

Eje temático

19. Transparencia, Corrupción y Rendición de Cuentas

TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL: TRAJETÓRIA E AGENDA ÚTIL DE PESQUISAS

César Luciano Filomena

cesarlucianofilomena@gmail.com

clfilomena@tce.rs.gov.br

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS)

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022.

RESUMO

Estudos sobre os Tribunais de Contas (TCs), Instituições Superiores de Auditoria, responsáveis pelo *accountability* horizontal de análise da regularidade na prestação de contas dos gestores públicos no Brasil, se mantêm desde 2000 como agenda periférica na ciência política. Sobre essas instituições, há escassos trabalhos, organizados em três linhas de abordagens: (1) o que são e o que fazem os TCs; (2) de desenhos institucionais na política comparada, como se organizam e funcionalidades, paramentando-os com instituições de outros países ou entre TCs subnacionais; e (3) se nos julgamentos de contas exercem mais ou menos *accountability* ou *enforcement* conforme configuração das arenas políticas locais e perfis de ministros ou conselheiros dos seus colegiados julgadores. Pouco, quase nada, há de investigações sobre a utilidade dos TCs como instituições de garantia ao conhecimento sobre o Estado, à qualidade dos regimes democráticos e para incentivar *accountability* cidadã. Esse trabalho tem como objeto apresentar a trajetória de trabalhos da ciência política brasileira sobre TCs nos últimos 22 anos. Objetiva alertar para a necessidade de abertura de agenda de pesquisas focada na utilidade dos TCs quanto à potencialidade que suas auditorias têm para qualificar o conhecimento estatal nacional e subnacional, a democracia e a cidadania.

Palavras-chave: Tribunais de Contas do Brasil; *accountability* horizontal; Estado; democracia; cidadania.

1. Introdução

Titulares da função de *accountability* horizontal no que toca a avaliação de regularidade das contas públicas, faz aproximadamente duas décadas que os Tribunais de Contas (TCs) passaram a importar como objeto de investigação na ciência política. Distantes das principais linhas de pesquisa, integram uma agenda periférica e de baixa frequência de estudos em perspectiva comparada nas pesquisas sociais sobre Instituições Superiores de Auditoria (ISA) ou Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS, como se autodenominam), sobre *accountability* e corrupção.

Os escassos trabalhos em regra alinham-se a três linhas de abordagem: (1) o que são e o que fazem os TCs; (2) de desenhos institucionais na política comparada, como se organizam e funcionalidades, paramentando-os com instituições de outros países ou entre TCs subnacionais; e (3) se nos julgamentos de contas exercem mais ou menos *accountability* ou *enforcement* conforme configuração das arenas políticas locais e perfis de ministros ou conselheiros dos seus colegiados julgadores.

Poucas, quase nenhuma, são pesquisas que associam a utilidade dessas instituições constitucionais de controle das contas públicas e dos atos administrativos aos conhecimentos sobre o Estado, às garantias aos regimes democráticos, como contribuintes à qualidade da democracia e ao exercício da *accountability* cidadã. Quando o fazem, os pesquisadores focam em aspectos menos relevantes, secundários, do portfólio de produtos elaborados pelos TCs e na relação deles com as arenas políticas: indicativo de que estes são pouco conhecidos quanto às funções que cumprem e à sua utilidade, inclusive àqueles cientistas que se aprofundam na temática.

Conhecimento semiótico ou desconhecimento sobre o que são os TCs é uma limitação que perpassa as investigações, mesmo as mais qualificadas, que os têm como objeto. Faz-se necessária uma revisão crítica sobre a trajetória do que foi produzido nos últimos 22 (vinte e dois) anos na ciência política brasileira sobre essas instituições de controle de contas públicas. Alerta para abertura de uma nova agenda de pesquisas que foque na utilidade dos TCs,

¹ Doutor em Ciência Política (UFRGS) e Mestre em Ciências Sociais (PUCRS). Engenheiro Civil e Bacharel em Ciências Sociais. Auditor do TCE-RS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5536873824575079>. Último acesso: 10 jul. 2020.

principalmente ao potencial que suas auditorias têm para qualificar o conhecimento sobre o estado nacional e subnacional, suas instituições e organizações públicas.

Nesse trabalho analiso a trajetória dos TCs e das pesquisas sociais feitas sobre eles nas últimas duas décadas. Para tanto organizo a análise em três seções subsequentes. Na primeira, investigo os padrões de abordagem do objeto, as virtudes e os limites do que foi produzido até aqui, em especial na ciência política. Na seção seguinte, apresento as mudanças em curso nos procedimentos de trabalhos feitos nos próprios TCs e o potencial que possuem para incentivar o controle dos governos pela cidadania, para qualificação da democracia e para incrementar a utilidade dessas instituições. O enfoque é em como as mudanças podem facilitar a transparência e, portanto, o acesso às informações estatais, ao controle dos governos e das políticas públicas e a parâmetros compreensíveis de incentivo a *accountability* pelos cidadãos. Na última seção, sugiro alternativas para animar uma agenda mais efetiva de trabalhos na ciência política com base nos dados produzidos pelos TCs, tendo como fontes a execução orçamentária e a análise das políticas públicas dos entes federados e dos órgãos sob suas jurisdições.

2. Pesquisas e TCs

Como esse é um estudo que envolve análise da trajetória e enfoque dados às pesquisas sociais sobre agências de controle externo do Brasil (TCs, ISA, EFS) e suas regras, é preciso nivelar conceitos fundantes que orientam a presente investigação: *accountability*, *enforcement* e qualidade da democracia.

Accountability corresponde à obrigação dos agentes públicos em prestarem contas e responsabilizarem-se pelos seus atos, seja no âmbito do Estado, seja para a cidadania ou sociedade civil. Sem correspondência na língua portuguesa, terminologicamente incorporou-se à ciência política e às pesquisas sociais como controle das ações dos atos dos administradores públicos e como responsabilidade que têm em responder por eventuais irregularidades. Duas são as dimensões de *accountability*: uma vertical (ou social)² – exercida por agentes não estatais ou da sociedade civil sobre administradores públicos; outra, horizontal – feita por agências ou órgãos estatais legalmente capacitadas para o exercício do controle (O'Donnell, 1998).

² *Accountability* é vertical quando se origina de ações de controle realizadas individual ou coletivamente por setores externos ao estado sobre aqueles que ocupam posições em órgãos do Estado (eleitos ou não). Sua forma mais popular é a eleição (O'Donnell, 1998). A dimensão vertical ganha a denominação particular de *accountability* social quando articulada à participação do cidadão junto à sociedade civil nos espaços deliberativos democráticos da política e de controle sobre as políticas públicas (Gurza Lavalle, Isunza Vera 2011).

A *accountability* que importa na seção é a horizontal. Nela constam as instituições de controle externo³ – normas, órgãos e agências estatais especializadas na análise de regularidades de contas, como os TCs (ISA, EFS) – que asseguram a transparência, o controle e a regularidade sobre os negócios e a gestão do Estado, e que possuem atribuições de responsabilização e de sancionamento aos agentes públicos nos casos para os quais foram apuradas irregularidades. Integram o rol de garantias estatais ao exercício pleno da cidadania, na interdependência existente entre os cidadãos, o Estado e os regimes democráticos (O’Donnell, 2011). Isso significa, que *accountability* horizontal não se basta apenas na formalidade processual de prestação de contas, exige efetividade.

A efetividade é garantida por institutos que legitimam o poder das agências de controle de contas estatais para imporem sanções aos administradores públicos por eventuais irregularidades cometidas os obrigando cumpri-las. É o que Schedler (1999) explica como *enforcement*. Se há punições (sanções) diante de irregularidades, estas precisam ser concretizadas. *Enforcement* empodera os TCs como autoridade de *checks and balances* – freios e contrapesos – no Estado em regimes democráticos: vigiar e punir⁴ importa para *accountability* horizontal. Na medida justa⁵, é um indicador confiável de aferição de *accountability* nas medidas de qualidade dos regimes democráticos.

Como uma das oito dimensões propostas por Dimond e Morlino (2004) para avaliação da qualidade dos regimes democráticos, *accountability* horizontal avaliza democracia pelos procedimentos⁶. Como dimensão, *accountability* horizontal se articula com todas demais, reforçando a qualidade delas não apenas no tocante aos procedimentos, como avaliza conteúdo (liberdade e igualdade política) e contribui para avaliação de resultados das políticas: algo que, como está destacado adiante no texto, integra a agenda recente de auditorias dos TCs.

³ A referência a controle externo é uma distinção em relação aos órgãos de controle interno como controladorias, ouvidorias e sindicâncias que integram os entes federados municipais, estaduais e nacional. O controle externo, diferente do interno, em regra é independente. Tem autonomia na sua ação de jurisdição e de avaliação como TCs/ISA/EFS.

⁴ Inspiração em Foucault (2011).

⁵ Na medida justa porque órgãos de justiça ou controle quando adotam um ativismo de justiceiros, expondo posições política e usando a autoridade contra “adversários” deixam de contribuir para os regimes democráticos e passam a instabilizá-los (*vide* Pérez-Liñán, 2009; Levitsky, Ziblatt, 2018)

⁶ Além de *accountability* horizontal e, também, vertical, estado de direito, participação e competição política formam o rol de dimensões procedimentais da democracia. Liberdade, relacionada a direitos políticos, civis e socioeconômicos, mais igualdade política dos cidadãos perante as leis integram as dimensões de qualidade de conteúdo das democracias. Por fim, a capacidade de resposta dos governos às demandas e expectativas dos cidadãos (*responsiveness*) integra a dimensão de mensuração da qualidade dos resultados. As proposições de dimensões de avaliação da qualidade da democracia não são exclusivas de Dimond e Morlino (2004). Para uma análise crítica sobre diferentes perspectivas críticas da qualidade da democracia, ver Gugliano (2013).

Fundamentados os conceitos, na etapa subsequente articulo a trajetória de regras com as pesquisas que trouxeram os TCs como objetos no Brasil.

A trajetória de mudanças de regras constitucionais e infraconstitucionais no Brasil se articulam às abordagens dos trabalhos elaborados sobre os TCs. Contando com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF), foram quatro os momentos de mudanças legais e de jurisprudências (*timings*⁷) que impulsionaram reformulações na atuação dessas EFS, na importância que têm para a política e, de modo derivado, nos enfoques dos trabalhos acadêmicos sobre elas.

A CF foi o primeiro desses momentos (Brasil, 1988). Trouxe no texto dos artigos 70 ao 75 a descrição do conjunto de atribuições constitucionais do Tribunal de Contas da União (TCU), extensivo aos demais TCs, de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federados e entidades da administração direta e indireta. Também regrou o modo como devem se organizar quanto à composição do colegiado de ministros (conselheiros nos Estados e municípios), de seus substitutos, dos Ministérios Públicos especiais de Contas (MPC) e diretrizes técnicas do controle externo.

Com a CF, houve um impulso revisional no papel dos TCs como instituições de freios e contrapesos. Antes organizações de aferição contábil, dependentes do Executivo e Legislativo, com o novo texto adquiriram outras atribuições e autonomia (de iniciativa de ação, administrativa e financeira). Desde então, os TCs operam segundo uma tripla divisão funcional: (1) a de fiscalizar, atribuição dos auditores de contas e das divisões técnicas de auditoria; (2) a da promoção das garantias dos direitos (interesses) da sociedade em matéria da administração pública pelo MPC; e (3) dos pareceres e julgamentos colegiados de contas e de atos administrativos. Concentram em uma única agência as atribuições de investigação (auditoria e fiscalização), de promoção e de julgamento da regularidade dos atos administrativos daqueles que dirigem o Estado e demais entidades públicas, incluindo dos integrantes do Legislativo: um paradoxo, tendo em vista que no texto do art. 71 da CF conta que os TCs são órgãos “auxiliares” do Poder Legislativo nas funções de controle externo⁸.

⁷ Vide Pierson (2004).

⁸ A par de constar no texto do art. 71 da CF que os TCs são órgão auxiliares do Legislativo, de fato, não são. Além da autonomia administrativa e financeira que conquistaram, também nas atividades de auditoria, de fiscalização e de controle têm a titularidade de iniciativa de fazê-las a qualquer tempo sobre as contas e os atos administrativos de todos que administram ou são responsáveis por recursos públicos. Isso inclui os presidentes de casas legislativas (Senado, Câmara Federal, Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores municipais) e parlamentares. A exceção restringe-se aos julgamentos da prestação de contas dos titulares dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos municípios. Nesses casos, cabe ao Legislativo competente julgar as contas dos chefes dos Poder Executivo dos entes federados com base em pareceres anuais emitidos pelos TCs sobre a prestação de contas que podem ser favoráveis à aprovação, favoráveis com ressalvas e desfavoráveis, onde recomenda-se a reprovação das

Com a CF, os TCs ganharam relevância institucional nas arenas políticas (de poder⁹), reforçadas pelas competências sancionadora e de responsabilização aos gestores públicos. No entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 (LRF), segundo momento, foi aquela que consolidou o *enforcement* dos TCs e incrementou seu poder de influência junto às arenas políticas (Brasil, 2000). Desde ela, aos TCs compete com exclusividade avaliar o comprometimento máximo com gasto com pessoal e com o endividamento público: dois critérios com alta tecnicidade, difíceis de serem relativizados em juízos e com impacto significativos sobre a política nacional, subnacional e local.

No início dos anos 2000, após a LRF, que a agenda de pesquisas sociais sobre TCs e sistemas de controle externo do Brasil obtém espaços nas revistas de ciências humanas e sociais aplicadas. No entanto, o interesse acadêmico é muito pequeno. Entre os anos de 2002, quando os efeitos da LRF passaram a impactar de fato, e 2020 (19 anos), nas revistas de *Qualis* A1 a B2 disponibilizadas na plataforma Scielo Brasil¹⁰, das 5.879 publicações encontradas, apenas 19 trouxeram nos seus títulos, resumos e palavras-chave referências a TCs, suas atribuições e termos que se associam a eles de modo corrente¹¹. Mesmo na Revista do Setor Público (RSP), não incluída na pesquisa anterior, no mesmo período, apenas 12 (doze) se enquadraram nos critérios elencados dentre as 560 publicações feitas entre 2002 e 2020¹², aproximadamente 2,1%. Ambos os levantamentos reforçam a ideia da atenção periférica emprestada aos TCs nas pesquisas sociais. Mas houve e há uma agenda de trabalhos sobre eles.

contas. Em todos os demais casos, incluindo dos chefes dos poderes Legislativo e Judiciário, os TCs julgam as contas dos administradores, com possibilidade de sancioná-los e de responsabilizá-los.

⁹ Sobre tipificações de arenas de poder que se formam nas disputas políticas sobre políticas e/ou políticas públicas segundo alcance sociopolítico, centralização *versus* descentralização de controle e benefícios e padrões de conflito entre atores – distributivas, reguladoras, constituintes e redistributivas – ver Lowi (2009).

¹⁰ Scientific Electronic Library Online Brasil. Disponível em <https://www.scielo.br/>. Último acesso em 13 mai 2022.

¹¹ A pesquisa foi elaborada pelo autor tendo como fonte o sítio eletrônico *Scientific Electronic Library Online Brasil*. Para tanto, os termos *accountability*, tribunais de contas, *audit court*, transparência, contas públicas e auditoria foram utilizados como filtros de pesquisa nas revistas brasileiras vinculadas às ciências humanas e sociais aplicadas classificadas segundo critérios da Plataforma *Qualis* Sucupira da CAPES entre A1 e B2 entre os anos de 2002 e 2020 (inclusive). Dentre as 5.879 publicações encontradas, apenas 19 (dezenove) corresponderam aos critérios investigados e de fato apresentaram TCs e suas funções como objeto. Dessas, 2 publicações têm baixa aderência com tribunais de contas. Fonte: Scientific Electronic Library Online Brasil. Disponível em <https://www.scielo.br/>. Último acesso em 13 mai 2022.

¹² Pesquisa elaborada pelo autor na Revista do Serviço Público (RSP) da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – vinculada ao Ministério da Economia da República Federativa do Brasil. Classificada segundo *Qualis* como B1 (ciência política e administração), é uma das revistas científicas especializada em administração pública mais importantes do Brasil. Nas 89 edições feitas entre os anos de 2002 e 2020, dentre as 560 publicações de artigo, ensaios e entrevistas, apenas 12 remeteram a TCs e termos associados a suas funções. Fonte: Revista do Serviço Público – RSP – ENAP. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/archive>. Último acesso em 12 jul. 2022.

No início de 2000, num primeiro momento, o foco foi descritivo, com trabalhos que apresentam o que são os TCs, o que fazem, como se organizam, quantos são¹³ e como operam como integrantes do sistema de controle de contas públicas nacional (Speck, 2000; 2002; 2008). Em seguida, na esteira da modernização do sistema de controle externo brasileiro através do PROMOEX¹⁴, Arantes, Abrúcio e Teixeira (2005) investigaram a percepção do que são os TCs na perspectiva dos *stakeholders*¹⁵. Na tradição da política comparada (ou instituições comparadas), Pessanha (2007; 2009) estudou a institucionalização ou déficit de *accountability* horizontal na Auditoria General de la Nación (AGN) da Argentina e no Tribunal de Contas da União (TCU) do Brasil quanto à independência maior ou menor em relação ao Poder Legislativo (também do Executivo) no tocante às limitações de *enforcement*.

Melo, Pereira e Figueiredo (2009) investigaram os fatores que influem, constroem, interferem ou incentivam *accountability* horizontal quando da emissão de pareceres ou julgamentos de contas desfavoráveis aos gestores públicos nos TCS subnacionais. Com modelos econométricos inferem que estados com maior volatilidade eleitoral¹⁶ tendem a ter menos incentivos a *accountability*, que onde há maior circulação de elites políticas regionais (Estados que não reelegem governadores) e onde instituíram-se carreiras burocráticas de conselheiros-substitutos (hoje em todos TCs), existe mais *accountability*, o que, para o último fator, não significa sancionar mais, mas ter mais auditorias.

São essas as quatro principais linhas de abordagem de pesquisas sociais sobre TCs. Fora delas, ainda, na primeira década de 2000 foram publicados um conjunto de trabalhos relacionados aos mecanismos operacionais e de auditoria das EFS (Barzelay, 2002; Gomes, 2002), bem como seus efeitos positivos ou não para qualificação da gestão pública (Carvalho, 2008) e a transparência como incentivo ao *accountability* democrático ou cidadão (Loureiro; Teixeira; Prado, 2008). Após 2010, houve uma nova leva de publicações cujas fronteiras entre classes de abordagens são difíceis de delimitar, sem que se reconheçam zonas de sobreposições nas pesquisas sociais.

¹³ Ao todo no Brasil há 33 (trinta e três) Tribunais de Contas. Na União, o TCU. Outros 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) mais o do Distrito Federal. Além deles 3 (três) Tribunais de Contas de Municípios do Estado: Bahia, Pará e Goiás. Além dos Tribunais de Contas dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo. De fato, entre a promulgação da Constituição Federal até agosto de 2017 também existia o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. Com a aprovação da Emenda nº 92 à constituição cearense, as atividades de jurisdição dos municípios foram transferidas para o TCE daquele Estado (Ceará, 2017).

¹⁴ Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros - PROMOEX: Programa cofinanciado pelo BID com os objetivos de fortalecer institucionalmente e de modernizar o sistema de controle externo subnacional brasileiro. Para mais detalhes, ver Filomena (2020).

¹⁵ Na seção seguinte – 3 – esse trabalho é analisado.

¹⁶ Maior volatilidade eleitoral significa menor atenção dos eleitores ao conteúdo político (esquerda ou direita) e aos partidos políticos nas definições de suas preferências eleitorais.

Próximo à linha de Speck, Zuccolotto e Teixeira (2017) apontaram limites à transparência no controle dos governos pela ausência de uniformidade e pela alta variabilidade de critérios adotados pelos TCs para apresentação dos relatórios orçamentários dos entes federados nos estados brasileiros. Aquino e Azevedo (2017) discutiram essa ausência de uniformidade segundo os impactos que causam na credibilidade e na transparência do orçamento dos entes federados (União, Estados e municípios) através das interpretações variadas de como inscrever restos a pagar orientadas pelos TCs. Fernandes, Fernandes e Teixeira (2018) compararam se as estruturas de funcionamento e a existência de mecanismos de interação social nos TCs estaduais impactaram no fluxo de análise das contas¹⁷. Lino e Aquino (2018) analisam se a diversidade de configurações internas dos TCs subnacionais e a ligação destas com qualidade das auditorias financeiras. Oliveira e Cavalcante (2020) e Teixeira (2020) exploram conflitos entre critérios adotados pelos TCs e os utilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para avaliar o comprometimento dos entes federados com despesas de pessoal nos relatórios de *déficit* fiscal.

Já a visão dos *stakeholders* como linha de pesquisas sobre ISA/EFS e a necessidade de adaptações organizacionais, Santos et. al. (2013) destaca correções necessárias e elabora um *ranking* dos melhores sítios eletrônicos de TCs para incentivar *accountability* dos cidadãos. Luz, Souza e Guarido Filho (2019) investigaram de proposição de reformas dos TCs como organizações de *accountability* para legitimá-los (*legitimacy accounts*). Em pesquisa recente, Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) trabalham com evidências que apontam que TCs brasileiros limitam *accountability* social por serem pouco transparentes e receptivos à participação social: insulados e não democráticos.

Em política comparada, na linha de Pessanha, Menezes publicou um conjunto de trabalhos com os quais aferiu se os desenhos institucionais das ISA nacionais (TCU no Brasil, México, Argentina, Chile e dos 22 países que integram a OLACEFS¹⁸) importam para os indicadores de qualidade da democracia (2015a; 2015b; 2016). Investigou também para os casos do Brasil e do México se uma maior autonomia das ISA em relação ao Legislativo melhora o controle externo (Menezes, 2018). Filomena (2020) lançou mão da história como variável, no tocante a trajetória ISA (EFS) nacionais e subnacionais, para explicar em

¹⁷ Na pesquisa documental feita nos TCs dos estados, os autores identificaram que o fluxo analítico não tinha padronização e que é alta a variabilidade de mecanismos de interação e o alcance destes (Fernandes; Fernandes; Teixeira, 2018).

¹⁸ OLACEFS – Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

perspectiva comparada os desenhos institucionais mais ou menos uniformes do controle externo adotados na Argentina e no Brasil.

Para cinco estados, na tradição de análise econométricas das decisões de contas dos TCs, Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira (2016) constataram que a hipótese de que conselheiros titulares oriundos de carreiras técnicas (da carreira de conselheiros-substitutos ou de procuradores do MPC) puniriam irregularidades mais do que os oriundos de indicações políticas não é verdadeira¹⁹. Laureano em dois estudos de caso sobre Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS) investigou as interferências da política regional e outros fatores que informam as decisões sobre pareceres de contas dos municípios do Estado (Laureano et. al., 2016; Laureano, 2016). Andrade (2018) estudou para os Estado de Minas Gerais se a filiação partidária do chefe do poder executivo importa para imposição de sanções quando constatada malversação de recursos públicos.

Para além dessas linhas, a partir da década de 2010, Marçola (2011) argumentou que havia necessidade de implantação de auditorias de controle interno em todos os níveis de Estado como instrumento de qualificação da gestão e para interlocuções com o controle externo. Menezes (2012a; 2012b) apontou que o controle externo exercido pelo TCU nas agências reguladoras de serviços públicos concedidos as qualifica. Rocha (2013) expôs a baixa potencialidade dos pareceres prévios das contas dos municípios de Santa Catarina para promover *accountability*. Araújo e Silva, Martins e Czagnazaroff (2013) relataram a experiência de governança cooperativa entre os setores de planejamento dos TCs. Que no Estado da Bahia, o envio de dados contábeis dos municípios diretamente usando Tecnologia da informação para o TC dos municípios reduz erros e incrementa a disponibilidade de dados (Reis; Dacorso; Tenório, 2015). Que em Minas Gerais a determinação de instauração de Tomada de Contas Especiais pelo TC, frente a intempestividade delas, tem pouca eficácia na recuperação de danos apurados aos recursos públicos municipais (Quintão; Carneiro, 2015). Melo e Passos (2018) avalizaram a positividade do federalismo cooperativo entre TCU e TCs estaduais adotado na auditoria operacional do ensino médio brasileiro.

¹⁹ Trabalho destaque como o melhor do ano de 2016 na ciência política no Massachusetts Institute of Technology – MIT. Para os estados da Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, os autores verificaram que conselheiros substitutos, que pertencem a uma carreira técnico-burocrática, punem em volume maior que os conselheiros titulares. Porém, conselheiros titulares indicados a partir de carreiras técnicas (conselheiros-técnicos) não punem mais que conselheiros originários de escolhas políticas feitas pelo Executivo e Legislativo.

No ano de 2020, foram analisadas as limitações transparência no controle de resultados pelos TCE-SP na contratualização de Organizações Sociais (OS) da área da cultura em São Paulo (Martins;

Olivieri, 2020). No TCE-RJ, a corrupção interna da organização é relatada pela constatação de um ambiente institucionalizado de relações de compadrio e clientela: patrimonialista (Lino; Aquino, 2020). Por fim, uma pesquisa que valoriza a mudança de comportamento de *accountability* dos TCs, que implica na adoção de uma postura orientativa juntos aos entes federados e órgãos públicos auditados durante a pandemia da COVID-19 (Ribeiro et al., 2020).

Os trabalhos até aqui expostos sobre TCs/ISA/EFS estão ajustados/classificados segundo leituras de *accountability* horizontal puramente procedimentais mensuradas pela capacidade de *enforcement* (punir sanções por irregularidades) e transparência sob o signo fiscalista da LRF. A última pesquisa referida, a de Ribeiro et. al. (2020), é exceção. Alinha-se a ajustes de rumos, que adentra a mudanças, mais afeitos a incrementar a utilidade dos produtos do trabalho dos TCs e à possibilidade de construção de agendas cooperativas entre controle externo e controlados. Há mais dois momentos que merecem atenção na trajetória de instituições e de pesquisas.

O momento três não foi de alteração legal, mas de consolidação de entendimento. O Supremo Tribunal Federal (STF) esclareceu que os TCs não têm competência para julgar os atos de gestão dos titulares dos poderes executivos (dos municípios) e a eles aplicar sanções, mesmo em situações de comprovada responsabilidade/culpa (Brasil, 2017). O julgamento e punição dos prefeitos é competência exclusiva dos Legislativos. Aos TCs coube revisar seu *modus operandi* de *accountability* distribuindo as responsabilidades e sanções segundo uma cadeia de responsáveis pelos atos administrativos de um município.

Em si, os procedimentos de emissão de pareceres de contas pelos TCs dos chefes dos poderes executivos dos entes federados, anualmente enviados para juízo do Legislativo competente, não mudaram. Porém, os TCs foram provocados a qualificá-los para torná-los mais úteis (tema aprofundado na seção subsequente).

Com o objetivo de incrementar a agenda de pesquisas na ciência política sobre TCs brasileiros ou com base nos produtos destes, duas sessões especiais foram promovidas nos Encontros da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), nos anos de 2018 e de 2020.

A primeira foi em Curitiba-PR no dia 3 agosto de 2018. Denominada Tribunais de Contas – Ilustres Desconhecidos, contou com a participação de Monique Menezes

(Universidade Federal do Piauí – UFPI) e Júlio Canello (Instituto de Estudos Sociais e Políticos-RJ) e César Luciano Filomena (TCE-RS), com comentários de Carlos Artur Gallo Cabrera (Universidade Federal de Pelotas – UFPel).

Na sessão, sintetizou-se que os trabalhos produzidos sobre TCs importaram para apresentá-los como tema/objeto de pesquisa, entendê-los como instituições, organizações e suas funcionalidades, mas que, na maioria dos casos, eram limitados. A linha de pesquisas sobre o que é ou o que fazem como ISA/EFS precisa avançar para compreensão do controle externo como sistema em suas intrincadas relações. Na linha de política comparada, analisar desenhos institucionais e funcionalidades em várias nações é útil, mas trabalhos desse tipo pelas assimetrias institucionais, pela disparidade na transparência, requereriam esforços pesquisa de longo curso, algumas *in loco*, captação de recursos para fazê-las e articulações internacionais em rede entre pesquisadores. Pesquisas de abordagem econométrica sobre fatores que interferem nos pareceres de contas ou julgamentos, em regra exploratórias, dizem muito e, contraditoriamente, pouco sobre os TCs. Importam, como dito por Canello, coautor de um dos trabalhos mais importantes e de relevância internacional, mais pela excelência metodológica, do que pelo potencial explicativo do objeto. Como potenciais focos de trabalhos futuros, apontou-se para pesquisas focadas nos aprendizados sobre os poderes, entes federados e órgãos com base na análise dos orçamentos e políticas públicas.

Na modalidade *on line*, a sessão dois foi em outubro de 2020. Intitulada Tribunais de Contas do século XXI – Qual modelo adotar para a democracia contemporânea? – a sessão contou com a participação de integrantes das carreiras dos TCs que também desenvolvem pesquisas como doutores e docentes. Sob coordenação de César Luciano Filomena, auditor do TCE-RS, contou com as presenças de Sabrina Nunes Iocken, conselheira-substituta do TCE-SC, de Arthur Leandro Alves da Silva e de Fátima Maria Miranda Brayner, ambos auditores do TCE-PE, e comentários de Murilo de Oliveira Junqueira (Universidade Federal do Pará – UFPA). Para pesquisadores da ciência política, foram debatidos trabalhos já em curso nos TCs nacionais de qualificação dos pareceres de contas dos municípios, dos recursos de transparência e de avaliações de políticas públicas²⁰. Ao final, o destaque dado na sessão foi sobre o potencial de agenda que os trabalhos dos TCs têm para estimular o conhecimento sobre os entes federados e sua realidade.

²⁰ A íntegra da sessão, disponível *on line* em: <https://www.youtube.com/watch?v=UberzkPK04k&t=2088s>.
Último acesso: 14 jul. 2022.

Para provocar uma agenda de internacionalização das pesquisas sobre ISA/EFS, César Luciano Filomena apresentou as elaborações sobre sistemas de controle externo na VI Cátedra O'Donnell²¹. Nela houve a proposição para que pesquisadores da América Latina se consorciarem no sentido de ampliar o leque de conhecimento sobre o controle externo nos países através de estudos comparados.

Por fim, a avaliação das políticas públicas que no ano de 2020 na sessão realizada na ABCP aparecia como iniciativa de atividade do controle externo, principalmente pela edição da normalização NBASP 9020, com a inclusão do § 16 no art. 37 na CF pela Emenda Constitucional nº 109 2021, tornou-se obrigação dos TCs: tema que debatido nas seções seguintes (IRB, 2020; Brasil, 2021).

O próximo passo remete ao que está em curso nos trabalhos feitos pelos TCs. Na seção seguinte, o foco é na qualificação dos relatórios e de votos dos pareceres de contas do Executivo e no incremento da utilidade dos dados desenvolvidos pelos TCs.

3. Nos trabalhos de controle externo, evolução

Em texto dirigido aos TCs subnacionais, Speck (2013) recomendou a elaboração de uma agenda de aproximação e/ou articulação deles com a sociedade civil, com atenção aos cidadãos como aliados do controle externo. Propôs, para tanto, uma estratégia de aperfeiçoamentos na atuação dos TCs em três dimensões: (1) simplificar o acesso aos produtos dos TCs para incrementar o conhecimento e a legitimidade da auditoria governamental; (2) constituir relações com agentes da sociedade civil para captação de denúncias e instrumentalizar o controle social (*accountability* vertical/social); e (3) interagir com a cidadania e com a sociedade civil para divulgar os trabalhos e legitimá-los, de modo que aos órgãos aos quais cabem exigir o cumprimento das decisões dos TCs seja oneroso não executá-las.

Speck, quase dez anos depois, respondia a críticas observadas na pesquisa de Arantes, Abrúcio e Teixeira. (2005)²² A conclusão é que para se legitimarem, faz-se necessário às

²¹ A Cátedra foi realizada na modalidade *on line* no início de maio de 2021, patrocinada pela Asociación Mexicana de Ciencias Políticas – AMECIP, ABCP, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e TCE-RS. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ibTHk3pj61k>. Último acesso: 14 jul. 2022.

²² As críticas dirigiam-se ao insulamento dos TCs em relação aos cidadãos e a sociedade civil, ao uso de linguagem hermética ou de difícil compreensão nos relatórios, à excessiva preocupação com questões formais em detrimento do desempenho das gestões e na necessidade de inclusão de avaliações e controle de resultados no portfólio das auditorias. Da parte dos burocratas dos Executivos estaduais e municipais, constaram cobranças para que os TCs adotassem uma postura mais receptiva à colaboração mútua no controle. (Arantes, Abrúcio e Teixeira, 2005). Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020), em trabalho recente, afirmam que insulamento e não-democráticos são traços dos TCs brasileiros.

ISA/EFS melhorar a utilidade dos produtos das auditorias, se aproximarem da cidadania e, o que aparece em Arantes, Abrúcio e Teixeira, estabelecerem canais de colaboração com os órgãos estatais que jurisdicionam.

A estratégia, as críticas e as cobranças adentraram à agenda de ações dos TCs.

Estão em curso iniciativas de controle de governos pela cidadania, que qualificam a democracia e legitimam ISA/EFS. As diretrizes que as orientam focam em melhorias na transparência, portanto, no acesso às informações estatais, na forma de exposição das contas dos governos e das políticas públicas e na adoção de parâmetros compreensíveis de incentivo a *accountability* vertical ou social pelos cidadãos. Assim, nessa seção destaco nessas três diretrizes de melhorias casos que merecem registro de qualificação recente dos TCs.

Em primeiro plano, a transparência, não é disponibilização volumosa de dados da execução orçamentária dos municípios, estados e União e seus órgãos, geralmente de difícil manejo e de alta tecnicidade. Dados por dados para um cidadão médio dizem pouco se não houver uma transposição desses para uma linguagem acessível. Destaco aqui dois casos: o do Lupa de Minas do TCE-MG e do sistema Licitacon do TCE-RS.

O Lupa de Minas é um aplicativo (app) desenvolvido pelo TCE-MG para aparelhos celulares para o uso do cidadão mineiro. No logo do app consta o dizer “transparência para o controle social”. Com uma aba inicial que permite selecionar o município (843 no caso de Minas Gerais) e o exercício (ano), em dois passos o cidadão na sua tela de *smartfone* chega em uma página de interface interativa na qual na aba superior constam atalhos sobre informações de dados das áreas da educação, saúde, obras, receitas e despesas; na parte aba inferior, atalhos que informam aquisições (contratações); os processos em curso no TCE mineiro que envolvem o município, os convênios firmados, dados sobre Covid e informações sobre servidores ativos e inativos.

Ilustrativamente, na primeira página aberta no app, aparecem informações sobre a educação. Num deslizar de dedos sobre a tela, com interfaces que usam imagens interativas, o cidadão obtém informações sobre quem é o titular da pasta, sobre os gastos com educação discriminados (ensino infantil, fundamental, de jovens e adultos, educação especial, transporte escolar, com administração e outras), números alunos de matriculados, gastos com o magistério e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Ao clicar nas imagens, são abertas novas tela nas quais as informações são detalhadas progressivamente. Trata-se de um app de grande utilidade que, se por um lado legitima o TCE-MG, por outro, incentiva a cidadania.

No Rio Grande do Sul o sistema LicitaCon Cidadão²³, cujo acesso ocorre via sítio do TCE-RS²⁴, é possível dispor para todos os órgãos estaduais e municipais auditados das informações sobre licitações e contratos. As informações são completas na medida que há acesso à integralidade dos editais, dos contratos e a execução destes, incluindo documentos de empenhos, liquidações e pagamentos. Desse modo, sem a necessidade de requisitar informações ao Executivo ou Legislativo, o cidadão dispõe de todas as informações, o que permite o controle sobre a totalidade dos gastos e das condicionantes envolvidas nas contratações. Em síntese, a transparência é total, sendo que grande parte dos 497 municípios do Rio Grande do Sul adotou gratuitamente o LicitaCon como fonte nos seus bancos de transparência.

O LicitaCon Cidadão, porém, não tem uma interface tão simples para o usuário como a do Lupa de Minas, que também fornece dados sobre contratos. Porém, comparado ao app, as informações fornecidas são completas, plenamente confiáveis e ainda permitem aos usuários produzir relatórios. Com eles, ao cidadão é possível fazer comparações de casos, de situações, entre mais de um ente federado. Nesse aspecto o LicitaCon é um sistema público, de acesso liberado, que incentiva *accountability* social.

Ainda, nas versões mais completas, o LicitaCon incentiva que haja por parte dos setores de auditoria aferições antecipadas ou concomitantes acerca de irregularidade. Isto permite à burocracia e aos gestores dos órgãos auditados, notificados pelos auditores de contas, corrigi-las antes de se tornarem apontamentos de falhas passíveis de sanções: uma forma de colaboração entre agência de controle de contas e órgão jurisdicionado.

No segundo plano, destaco o trabalho de qualificação dos Pareceres Prévios anuais das contas de governo dos municípios de Santa Catarina enviados para julgamento nas câmaras de vereadores locais. Através de um projeto piloto, o TCE-SC para seus municípios tem trabalhado na estruturação de um relatório que instrumentaliza aos vereadores julgarem os prefeitos e a qualidade dos seus governos. Foca em critérios divididos em três eixos: (1) confiança democrática (responsabilidade sobre o compromisso político); (2) execução orçamentária (responsabilidade financeira); e (3) avaliação de políticas públicas (responsabilidade sobre os resultados).

²³ Além da modalidade LicitaCon Cidadão, também há versões mais completas com funcionalidades para os usuários dos órgãos fiscalizados e para o uso dos auditores de contas. Porém, o nível de acesso aos documentos é o mesmo para todas as versões.

²⁴ <<https://portalnovo.tce.rs.gov.br/cidadao/>>.

O exemplo trazido foi o do Parecer Prévio das Contas do Prefeito de Pomerode, exercício de 2020 (Iocken, 2021). Nele consta inicialmente uma caracterização de contexto com dados demográficos do município. Em seguida, adentra às análises dos critérios do Parecer propriamente ditas.

No eixo da responsabilidade político-democrática oferece subsídios aos cidadãos (eleitores) quanto à forma como está sendo executado o plano de governo e as peças de planejamento orçamentário (como o plano plurianual - PPA). Também, aplica para esse eixo o Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União – MEG-TR (este detalhado no relatório) no município, verifica transparência da gestão fiscal e de funcionamentos dos canais de participação.

O parecer sobre a boa responsabilidade pela execução orçamentária, financeira e patrimonial é o objeto do segundo eixo. Tradicional a todos TCS, nele são avaliados (a) os *déficits* ou *superávits* orçamentários e financeiros no exercício, (b) a disponibilidade de caixa, (c) a situação atuarial e a conformidade do município quanto às aplicações constitucionais e legais mínimas em áreas como (d) saúde e (e) educação, (f) quanto aos gastos com pessoal, (g) quanto ao comportamento das receitas, (h) quanto às alocações de recursos por funções orçamentárias e, no ano analisado, (i) com gastos com a pandemia de Covid-19. Para contribuir com a compreensão da cidadania, há o uso de gráficos e séries históricas que permitem vislumbrar melhorias ou piores no desempenho do governo em questão.

No terceiro eixo, ainda em versão incipiente, a responsabilidade pela geração de valor público segue uma avaliação de políticas públicas integrada ao relatório. Aqui a análise se concentrou nas condições do município para planejar e monitorar suas políticas públicas, no desempenho quanto ao Plano Nacional de Saúde (PNS), metas do Plano Nacional da Educação (PNE), no saneamento básico e políticas de prevenção e morte, e na parte final, referências a boas práticas. A avaliação dos resultados lançou mão de parâmetros recomendado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS – da agenda 2030 das Organizações das Nações Unidas (ONU)²⁵.

²⁵ Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU: ODS 1, por fim à pobreza, em todas as suas formas; ODS 2, acabar com fome, e estimular uma agricultura sustentável; ODS 3, garantir uma vida saudável e promover bem-estar a todos; ODS 4, garantir uma educação que inclua a todos, equitativa e de qualidade e prover oportunidades de aprendizagem durante toda a vida para todos; ODS 5, alcançar a igualdade entre homens e mulheres; ODS 6, garantir acesso à água e a saneamento para todos; ODS 7, garantir acesso à energia limpa; ODS 8, garantir trabalho decente e crescimento econômico sustentável; ODS 9, promover o desenvolvimento da indústria, fomentar a inovação e garantir infraestrutura; ODS 10, reduzir as desigualdades no país; ODS 11, garantir que as cidades e os assentamentos humanos sejam seguros, inclusivos, sustentáveis; ODS 12, garantir modalidades de consumo e produção sustentáveis; ODS 13, adotar medidas para combater as mudanças climáticas e seus efeitos; ODS 14, conservar e usar de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos; ODS

No caso de Pomerode, dos dezessete ODS, seis foram abordados nas avaliações: o 3, garantir uma vida saudável e promover bem-estar a todos; o 4, garantir uma educação que inclua a todos, equitativa e de qualidade e prover oportunidades de aprendizagem durante toda a vida para todos; o 5, alcançar a igualdade entre homens e mulheres; o 6, garantir acesso à água e a saneamento para todos; o 11, garantir que as cidades e os assentamentos humanos sejam seguros, inclusivos, sustentáveis; e 16, promover sociedades pacíficas e inclusivas e garantir a justiça para todos.

Ao final do relatório, aparecem o Parecer e as razões para sugerir aprovação, ressalvas ou reprovação das contas do chefe do Executivo. Em si, no todo, é um documento acessível ao cidadão e para o juízo político dos parlamentares. Faz parte, como dito, de um projeto que será ao longo do tempo aperfeiçoado.

Faço observações de limites, no entanto, à abordagem de avaliação de políticas públicas. Para elas, ainda não há um acompanhamento sistemático e a identificação das diversas políticas públicas em curso nesse ente federado local. Isso requererá a formulação de uma agenda analítica e o de desenvolvimento de séries de observações segundo o quê se observa no relatório. Essa medida é necessária para incrementar a utilidade desse eixo para o Parecer.

O TCE-PE, nesse aspecto em estágio mais avançado em relação ao TCE-SC, tem um setor especializado na avaliação de políticas públicas. Desenvolveu *know-how* nessa atividade através de uma estratégia focada em dezenas de trabalhos em auditorias operacionais ou de desempenho baseados em estudos de casos sobre programas locais e transversais: todos disponíveis no seu sítio digital²⁶. Há relatórios de auditorias nas áreas da agricultura, assistência social, educação, saúde e outras, em grande parte, contemplando indicadores para ODS. São trabalhos de folego, objeto de estudos aprofundados e de longo curso que exigiram dessa ISA/EFS a preparação de quadros de auditores qualificados para as especificidades das análises de políticas públicas.

No TCE-PE há manifesta preocupação de como equacionar o dilema causado pelos juízos de valor de avaliação sobre a qualidade dos gastos e impactos das políticas públicas – aqui entendidas como tudo que os governos fazem ou deixam de fazer (Dye, 2013) –, em geral mais críticos ao gestor, mais a necessária interação com os entes auditados para qualificação dos projetos/programas, à interferência política que produzem nas arenas de poder.

15, proteger a vida sobre a terra; e ODS 16, promover sociedades pacíficas e inclusivas e garantir a justiça para todos; e ODS 17, fortalecer os meios de implementação, usar dados abertos e estatísticas e revitalizar alianças e parcerias.

²⁶ Trabalhos disponíveis em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/avaliacao-de-politicas-publicas>.

A resposta institucional é a de que o incentivo à cooperação através de parcerias com as instituições fiscalizadas, o que vai além dos governos, atenua o dilema. Tenho acordo com o TCE-PE sobre essa resolubilidade para avaliação de políticas avaliadas. Cooperar com o auditado é uma precaução que legitima os trabalhos dos TCs, na medida em que estes encontram na cidadania e nos quadros da burocracia estatal os apoios necessários para ajustar melhorias em projetos e programas. Porém, por mais técnicos e legítimos, os juízos sobre políticas públicas são sempre políticos, jamais neutros e independentes como apregoado na NBASP 9020 (IRB, 2020). Parsons (2007), ao referir as relações entre ontologia (visão do mundo), epistemologia (teoria), metodologia (estratégia de investigação) e métodos (instrumentos de pesquisa de dados), desmistifica ilusões de neutralidade nas análises e avaliações de políticas públicas. Em pesquisa social, não é diferente. Como diz Baquero, “por trás de qualquer estatuto ou pesquisa, existem interesses com base nos pressupostos teórico-metodológicos do pesquisador” (2009, p. 9).

A crítica que faço ao TCE-PE em relação aos trabalhos é que não encontrei sistematizações de dados e definição de fatores que permitam conhecer de forma transversal as políticas públicas em todo Estado de Pernambuco. Não sei se existem, pelo menos com requisitos de transparência, bancos de informações que permitam extrapolar ou replicar as variáveis para avaliação do desempenho das políticas para outros casos.

Na seção seguinte, esses dilemas com potenciais caminhos resolutivos fazem parte do conteúdo da seção derradeira desse ensaio.

4. Sugestão de agenda futura de trabalhos sobre TCs

Esse ensaio é um balanço sobre os trabalhos que têm os TCs como objeto de pesquisa na área da ciência política, na sua subárea de análise de políticas públicas e nas ciências sociais aplicadas. Como tal, não deixa de reconhecer estudos de outras abordagens válidos para o desenvolvimento do conhecimento e que poderiam contribuir para o debate que aqui propus, mas há escolhas que cabem ao autor e as críticas a elas são válidas. São escolhas que focam na política, nos conflitos que dela derivam e o que pode ser aprendido com eles para as ISA/EFS²⁷.

Ao longo do texto expus a trajetória da agenda de estudos, seus enfoques e limites. Em seguida, trouxe quatro casos de iniciativas dos TCs, sem deixar de criticá-los no que entendia como defecções ou limitações, que, penso, são úteis para animar uma nova leva de pesquisas

²⁷ Por escolha do autor, as publicações de pesquisas e ensaios na áreas de ciências jurídicas não foram avaliadas.

sobre eles e, principalmente, sobre o produto do que fazem. Tive até o momento no texto a preocupação em desenhar possíveis alternativas de desenvolvimento de conhecimento sobre o Estado brasileiro e seus entes federados. Agora, passo explicar o que imagino como agenda de futuro.

Começo por exaltar o valor dos dados que os TCs detêm sobre seus jurisdicionados e o que eles podem propiciar. Num primeiro momento, defendo que aos TCs importa uma agenda sistemática de aproximação com setores que desenvolvem as ciências e propagam o conhecimento. Entendo que conhecimento é a palavra-chave. Falo, portanto, de parcerias com universidades, principalmente com programas de pós-graduações, para qualificar o modo de organização de dados, o desenvolvimento de indicadores e para aplicação de metodologias de análise, epistemologicamente justificadas.

Quanto aos dados obtidos da execução orçamentária dos órgãos e entes auditados, incluindo despesas e receitas, o desafio é torná-los acessíveis para os pesquisadores, por consequência para cidadania também. Trata-se do esforço de agrupamento de dados contábeis com indicadores em bancos específicos (ou customizados) de modo que não haja a necessidade de longas etapas para retrabalhá-los, propiciando aos pesquisadores dispor de séries históricas e que permitam compará-las como variáveis entre os vários entes federados por funções (áreas), por programas ou políticas públicas.

A preocupação é quanto às avaliações de políticas públicas e com a forma ou “medida justa” de fazê-las pelos TCs para que delas não derivem juízos políticos inadequados baseados numa pretensa ideia de universalidade baseada em padrões descontextualizados de qualidade dos gastos. É preciso, antes de avaliar, conhecer o contexto e a conjuntura que envolvem o planejamento, a execução e o monitoramento nos entes federados das políticas, que em tradução literal, são diretrizes de quem governa: antecedidas por orientações ontológicas e das quais as perspectivas epistemológicas que orientam as metodologias são sucessoras. No campo do conhecimento não há ciência neutra, como também não há juízo técnico isento nos TCs.

Falo isso porque não há nada de inesperado em governos de direita, por exemplo, promoverem gastos vultosos em segurança pública e na transformação das guardas municipais em polícias quando essas atribuições não fazem parte das suas competências constitucionais. O mesmo pode ser dito de governos de esquerda quando destinam recursos maiores para promoção de políticas de incentivo à participação popular, de proteção à cidadania, de empoderamento de mulheres, negros, indígenas e negam incentivos a grandes empreendimentos. Também vale para situações que envolvem administrações economicamente

liberais e que destinam significativos recursos para desestatizações, privatizações e terceirizam serviços públicos. Ressalto que os gestores públicos foram escolhidos (eleitos) para executarem suas políticas e respondem por elas. Logo, sem as devidas mediações epistemológicas e metodológicas, não são dadas aos TCs competências para dizerem se há políticas públicas boas ou ruins, sem que isso resulte em riscos indevidos de intervenções como agências de controle externo nas arenas políticas (vide Pérez-Liñán, 2009). Convém às ISA/EFS compreender qual a adequada dimensão para o exercício de *accountability* horizontal.

Em Filomena (2019), alertei para esse problema quando fiz duras críticas a um trabalho feito pelo TCE-RS de avaliação da rede educação fundamental de Porto Alegre para os anos de 2015 e 2016. Ressaltei os riscos em medir eficiência e eficácia sem prévias precauções epistemológicas e metodológicas e adentrar às arenas políticas locais. No mesmo texto, porém, teço justos elogios ao trabalho denominado Radiografia da Educação Infantil do Rio Grande do Sul elaborado desde 2008 nesse mesmo TC. Nele, com critérios idênticos para todos os municípios do Estado, mantém-se o acompanhamento anual dos indicadores de melhoras ou pioras no desempenho quanto ao nível de atendimento da população em creches e pré-escolas.

Ora, do problema antes apresentado, dois caminhos resolutivos que incrementam a utilidade dos TCs e seus produtos. O primeiro é que se aos TCs a avaliação de políticas públicas traz riscos, para os segmentos de pesquisa, acostumados aos tratos epistemológico-metodológicos e às divergências deles derivadas, em especial para ciência política, fazê-las é uma oportunidade que agrega valor ao conhecimento e a *accountability*. O segundo caminho dá conta de os TCs fazerem uma substituição terminológica no trato das políticas públicas: ao invés de avaliar, analisar. A mudança não é semântica, é metodológica, na medida em que traz para abordagem fatores (variáveis) contextuais e conjunturais, indispensáveis para produção de “juízos justos”, algo ainda incipiente, mas já presente em Locken (2021): fatores que incentivam também a produção do conhecimento. Assim, para o objetivo de incentivo ao incremento à agenda contemporânea de estudos sobre TCs e seus produtos na ciência política, o campo continua aberto e sujeito a melhorias, basta ajustá-lo e explorá-lo.

Referencial Bibliográfico

ANDRADE, Reginaldo Soares. Corrupção municipal e efeitos do alinhamento político com o governo federal nas eleições e nas condenações. **Revista Brasileira de Economia (REB)**, 72 (1), p. 1–25, jan./mar. 2018.

AQUINO; André Carlos B.; AZEVEDO, Ricardo Rocha. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 51 (4), p. 580-595, jul./ago. 2017.

ARANTES, Rogério B.; ABRÚCIO, Fernando L.; TEIXEIRA, Marco Antonio C. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n 1, p. 57-83, jan./mar. 2005.

ARAÚJO E SILVA, Flávia de; MARTINS, Túlio César Pereira Machado; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 2, p. 249-271 abr./jun. 2013

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n.2, p. 5-35, abr./jun. 2002.

BAQUERO, Marcello. **A pesquisa quantitativa nas ciências sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

CARVALHO, Márcio. Simulando por meio da dinâmica de sistemas a influência dos tribunais de contas estaduais na qualidade da gestão pública e na atração de investimentos privados. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. VI, n. 5, mar. 2018.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonard. The quality of democracy, in **Journal of Democracy**, vol. 15, núm. 4, pp. 20-31, out. 2004. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-quality-of-democracy-an-overview/>. Último acesso em: 13/03/2020.

DYE, Thomas. R. **Understanding public policy**. 14. ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2013.

FERNANDES, Gustavo Andrey A. L.; FERNANDES, Ivan Filipe L. A.; TEIXEIRA, Marco Carvalho. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 123-150, dez. 2018.

FILOMENA, C. L. Trajetória das instituições de accountability: uma comparação do sistema de auditorias de contas públicas da República Federativa do Brasil com o da República Argentina. In MUTTI, Gastón (org.). **Los dilemas de la democracia en América del Sur: evaluación de sus perspectivas**. 1. ed. Rosario-AR: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020, pp. 71-98.

FILOMENA, C.L. Na avaliação da educação brasileira, ‘cada um no seu quadrado’: o risco do ativismo dos Tribunais de Contas em áreas fora das suas competências. **X Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP). Monterrey-ME, jul./ago. 2019. Disponível em: <https://alacip.org/?todasonencias=na-avaliacao-da-educacao-brasileira-cada> . Último acesso: 23/03/2022.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 39. ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2011.

GOMES, Marcelo Barros. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 2, p. 36-78, abr./jun. 2002.

GUGLIANO, Alfredo A. Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.7, n.1, p. 229-243, jan./abr., 2013.

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, pp. 95-139, 2011.

HIDALGO, F. Daniel; CANELLO, Júlio; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato. Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil’s Audit Courts. **Comparative Political Studies**, pp. 1-35, 2016.

IOCKEN, Sabrina N. **Relatório e proposta de parecer prévio sobre as contas do prefeito de Pomerode, exercício 2020**: Processo de contas do prefeito PCP 21/00138850. Florianópolis: TCE-SC, 2021.

IRB – Instituto Rui Barbosa. **NBASP 9020 – Avaliação de políticas públicas**: norma correspondente à “GUID 9020 – Evaluation of Public Policies”. Brasília: IRB, 2020.

LAUREANO, Rodrigo Vargas et. al. Análise de conteúdo das divergências entre as conclusões dos auditores públicos e as decisões do TCE-RS em relação à LRF. **X Congresso ANPCONT**. Ribeirão Preto, jun. 2016. Disponível em: <http://congressos.anpcont.org.br/x/anais/files/2016-05/cpt294.pdf>. Último acesso em: 25/07/2016.

LAUREANO, Rodrigo Vargas. **Fatores institucionais com probabilidade de explicação para as decisões do TCE-RS nas prestações de contas dos prefeitos municipais**. Dissertação (Mestrado) – Universidade do vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, São Leopoldo, 2016.

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos B. Práticas não adequadas nos tribunais de contas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 54 (2), p. 220-242, mar./abr. 2020.

_____. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. **R. Cont. Fin. – USP**, São Paulo, v. 29, n. 76, p. 26-40, jan./abr. 2018

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio C.; PRADO Otávio. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **O&S**, Salvador, v.15, n. 47, out./dez. 2008.

LOWI, Theodore J. **Arenas of power**. Boulder: Paradigm Publishers, 2009.

LUZ, Bruno Batista de C.; SOUZA, Marcos de M.; GUARIDO FILHO, Edson R. Legitimacy accounts no debate sobre a reforma dos tribunais de contas brasileiros. **RAC**, Maringá, v. 23, n. 3, art. 2, pp. 311-330, mai./jun., 2019.

MARÇOLA, Célia. Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n.1, p. 75-87, jan./mar. 2011.

MARTINS, Larissa de Jesus; OLIVIERI, Cecília. Contratualização de resultados: fragilidades na transparência e baixa accountability das organizações sociais. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 53 (6), p.1189-1202, nov./dez. 2019.

MELO, Gerlanne Luiza S.; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 3, p. 559-584, jul./set. 2018.

MELO, Marcus A; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos M. Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian Audit Institutions. **Comparative Political Studies**. vol. 42, n. 9, pp. 1217-1244, mar. 2009.

MENEZES, Monique. O papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na fiscalização das agências reguladoras: abdicação ou delegação de poderes? **Revista Debates**, Porto Alegre, v.6, n.3, p. 29-52, set./dez. 2012a.

_____. A atuação do Tribunal de Contas da União no controle horizontal das agências reguladoras no Brasil e o impacto sobre os usuários dos serviços. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 111-119, out. 2012b.

_____. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 281-310 abr./jun. 2015a.

_____. La expansión del control externo en Brasil: el Tribunal de Cuentas de la Unión. **Desacatos: Revista de Ciências Sociais**. Cidade do Mexico, n. 49, p. 64-81, set./dez., 2015b.

_____. Controle externo na América Latina. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 35-53, jan./abr. 2016.

_____. Governança das entidades de fiscalização superior no Brasil e no México. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 69 (2), p. 192-225, abr./jun., 2018.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**: revista de cultura e política. São Paulo, n. 44, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado**: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2022.

OLIVEIRA, Ronaldo Ribeiro; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos Estados e do Distrito Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. 4, p. 746-777, out./dez. 2020.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas**: uma introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, Sede acadêmica de México; Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007.

PESSANHA, Charles. Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. In: GOMES, Angela de Castro (Coord.). **Direitos e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 139-167.

_____. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In SCHWARTZMAN, Luiza F.; SCHWARTZMAN, Isabel F.; SCHWARTZMAN, Felipe F.; SCHWARTZMAN, Michel L. (Org.). **O sociólogo e as políticas públicas**: ensayos em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 243-258.

PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina**. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PIERSON, Paul. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

QUINTÃO; Cynthia Magalhães P. G.; CARNEIRO, Ricardo. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 49 (2), p. 473-491, mar./abr. 2015.

REIS, Audálio Fernandes; DACORSO, Antonio Luiz; TENÓRIO, Fernando Antônio. Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 49 (1), p. 231-251, jan./fev. 2015.

RIBEIRO, Flávia de Oliveira et. al. Ações dos Tribunais de Contas no enfrentamento dos efeitos do coronavírus. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 54 (5), p.1402-1416, set./out. 2020.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 47 (4), p. 901-25, jul./ago. 2013.

ROCHA, Diógenes Gomes; ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio C. Insulated and undemocratic: the (im)possibility of social accountability in Brazilian courts of accounts. **Journal of Public Administration**, Rio de Janeiro, 54 (2), p. 201-219, mar/apr. 2020.

SANTOS, Paloma Maria et. al. Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 47 (3), p. 721-744, mai./jun. 2013.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATNER; Marc F. **The self-restraining state**: power and

accountability in new democracies. Boulder, CO; London: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1999, pp. 13-28.

SPECK, Bruno W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

SPECK, B. W. (org.). **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Editora Unicamp, 2002.

_____. Tribunais de Contas. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria M. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, pp. 551-558.

_____. Estratégia para melhorar o relacionamento entre tribunais de contas estaduais com a sociedade civil: uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos Estados brasileiros. **Revista Gestão Pública e Controle**, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Salvador, 2013, p. 91-99.

TEIXEIRA, Marcelo de Sousa. Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 54 (6), p. 1747-1759, nov./dez. 2020.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio C. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **O&S**, Salvador, v. 24, n. 82, p. 390-411, jul./set. 2017.

Outras Fontes

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 [1988]. Brasília, **Congresso Nacional**.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 [2000]. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, **Congresso Nacional**.

BRASIL. Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal. Acórdão do Recurso Extraordinário nº 729.744 Minas Gerais julgado em 10 de agosto de 2016 [2017]. O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Repercussão geral. **Supremo Tribunal Federal – STF**, Brasília, 23 ago. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021 [2021]. Brasília, **Casa Civil da Presidência da República**.

CEARÁ. Emenda Constitucional nº 92 de 16 de agosto de 2017 (D.O. 21.08.17) [2017]. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Fortaleza, **Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Banco Eletrônico de Leis Temáticas**.