contas e o quantitativo de contas julgadas irregulares por eles, de fato, contribuem para a sua maior efetividade.

Por último, os resultados contrários ao que fora previsto no modelo teórico. A variável “Transparência”, apesar de ter apresentado um resultado significativamente estatístico quando analisada individualmente no modelo de longo prazo, não gerou resultados significantes nos demais modelos. Por mais que tenha apresentado uma baixa variação ao longo do período estudado, novas pesquisas são necessárias para explicar essa diferença nos resultados. Não obstante, os resultados estatisticamente insignificantes apresentados pelas variáveis “Orçamento”, “Pessoal” e “Capacitação”, também demandam por novas pesquisas para explicá-los. Na medida que em a literatura afirma que se tratam de variável que influenciam positivamente na capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais.

Registre-se aqui, no entanto, uma das principais limitações desta pesquisa, qual seja: a disponibilidade de informações referentes ao tema estudado. Ao longo de toda essa jornada, esta foi uma das maiores dificuldades encontradas, sobretudo pela baixa transparência ativa e passiva de alguns Tribunais de Contas subnacionais no fornecimento de informações que são públicas (ou ao menos deveriam ser), diga-se de passagem. Essa indisponibilidade de informações, inclusive, pode até ser uma explicação para os resultados contrários apresentados.

De qualquer forma, o mais importante para ser aqui ressaltado é que, realmente, a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros é uma condição

necessária para sua maior efetividade. Assim, apesar de todas as limitações enfrentadas ao longo desta pesquisa, espera-se aqui ter contribuído – ainda que minimamente – para o entendimento da efetividade dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros e, principalmente, ter trazido elementos para que mais questões sejam formuladas sobre esse tema.

REFERÊNCIAS

- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO/IEC 38500: Governança corporativa de tecnologia da informação**, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=40015>. Acesso em: 01.10.2018.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro**. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C.. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, p. 75-102, 2004.
- ALVES, H. L.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; PARANHOS, R.; SILVA JUNIOR, J. A. da; ROCHA, E. C. da. **Análise institucional comparada dos Estados fracassados**. *Análise Social*, 219, LI (2.º), 432-435, 2016.
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R. de. **Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil**. In: ABRUCIO, F., LOUREIRO, M. R. (Org.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. 1. ed. v. 1, p. 25-75. Brasília, 2002.
- AQUINO, J. A. de. **R para cientistas sociais**. Bahia: Editus, 2014.
- ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. **A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais**. In.: *Revista do Serviço Público*, 56 (1) jan-mar: p. 57-83, 2005.
- ARANTES, R. et al. **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público**. In.: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R.. Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo, Ed. FGV, 2011.
- ARRETCHE, M. T. S. apud FRASSON, I.. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais**. 2001. 319 Páginas. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2001.
- BALTAGI, B. H. **Econometric analysis of panel data**. Nova York: John Wiley and Sons, 1995.
- BATISTA, M.. **Incentivos da dinâmica política sobre a corrupção: reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 87-106, Jun 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092013000200006&lng=e&nr=iso. Acesso em: 23.06.2018.
- BATISTA, M.. **O Mistério dos Ministérios: A Governança da Coalizão no Presidencialismo Brasileiro**. 203 páginas. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, 2014.

BERLE, A.; MEANS, G. **The modern corporation and private property**. New York: Macmillan, 1932.

BOLÍVAR, M. P. R., GALERA, A. N.; MUÑOZ, L. A.. **Governance, transparency and accountability: An international comparison**. *Journal of Policy Modeling*, 37(1), 136-174, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23.06.2018.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23.12.2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23.12.2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. **Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23.12.2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública**, Brasília; MP, SEGEP, 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Contrato de Empréstimo 1628/OC-BR_PROMOEX; Relatório Final**. Brasília; MPOG, SEGEP, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX**. Brasília; MPOG, SEGEP, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Tribunal de Contas da União – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico TCU 2011-2015**. Brasília, 2011. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento2011/index.html. Acesso em: 01.10. 2018.

CADBURY. **The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance.** The report of the committee on the financial aspects of corporate governance, 1992. Disponível em: <http://www.jbs.cam.ac.uk/cadbury/report/>. Acesso em: 18.08.2018.

CAMPOS, A. M.. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr, 1990.

CAVALCANTE, M. C. N.; PETER, M. da G. A.; MACHADO, M. V. V.. **Controle como Dimensão da Governança Pública: Princípios e Melhores Práticas definidos pelos Órgãos Internacionais.** In: VI Congresso de Costos Del MERCOSUR, 2012, Uruguai. Disponível em: <http://website.acep.org.br/2011/wp-content/uploads/2014/10/teste1.pdf>. Acesso em: 18.08.2018.

COELHO, H. A.. **O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo.** In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 75, n. 2, ano 28, Minas Gerais, Abr./Mai./Jun., 2010.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. apud FRASSON, I.. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais.** 2001. 319 Páginas. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2001.

COTTON, J. **Timor-Leste and the discourse of state failure.** Australian Journal of International Affairs, 61 (4), pp. 455-470, 2007.

CRISP, B. F.; MORENO, E.; SHUGART, M. S. **The accountability deficit in Latin America.** In Democratic Accountability in Latin America, 2003.

CRUZ JUNIOR, B. G. **A Efetividade dos Tribunais de Contas na Fiscalização de Recursos Estaduais e Municipais: Uma Análise dos Tribunais de Contas com base nas irregularidades relatadas em gestões municipais auditadas pela CGU.** 2015. 91 Páginas. Relatório Final projeto de Iniciação Científica – PIBIC Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas – FGV, São Paulo, 2015.

DfID, Department for International Development. **Accountability briefing note.** A DfID practice paper, 2008. Disponível em: <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/IA4.pdf>. Acesso em: 18.08.2018.

FARACO, B. P.; NIWA, T. H.; VICENTIN, I. C. **Controle na Administração Pública.** In: OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (Org.). Gestão e governança pública: aspectos essenciais. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.

FEIGENBAUM, H.; SAMUELS, R.; WEAVER, R. K.. **Innovation, coordination, and implementation in energy policy.** In: WEAVER, R. K.; ROCKMAN, B. A. (eds.) Do Institutions Matter? Washington, DC: The Brookings Institution, 1993.

FEREJOHN, J.. **Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability.** In: Democracy, Accountability, and Representation In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S., eds. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FERNANDES, F. S. **Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública.** *In: Cad. EBAPE.BR*, v.14, n.3, Artigo 2, Rio de Janeiro, Jul./Set., 2016.

FERRAZ, C.; FINAN, F.. **Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments.** *American Economic Review*, forthcoming, 2010.

FERREIRA, T. A. de O. M. **O papel do Tribunal de Contas da União como órgão de avaliação de políticas públicas.** *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3136, 1 fev. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20989>. Acesso em: 18.07.2018.

FERREIRA, T. A. de O. M. **Arranjos institucionais dos tribunais de contas da União e de Portugal.** 2013. 83 Páginas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, 2013.

FIGUEIREDO, A. C.. **Instituições e Política no Controle do Executivo.** Dados [online]. 2001, vol.44, n.4, pp. 689-727. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000400002>. Acesso em: 15.12.2018.

FIGUEIREDO, C. M. C. **Prestação de contas e responsabilização: uma oportunidade de interação entre os tribunais de contas e o cidadão.** *In: V CONFERÊNCIA EUROSAI-OLACEFS*, 2007, Lisboa.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.. **Corruption in Brasil 1992-2014.** Recife, 2014.

FONTES FILHO, J. R. **Governança Organizacional aplicada ao setor público.** *In: VIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, Panamá, 28-31, out. 2003.

FRASSON, I. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais.** 2001. 319 Páginas. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2001.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI.** Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FUKUYAMA, F. **What is governance?** *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 26 (3), pp. 347-368, 2013a.

FUKUYAMA, F. **Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy.** Nova Iorque, Farrar, Straus and Giroux, 2013b.

GIL, A. C.. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GLOPPEN, S. et al. **Responsiveness to the Concerns of the Poor and Accountability to the Commitment to Poverty Reduction.** WP 2003: 9, Ch. Michelsen Institute, 2003.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. **Principles for good governance in the 21st Century**. New York: Institute on Governance, 2003. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf>. Acesso em: 15.08.2018.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH Editora, 2011.

HARRIS, M.; TOWNSEND, R. M. **Resource Allocation Under Assymmetric Information**. *Econometrica*, p. 33/64, January, 1981.

HELLWIG, M. **On the Economics and Politics of Corporate Finance and Corporate Control**. In: *Corporate Governance*, Ed. Vives, X., Cambridge University Press, 2000.

HOROCHOVSKI, R. R. **Accountability e seus mecanismos: um balanço teórico**. In: 6º ENCONTRO DA ABCP, UNICAMP, São Paulo, 2008.

IFAC. International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework**, 2013. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>. Acesso em: 01.10.2018.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. **Coordination, Control and the Management of Organizations**, Harvard Business School Working, Paper #98-098, 1999.

KING, G. **Replication, Replication**. *Political Science and Politics*, Cambridge, UK, n. 28, p. 443-499, set 1995.

KISSINGER, H. **Diplomacia**. Trad. de GEFTER, S. S.; PERPÉTUO, A. M. F. Revisão de FERREIRA, H. A. Rio de Janeiro: Francisco Alves/Univer Cidade Editora, 2ª edição, 1999.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** *Revista Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, n. 40(3), p. 479-499, mai/jun, 2006.

LA-PORTA, R. **Investor protection and corporate governance**. *Social Science Research Network*, 2000. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=183908. Acesso em: 18 agosto 2018.

LEMOS, L. B. de S. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. 2005. 256 p. Doutorado em Ciências Sociais. Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Distrito Federal.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

LIVIANU, R.; LÍDICE, R. **Ouvidoria é instrumento fundamental para a cultura de transparência**. In: *Conjur – Consultor Jurídico*, 2015. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2015-jun-03/ouvidoria-instrumento-fundamental-cultura-transparencia>. Acesso em: 12.02.2018.

LOPES, L. S.; TOYOSHIMA, S. H. **Evidências do Impacto da Corrupção sobre a Eficiência das Políticas de Saúde e Educação nos Estados Brasileiros**. *In.*: Planejamento e políticas públicas, 41 jul-dez: p. 209-238, 2013.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. *In.*: Revista de Administração Pública, 43 (4) jul-ago: p. 739-772, 2009.

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. **Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms**. *In.*: Congress: Structure and Policy. Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

MAINWARING, S.; WELNA, C. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford University Press, New York, 2003.

MALEK, M. **State failure in the South Caucasus: proposals for an analytical framework**. *Transition Studies Review*, 13 (2), pp. 441-460, 2006.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. **Eleições e representação**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=pt&nrm=iso. acessos em 07.06.2018.

MANSOUR, T. R. **Tribunal de Contas do Acre: considerações sobre eficiência e eficácia do controle externo**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2001.

MARAVALL, J. M. **Accountability and manipulation**. *In.*: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C., MANIN, B. (Ed). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge University Press. p. 154. 1999.

MARTIN, N. C.; SANTOS, L. R. dos; DIAS FILHO, J. M. **Governança Empresarial, Riscos e Controles Internos: A Emergência de um Novo Modelo de Controladoria**. *Revista de Contabilidade & Finanças – USP*, São Paulo, n. 34, p. 7-22, jan/abr, 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro**. *Administração Pública e Gestão Social – APGS*, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan/mar, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. 2 ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2009a.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2 ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2009b.

MAZZON, J. A.; NOGUEIRA, R. **Projeto de prestação de serviço especializado para realização de pesquisa e proposição de iniciativas para adequada implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais. Relatório de Pesquisa.** FIA-USP. São Paulo, 2002.

MELO, M. A. **O controle externo na América Latina.** São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Santiago do Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), 2008. 56 p. Contribuição ao projeto: “Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina”. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/>. Acesso em: 28.12.2018.

MELO, M. A.; PEREIRA, C.; FIGUEIREDO, C. M. C. **Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions.** *In:* Comparative Political Studies, v. 42, n. 9, Michigan, Set., 2009.

MEYER, J.W.; ROWAN, B. **Institutionalizes organizations: formal structure as myth and ceremony.** *In:* MEYER, J.; SCOTT, R., Organizational environments: ritual and rationality. London: Sage Publications, 1992.

MEZA, M. L. F. G. de; MORATTA, N. G.; GROSCHUPF, S. L. B. **Governança Pública.** *In:* OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (Org.). Gestão e governança pública: aspectos essenciais. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.

MIGLIORISI, S. M.; WESCOTT, C.. **A Review of World Bank Support for Accountability Institutions in the Context of Governance and Anticorruption.** IEG: Improving World Bank Group Development Results Through Excellence in Evaluation. Washington, DC, 2011.

MIRANDA, Á. G.. **Mudança institucional do Tribunal de Contas: os oito modelos debatidos na constituinte de 1988 para o sistema de fiscalização do Brasil.** 2009. 154 p. Mestrado em Economia. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MORAES, T. C. **O Processo de Modernização dos Tribunais de Contas no Contexto da Reforma do Estado no Brasil.** 113 páginas. Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

MORATA, F. **The role of the regions in the local-global Governance for Sustainable Development axis.** Paper presented at the Barcelona Workshop: Governance for Sustainable Development, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 43-62, 2002.

NICOLAU, J. **Breve roteiro para redação de um projeto de pesquisa.** *In:* Revista de Estudos Políticos, 06: p. 345-353, 2013.

NORRIS, P. **Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?** Cambridge University Press, 2008.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 28.12.2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>.

O'LEARY, B. **Debating consociational politics: Normative and explanatory arguments**. From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies. Montreal: McGill-Queen's Press. pp. 3–43, 2005.

OLIVEIRA, A. M. de. **Governança no Setor Público sob o Prisma do Controle Externo: a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) na avaliação das políticas públicas e na indução do seu aperfeiçoamento como alavanca ao Desenvolvimento Nacional**. 2015. 178 páginas. Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Departamento de Estudos, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (Org.). **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.

O'NEIL, T. et al. **Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Review of the Literature and Donor Approaches**, 2007.

PETERS, B. G. **O que é governança?** Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 45, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013.

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

PRATT, J. W.; ZECKAUSER, R. J. **Principal and Agents: the Structure of Business**, Harvard Business School Press, 1984.

PUCCIONI, F. G. **Capacidades e Performance dos Tribunais de Contas no Brasil**. 112 páginas. Mestrado em Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

REIS, B. P. W.; ARANTES, R. B. **Instituições Políticas e Controles Democráticos: O Paradoxal Exercício Simultâneo do Poder e de sua Contenção**. In: MARTINS, C. B.; LESSA, R. (Org.). Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política, 241-270. São Paulo: ANPOCS, 2010.

REIS, L. G. da C. apud FRASSON, I. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais**. 2001. 319 Páginas. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2001.

ROCHA, E. C. da et al. **Capacidade institucional e corrupção: Tribunais de Contas Estaduais em perspectiva comparada**. In: Revista Debates, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 181-204, set.-dez. 2014.

- ROG, D. J. **Constructing natural "experiments"**. In: WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. Handbook of practical program evaluation. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- ROTBURG, R. **Failed states in a world of terror**. Foreign Affairs, 81 (1), pp. 127-140, 2002a.
- ROTBURG, R. **The new nature of nation-State failure**. The Washington Quarterly, 25 (3), pp. 85-96. 2002b.
- SANTISO, C. **Auditing for Accountability the Political Economy of Government Auditing and Budget Oversight in Emerging Economies**. Washington, DC: Johns Hopkins University, unpublished doctoral dissertation, 2007.
- SEN, A. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. **O uso do método comparativo nas Ciências Sociais**. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.
- SHIKIDA, C. D.; FERNANDEZ, R. N. **Notas Introdutórias em Econometria Aplicada usando R/Rstudio**. 2016.
- SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. **A survey of corporate governance**. Journal of finance, USA, v. 52, n. 2, p. 737-789, 1997.
- SILVA, L. et al. **Instituições Políticas e Desenvolvimento Econômico: Evidências de um Estudo Empírico**. Journal Of Institutional Studies (2015). Revista Estudos Institucionais, Vol. 1, 1, 2015.
- SPINK, P. K. **Análise de documentos de domínio público**. In: SPINK, M. J. (Org.). Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano. São Paulo: Cortez, 1999. p. 123-152.
- SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Função Konrad Adenauer, 2000.
- SPECK, B. W. **Tribunais de Contas**. In: Revista Gestão e Controle, v. 1, p. 211-219, 2013.
- STAPENHURST, R.; TITSWORTH, J. **Features and functions of supreme audit institutions: Supreme audit institutions can curb corruption by reinforcing legal, financial, and institutional frameworks and by reducing the arbitrary application of rules and laws**. Notes Public Sector, n. 59, World Bank, 2001.
- SULBRANDT, J. **A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais**. In: KLIKSBURG, Bernardo. Pobreza: uma questão inadiável; novas propostas a nível mundial. Brasília: ENAP, 1994.
- SUZART, J. A. da S. **Ser ou não ser independente? Um estudo exploratório sobre a independência das instituições superiores de auditoria e o nível de transparência fiscal dos países**. In: Revista Universo Contábil, v. 8, n. 3, p. 24-39, Blumenau, jul./set., 2012.

TEIXEIRA, M. A. C.; ALVES, M. A. **Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional.** *In:* Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, Ano 12, n. 3, novembro de 2011, p. 75-109.

TENÓRIO, F. G. apud FRASSON, I. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais.** 2001. 319 Páginas. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2001.

TORGLER, B. **A Knight without a Sword? The Effects of Audit Courts on Tax Morale.** *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 161(4):735-60, 2005.

TRIPODI, T. et al apud FRASSON, I. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais.** 2001. 319 Páginas. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2001.

URBINATI, N. **O que torna a representação democrática?** *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.phpscript=sci_arttext&pid=S010264452006000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 07.06.2018.

VALARELLI, L. L. apud FRASSON, I. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais.** 2001. 319 Páginas. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2001.

VAN ZYL; RAMKUMAR, V.; DE RENZIO, P. **Responding to challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?** CMI Paper for U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2009.

VIVES, X. **Corporate Governance: Does It Matter?** *In:* Corporate Governance, Ed. Vives, X., Cambridge University Press, 2000.

WEAVER, K.; ROCKMAN, B. **Do Institutions Matter?** Washington, DC: The Brookings Institution, 1993.

WEISS, T. G.; THAKUR, R. **Global Governance and the UN: An Unfinished Journey,** 2010. Disponível em: <http://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2011/global-governance-and-the-un-an-unfinished-journey-by-thomas-g-weiss-and--ramesh-thakur/>. Acesso em: 01.10. 2018.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications.** New York: Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism: Firms markets, relational contracting.** New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. **Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives**. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, v. 36, n. 2, p. 269-96, Jun. 1991.

WILHER, B. **Curso de Dados em Painel usando o R**. Análise Macro, 2018.

WILHER, B. **Nivelamento: Introdução ao R**. Análise Macro, 2018.

WITHLEY, R. **Business systems and global commodity chains: competing or complementary forms of economic organizations**. London: *Competition and Change*, v. 1, p. 411-425, 1996.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 15.08.2018.

WORLD BANK. **World Development Report**. 2004.

WORLD BANK. **Public Sector Accounting and Auditing in south Asia – a Comparison to International Standards**, 2010.

YOO, J. **Fixing failed states**. *California Law Review*, 99 (95), pp. 95-150, 2011.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **A efetividade dos institutos supremos de auditoria e dos legislativos na transparência fiscal**. *In: Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 8, n. 22, p. 26-38, São Paulo, dez., 2014.