

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LUCIANA PAES ELMAIS

**QUEM CONTROLA OS GOVERNADORES?**  
Uma análise dos processos de accountability no Brasil

SÃO PAULO – SP  
2015

LUCIANA PAES ELMAIS

**QUEM CONTROLA OS GOVERNADORES?**

Uma análise dos processos de accountability no Brasil

Relatório Final apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas como requisito para a realização de Iniciação Científica na modalidade PIBIC.

Campo de conhecimento: Administração Pública- Accountability

Orientador: Prof. Marco Antônio Teixeira

SÃO PAULO - SP  
2015

LUCIANA PAES ELMAIS

**QUEM CONTROLA OS GOVERNADORES?**  
Uma análise dos processos de accountability no Brasil

Relatório Final apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas como requisito para a realização de Iniciação Científica na modalidade PIBIC.

Campo de conhecimento:

Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Avaliadores:**

\_\_\_\_\_  
Orientador

\_\_\_\_\_  
Avaliador

\_\_\_\_\_  
Coordenador da Iniciação Científica

## 1 INTRODUÇÃO

A forma de utilização dos gastos públicos, de modo a atender amplamente as demandas da população, é uma das principais críticas sofridas pela administração pública. Os recorrentes casos de superfaturamento, escândalos de corrupção e envolvimento de políticos em atividades ilícitas motivam uma descrença geral da população em relação aos seus representantes. Em uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, IBOPE, em que se calcula o índice de confiança da população em diversas instituições, foi evidenciada uma queda de confiança social da população em relação ao setor público<sup>1</sup>, principalmente em relação aos chefes do executivo, Congresso Nacional e partidos políticos. É evidente, portanto, a necessidade de mecanismos que gerem maior fiscalização do setor público por parte da população, produzindo uma aproximação do cidadão ao Estado, . Para tanto são necessários canais participativos, podendo ser de deliberação ou por meio de órgãos de controle do setor público, que julgam as ações do Estado de maneira a produzir informações para o povo.

De todo modo, a ampla miríade de tarefas realizadas pelo governo impõe a necessidade de órgãos especializados no julgamento de suas ações, como por exemplo, os Tribunais de Contas. Assim, tal entidade deve ser desenhada de forma a garantir à sociedade que a utilização do que foi recolhido de suas rendas está sendo bem efetivada, além de ser capaz de se adequar ao enorme dinamismo do setor público.

Exemplos atuais reforçam a importância da questão para a aplicação efetiva dos recursos nas atividades do setor público. O fato de se criar um regime diferente, mais flexível do que a lei de Licitações nº 8.666, utilizando o Regime Diferenciado de Compras (RDC) no caso das obras para a Copa do Mundo, pode apresentar dificuldades no julgamento das contas públicas, já que torna mais complexo o modelo de fiscalização e requer, além de um desenho institucional adequado, um órgão de controle plenamente

---

<sup>1</sup> Existe uma queda constante de 2009 à 2013, somando-se em 7 no último ano, no índice de confiabilidade em diversas instituições brasileiras como a Igreja, partidos políticos, Congresso Nacional e chefes de executivo. Para mais informações visitar: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx> (Fonte : IBOPE)

eficiente. É válido ressaltar que a Lei nº 8.666 apresenta uma série de questões que necessitam ser superadas. O grande problema é que procedimentos de aquisição de bens e serviços menos rígidos, como esse citado, geram grandes desafios para os órgãos de controle existentes atualmente, onde a plena eficiência de funcionamento não está garantida, o que pode ser mais arriscado aos cofres públicos, causando também um atraso no desenvolvimento da Administração Pública brasileira.

Quando há um funcionamento adequado e eficiente dos Tribunais de Contas, o retorno à população é maior, oferecendo mecanismos de accountability e podendo inclusive reduzir os gastos públicos relativamente. É o caso das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal na reforma do estádio Mané Garrincha, utilizado na Copa do Mundo de 2014. No caso, conforme divulgado pelo jornal Folha de São Paulo, 179,7 milhões já foram economizados em auditorias realizadas, além de evitar maiores prejuízos aos cofres ao constatar contratações superfaturadas de R\$300 mi na compra de material. Na reforma deste estádio, o mais custoso da Copa do Mundo de 2014, problemas quanto à aplicação indevida dos recursos foram encontrados. Mas com a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal, os problemas puderam ser revistos e, o fundamental, repassados à população, fazendo com que o governo alcançasse o maior índice de transparência dos doze governos que têm arenas para a Copa, segundo o Instituto Ethos.

Ainda no âmbito estadual, alguns exemplos comprovam uma atuação positiva dos Tribunais de Contas, como é o caso paulistano (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo) ao julgar as contas da Universidade de São Paulo (USP), uma autarquia do governo do estado. De acordo com o jornal o Estado de São Paulo o TCE-SP recomendou um procedimento investigativo para apurar os salários de funcionários e docentes, mesmo tendo aprovado as contas da instituição em 2013 sem ressalvas. Foram, posteriormente, negadas as contas da universidade por utilizarem de supersalários para seus empregados. Esta situação evidencia uma necessidade constante de fiscalização, aplicação de sanções e acompanhamento dos servidores e instituições públicas para que assim sejam inibidos futuros casos de irregularidades.

Quando existe falta de accountability, gerada pela ausência deste controle, a alocação dos recursos públicos pode não se dar de modo eficiente e a transparência aos

cidadãos fica debilitada. Desta forma, os órgãos de controle são imprescindíveis para uma aproximação de uma democracia plena, em que as possibilidades de controle exercido pelos cidadãos não se dê apenas em períodos eleitorais. No Brasil, a instituição encarregada é o Tribunal de Contas, órgão de controle externo brasileiro, cuja incumbência, de acordo com a Constituição, é “*julgar sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas*”.

O funcionamento cotidiano dos órgãos de controle é peça fundamental para que o gasto público, independentemente de sua natureza, produza resultado para a sociedade.

No Brasil, a organização do estado é federativa, estando parcela substantiva das tarefas da administração a cargo dos entes federativos, ou seja, Estados e Municípios. Trata-se, em linha gerais, do conjunto de serviços mais próximos ao cidadão, destacando-se o provimento de saúde básica e educação nos ciclos infantil e básico. A atuação, portanto, dos estados subnacionais é controlada por um grupo especiais de instituições, os tribunais de contas dos estados e dos municípios.

O objetivo desse trabalho é justamente investigar o processo de fiscalização do uso de recursos públicos os estados subnacionais, para entender melhor as razões de eventual desperdício, possíveis falhas e corrupção institucional, analisando a efetividade do modo em que este controle é feito. Para isso, iremos analisar o processo de prestação de contas dos Governadores, ou seja, os Chefes dos Executivos estaduais.

## **2 CONTROLE: DEFINIÇÃO E EVOLUÇÃO DO CONCEITO**

Inicialmente é necessária uma análise acerca do que é *accountability*, suas possíveis dimensões e como este controle é desenhado no cenário nacional. Segundo a literatura, existem dois tipos de *accountability*: a vertical, que trabalha com prestação de contas em períodos de escolha de representantes (eleições); e a horizontal, que funciona entre estes períodos. Ou seja, a *accountability* vertical existe em todos aqueles países que contam com eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição

seguinte. (O'Donnell 1998). Já a *accountability* horizontal necessita de um controle entre as eleições para que seja efetiva. A *accountability*, como um todo, engloba o direito dos cidadãos em receberem as informações a respeito dos governantes e a obrigação do governante em justificar seus atos (*answerability*) à sociedade, cumprindo leis e sendo submetidos a possíveis sanções por eventuais desvios.

Para Melo, Pereira e Figueiredo (2009) é fundamental existir órgãos de controle eficazes e eficientes para que a *accountability* horizontal seja viável e efetiva, promovendo, desta forma, um avanço da democracia. Rocha (2013), por sua vez, entende que o conceito de *accountability* pode ser ramificado em duas dimensões. A primeira sendo nomeada de dimensão formal da *accountability*, e a segunda de dimensão substantiva da *accountability*. A dimensão formal abrange a publicização, bem como a responsabilização e justificação por parte do governante, ao passo que a dimensão substantiva tem como seus componentes conformação, o desempenho, a atuação ética, o compromisso com os princípios democráticos e a defesa do interesse público. Assim, é possível dividir a *accountability* em três pilares principais; a obrigatoriedade da prestação de contas (publicização), a responsabilização e responsabilidade, entendida na dimensão substantiva do termo.

## 2.1 **A *accountability* no Brasil**

No Brasil, o termo utilizado é “prestação de contas” gerando divergências entre estudiosos a despeito de sua amplitude, tomada como reduzida, quando comparado com o termo *accountability*. Esta ideia baseia-se principalmente no argumento que o termo engloba apenas um dos pilares do que compõe a *accountability*, ou seja, para autores como Pinho e Sacramento (2009) “ não existe um termo único em português para expressar a *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta”. Embora a prestação de contas tenha sido utilizada até antes do estado democrático no Brasil, é interessante observar que na língua portuguesa não haja um termo que se iguale à “*accountability*”, sugerindo que as questões implicadas na palavra não sejam aplicadas no cotidiano brasileiro. Por outro lado, outros autores reduzem tal discussão apenas para o campo semântico.

De acordo com o World Bank (2001), existem diversos tipos de sistemas de controle que promovem *accountability* ao redor do mundo, variando quanto aos tipos de auditorias, as condições necessárias para um bom funcionamento, tais como o ambiente institucional, mandatos de auditores claramente estabelecidos, a garantia de independência, recursos e estrutura adequados, intercâmbio de experiência com os demais países e adequação a padrões internacionais – e suas limitações. Assim, discutem-se as três formas de instituições de controle; Napoleônica, Westminster e Board.

No primeiro modelo, a instituição de controle exerce autoridade jurídica e administrativa, julgando-se a administração do executivo está de acordo com o que é previsto em lei, *compliance*, garantindo assim que os fundos públicos estão sendo bem geridos. No modelo Westminster, tipicamente inglês, um corpo independente formado por auditores profissionais reportam ao parlamento, priorizando o resultado das contas públicas ao invés da chamada *compliance*, ou seja, própria do primeiro modelo. O terceiro formato é uma combinação dos dois modelos, contando com uma corte e um presidente que funciona como auditor principal.

Entre estes diversos formatos, o Brasil adotou o modelo Napoleônico, de modo que os Tribunais de Contas brasileiros são órgãos independentes do executivo e do legislativo, ainda que seja este último o responsável principal pela atividade do controle. .

Uma análise de todas as sete constituições brasileiras permite verificar como o conceito e a prática de *accountability* foram evoluindo no Brasil. Para isso, examinando o texto constitucional, buscamos encontrar os termos relacionados a ideia de *accountability*, balanço geral de receitas e despesas, prestação de contas da administração e julgamento das contas do Presidente da República.

A Primeira Constituição, de 1824, foi decorrente de uma imposição de D. Pedro I que, descontente com a chamada “constituição da mandioca” - um anteprojeto produzido pelo partido brasileiro, composto pela elite latifundiária escravista - dissolveu a constituinte e impôs seu projeto. Foi, portanto, uma carta outorgada, que praticamente não versou sobre sistemas de controle ou prestação de contas ao povo, o que fazia sentido para o modelo vigente na época, em que apenas o imperador tinha o direito de ser informado para onde seu tesouro estava sendo alocado, de modo que o dinheiro do Estado lhe pertencia. O único trecho dessa constituição que chega a tocar na questão de



balanço de receitas e despesas é o artigo 172<sup>2</sup>. Ele versa que<sup>3</sup>: *“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas publicas”*. Esta constitui a primeira abordagem do estado brasileiro sobre o tema controle e fiscalização de recursos públicos, guardadas as devidas dimensões de utilização desses termos.

A segunda constituição brasileira, promulgada em 1891, dois anos após a Proclamação da República, apresenta avanços institucionais importantes se considerarmos a anterior, o que pode ser compreendido, mais uma vez, pelo contexto histórico, já que o recém Estado republicano trouxe mais mecanismos representativos e instituições condizentes o século XX que se aproximava, ainda que a efetividade desses arranjos possa ser discutida. Sendo assim, o artigo 89<sup>4</sup> da Carta institui o primeiro órgão de controle, o Tribunal de Contas, *“para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”*.

A Constituição de 1934 foi uma das que apresentaram maiores alterações na abordagem sobre o controle e a fiscalização de recursos. O contexto de luta pela formação de uma constituinte, decorrente da revolta paulista de 1932, em meio a um governo liderado por Getúlio Vargas, eleito de forma indireta, pode explicar a criação de maiores dispositivos de controle. Já no artigo 7<sup>o</sup>, a Carta estabelece que compete o dever dos Estados da prestação de contas da Administração, ainda que não verse detalhes sobre a forma que isso se dará. No artigo 13, é facultado ao Estado a criação de um órgão de

---

<sup>2</sup> O artigo 172, assim como a Constituição de 1824, está disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm) Acesso em 04 dez 2014.

<sup>3</sup> O trecho citado foi ajustado à gramática utilizada atualmente, sendo a grafia original presente na Constituição disponibilizada acima.

<sup>4</sup> O artigo 89, assim como a Constituição de 1891, está disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm) Acesso em 04 dez 2014.

assistência técnica à administração municipal e fiscalização de suas finanças, sugerindo uma forma inicial de órgão de controle além da esfera federal. Ainda, no artigo 29, compete à Câmara dos Deputados o julgamento das contas do Presidente da República, correspondentes ao ano de exercício anterior. Isso dá início ao modelo que observamos atualmente, em que o Tribunal de Contas é independente do legislativo, mas envia seus pareceres a ele, que toma as medidas necessárias, por ser o titular do controle do Executivo.

A constituição possui, ainda, um capítulo especial para os Tribunais de Contas, versando sobre como será escolhido o Ministro, cargo de maior prestígio dentro do tribunal – pelo presidente da república e com aprovação do senado -, além de como se organizará o Ministério. O artigo 101<sup>5</sup> ainda determina que: *“Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo”*.

No entanto, a Constituição de 1934 foi a que menos durou na história brasileira, já que em 1937, sob o regime da ditadura do Estado Novo, foi elaborada outra carta, que retrocedeu em alguns aspectos, dado o contexto histórico. A Carta de 1937 trata a fiscalização dos recursos de forma centralizadora e menos detalhada, dando menos relevância ao assunto. Por exemplo, o Artigo 67 diz que haverá, junto à Presidência da República, um Departamento Administrativo com atribuições como a fiscalização da execução orçamentária. Já o artigo 85 diz que constitui crime de responsabilidade o ato de um presidente que atentar contra, dentre outros itens, a probidade administrativa e a guarda e emprego do dinheiro público. A constituição ainda mantém o Tribunal de Contas, embora retire do Senado a aprovação da indicação do Ministro pelo Presidente, reduzindo sua autonomia.

Em 1946, o contexto político de redemocratização após o regime ditatorial varguista, justifica a presença de maior enfoque ao controle e à prestação de contas da administração pública. A constituição, assim, volta a apresentar os mecanismos presentes em 1934, ainda que com abordagens um pouco distintas. O artigo 7<sup>o</sup> assegura a não

---

<sup>5</sup> O artigo 101, assim como a Constituição de 1934, está disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm) Acesso em 04 dez 2014.

intervenção dos estados nos municípios, com exceção para observar a prestação de contas da administração. A Carta também volta a dar a competência de julgar as contas do Presidente ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas. Além de, no artigo 22, versar que a administração financeira será fiscalizada nos Estados e Municípios conforme o que se estabelecer nas Constituições Estaduais. O texto dos artigos que versam sobre o tema permanece igual ao da Constituição de 1934, e ainda acrescenta o que diz a de 37 sobre ser crime de responsabilidade o Presidente atentar contra a probidade administrativa e a guarda e o legal emprego do dinheiro público.

A Carta de 1967, feita em meio a outro período autoritário, desta vez a Ditadura Militar, repete alguns pontos das constituições anteriores, ainda que o contexto político tenha mudado radicalmente. No entanto, é válido ressaltar que essa constituição foi complementada por uma série de Atos Institucionais nos anos subsequentes, que reforçaram o caráter autoritário do Estado brasileiro, dando pouco espaço a questões como a *accountability*. Sendo assim, é repetida a autonomia dada aos municípios, salvo casos de observância da prestação de contas. Porém uma novidade é introduzida: a menção ao controle interno. Segundo o artigo 72, “*O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a: I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos*”. Os demais dispositivos sobre o Tribunal de Contas permanecem iguais em termos gerais, embora possa se observar maior detalhamento nas atribuições, indicando uma evolução de importância da questão perante os assuntos da administração pública brasileira.

Finalmente, em 1988, com o fim do regime militar, foi promulgada a chamada ‘Constituição Cidadã’, que por meio de amplos direitos sociais, civis e políticos, ampliou as áreas de atuação do Estado. Como já mencionado, mecanismos de participação importantes foram institucionalizados, o que permitiu caracterizar a constituição como de fato a mais inclusiva quanto à participação da sociedade civil.

Pela primeira vez se menciona de forma direta os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, versando sobre suas competências como instituições de controle externo das esferas de governo correspondentes. O que chama maior atenção é o § 4º do

artigo 31, que declara vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais Quanto às demais atribuições, pouco é acrescentado ao texto então vigente, além do maior detalhamento destas, dando ênfase na fiscalização orçamentária e operacional de todos os órgãos do governo, incluindo empresas públicas e autarquias.

Por exemplo, é incluída a fiscalização da legalidade dos atos de admissão de servidores públicos da administração direta e indireta, no inciso III do artigo 71. Também é alterada a forma de escolha dos integrantes dos tribunais. Um terço passa a ser escolhido pelo chefe do executivo, sendo que dois desse 1/3 sejam alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo próprio órgão de controle, ao passo que os outros 2/3 devem ser escolhidos do Congresso Nacional.

Embora tal medida seja vista como independência dos órgãos de controle, além de sua própria representação perante a sociedade, já que a maioria de sua composição será escolhida por representantes do povo, deve-se considerar a relação criada entre o Legislativo e Executivo com o Tribunal de Contas. Blume e Voigt (2011) e Melo, Pereira e Figueiredo (2009) convergem alegando que mesmo sendo um órgão autônomo, o controle externo sofre influências e pressões políticas e econômicas. Melo, Pereira e Figueiredo (2009) expõem como as elites políticas e a alta volatilidade eleitoral influenciam no processo de fiscalização. Segundo o artigo, quando em risco de perder cargos políticos, elites tem mais incentivos de delegar maior poder a instituições autônomas de accountability. Quando o cenário é o reverso, não existem estímulos para garantir a prestação de contas de forma transparente, e sim para manipulação de resultados ou arquivamento de contas irregulares.

Questiona-se, portanto, a possibilidade dos conselheiros agirem em prol dos interesses políticos de quem os nomeou. Com efeito, essa questão se relaciona ao problema agente-principal abordado por Eisenhardt (1989).

## 2.2

### **O desafio da accountability**

O principal desafio da accountability consiste em uma falta de alinhamento nos interesses entre um principal que contrata um agente, o qual por sua vez pode ou não realizar as tarefas delegadas e esperadas pelo principal. Neste caso a sociedade assumiria

o papel de principal que delega a administração de seus interesses ao Estado, no caso, agente. A plena *accountability* ocorreria justamente de modo minimizar ao máximo os custos de transação e os conflitos decorrentes do problema agente-principal, garantindo um governo mais democrático.

Nesse sentido, seriam necessários órgãos fiscalizadores, cuja função é fiscalizar as ações do governo verificando se estão alcançando os resultados esperados pela população. Porém estes, por sua vez, incorporariam o problema do agente-principal, tendo nesta forma o povo como principal e os órgãos de controle como os agentes. Para que este último seja minimizado, é necessário um estudo do órgão fiscalizador, analisando a eficiência e eficácia dos Tribunais de Contas, o qual é o objetivo desta pesquisa.

Tendo feita essa análise de base legal e estabelecida uma linha evolutiva entre as constituições brasileiras, podemos chegar a algumas conclusões prévias. A partir de 1934, que é quando ocorrem maiores transformações institucionais, as diferenças entre as Constituições são poucas, revezando entre maior ênfase e detalhamento conforme o contexto político brasileiro, se mais democrático ou autoritário. Algo se avançou no controle interno e em órgãos de controle para outras esferas que não somente a federal, e isso se constitui como ponto importante para a *accountability*. Segundo Abrucio e Loureiro (2004) a ampliação da atuação dos Tribunais de Contas emergidas por uma nova conjuntura contribuíram para que inovações trazidas pela Constituição de 1988 pudessem ser efetivadas, neutralizando os mecanismos de *path dependence*, consolidando ainda mais a ordem democrática no país.

No entanto, se observamos a estrutura do sistema de controle no Brasil, por meio da evolução do sistema jurídico, podemos perceber que ele está intimamente vinculado à ideia de fiscalização orçamentária e, em última medida, operacional. Utilizando os termos de World Bank (2001), começamos em uma auditoria financeira, em que praticamente todas as Constituições tocaram nesse ponto; avançamos em direção a uma auditoria de *compliance*, sobretudo se analisarmos a ênfase na fiscalização operacional dada na Constituição de 88; mas não atingimos a dimensão da *performance*, que trata do desempenho dos agentes públicos em suas políticas, e que é a essencial para uma real efetividade de *accountability*

Conduzindo a questão para a atualidade e a como se dá o funcionamento destes órgãos, foram desenvolvidas análises sobre sistemas de controle e disposições gerais dos órgãos competentes.

Blume e Voigt (2011) apontam problemas recorrentes encontrados como obstáculos para o avanço da efetividade dos órgãos de controle. O sistema de incentivo, segundo o estudo, seria um exemplo disso, em que os auditores, uma vez burocratas, não adotam um sistema em que há retorno por se maximizar os resultados esperados pela população. Os autores reforçam os fatores que levam um sistema de controle a um melhor funcionamento, como a autonomia e independência deste sistema e conclui também que a estrutura de um órgão influencia no nível percepção da corrupção. Em sistemas de controle Napoleônicos, em que o órgão de controle possui autonomia do legislativo e tem em si concentrados poderes administrativos e judiciários, esse nível tende a ser maior, o que incluiria o caso brasileiro.

Quando os sistemas de controle são analisados em níveis nacionais, nota-se a falta de um código unificado de regulação de todos os Tribunais de Contas, ainda que a Constituição federal e as estaduais disponham de algumas determinações básicas das atividades de cada órgão de controle. Esta ausência de uniformidade abre a possibilidade de que os membros dos órgãos de controle, chamados de conselheiros, atuem de modo que lhes convém no julgamento das contas públicas. De acordo com Rocha (2013) a falta de especificações sobre qual deve ser a forma dos pareceres prévios desestimula o aumento da qualidade dos pareceres emitidos pelos tribunais e não reforça o controle eficaz. Apesar da ausência desse detalhamento a respeito da forma, ficou evidente o formalismo no trabalho do tribunal, que se focaliza na conformidade e legalidade administrativa no trabalho dos governantes. Falta, por outro lado, avaliação dos desempenhos de políticas, limitando, portanto, a importância das informações recebidas pelos cidadãos.

Um estudo acerca do desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas brasileiros foi feito por Loureiro, Teixeira e Morais (2009). Nesta pesquisa foram identificaram as forças de mudanças e de resistência encontradas no âmbito da prestação de contas brasileiras.

Surpreendentemente, a despeito de sua evidente importância, ainda são escassos os estudos empíricos sobre a estrutura informal criada na prestação de contas brasileira. Nesta pesquisa faremos uma análise empírica do funcionamento destes órgãos, em âmbito federal e estadual, suas disfunções burocráticas, e como ocorre o processo no qual a estrutura informal domina a formal.

### **3 OBJETIVOS DE PESQUISA**

Este estudo visa identificar o modo de atuação dos Tribunais de Contas brasileiros a respeito da fiscalização do Chefe do Executivo Estadual, mostrando como utilizam a sua autonomia, seu poder de aumentar a eficiência, eficácia e economicidade da ação governamental, além de reduzir a corrupção, e assim promover um maior grau de transparência. Tendo como base todo o referencial teórico e análises prévias busca-se verificar alguns pontos.

O primeiro ponto consiste na estrutura interna e legislação que compõe os Tribunais estaduais. Assim, busca-se levantar todas as fragilidades organizacionais dos Tribunais, abrangendo seus membros, os interesses envolvidos na instituição e a institucionalidade dos processos ali presentes.

Além disso pretende-se levantar todo o modo como o processo de prestação de contas dos governadores ocorre, apontando todos os empecilhos na geração de *accountability*. Ou seja, evidenciar quais são as entraves institucionais e políticas que impedem que o órgão tenha funcionamento pleno. Busca-se também entender qual é o grau de responsabilização dos chefes do executivo estadual na análise de suas contas. Além disso será abordado o modo como toda a prestação de contas é passada à população, aos eleitores, destes governantes.

Pode –se sumarizar como objetivo principal desta pesquisa o entendimento de todo o processo de *accountability* horizontal na esfera estadual, abrangendo a prestação de contas, a responsabilização e a transparência governamental.

### **4 METODOLOGIA**

Esta é uma pesquisa teórico empírica. Em virtude do enorme número de municípios no Brasil, optou-se por estudar o processo de prestação de contas dos governadores, de enorme relevância, porém, em número bem inferior, 27, correspondendo aos 26 estados e ao distrito federal.

Para isso, em um primeiro momento foi realizada uma coleta de dados a respeito das estruturas e do funcionamento dos tribunais por meio das respectivas leis orgânicas, seus regimentos internos e por meio dos respectivos sítios na internet das instituições. Deste modo foi possível entender os órgãos internos dos tribunais e os profissionais que produzem e emitem os pareceres sobre as contas dos governadores. A partir de tal análise foi possível estabelecer um modelo geral representativo da grande maioria dos Tribunais de Contas estaduais.

Em seguida, foi feito um levantamento de todas as contas dos governadores julgadas dentre 2003 até 2012, identificando os procedimentos adotados no processo de prestação de contas, sendo posteriormente definida uma classificação em tipos. Em seguida, passamos a verificar o cumprimento da legislação de transparência. Dessa forma, inferimos a disponibilização das decisões dos Tribunais em relação às contas do executivo estadual de 2003 a 2012 e, por fim, uma análise dos pareceres de aprovação ou reprovação.

Caso não houvesse disponibilidade imediata dos dados, diversas tentativas foram realizadas para conseguir a informação. A primeira via contato eletrônico (email), consoante indicado na página da internet da instituição. Em caso negativo, procedeu-se a uma segunda tentativa, por contato telefônico. Em todas as situações, contou-se o tempo para resposta.

Esta estratégia nos permite observar uma adequação dos Tribunais de Contas a Lei de Acesso à Informação, além de identificar algum possível padrão e de quais dimensões da prestação de contas estão sendo atendidas.

Num próximo passo o conteúdo dos Relatórios Técnicos e dos Pareceres Prévios, produzidos pelos Tribunais foram avaliados de modo a verificar se a apreciação das contas de governo contemplava as diversas dimensões de *accountability* existentes. Ainda, foram estudados os Conselheiros Relatores destes documentos para o levantamento de hipóteses a respeito do resultado final coletado.



Vale mencionar que todas as informações presentes neste estudo são com base naqueles estados que forneceram os documentos necessários para análise. Os estados que disponibilizaram, ou não, cada categoria destes dados foram especificados em Anexo. Assim, por mais que a quantidade de informações coletadas sejam uma amostra suficiente para realizar ponderações a respeito dos órgãos de modo geral.

Por fim, foi realizado uma análise de correlação estatística para estabelecer correlações quantitativas dentre variáveis estabelecidas a fim de verificar as hipóteses formuladas ao longo desta pesquisa.

Tais medidas e procedimentos visam verificar se a possibilidade da criação de normas pelos próprios Tribunais e a definição de publicidade do conteúdo permite corrupção institucionais, como alterações nos resultados de auditoria, falta de punição e avaliação eficiente. Assim, concluiremos se o processo de prestação de contas dos governadores é de fato efetivo.

## **5 TRIBUNAIS DE CONTAS**

Diante do exposto anteriormente, entende-se que os Tribunais de Contas operam como um braço técnico do legislativo, conforme definido no artigo 71 da Constituição Federal de 1988 “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)”. Estão submetidos ao julgamento deste órgão todos aqueles envolvidos na administração direta e indireta bem como em valores, bens e dinheiros públicos, podendo aplicar sanções à aqueles que não atendem aos critérios de legalidade. Atualmente, existem no Brasil, trinta e três tribunais, sendo vinte e seis destinados aos estados, seis dedicados apenas à alguns municípios e um para a União. Neste estudo nos aprofundaremos em como se dá o controle dos Tribunais de Contas estaduais quando apreciando as contas dos chefes do executivo estadual.

Em especial, neste capítulo analisaremos as estruturas que compõe os Tribunais de Contas estaduais brasileiros. Como visto anteriormente, as competências atribuídas aos tribunais são definidas nos cinco artigos presentes na Constituição Federal de 1988, na qual o sistema de controle externo nos diversos níveis da federação foi desenhado de forma independente e não conectada. Esta, portanto não abrange de que modo deve ser estruturado, o funcionamento, e as estruturas internos que compõem os tribunais.

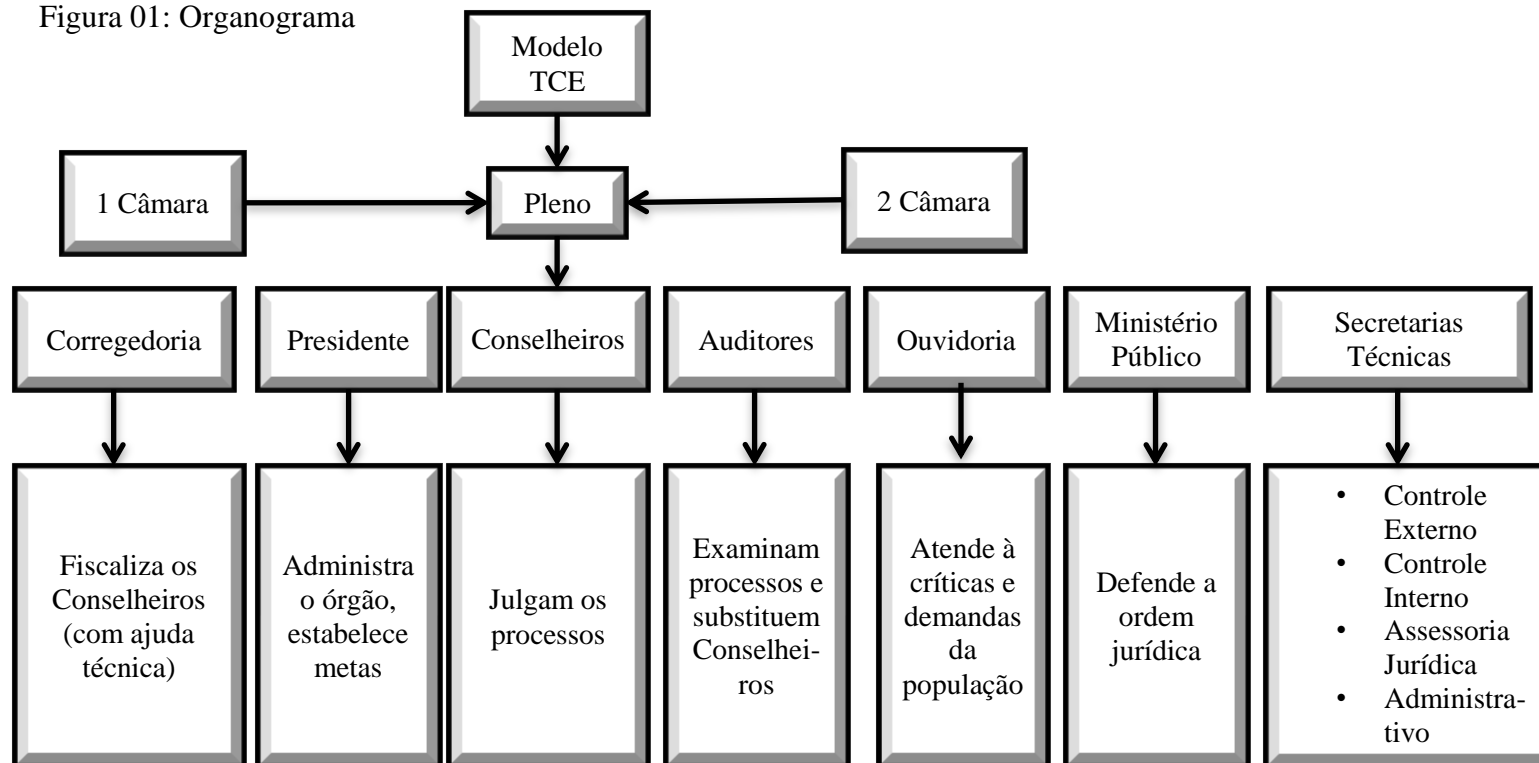
Do ponto de vista legal, a estruturação do órgão de controle nos Estados e Municípios depende de legislação – lei orgânica -, aprovada pelo Poder Legislativo Estadual, que definirá, assim, quais elementos institucionais serão definidos por meio do Regimento Interno, elaborado por meio de consenso pelos Conselheiros.. Esta ausência de normas gerais dentro da federação brasileira sobre os órgãos de controle transforma procedimentos jurídicos em instrumento de poder dos altos membros dos Tribunais de Contas. Ademais, esta alta flexibilização das normas promove uma singularidade em cada Tribunal de Contas estadual, tornando a compreensão do órgão e de suas atividades mais complexas. Em linhas gerais, as Constituições estaduais seguem o modelo federal, em que a titularidade do controle externo é do Legislativo, deixando, porém, para leis complementares as demais normatizações, incluindo competência, jurisdição, organização, bem como, os modelos de processo.

Ou seja, para as regras de tramitação processual, dado a inexistência de um modelo nacional, os Legislativos estaduais optaram por transferir aos próprios Tribunais de Contas a sua regulamentação, por meio de seus Regimentos Internos, aprovados pelos próprios conselheiros. Assim, tanto os prazos para apresentação dos resultados das auditorias às Assembleias estaduais e municipais, as elaborações de recomendações, bem como as regras de publicidade do seu conteúdo, são definidas pelos próprios órgãos de controle, podendo ser alteradas a qualquer momento (Brelàz, Fernandes e Elmais, 2014). As consequências a respeito desta flexibilidade jurídica será tratada ao decorrer desta pesquisa. De todo modo, na seção a seguir, trataremos da estrutura dos Tribunais de Contas.

## 5.1 **Estrutura Interna**

A estrutura interna explicitada a seguir é fruto de um estudo da estrutura individual de cada Tribunal de Contas estadual resultando em um modelo geral mostrado na Figura 01. Os insumos necessários para gerar este modelo geral foram coletados nos sites de cada tribunal, em seus regimentos interno, resoluções e lei orgânica.

Figura 01: Organograma



## **Conselheiros**

Cada tribunal estadual é formado por sete conselheiros, três destes nomeados pelo Governador, após sabatina da Assembleia Legislativa, sendo um auditor, um procurador e um de livre nomeação. Os quatro conselheiros restantes são nomeados pela Assembleia Legislativa. Todos devem ter idade superior ou igual a trinta e cinco anos e menor que sessenta e quatro anos, reputação ilibada e vastos conhecimentos jurídicos, contábeis ou de administração pública. O cargo, de maior prestígio dentro do órgão, é vitalício e conta com atividades que se assemelham com as de um juiz. Suas principais atribuições se constituem, entre outras, de emitir pareceres sobre as contas de governo, julgar processos e determinar providências para atos processuais. É um cargo cobiçado por oferecer um salário por volta de R\$26 mil reais, carro oficial, plano de saúde, poder empregar entre 14 até 20 cargos comissionados. Assim como integrantes do Judiciário, os Conselheiros são membros do Poder, gozando de vitaliciedade.

## **Pleno**

É no Pleno onde ocorrem as sessões envolvendo todos os conselheiros do tribunal, nas quais decidem sobre pedidos de reexame, denúncias, auditorias, e a instauração de tomadas de contas especiais.

## **Auditores**

Os auditores atuam em caráter permanente e substituem conselheiros ausentes para férias além de presidir comissões técnicas indicadas pelos conselheiros. Exercem também, em alguns casos, funções de conselheiros em âmbitos menores, em processos em que são relatores. Além disso, preparam pautas de julgamento e auxiliam na elaboração de votos, relatórios, acórdãos. Vale ressaltar que a posição de auditor é de caráter técnico não sendo permitidas nomeações por parte dos conselheiros.

## **Ouvidoria**

A Ouvidoria é uma unidade do tribunal que visa o contato direto com a sociedade, é o canal pelo qual existe a aproximação dos Tribunais de Contas Estaduais com o povo. Suas atribuições envolvem assegurar o desenvolvimento e controle social da administração pública, recebendo manifestações sobre serviços notícias de ações irregulares, e manifestações populares dos serviços utilizados pelos tribunais. É um canal para atender à sociedade informando sobre processos que tramitam nos tribunais, podendo ser identificado como a órgão dentro do tribunal com maior potencial em minimizar os custos de transação, mencionados anteriormente, na relação entre sociedade e tribunal, gerando um controle sobre o próprio órgão de controle por meio da transparência.

### **Ministério Público**

O Ministério Público Junto ao Tribunal promove a defesa da ordem jurídica em todas as despesas analisadas no tribunal. Funciona como outro órgão de representação popular e fiscalização da legalidade de atos administrativos, também aperfeiçoa o mecanismo de controle brasileiro, ainda que não disponha diretamente da prestação de contas dos agentes públicos. Assessora o desempenho das atividades técnicas jurídicas que tramitam no tribunal e presta atendimentos em assuntos vinculados ao Ministério Público Especial. Sua presença se torna necessária a medida em que o Ministério Público é um órgão não apenas de julgamentos mas também de aplicação de sanções, e assim gera o aperfeiçoamento da *accountability* gerada pelo Tribunal de Contas. Dos 27 Tribunais de Contas estudados todos possuem o Ministério Público presente em sua estrutura.

### **Presidente**

O presidente do tribunal é um dos conselheiros que, por ser eleito presidente, recebe uma série de atribuições como; pesquisar modos de modernização do órgão, assessorar planejamento e diretrizes, promover melhoras no desenvolvimento organizacional, presidir as sessões plenárias, convocar auditores para a substituição de conselheiros em caso de ausência, tem o poder de voto de desempate, determinar a

realização de concursos públicos, dentre diversas outras atividades que compõe o cotidiano do tribunal.

### **Corregedoria**

A Corregedoria é uma unidade controle disciplinar por meio de inspeções e supervisões no tribunal. O corregedor é um dos conselheiros e auxilia o presidente nas funções de fiscalização da ordem.

### **Secretaria de Controle Externo**

A Secretaria de Controle Externo é um órgão com alta variabilidade dentre os Tribunais de Contas Estaduais, em alguns casos aparece como uma unidade e outras com uma subdivisão de alguma unidade. Sua principal atribuição é realizar a fiscalização contábil, financeira e patrimonial de toda a Administração Pública quanto a sua legalidade. Ou seja, produzem principalmente relatórios e pareceres técnicos e auxiliam nas auditorias dos tribunais no julgamento dos gestores públicos estaduais e outros responsáveis pelos cofres públicos. Sua divisão interna varia entre os tribunais e pode ser por temas, no qual cada área da secretaria analisa um tema em todos os municípios, por exemplo gastos com a saúde, ou por região cuja análise é dividida por municípios.

Dentro da estrutura do órgão, as secretarias de controle externo compõe o braço técnico dentro do Tribunal de Contas. A tabela 01<sup>6</sup> mostra como se dão as Secretarias de Controle Externo nos TCEs. As variáveis de análise utilizadas foram; se o tribunal em questão possui uma secretaria de controle externo, quais são os profissionais que compõe essa secretaria e, por fim, como a secretaria é organizada (por temas ou por ou por região). As porcentagens coletadas foram elaboradas em cima apenas daqueles Tribunais que disponibilizaram informação a respeito da composição interna desta secretaria. Alguns dados estão contidos em resoluções abertas apenas ao Tribunal ou com acesso extremamente complicado ao cidadão comum, sendo necessário um contato com o

---

<sup>6</sup> Dados utilizados em Anexo.

tribunal para obter estes dados, evidenciando a falta de transparência por parte das instituições.

Tabela 01 Composição e Caracterização da Secretaria de Controle Externo

Variáveis		% dos Tribunais
Possuem secretaria de controle externo		90%
Composta por técnicos		100%
Divisão Interna	Tema	75%
	Regional	25%

Os resultados da tabela evidenciam que 90% dos Tribunais que disponibilizaram informações sobre sua estrutura interna possuem uma secretaria exclusiva para auxiliar os Conselheiros no controle externo. Alguns dos estados que não possuem tal secretaria formam comissões temporárias formadas por técnicos para realizar este auxílio. Tem-se que 100% dos estados que formam comissões ou possuem secretarias de controle externo as compõe por técnicos especializados na área.

Sobre as divisões internas das secretarias existentes, foi observado que 75% divide a secretaria por temas, e assim, tem pequenos grupos que trabalham no controle de temas específicos, ou seja, um grupo destinado à saúde, outro à educação e etc. O restante, 25% dividem suas secretarias por regiões de análise, e assim, dividem territorialmente grupo controle que irão realizar o controle.

## 5.2 Flexibilidade das Normas

Como visto anteriormente, a Constituição de 1988 versou a respeito dos Tribunais de Contas, atribuindo as funções mínimas ao órgão. Portanto, o conteúdo da Constituição limita-se a discorrer a respeito do controle externo que será realizado pelos Tribunais, bem como mencionar todos aqueles que estão sujeitos a esse controle. Além disso, versa a respeito daqueles que ocuparão os cargos de alto escalão nos Tribunais e as características que estes profissionais devem dispor para tanto. Por fim, menciona como o órgão deve ser organizado no Artigo 75.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Percebe-se no Artigo 75 que não existe um código nacional que disponha a respeito da organização interna e como se deve dar o fluxo de processos dentro dos Tribunais. Devido à ausência de um código nacional que estabelece parâmetros para o fluxo processual, o processo de prestação de contas é definido no Código de Processo Civil, isto é, um conjunto de regras que não foi projetado para aumentar os níveis de transparência, clareza e detalhamento no processo de prestação de contas.

A ausência de um código unificado de procedimento permite a auto-regulação dos Tribunais de Contas brasileiros. Devido a isso, ao contrário da relação angular bem definida de Processo Civil, no caso do Tribunal de Contas, o juiz responsável pode facilmente mudar as condições em que opera. Além disso, devido à influência do Código Civil, é atribuído ao tribunal de contas um sigilo destinado apenas as disputas entre entidades do setor privado. (Fernandes, Brelàz e Teixeira, 2013)

Este quadro combinado com a ausência de regras gerais que controlam órgãos de fiscalização cria uma nova dimensão no processo de prestação de contas, que pode ser facilmente controlada por membros internos. Dentro deste contexto, há espaço para o surgimento de uma economia de influência, ou seja, a "prática repetida e regular de troca que produz incentivos previsíveis ou tratáveis dentro da instituição", e enfraquece assim a eficácia da instituição, principalmente pelo enfraquecimento da confiança do público na instituição (Lessig, 2010, p. 03 apud Fernandes, Brelàz e Teixeira, 2013)

No entanto, ao contrário do poder Judiciário, no qual há um exame de entrada do servidor público, o processo de nomeação do corpo de juízes dos Tribunais de Contas é uma combinação de livre escolha do Chefe do Executivo do Estado, e de membros do Legislativo estadual, o que pode resultar numa escolha constante de aliados políticos, ao invés de uma escolha baseada em caráter puramente técnico. (Fernandes, Brelàz e Teixeira, 2013)

Como regra geral, as constituições estaduais seguem o modelo federal. Normas relativas à competência, a jurisdição, e a organização, são definidas por leis estaduais. No entanto, no que diz respeito de regras de procedimento, dada a ausência de normas



nacionais, os Tribunais de Contas são responsáveis pela sua auto-regulação. Portanto, os principais aspectos da sua estrutura são estabelecidos no regulamento interno, que é ao mesmo tempo elaborado e aprovado por conselheiros. Em consequência, prazos, procedimentos, a apresentação dos resultados da auditoria para o estado e os poderes legislativos municipais, recomendações, assim como as regras de publicidade são definidos internamente por cada tribunal e podem ser alterados a qualquer momento. (Breláz, Fernandes e Teixeira 2013)

Diante desse cenário é provável que ocorra uma economia de influência. Para entender o fenômeno é importante ver, por um lado, que os conselheiros são frequentemente escolhidos entre os políticos importantes por exemplo, um ex-membro da Câmara dos Deputados Estaduais. Como o ex- políticos profissionais ainda têm ligações e interesses políticos, é comum que eles continuem a desempenhar um papel relevante dentro das elites políticas. Por outro lado, como os políticos locais estão muito perto do cidadão/eleitor comum, eles são extremamente importantes para a campanha em nome destas elites políticas. Em troca disso, o governo local é apoiado politicamente, por exemplo, com as elites políticas colocando pressão sobre os Tribunais de Contas aos contratos públicos legítimos que irão beneficiar a campanha de financiadores. Eventualmente, como os responsáveis pela legitimidade de todo o processo , são os conselheiros das instituições de auditoria que mantem seu alto nível de influência sobre as elites políticas , sendo capaz de influenciar o resultado eleitoral. Esta economia de influência, portanto, só é possível porque o sistema de responsabilização brasileira permite que o resultado da auditoria seja transformado em um bem de troca , o que cria o potencial de corrupção institucional . (Breláz, Fernandes e Teixeira 2013). Embora existam casos, já verificados, no qual ocorre esse processo não é possível generalizar esse processo. Para tanto, seria necessário uma pesquisa dedicada exclusivamente a entender todas as trajetórias política e indicações dos conselheiros a fim de verificar quantitativamente essas conexões.

Para uma análise empírica deste fenômeno foram levantados as Leis Orgânicas e os Regimentos Internos de cada tribunal. Neles foram avaliados como se dá o processo de prestação de contas do governo, ou seja, se a legislação do Tribunal prevê algum fluxo processual ao decorrer da apreciação das contas de governo e também se está previsto

vista pública ao cidadão durante o processo. Nos casos que a vista pública é prevista foi subdividido a quantidade de tribunais que a permitem e aqueles que não permitem. O resultado pode ser observado na Tabela 02.

Tabela 02: Regulamentação Interna dos Tribunais dos 27 Estados Brasileiros

Variáveis		NO de Estados	%	
Fluxo Processual de Contas	Contém	R.I.	18	66%
		L.O.	4	16%
	Não Contem		5	18%

Variáveis		NO de Estados	%	
Vista Pública	Prevista	Pública	0	0%
		Não Pública	6	22%
	Não Prevista		21	77%

Com base na Tabela 02 pode-se retirar algumas conclusões. Primeiramente, a respeito de uma norma que defina o fluxo processual que as contas dos governadores devem seguir, tem-se que 18% dos Tribunais não a apresentam. Ou seja, o modo como o controle externo será realizado depende apenas daqueles que o realizarão, o que torna estes estados mais ainda suscetíveis à uma economia de influência.<sup>7</sup> Sobre aqueles que apresentam esta norma, é perceptível que a maioria, 66%, a dispõe em seu Regimento Interno, que pode ser alterado quando desejado pelos Conselheiros. Ou seja, embora apresentem a norma do fluxo processual, esta se mostra instável realizada conforme os desejos daqueles que praticarão tal fluxo.

A respeito da norma de autorização ou não da vista do processo de apreciação de contas dentro do Tribunal tem-se que apenas 6% dos estados preveem tal possibilidade, embora nenhum deles permita o acesso livremente ao cidadão. Esta informação evidencia

---

<sup>7</sup> Os estados estão especificados em Anexo

que o processo de prestação de contas de governo é tratado com um processo privado que diz respeito a apenas os órgãos de controle e o interessado; o governador. Assim, a população é excluída do processo de verificação da alocação dos gastos públicos, mesmo que estes gastos sejam destinados a serviços que serão oferecidos aos cidadãos e provenientes de recursos captados dos próprios cidadãos.

Em geral, a Tabela 02 evidencia um fenômeno de isomorfismo institucional dentre a grande maioria dos Tribunais. Assim, mesmo com toda a flexibilidade de normas geradas pelo modo como a legislação brasileira é disposta, os Tribunais de Contas Estaduais apresentam sua estrutura e organização interna bastante similar. Este fato foi percebido em diversos outros aspectos a respeito das contas de governo que foram estudados e serão apresentadas ao longo do trabalho como, por exemplo, no próprio fluxo de análise de contas, contido na próxima sessão.

Para entender melhor o fenômeno do isomorfismo institucional entre os Tribunais podemos recorrer a Di Maggio e Powell, 1983. Segundo os autores as mudanças estruturais modernas foram impulsionadas por uma maior burocratização das instituições, e não pela eficiência, o que resultam processos que fazem com que organizações fiquem mais parecidas, não necessariamente mais eficientes. Os autores completam que, uma vez que a organização faz parte de um campo, há forças que levam elas para homogeneização. Outra definição que caminha no mesmo sentido é a de Hawley (1968) que alega que o isomorfismo é um processo de limitação que força uma unidade em uma população a assemelhar-se a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. Neste cenário as organizações não competem apenas por recursos mas também por poder político e legitimidade institucional, por aptidões sociais e econômicas.

Diante do exposto pode-se enquadrar os Tribunais em um isomorfismo institucional de modo que todas as suas estruturas e processos se assemelham e o ambiente em que estão inseridos também geram o mesmo tipo de resultado; uma economia de influência. O que é interessante de ser ressaltado é a questão a respeito da busca por legitimidade institucional e poder político. Assim, tem-se que quando uma inovação, que reflete em uma maior legitimidade do órgão, é criada a tendência é que essa se espalhe e eleve o nível de qualidade de todas as outras instituições semelhantes.

Ou seja, podemos inferir que se algum dos Tribunais rompesse com a lógica da economia de influência e passasse a buscar a *accountability* horizontal como objetivo principal, a tendência é que outros sigam a mesma linha na busca de legitimidade institucional.

Tais informações levam a crer que um dos modos de garantir uma evolução para uma melhor prestação de contas é aumentar a competitividade dos Tribunais por legitimidade e poder político. Por ora, é possível concluir que os Tribunais apresentam alta institucionalidade em todas as ações, tendo em vista que suas normas e procedimentos são repetidos em todos estes órgãos.

## **6 CONTAS DOS GOVERNADORES**

A partir dos conhecimentos acerca das estruturas dos tribunais estaduais faz-se possível análise de como se dá o processo de prestação de contas dos governadores. Para entender este processo, dividimos o nosso estudo em duas etapas. A primeira consiste em entender o processo que as contas do governador percorrem dentro do tribunal, verificando quais são os profissionais envolvidos, e quais órgãos são necessários para a análise destas contas. Em um segundo momento foram verificados os resultados, os pareceres, emitidos pelos tribunais sobre as contas de governo de todos os estados de 2003 até 2012. Os objetivos principais são verificar diferenças e semelhanças de como é dada a prestação de contas em diferentes estados, identificar tendências e padrões nos pareceres e, principalmente, como os arranjos estruturais dos tribunais influenciam na tomada de decisão desta prestação de contas. Assim, poderemos julgar se os Tribunais de Contas são eficientes em garantir *accountability* e fornecer informações à população.

### **6.1 Como as contas de governo recebem um parecer?**

Como visto anteriormente, é de obrigatoriedade do estado ter suas contas analisadas por um órgão de controle. As maneiras como estas contas são apreciadas são definidas na Lei Orgânica, aprovada pela Assembleia Legislativa, e no Regimento Interno, aprovado pelos conselheiros, de cada Tribunal. Para analisar tal procedimento investigamos como é feita a apreciação das contas em cada tribunal, nos permitindo elaborar um modelo médio de análise das contas.

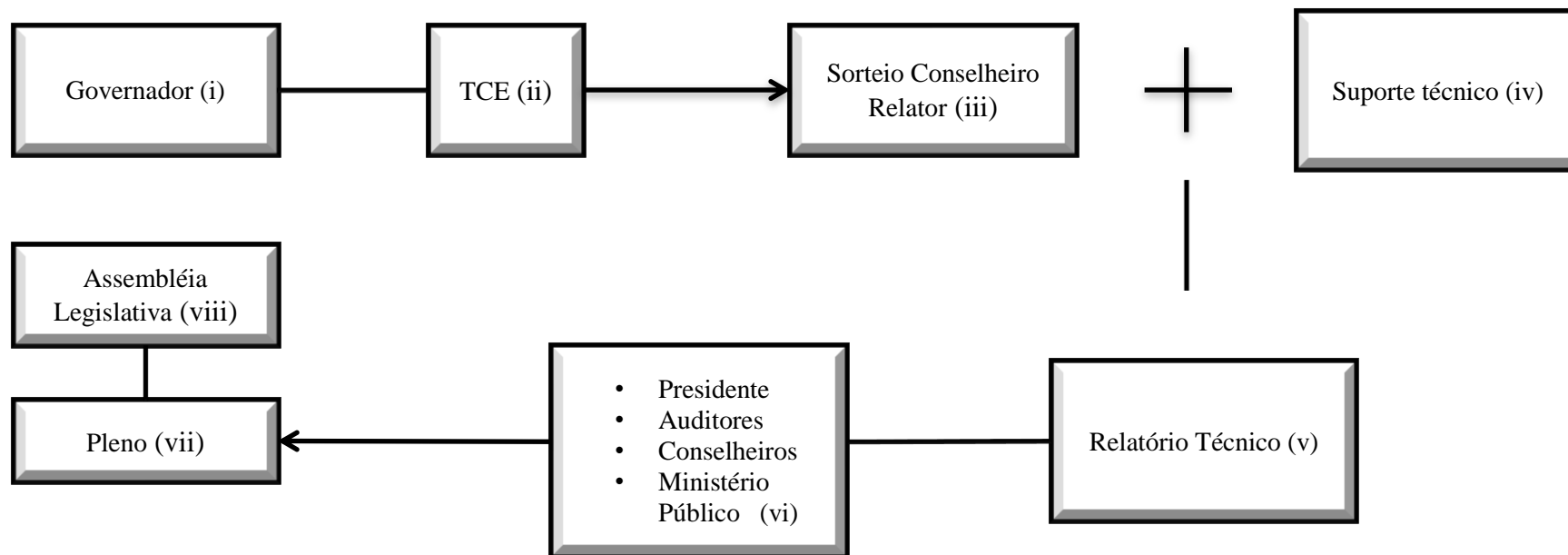
De acordo com a legislação vigente, (i) o Gabinete do Governador deve enviar suas contas de governo, que consistem num balanço geral do estado, para o tribunal do seu estado em até sessenta dias após a abertura da sessão legislativa. A (ii) partir do recebimento das contas o tribunal escolhe o (iii) Conselheiro Relator (CR) que irá conduzir a avaliação das contas que tem prazo de duração de até sessenta dias a contar a partir do recebimento. Esta escolha é dada ou por ordem de antiguidade, ou seja, por rodízio, que é feito na maioria dos casos ou por sorteio.

A partir da definição do relator do processo, (iv) é formada uma comissão técnica específica que vai assessorar o CR e formular o relatório técnico das contas de governo. Tal comissão é, na maioria dos casos, formada por membros da Secretária de Controle Externo. O relatório técnico (v) , que acompanha o parecer deve compreender uma análise detalhada das contas apresentadas pelo Governador, bem como elementos e informações sobre o cumprimento de metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado. (Regimento Interno MG, 2008). Se existe indícios de irregularidade cabe ao CR contatar o Governador para que se manifeste em até trinta dias para que possa haver um reexame das contas.

Com o relatório técnico pronto o CR o envia (vi) para o Ministério Público junto ao Tribunal e à Auditoria para que emitam seu parecer, se são favoráveis ou não à aprovação das contas de governo. O CR elaborará sua proposta de parecer prévio e pode ou não encaminha-la a um Conselheiro Revisor (não são todos os estados que adotam esta função). Por fim, uma sessão no Pleno (vii) é convocada para que os demais Conselheiros emitam o seu parecer prévio. O relatório e o parecer são enviados à Assembleia Legislativa (viii), na qual o julgamento de aprovação ou rejeição de contas ocorre, por voto de maioria qualificada dos parlamentares

O esquema abaixo ilustra como ocorre o processo:

Figura 2: Fluxo das Contas



Nesta sessão verificamos qual foi o parecer das contas de governo dentre os anos 2003 à 2012, enviado para julgamento da Assembleia Legislativa, em todos os estados da federação, somando-se em 270 pareceres. Uma observação imediata é que a despeito da previsão de um tempo máximo para a análise das contas, em 5 Tribunais de Contas os prazos foram totalmente desrespeitados. Nesse sentido, destacam-se negativamente os estados da região norte do país. Nos casos de Roraima, Amapá, por exemplo, contas de anteriores a 2007 ainda não foram analisadas.

Neste aspecto, é possível inferir que a inexistência de um sistema de controle integrado no Brasil somado a ausência de um órgão superior de controle como o Conselho Nacional de Justiça, possibilita que os Tribunais de Contas descumpram as próprias normas que adotam, além de reduzir o *enforcement* da legislação brasileira de transparência. Ainda que formalmente todos tenham a previsão de 60 dias para a conclusão dos trabalhos de fiscalização, seja por força da lei orgânica ou mesmo em decorrência de previsão no regimento interno, em diversos casos, o próprio órgão de controle descumpriu o limite de tempo imposto.

Assim, dado que a eficácia de uma informação produzida pelo órgão de controle visando subsidiar a Sociedade Civil na decisão de quais rumos a política pública deve tomar ou mesmo da correção de desvios pelo gestor público, depende de quando é produzida, a lentidão da atuação dos Tribunais de Contas é um indicador de pouca efetividade, enfraquecendo o seu papel na accountability horizontal do Estado brasileiro. (Fernandes, Brelàz, Elmais, 2014).

A tabela 03<sup>8</sup> evidencia, dos dez anos de pareceres, quantos foram favoráveis e quanto foram desfavoráveis à aprovação na Assembleia Legislativa, evidencia quais foram as contas não julgadas até a data que entramos em contato com os tribunais para solicitar os documentos e a disponibilidade eletrônica dos pareceres. Um primeiro aspecto a ser destacado é a inexistência de pareceres negativos, o que apontaria para uma tendência a aprovação das contas. De fato, dos 27 estados, em 16, todos os pareceres das contas que já foram julgadas foram favoráveis ao governador no período analisado,

---

<sup>8</sup> Dados utilizados em Anexo

tendo sido reprovadas as contas, com baixa incidência, apenas em Goiás, Tocantins e no Distrito Federal.

A Tabela 03 mostra também a não disponibilidade das contas nos site, neste aspecto destacam-se os estados do Acre, Amapá, Piauí e Rio Grande do Norte. Os demais estados que não tem suas informações disponíveis na tabela alegaram que suas contas se encontram nos seus endereços eletrônico embora ainda não tenhamos conseguido acesso a estes documentos.

Diante deste quadro, foi necessário uma pesquisa aprofundada para desvendar as razões para a grande quantidade de pareceres favoráveis a aprovações.

Tabela 03

Variáveis	Quantidade de Pareceres	%
Favorável a aprovação	189	97,4%
Desfavorável a aprovação	5	2%
Não apreciadas	21	7%
Estados que não disponibilizaram no site	6	22%



## 7 PARECERES PRÉVIOS E RELATÓRIOS TÉCNICOS

### 7.1

#### A análise

Para a compreensão de tais resultados majoritariamente positivos foi necessário realizar uma análise dos conteúdos dos Relatórios Técnicos e Pareceres Prévios produzidos pelos Tribunais, com o fim de analisar quais dimensões de accountability estão contempladas na apreciação das contas de governo. Para tanto foram separadas três dimensões substantivas da *accountability*, baseada nas dimensões propostas por Rocha (2012) sendo elas; *compliance*, a qual abrange a legalidade, ou seja, a verificação do cumprimento de normas e determinações legais nas ações de governo; desempenho, cujo os indicadores são eficiência, eficácia e efetividade das práticas adotadas pela gestão; e defesa do interesse público, abrangendo tendo como critérios de avaliação a transparência, a participação do público na definição de metas e orçamento e a facilidade de compreensão do documento por um cidadão comum.

Para que esses critérios fossem avaliados foram selecionados indicadores que devem estar presentes na apreciação das contas para que cada dimensão fosse minimamente contemplada. Na categoria “*Compliance*” os indicadores foram baseados no conteúdo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000. A LRF, que prevê itens que compõe a contabilidade pública, engloba a análise sobre o endividamento do ente federativo, a arrecadação total, os gastos totais com pessoal, a execução do orçamento mínimo previsto para educação e saúde, entre outros. Deste modo foram compilados quais Tribunais de Contas Estaduais verificaram tais dados nas contas de governo do ano de 2011. Assim, em todos os relatórios coletados foram conferidos se havia presença de alguns requisitos básicos para que a análise seja de modo a conter a conformidade dos gastos estaduais com o que foi previsto pela LRF.

Na categoria “Desempenho” os indicadores selecionados foram a avaliação de programas tendo como parâmetro os objetivos, metas e indicadores previstos no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O segundo indicador foi a avaliação de políticas públicas por resultados. O objetivo desta categoria é analisar se os Tribunais realizam um exame de eficiência, eficácia e efetividade. Para a verificação foram

buscados em todos os relatórios indicadores e metas de economicidade dos gastos estaduais

A categoria “Defesa do Interesse Público” visa avaliar, como dito anteriormente, a transparência, a participação do público na definição de metas e orçamento e a facilidade de compreensão do documento por um cidadão comum. Para tanto, os indicadores selecionados foram três. O primeiro foi “Conceitualização das Demandas Sociais”, o que abrange o georreferenciamento e a análise de público e localização de políticas públicas, ou seja, se o Tribunal avalia se a localização da aplicação das políticas públicas estão de acordo com a necessidades do local. O segundo, “Consultas populares”, abrange a verificação da existência de mecanismos de participação e consulta as cidadãos a respeito da alocação de políticas públicas, como o Orçamento Participativo. Deste modo este indicador mostra se o Tribunal verificou a existência destes mecanismos e o cumprimento das demandas apontadas neles. O último indicador selecionado foi “Linguagem Acessível”, no que diz respeito a linguagem utilizada nos relatórios de governo tendo como ponto de vista a acessibilidade desta ao cidadão comum. A tabela 04, abaixo, sintetiza essas variáveis.

Tabela 04: Síntese das Variáveis de Análise dos Relatórios

Categoria	Variável	O que é
Compliance	LOA	Verificação da LOA
	Endividamento	Dados a respeito da dívida e do endividamento estadual
	Arrecadação	Dados a respeito da Arrecadação tributária estadual
	Gasto com Pessoal	Obediência ao limite prudencial nos gastos com pessoal, observado na LRF
	Execução do Orçamento em Educação	Conformidade dos gastos efetuados em educação com o previsto na LRF
	Execução do Orçamento em Saúde	Conformidade dos gastos efetuados em saúde com o previsto na LRF
Desempenho	Avaliação de Programas PPA/ LDO	Avaliação de políticas públicas tendo como parâmetro metas indicadores e objetivos do PPA e na LDO
	Avaliação de Políticas Por Resultado	Avaliação da economicidade dos gastos
Defesa do Interesse Público e Transparência	Conceitualização de Demandas Sociais	Análise de políticas por localização e demanda social local
	Consultas Populares	Verificação se houveram consultas ao cidadão a respeito de suas demandas para a alocação do orçamento e efetividade da alocação
	Linguagem Acessível	Linguagem acessível ao cidadão comum

## 7.2

### Os Resultados

Com estes parâmetros todos os Relatórios Técnicos e Pareceres Prévios elaborados pelos Tribunais de Contas Estaduais foram analisados, gerando a Tabela 05<sup>9</sup> como resultado. Vale mencionar que não foi possível realizar esta avaliação em todos os

<sup>9</sup> Dados utilizados em Anexo

estados devido a falta de disponibilidade de alguns documentos, os estados que forneceram as informações se encontram em Anexo. Tem-se que 23 estados mencionaram a LOA e o Endividamento do Estado; 22 analisaram a Arrecadação Total do estado e a Execução do Orçamento em Saúde e Educação e 21 estudaram os Gastos Totais com Pessoal. Assim, percebe-se que na categoria de *Compliance*, a grande maioria dos estados atingiram os requisitos necessários, somando-se em 82%.

Quando a categoria “Performance” é analisada os resultados obtidos não alcançam o esperado. Apenas 46%, menos da metade, dos TCs estudados aplicam análise de eficiência, eficácia e efetividade nas políticas públicas implementadas no governo estadual. Se passarmos para a terceira categoria os resultados apresentam que apenas 18,5 % dos Tribunais atendem aos indicadores estabelecidos para que a análise de contas contemple se o estado agiu conforme o esperado e necessitado por seus cidadãos.

Uma das hipóteses para apenas a categoria de *compliance* tenha sido contempladas é que o tipo de controle exercido no Brasil, o modelo de auditoria financeira, não seja favorável a análises de economicidade. Como já mencionado, World Bank (2001), alega que começamos em uma auditoria financeira, em que praticamente todas as Constituições tocaram nesse ponto; avançamos em direção a uma auditoria de *compliance*, sobretudo se analisarmos a ênfase na fiscalização operacional dada na Constituição de 88; mas não atingimos a dimensão da *performance*, que trata do desempenho dos agentes públicos em suas políticas, e que é a essencial para uma real efetividade de *accountability*.

Percebe-se, portanto que a real apreciação das contas dos governadores é contemplada apenas na esfera de *compliance*, ou seja, no que diz respeito ao cumprimento de normas e procedimentos previstos na LRF. Em termos de gastos públicos, esse tipo de avaliação não estimula um alocação eficiente e condizente com o que foi esperado pela sociedade nas votações eleitorais. Assim, a *accountability* horizontal não se confirma como uma extensão da *accountability* vertical. Quando não se tem apenas a *accountability* vertical funcionando, a consequência é a passagem da democracia representativa para uma democracia delegativa, na qual os cidadãos delegam o poder a representantes que se encontrarão em um contexto de falta de controle e responsabilização dos seus atos. Deste modo, estes representantes se encontram em um

ambiente favorável para a defesa de seus próprios interesses em detrimento do interesse daqueles que o elegeram. Para O'Donnell (1994) países como Brasil, Argentina, Equador, Bolívia e as Filipinas, sofrem deste fenômeno. O autor explica que as causas podem estar associadas a uma herança de períodos autoritários nos quais as práticas políticas não contavam com qualquer tipo de controle.

De todo modo, outros parâmetros e considerações devem ser feitos afim de investigar o forte caráter legal da apreciação das contas estaduais, assim, os elaboradores destes relatórios e pareceres foram investigados.

Tabela 05: Análise de Relatórios Técnicos e Pareceres Prévios

Variáveis		No de Estados	%	
Compliance	LRF	LOA	23	82%
		Endividamento	23	
		Arrecadação	22	
		Gasto com Pessoal	21	
		Execução do Orçamento em Educação	22	
		Execução do Orçamento em Saúde	22	
Desempenho	Avaliação de Programas PPA/LDO	15	46%	
	Avaliação de Políticas por Resultado	10		
Defesa do Interesse Público e Transparência	Conceitualização de Demandas Sociais	8	18,5%	
	Consultas Populares	2		
	Linguagem Acessível	5		

## 8 OS CONSELHEIROS RELATORES

Tendo em vista as análises realizadas nos relatórios técnicos dos TCs referentes as contas de governo, foram levantados dados sobre os responsáveis pela elaboração de tais documentos afim de avaliar sua formação e seu engajamento político. Estes dados foram obtidos por meio dos currículos dos conselheiros, disponíveis nos sites dos respectivos Tribunais, junto com informações coletadas de fichas políticas e o estudo de Paiva e Sakai (20014). As informações levantadas consistiram na formação acadêmica destes profissionais bem como o envolvimento político e sua ficha criminal. Os resultados obtidos estão expostos na Tabela 06<sup>10</sup> e as informações completas em Anexo.

Tabela 06: Conselheiro Relator

Variáveis		No de Estados	%
Parecer em que foi relator	Favorável	23	95,8%
	Desfavorável	1	0,4%
Formação Acadêmica	Direito	11	47,8%
	Medicina	0	0%
	Engenheiro	3	13%
	Contábeis/ Administração/Economia	3	13%
Envolvimento político		18	78%
Criminal	Processo	2	8,6%
	Condenado	0	0%

Tomando como base os dados obtidos na Tabela 06 pode-se inferir que a formação acadêmica concentrada na área de Direito pode ser um dos fatores que corroboram para que a apreciação das contas tenha caráter de verificação do cumprimento de normas e procedimentos. Em contrapartida à grande quantidade de

---

<sup>10</sup> Dados utilizados em Anexo

Conselheiros formados em Direito tem-se a baixa porcentagem daqueles formados em áreas administrativas, contábeis ou econômica. Esse fator se faz importante de ser ressaltado na medida em que o trabalho realizado pelos conselheiros é de análise da economicidade dos gastos públicos e a falta de uma equipe multidisciplinar pode ser considerada uma fraqueza na composição do corpo de conselheiros. Assim, com a alta porcentagem de conselheiros formados em Direito, a análise das contas se limita fortemente na averiguação do cumprimento da LRF, que por sua vez é uma lei e, portanto, seu cumprimento é de simples averiguação. Deste modo a apreciação das contas sofre um claro viés para o *Compliance*, o que influencia no resultado final. Assim, a apreciação de contas sofre de um excesso de legalismo que pode ser resultado deste fenômeno.

Embora seja vedado aos conselheiros dedicar-se a atividades políticas ou assumir cargos paralelos com remuneração, é frequente a presença de políticos neste cargo ou seja, grande parte dos indicados a ocupar tal posição já fizeram parte do jogo ou se relacionam com políticos. Na tabela 06 esta conduta se comprova pela alta porcentagem na categoria envolvimento político. Paiva e Sakai (2014) realizaram um levantamento a respeito de todos os conselheiros de todos os tribunais de contas do país. O resultado evidenciou que a cada dez conselheiros seis são ex-políticos. A necessidade de traquejo político para ocupar tal posição é inegável, porém, como visto no debate já exposto em sessão anterior, proposto por Blume e Voigt (2011) e Melo, Pereira e Figueiredo (2009), um mecanismo autônomo de controle não deveria sofrer pressões políticas e econômicas. Para tanto seria necessário que não houvesse interferência dos poderes políticos, Executivo e Legislativo, neste órgão. Esta relação é mais um dos fatores estudado por Paiva e Sakai (2014), concluindo que 17% dos conselheiros é parente de algum político local, sendo metade deles filhos ou pais de políticos. Ex-governadores e deputados são os cargos com maior relação de parentesco, justamente as posições que nomeiam os conselheiros. Pode-se levantar a hipótese que tais indicações são o reflexo de uma necessidade de neutralizar o papel fiscalizatório do tribunal. Ou seja, existem altas chances de o Conselheiro Relator ter sido envolvido no partido político do Governador que tem suas contas avaliadas, ou até estarem envolvidos em algum tipo de personalismos em suas nomeações, devido a parentescos ou afinidades com políticos que compõe a Assembleia Legislativa ou o cargo de Governador. Além disso, este alto

envolvimento político perpetua a economia de influência, já mencionada anteriormente, na qual pressões de interesses políticos prevalecem ao desejo de gerar *accountability*.

Além do personalismo nas nomeações foi descoberto, nos estudos de Paiva e Sakai (2014) que dos 238 conselheiros 47 têm ocorrências na Justiça, sendo catorze destes por improbidade administrativa, justamente o que é fiscalizado pela sua função profissional. O Tribunal de Contas do estado de Goiás tem cinco dos seus sete conselheiros sofrendo algum tipo de processo, sendo esta a maior quantidade em um tribunal. Os Tribunais de Contas do estado do Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso e Roraima seguem a lista ocupando o lugar de quatro conselheiros processados dentre os sete. De todos os processados onze são por irregularidades diversas (de gestão, eleitorais ou na própria nomeação ao TC), dez respondem a processos penais por crimes aos quais não se tem acesso na consulta processual online, sete por peculato, seis por acumulação indevida de cargos ou salários, cinco por nepotismo (todos do TCEGO), quatro por corrupção passiva, dois por crimes eleitorais, dois por crimes contra o sistema financeiro, dois por falsidade ideológica, um por homicídio, um por formação de quadrilha, um por sonegação fiscal e um por lavagem de dinheiro. (Paiva e Sakai 2014). Os resultados evidenciados na tabela 06, dos Conselheiros Relatores, foi evidenciado que 8,6% estão sofrendo ou já sofreram processos criminais. Tais informações abrem dúvidas a respeito da observância do pré-requisito de “reputação ilibada” para ocupar o posto de conselheiro, retirando a legitimidade e, com isso, podendo desmoralizar o órgão como um todo.

As informações retidas na Tabela 06 tornam possível o levantamento de algumas hipóteses para a baixa qualidade na apreciação das contas de governo. A primeira hipótese é que a baixa qualificação, por uma formação acadêmica limitada, dos Conselheiros compromete a apreciação, mesmo quando auxiliados por uma equipe técnica. Outra hipótese é a que o envolvimento político dos conselheiros e os interesses que a política gera como um todo se sobrepõe à necessidade de avaliação dos gastos públicos.

Um exemplo que segue a linha destas duas hipóteses é o Conselheiro Relator Marcos Loreto do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Sua formação acadêmica é na área de Direito, e já ocupou cargos de Secretário, durante o governo de Eduardo Campos. Foi o mesmo governador que indicou sua posição ao Tribunal de



Contas. Importante também ressaltar que Marcos Loreto é primo da esposa de Campos. A conta de governo aqui avaliada, do ano de 2011, também dizia respeito ao governador Eduardo Campos, e os resultados da apreciação foi favorável a aprovação.

Outros casos podem ser mencionados, como o do Conselheiro Relator do ano de 2011 do estado do Amazonas. Antonio Cabral é filho de Bernardo Cabral, ex-deputado federal, ex-senador e ex-ministro da Justiça no governo de Fernando Collor de Mello. (Paiva e Sakai, 2014). Outro caso é São Paulo, que abriga em seu corpo de conselheiros ex-secretários da casa civil estadual, cargo de alta proximidade com os governadores. Tais relações comprovam a teoria que existe um ambiente favorável para que floresça uma economia de influência, na qual o resultado da auditoria é transformado em um bem de troca dentro da própria instituição.

Não é possível concluir que as hipóteses sempre se confirmem mas a legitimidade desta apreciação se torna questionável quando todos estes fatores são considerados. Assim, entende-se que o mecanismo de nomeação e apreciação de contas encontram falhas estruturais de sua formulação.

## 9 INTERAÇÃO DOS TRIBUNAIS COM A POPULAÇÃO

Em face da inexistência de acesso público garantido à totalidade das informações constante no processo de prestação de contas do governador, nesta fase desta pesquisa, buscamos avaliar o grau de acessibilidade dos Tribunais de Contas, inferindo a disponibilidade do parecer emitido. Parte-se do princípio que a plena divulgação do processo envolve justamente o seu resultado final.

Nesse sentido, é importante destacar que a garantia de acesso à informação somente foi regulamentada pela Lei Federal 12.527, sancionada em novembro de 2011, prevendo-se a regulamentação dos procedimentos de consulta aos dados, o que se estende, inclusive, para os Tribunal de Contas. Com a Lei, passou-se a garantir ao cidadão o exercício do seu direito de acesso à informação que não seja considerada sigilosa, mas, em contrapartida, criou-se o desafio de implementar a lei de fato.

De acordo com o inciso XXXIII do artigo 5 da Constituição Federal (1988):

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CF 1988, art. 5, inc. XXXIII)

As seguintes instituições públicas devem cumprir a lei: órgãos e entidades públicas dos três poderes e dos três níveis de governo, Tribunais de Contas, Ministério Pública, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011 apud Brelàz, Fernandes e Elmais, 2014).

A Lei estipula a criação de um Serviço de Informações aos Cidadãos, define procedimento e normas para a solicitação de informações e estabelece prazos para que sejam repassadas as informações ao solicitante. A resposta deve ser dada imediatamente, se estiver disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. (Fernandes, Brelàz e Elmais, 2014)

A tabela 07 mostra o processo para se ter acesso aos relatórios técnicos e pareceres prévios das contas de governo em cada estado. Para medir a qualidade do serviço de atendimento ao cidadão, dividimos a acessibilidade em três etapas. Os mais

acessíveis são aqueles cuja decisão final estava disponível para consulta no site do órgão na internet. Nos Tribunais que não havia a disponibilização foi feita uma consulta inicial por e-mail e, caso não houvesse sucesso, uma consulta por telefone junto à ouvidoria. Nas últimas duas colunas, expõe-se, respectivamente, se não houve qualquer resposta ou, em caso positivo, a quantidade de dias úteis demorado.

Vale ressaltar que em alguns Estados que disponibilizam eletronicamente seus pareceres existe, dificuldade por parte do cidadão em encontra-los no site, sendo ocasionalmente, necessário o número do processo, nome do relator e a categoria na qual o processo de enquadra, para obter os documentos. Um exemplo foi o Estado de Minas Gerais, que disponibiliza seus relatórios apenas por meio do número do processo, sendo necessário contatar o tribunal para obter esta informação.

Os resultados mostram que a Lei de Transparência é cumprida apenas parcialmente pelo sistema de controle brasileiro. Dos 27 Tribunais de Contas que tratam das contas do Executivo estadual, em apenas 11 a decisão sobre a gestão do governador é disponibilizada no site. Nos demais, foi necessária realizar solicitação por e-mail, cujo prazo de resposta chegou a 29 dias, quando houve resposta. Em alguns estados, não houve qualquer retorno, a despeito das diversas tentativas. (Fernandes, Brelàz e Elmais, 2014)

Os casos do Tribunal de Contas do Estado Acre e do Amapá são ainda mais agravante por não terem os documentos digitalizados, e os processos só poderem ser consultados se solicitados pessoalmente no tribunal. O TCE do Espírito Santo também não disponibiliza seus relatórios ou pareceres online, sendo necessário o envio dos pareceres por email, 29 dias após a solicitação e um envio de um disco com os Relatórios Técnicos, mais de dois meses após a solicitação.

Em todos os Estados em que o contato foi necessário o atendimento foi feito pelas Ouvidorias dos Tribunais. Infelizmente ao decorrer deste estudo notou-se uma falta de comprometimento destas com a população, mostrando-se uma unidade ineficiente na geração de *accountability*. O atendimento inadequado se repetiu em diversos tribunais, destacando-se o Tribunal de Contas do Estado do Alagoas, no qual atendente informou que o Tribunal não tinha acesso as contas de governo, não julgava contas estaduais (apenas municipais), que qualquer processo interno é sigiloso, mesmo quando encerrado

e que devido ao fato de eu ser uma cidadã paulistana, não terei acesso a nenhum tipo de documentação do Estado do Alagoas.

Tabela 07 Acessibilidade dos relatórios técnicos e pareceres prévios de cada TCE

Estado	Disponível no site	Disponível por solicitação de email	Disponível por telefonema	Sem retorno	Dias para conclusão da solicitação
Acre				X	
Alagoas				X	
Amapá				X	
Amazonas	X				3
Bahia	X				
Ceará		X			10
Espírito Santo		X			29
Goiás	X				
Maranhão		X			2
Mato Grosso		X			2
Mato Grosso do Sul		X			1
Minas Gerais		X			2
Pará	X				
Paraíba			X		
Paraná	X				
Pernambuco	X				
Piauí				X	
Rio de Janeiro	X				
Rio Grande do Norte				X	
Rio Grande do Sul	X				
Roraima		X			4
Rondônia		X			3
Santa Catarina	X				
São Paulo	X				
Sergipe		X			23
Tocantins		X			0
Distrito Federal	X				

Ou seja, podemos afirmar que apenas 11 tribunais exercem a transparência ativa, ou seja, divulgam informações à sociedade por iniciativa própria, independentemente de qualquer solicitação. Dos demais, 10 Tribunais de Contas disponibilizaram os pareceres dentro do prazo previsto de 20 dias e 2 tribunais enviaram os pareceres após o prazo previsto sem ter prorrogado o prazo por mais 10 dias (Sergipe e Espírito Santo). Do total de tribunais, 5 não enviaram os pareceres até o término deste artigo, ou seja, após 45 dias da solicitação, sendo estes localizados nas regiões Norte e Nordeste: Acre, Alagoas, Amapá, Piauí e Rio Grande do Norte. (Brelàz, Fernandes e Elmais, 2014) .

Em termos de acessibilidade ao cidadão pode-se ainda mencionar a forma como o conteúdo dos relatórios e pareceres estudados são apresentados. Como visto na tabela 05 apenas 5 estados tem estes documentos apresentados com linguagem acessível ao cidadão comum. Ou seja, faz-se necessário pontuar que garantir uma transparência eficaz não se resume apenas em disponibilidade de documentos. Quando combinadas as tabelas de acessibilidade de documentos com a acessibilidade de linguagem tem-se que apenas os Tribunais dos Estados do Pará, Paraná, Pernambuco e Santa Catarina cumprem os dois requisitos<sup>11</sup>.

Esta prestação de contas do tribunal para a sociedade é crucial para um bom funcionamento do órgão, e para a inibição de corrupções institucionais que já são estimuladas pelo próprio desenho dos tribunais, como visto anteriormente. Tãmanha desinformação por parte do burocrata de rua, que entra em contato direto com o cidadão, acarreta em uma prestação de contas debilitada e um afastamento do cidadão do processo democrático. Em termos de *accountability* tem-se que sem este retorno ao cidadão todas as outras fases e processos se tornam inválidos, na medida em que o ciclo da prestação de contas não se fecha.

---

<sup>11</sup> Dados especificados em Anexo

## 10 ANÁLISES ESTATÍSTICAS

Afim de comprovar todas as hipóteses levantadas no decorrer desta pesquisa foram feitas duas análises de correlação tomando como base duas variáveis dependentes. A primeira correlação realizada teve como variável dependente “Disponibilidade de Pareceres” e tem como objetivo verificar quais fatores podem estar correlacionados com a possibilidade de um tribunal divulgar seus relatórios e pareceres. A segunda correlação tomou como variável dependente “Ter as Contas Julgadas” e visa entender os fatores que interferem na realização da apreciação das contas de governo. As variáveis independentes utilizadas em ambas correlações estão sintetizadas na tabela 08. Devido a pouca extensão da base de dados utilizadas, na qual constavam apenas as informações de 2003 à 2012 de cada estado, os resultados obtidos podem sofrer algumas distorções. O número total de observações foram 270, sendo divididos em 27 grupos, representando cada estado mais o Distrito Federal. Assim, tem-se 10 observações por estado.

A metodologia utilizada foi a estimação de um modelo probit, com dados em painel, seguindo Wooldridge (2011). O modelo probit é o mais adequado quando a variável dependente é binário, ou seja, assume apenas dois valores zero e um. Para realizar as estimativas, foi utilizado o programa STATA, comando xtprobit. A descrição das variáveis está contida na Tabela 08. Os resultados obtidos, por sua vez, estão sintetizados na tabela 09.

Tabela 08: Síntese das variáveis utilizadas nas correlações

Variáveis de controle	PIB Estadual	Nível de riqueza
	População	Tamanho do estado
	PIB per Capita	Medir nível de riqueza e tamanho da população
	IDH	Níve de desenvolvimento
	Varição do IDH 2000-2010	Taxa de desenvolvimento
	Índice de Gini	Nível de distribuição de renda
	Relatório de Performance	Verificação das contas utilizando análise de performance
	Relatório de Participação	Verificação das contas utilizando análise de defesa do interesse público

	Conselheiro Político	Conselheiro com envolvimento em partido político
	Conselheiro com Processo	Existência de algum processo judicial contra os conselheiros
	Alternância de poder	Existência de alternância de partidos políticos nos 10 anos analisados.

Tabela 09: Resultados da Correlação

	Julgamento	Disponível
PIB per Capita	-2.198974	1.388269
	0.9372**	0.63058**
IDH	-6.932704	43.5371
	21.296	41.981
Variação do IDH 2000-2010	-21.3595	37.39205
	22.431	36.118
Índice de Gini	-0.342232	18.15165
	9.20015	14.167
Relatório de Performance	1.983917	2.455377
	1.03983*	1.36915*
Relatório de Participação	7.149467	13.60591
	1472.9	3358.2
Conselheiro Político	-0.029486	0.0476187
	2.17587	2.79029
Conselheiro com Processo	-0.1748381	0.9382874
	1.21192	1.84212
Alternância de poder	0.3221321	1.047721
	0.59241	0.51543**

Partindo da tabela 09 é possível realizar algumas inferências. Começando pela variável dependente “Julgamento”, que diz respeito da probabilidade de uma conta de governo ser julgada, tem-se que diversos fatores elencados se mostram irrelevantes. Por

exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano, sua Taxa de Variação e o Índice de Gini não são relevantes para que as contas de governo recebam um julgamento. Tomando como base que o IDH é calculado a partir de indicadores de educação e saúde, e o Índice de Gini calcula desigualdade, podemos inferir, portanto, que a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos não se relaciona com maior *accountability* horizontal ou qualquer tipo de melhoria no funcionamento dos órgãos de controle. Outro fator surpreendente é que o PIB per capita se mostra relevante, porém com o sinal negativo, mostrando que maior riqueza não significa necessariamente maior possibilidade de julgamento.

Outro dado que se mostra irrelevante na probabilidade das contas de governo receberem um julgamento é a presença de “Relatórios de Participação” nos tribunais. Embora a relação tenha o sinal teórico positivo esperado (quanto mais o tribunal se preocupa em realizar análises de defesa do interesse público maior a probabilidade das contas serem julgadas) essa variável não se mostra suficientemente relevante. Este resultado, não esperado, pode ter como razão a baixa quantidade de observações, 270, que formaram a análise de correlação. Por outro lado a tabela 09 evidencia que o mesmo não ocorre com a preocupação de realizar análises de resultado, que é uma variável relevante. Os dados mostram que tribunais que realizam análises de performance nas contas de governo tem mais chances de ter suas contas julgadas. Este comportamento pode ser devido ao desenvolvimento de uma noção maior de *accountability* nesses tribunais, e que, portanto, se empenham mais em ter as contas de governo julgadas.

Um fator curioso, encontrado nos resultados obtidos, é que a variável “Conselheiro com Processo” não tenha se mostrado relevante para o julgamento das contas de governo, mesmo que o sinal teórico tenha sido o esperado, sendo este negativo. Mais uma vez, acredita-se que tal resultado seja reflexo da baixa quantidade de observações.

Por meio dos resultados, mostrados na tabela 09, pode-se, portanto, rejeitar a hipótese de que quanto mais rico o estado maior a probabilidade do tribunal julgar as contas de governo. Riqueza se mostra irrelevante no que diz respeito ao desenvolvimento de maior *accountability* horizontal. Além disso pode-se retomar a ideia de que desenvolvimento humano também não influencia na melhoria de *accountability*.



Passando para os resultados obtidos com a variável dependente “Disponibilidade”, que diz respeito a disponibilidade dos pareceres e relatórios ao público, os resultados coletados não são os mesmos da variável “Julgamento”. A primeira relação que pode ser estabelecida para a variável “Disponibilidade” é que quanto mais rico o estado em renda per capita, maior a probabilidade dos tribunais divulgar seus pareceres. Esta relação se mostra contrária a relação estabelecida entre PIB per capita e “Julgamento”.

Outra relação relevante é ter a presença de análise de Performance nos Relatórios Técnicos, da mesma maneira como ocorre com a variável dependente “Julgamento”. A terceira é último fator relevante para a Disponibilidade dos pareceres é a “Alternância de Poder”. Naqueles estados em que houve alternância de poder político existem mais chances do tribunal apresentar seus pareceres disponíveis ao público.

Em conclusão, tem-se que os fatores que exercem influência na disponibilidade dos pareceres são; PIB per capita, com relação positiva, Análise de Performance nos Relatórios, com relação positiva, e Alternância de poder, com relação positiva. Já para os relatórios serem julgados os fatores que interferem são; PIB per capita, com relação negativa, e Análise de Performance nos Relatórios, com relação positiva.

## **11 PONDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa tem caráter teórico empírico e visa desvendar o modo de atuação dos Tribunais de Contas brasileiros, averiguando seu grau de autonomia, poder, eficiência e transparência, no controle do chefe do executivo estadual. Para tanto, a metodologia de pesquisa utilizada consistiu em primeiramente realizar um levantamento das estruturas internas, e da legislação que rege esses órgãos, afim de entender a organização. Em seguida foi feito um levantamento de todos os resultados dos pareceres emitidos pelos tribunais a respeito das contas de governo. Por fim foram analisados estatisticamente outros fatores que poderiam influenciar no processo de prestação de contas. Frente ao resultado majoritariamente positivo, foram analisados o conteúdo dos Relatórios Técnicos que embasam os pareceres para que fosse possível medir o quanto de

controle é gerado pelos Tribunais de Contas. Ainda foi feito um levantamento a respeito dos Conselheiros que emitem esses pareceres, contendo seu currículo, com o objetivo de verificar possíveis relações e interesses políticos que possam influenciar pareceres.

Ao fim desta pesquisa sobre controle e transparência pública, pode-se levantar algumas ponderações e inferências. Diante do quadro posto neste estudo é possível afirmar que o controle realizado pelos Tribunais de Contas Estaduais é falho e não proporciona uma *accountability* horizontal efetiva. Para tanto, é possível retomar uma série de fatores que evidenciam a desfuncionalidade destes órgãos.

O primeiro deles diz respeito da proximidade dos Tribunais com a população, a quem a prestação de contas é destinada. Tem-se que a assunção de normas privadas, associado à capacidade de determinar as normas de tramitação processual nos Tribunais de Contas permite a edição de regra que limitem a publicidade dos resultados de auditoria. Assim, o conteúdo da fiscalização, contendo denúncias, recomendações de políticas públicas, somente é divulgado com autorização do Conselheiro responsável. Percebeu-se, ainda, que mesmo nos casos que a Lei de Acesso a Informação prevê a disponibilidade de dados ainda há um descumprimento da mesma, de modo que houve dificuldades na coleta de insumos para a realização desta pesquisa. Deve-se ressaltar, que todos os dados compilados para a elaboração desta pesquisa são de caráter público e não deveria haver necessidade de solicitação para acesso a esses documentos. A distância entre Tribunal e população aumenta ainda mais quando os documentos que são disponibilizados são analisados. Estes apresentam uma linguagem jurídica e contábil de difícil entendimento para aqueles que não fazem parte deste ramo. Conclui-se, portanto, que em termos de transparência com a população os Tribunais de Contas Estaduais são propositalmente ineficazes.

Pode-se entender o respaldo legal para a ineficiência dos Tribunais na flexibilidade jurídica fornecida a estes órgãos por meio da Constituição de 1988. Com o poder de definição de normas e regras é institucionalizado pelos Tribunais uma estrutura que promove os interesses privados em detrimento dos interesses públicos. Quando aqueles fazem e aplicam as regras, que definem o modo como a prestação de contas irá ocorrer, são os mesmo que emitem pareceres de políticos aos quais já foram relacionados tem-se um enfraquecimento da *accountability* horizontal . Ou seja, os interesses

políticos dos conselheiros junto aos interesses dos governadores, moldam o processo de prestação de contas, o tornando uma formalidade, ao invés de efetivo.

Os dados a respeito da trajetória política dos conselheiros e de suas relações com os governantes, que os nomearam ao cargo, são evidências do processo que leva a priorização dos interesses privados dentro do próprio órgão de controle. Deste modo, existe uma forte institucionalização de procedimentos, por parte dos conselheiros, que visam a desfuncionalidade do órgão, gerando um processo de corrupção institucional.

Ao tentar entender outros fatores possíveis para essa falta de funcionalidade os resultados obtidos permitem a rejeição da hipótese de que maior riqueza nos estados implica em maior comprometimento para o julgamento das contas de governo.

Todas essas hipóteses refletem na análise das contas, que se define como uma auditoria de *compliance*. Esta limita a prestação de contas apenas à formalidades e esvazia todo o real poder de melhoria da alocação dos gastos públicos que o Tribunal poderia exercer. O produto deste esvaziamento é a predominância de pareceres favoráveis a aprovação das contas de governo. Assim, os governadores, ao invés de arcarem com a responsabilização de suas contas, saem impune do processo de prestação de contas. O que evidencia que não existe uma real *accountability* horizontal no âmbito estadual. Ainda mais alarmante é que este processo ocorre em todo território nacional. Mesmo quando os partidos das elites políticas regionais são omitidos a economia de influência funciona da mesma forma em todos os estados.

Com as análises de correlação realizadas foi evidenciado que aqueles estados que se desenvolvem realizando relatórios que extrapolam o âmbito da *compliance* e abrangem também auditorias de performance tendem a julgar as contas de governo e disponibiliza-las aos cidadãos. Ou seja, caminham para uma *accountability* mais efetiva.

De todo modo, os insumos coletados ao decorrer desta pesquisa são evidências do déficit de *accountability* enfrentado pelos estados subnacionais. Mesmo que o Brasil conte com uma forte *accountability* vertical, com eleições competitivas, tem-se que os Tribunais não respeitam nenhum dos pilares que compõe *accountability*, ou seja, não promovem transparência à sociedade, não responsabilizam os governantes sobre seus atos e não realizam uma real análise de prestação de contas. Ou seja, os estados subnacionais não apresentam nenhum mecanismo que promova *accountability* horizontal.



## 12 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria R. “Finanças públicas, democracia e accountability” in: BIDERMAN, Ciro & ARVATE, Paulo (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil, Ed. Elsevier, págs.75-102.

BARZELAY, Michael. Central audit institutions and performance auditing: A comparative analysis of organizational strategies in the OECD. *Governance*, v. 10, n. 3, p. 235-260, 1997.

BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. *European Journal of Political Economy*, v. 27, n. 2, p. 215-229, 2011.

BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Supreme audit institutions: supremely superfluous? A cross country assessment. ICER Working Paper, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei complementar no 709, de 14 de janeiro de 1993. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 2010.

BRASIL. Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. BTCU no 08, Edição Especial, Brasília, DF, 4 fev. 2002.

BRASIL. Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e de outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 mai. 2003.

BRASIL. Medida provisória no 2.143-31, de 02 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 abr. 2001.

CARVALHO, Mário C. & TAKAHASHI Fábio. Tribunal rejeita contas da USP por reitor ganhar mais que governador. < Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/03/1430945-tribunal-rejeita-contas-da-usp-por-reitor-ganhar-mais-que-governador.shtml> > Acesso em 26 de março de 2014.

CLARK, Colin; DE MARTINIS, Michael; KRAMBIA-KAPARDIS, Maria. Audit quality attributes of European Union supreme audit institutions. *European Business Review*, v. 19, n. 1, p. 40-71, 2007.

COUTINHO, Felipe. Estádio de Brasília foi superfaturado, aponta Tribunal de Contas. <Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/esporte/folhanacopa/2014/03/1426140-estadio-de-brasilia-foi-superfaturado-aponta-tribunal-de-contas.shtml>> Acesso em 16 de março de 2014.

EISENHARDT, Kathleen M. 1989. 'Agency Theory: An Assessment and Review'. *Academy of Management Review*, 14(1): 57-74.

IPEADATA. Despesa Orçamentária Estadual - 2010 - Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MINAGINCOM). <Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em 20 de março de 2014.

IPEADATA. Despesa Orçamentária Municipal - 2010 - Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional - DESPORM <Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em 20 de março de 2014.

LIMA, Luiz H.; MAGRINI, Alessandra. The Brazilian Audit Tribunal's role in improving the federal environmental licensing process. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 30, n. 2, p. 108-115, 2010.

LOUREIRO, Maria R.; TEIXEIRA, M.A.; MORAES, Tiago C. 2009. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*

MELO, Marcus A; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos M. 2009. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian audit Institutions. *Comparative Political Studies* 42:1217

POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilikka. Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves. *Public Administration*, v. 75, n. 2, p. 313-336, 1997.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Transferência de Recursos por Estado/Município em 2010. <Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/portalttransparencialistaufs.asp?exercicio=2010>> Acesso em 30 de março de 2014.

RECEITA FEDERAL. Carga tributária no Brasil – 2011 (Análise por Tributo e Bases de

Incidência). Estudos Tributários. Brasília, DF, Nov. 2012.

SÃO PAULO. Constituição Estadual (1989). Constituição do Governo Estadual de São Paulo. Brasília: Senado, 1989.

VAN ZYL, Albert; RAMKUMAR, Vivek; DE RENZIO, Paolo. Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?. U4 Issue, v. 2009, n. 1, 2009.

Williamson, O.E. (1981). The Economics of Organization: American Journal of Sociology 87: 548-577 (Mandatory) (2,818 Mb)

WORLD BANK. 2001. Features and functions of supreme audit institutions.

IBOPE Brasil, (2014). *Cai a confiança dos brasileiros nas instituições*. [online] Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx> [Acessado em 9 Dez. 2014].

HELSON FRANÇA COLABORÇÃO PARA A FOLHA, E. (2015). *Justiça barra indicação de mulher de 'ficha-suja' para o TCE de Mato Grosso - 16/12/2014 - Poder - Folha de S.Paulo*. [online] [Www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1563335-justica-barra-indicacao-de-mulher-de-ficha-suja-para-o-tce-de-mato-grosso.shtml> [Acessado em 25 Dec. 2014].

[Www4.tce.sp.gov.br](http://www4.tce.sp.gov.br), (2015). *Tribunal de Contas reprovava prestação de contas da USP / Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. [online] Disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/6524-tribunal-de-contas-reprova-prestacao-de-contas-da-usp> [Acessado em 12 Jan. 2015].

[Noticias.r7.com](http://noticias.r7.com), (2015). *Supersalário na USP faz TCE rejeitar contas - Educação - R7*. [online] Disponível em: <http://noticias.r7.com/educacao/noticias/supersalario-na-usp-faz-tce-rejeitar-contas-20140416.html> [Acessado em 12 Jan. 2015].

Paiva, N. e Sakai, J. (2014). *Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas*. Transparência Brasil.

BRELÀZ, Gabriela de; FERNANDES, Gustavo A.; ELMAIS, Luciana P. O papel limitado dos órgãos de controle no aperfeiçoamento da accountability horizontal: o caso dos governadores. ANPAD. 2014.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 2000.

Hawley, A. 1968. Human ecology. In D.L. Sills (ed.) International Encyclopedia of the Social Sciences 328-37. New York:Macmillan.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review, v. 48, p. 147-160, 1982

O'Donnell, G. Horizontal accountability and new poliarchies. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 27-54, 1998.

Rocha, A. REALIZAÇÃO DO POTENCIAL DE ACCOUNTABILITY DOS PARECERES PRÉVIOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Doutor—[s.l.] Universidade Federal da Bahia, 2012.

Minas, E. Conselheiros do Tribunal de Contas de Minas recebem salários que ultrapassam R\$ 150 mil. Disponível em: <[http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/03/04/interna\\_politica,623869/contracheques-nas-alturas.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/03/04/interna_politica,623869/contracheques-nas-alturas.shtml)>. Acesso em: 26 jul. 2015.

Tce.ce.gov.br,. Remuneração - Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/pessoal/remuneracao>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

IBGE,. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40787.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

Agência Amapá,. Disponível em: <[http://agenciaamapa.com.br/midias/anexos/36893A\\_pib\\_cartilha\\_2011.pdf](http://agenciaamapa.com.br/midias/anexos/36893A_pib_cartilha_2011.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2015.

IBGE,. Contas Regionais. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003/contasregionais2003.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

IBGE,. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004\\_2008/pibmunicipios2004\\_2008.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/pibmunicipios2004_2008.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2015.

IBGE .gov.br,. Estados@. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=am&tema=projecao2013>>. Acesso em: 28 jul. 2015.



Disponível em:  
<[http://www.cepro.pi.gov.br/download/201502/CEPRO25\\_80c33d7487.pdf](http://www.cepro.pi.gov.br/download/201502/CEPRO25_80c33d7487.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2015.

Pt.wikipedia.org,. Lista de governadores do Amapá. Disponível em:  
<[https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista\\_de\\_governadores\\_do\\_Amap%C3%A1](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_governadores_do_Amap%C3%A1)>. Acesso em: 28 jul. 2015.

WOOLDRIDGE, J. M.. Introdução à Econometria: uma Abordagem Moderna. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

## **13 ANEXOS**

Anexo 1. Secretaria de Controle Externo

<b>Estado</b>	<b>Departamento de Controle Externo</b>	<b>Divisão Interna</b>	<b>Formação Profissional</b>	<b>Particularidades</b>
Acre	-	-	-	-
Alagoas	-	-	-	-
Amapá	-	-	-	-
Amazonas	Sim	Temático	Técnicos	-
Bahia	Sim	-	-	-
Ceará	Sim	Temático	-	-
Espírito Santo	Sim	Temático	Técnicos	-
Goiás	Sim	-	-	-
Maranhão	Não	-	-	Comissão Temporária
Mato Grosso	Sim	Temático	Técnicos	-
Mato Grosso do Sul	-	-	-	Comissão Temporária
Minas Gerais	Não	-	-	Comissão Temporária
Pará	Sim	-	-	-
Paraíba	-	-	-	Comissão Temporária
Paraná	Sim	Temático	-	-
Pernambuco	Sim	-	Técnicos	-
Piauí	-	-	-	-
Rio de Janeiro	Sim	-	Técnicos	-
Rio Grande do Norte	Sim	-	Técnicos	-
Rio Grande do Sul	Sim	-	Técnicos	-
Roraima	Sim	-	Técnicos	-
Rondônia	Sim	-	-	-
Santa Catarina	Sim	Regional	Técnicos	-
São Paulo	Sim	Regional	Técnicos	-
Sergipe	Sim	Temático	Técnicos	-
Tocantins	Sim	-	Técnicos	-
Distrito Federal	Sim	-	Técnicos	-

Os Estados que apresentam (-) não disponibilizaram informações

Anexo 2. Regulamentação Interna dos Tribunais

Estado	Fluxo Processual da Apreciação de Contas	Vista Pública durante todo o processo
Acre	R.I.	Não prevista
Alagoas	não contém	Não prevista
Amapá	R.I.	Prevista, não é pública
Amazonas	R.I.	Não prevista
Bahia	R.I.	Não prevista
Ceará	não contém	Não prevista
Espírito Santo	R.I.	Prevista, não é pública
Goiás	R.I.	Não prevista
Maranhão	R.I.	Não prevista
Mato Grosso	não contém	Não prevista
Mato Grosso do Sul	R.I.	Não prevista
Minas Gerais	R.I.	Não prevista
Pará	R.I.	Não prevista
Paraíba	não contém	Não prevista
Paraná	L.O.	Prevista, não é pública
Pernambuco	R.I.	Não prevista
Piauí	L.O.	Prevista, não é pública
Rio de Janeiro	R.I.	Prevista, não é pública
Rio Grande do Norte	L.O.	Não prevista
Rio Grande do Sul	R.I.	Não prevista
Roraima	R.I.	Não prevista
Rondônia	R.I.	Não prevista
Santa Catarina	L.O.	Não prevista
São Paulo	não contém	Não prevista
Sergipe	R.I.	Não prevista
Tocantins	R.I.	Prevista, não é pública
Distrito Federal	R.I.	Não prevista

Anexo 3. Resultado dos Pareceres Prévios de 2003 à 2012

<b>Estado</b>	<b>Favorável</b>	<b>Desfavorável</b>	<b>Não foram apreciadas</b>	<b>Não disponíveis no site</b>
Acre	-	-		X
Alagoas	-	-	2009, 2010, 2011, 2012	X
Amapá	-	-	2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	X
Amazonas	10	0		
Bahia	10	0		
Ceará	10	0		
Espírito Santo	10	0		
Goiás	7	1		
Maranhão	10	0		
Mato Grosso	10	0		
Mato Grosso do Sul	7	0	2012	
Minas Gerais	9	0	2012	
Pará	10	0		
Paraíba	-	-		X
Paraná	10	0		
Pernambuco	10	0		2004
Piauí	-	-		X
Rio de Janeiro	10	0		
Rio Grande do Norte	-	-		X
Rio Grande do Sul	10	0		
Roraima	5	0	2003, 2004, 2005, 2010, 2012	
Rondônia	8	0	2011 e 2012	
Santa Catarina	10	0		
São Paulo	10	0		
Sergipe	7	0	2011 e 2012	2004
Tocantins	7	3		
Distrito Federal	9	1		

Os Estados que apresentam (-) não disponibilizaram informações

Anexo 4. Conteúdo dos Relatórios Técnicos

Tribunal de Contas	Compliance						Desempenho		Defesa do Interesse Público e transparência				
	LRF 4320												
	LOA	Endividamento	Arrecadação	Gasto com Pessoal	Execução do Orçamento em Educação	Execução do Orçamento em Saúde	Avaliação de programas PPA/LDO	Avaliação de Políticas por Resultado	Conceitualização de Demandas Sociais	Consultas Populares	Linguagem acessível	Relatório Disponível	Parecer Disponível
Acre	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1
Alagoas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Amapá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Amazonas	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1
Bahia	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1
Ceará	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1
Espírito Santo	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1
Goiás	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1
Maranhão	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1
Mato Grosso	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1
Mato Grosso do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1
Minas Gerais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1
Pará	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1

Paraíba	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Paraná	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1
Pernambuco	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
Piauí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rio de Janeiro	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1
Rio Grande do Norte	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	-	-
Rio Grande do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1
Roraima	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1
Rondônia	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1
Santa Catarina	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1
São Paulo	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1
Sergipe	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tocantins	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1
Distrito Federal	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1

Os Estados que apresentam (-) não disponibilizaram informações

Anexo 5. Conselheiro Relator por Estado

Estado	Nome	Contas	Formação				Política		Criminal	
		Favorável/ Desfavorável	Direito	Medicina	Engenheiro	Contábeis/ADM/ Economia	Envolvido em Política	Indicação	Processo	Condenado
Acre	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Alagoas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amapá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amazonas	Antonio Julio Bernardo Cabral	1	1	0	0	0	1	0	0	0
Bahia	Ridalva Figueiredo	1	0	0	0	0	1	-	0	0
Ceará	Soraia Tomaz	1	1	0	1	0	1	1	0	0
Espírito Santo	José Antonio Almeida Pimentel	1	-	-	-	-	1	1	0	0
Goiás	Kennedy Trindade	1	0	0	1	0	1	1	1	0
Maranhão	José de Ribamar Caldas Furtado	1	1	0	0	0	1	-	0	0
Mato Grosso	Waldir <sup>12</sup> Julio Teis	1	1	0	0	0	1	0	0	0
Mato Grosso do Sul	Iran Coelho das Neves	1	1	0	0	1	1	-	0	0

<sup>12</sup> Foi Secretário do Governador que o nomeou

Minas Gerais	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Pará	Luis da Cunha Teixeira	1	0	0	0	0	1	-	0	0
Paraíba	Umberto Silveira Porto	1	-	-	-	-	0	1	0	0
Paraná	Hermas Eurides Brandão	1	1	0	0	0	1	0	0	0
Pernambuco	Marcos <sup>13</sup> Loreto	1	1	0	0	0	1	1	0	0
Piauí	processo arquivado									
Rio de Janeiro	Aluisio Gama Souza	1	0	0	1	0	1	-	0	0
Rio Grande do Norte	Paulo Roberto Chaves Alves	1	0	0	0	1	1	-	0	0
Rio Grande do Sul	Iradir Pietroski	1	0	0	0	0	1	-	0	0
Roraima	Cilene Lago Salomão	1	1	0	0	0	0	-	0	0
Rondônia	Francisco Carvalho da Silva	1	-	-	-	-	1	0	1	0

<sup>13</sup> Primo da mulher de Eduardo Campos (PSB), quem o nomeou conselheiro. Era chefe de gabinete de Campos até sua nomeação. Julgou as Contas de Eduardo Campos.



Santa Catarina	Ardicélio de Moraes Ferreira Júnior	1	1	0	0	0	0	1	0	0
São Paulo	Edgar Camargo Rodrigues	1	1	0	0	0	1	0	0	0
Sergipe	Luiz Augusto Carvalho Ribeiro	1	0	0	0	1	1	-	0	0
Tocantins	Doris de Miranda Coutinho	1	1	0	0	0	0	1	0	0
Distrito Federal	Anilcéia Machado	1	-	-	-	-	1	1	0	0

Os Estados que apresentam (-) não disponibilizaram informações

