

## **Obrigatoriedade e Abrangência: O Panorama do Controle Social sobre os Tribunais de Contas Estaduais do Brasil**

**NATASHA BORALI**

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO (FGV-EAESP)

**FILLIPE MACIEL EUCLYDES**

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO (FGV-EAESP)

**PATRICIA RIGHETTO**

EACH-USP - ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**ANNA MARIA MENDES COMPAROTTO BENTO COSTA**

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO (UNINOVE)

## **Obrigatoriedade e Abrangência: O Panorama do Controle Social sobre os Tribunais de Contas Estaduais do Brasil**

### **1. Introdução**

O sistema de controle brasileiro, tanto externo quanto interno, é composto por órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) e suas replicações em governos subnacionais (Arantes, *et al.*, 2010; Sá e Silva, Lopes & Pires, 2010). De modo geral, essas entidades vêm gerando um processo cumulativo de adoção de mecanismos de responsabilização, transparência e de prestação de contas por parte da administração, os quais são comumente chamados de instrumentos de *accountability* (Sá e Silva, Lopes & Pires, 2010). Enquanto premissa, esses órgãos de controle buscam prevenir formas de corrupção e garantir direitos na efetivação de políticas públicas.

Especificamente, o órgão responsável pelo controle externo em âmbito nacional e subnacional é o Tribunal de Contas (TC), que dispõe de autonomia funcional, administrativa e financeira para promover suas atribuições constitucionais relacionadas a processos de auditoria (Brasil, 1989). Contudo, uma questão fundamental quando se trata do exercício de poder empreendido por agentes de controle, como no caso dos TC's, torna-se: quem controla os controladores? Para efeito de comparação, os parlamentares, agentes basilares da democracia, além dos freios e contrapesos exercidos pelo Executivo, passam pelo crivo dos eleitores, que têm a palavra final quanto à permanência dos políticos em seus cargos (Abrucio, *et al.*, 2000). Enquanto auditores internos e externos à administração, atores com expressivo poder, são referendados somente pelo concurso e pelo mérito (Abrucio, *et al.*, 2000), sem maiores escrutínios e controle ao seu trabalho.

De um ponto de vista republicano, para que não haja um exercício disfuncional do poder, a autonomia proporcionada aos órgãos de controle pelo desenho institucional brasileiro necessita de pesos e contrapesos que reequilibrem esse jogo. Nesse sentido, a criação e a efetividade de mecanismos de controle social sobre órgãos como Tribunais de Contas assume fundamental relevância para o funcionamento e para a própria legitimidade do sistema de controle nacional inserido em um estado democrático. A expressão “Controle Social” diz respeito a uma forma de empoderamento coletivo que possibilita o acompanhamento da gestão pública de modo mais efetivo, corrigindo desvios e pressionando o Estado a realizar ações eficazes (Loureiro, *et al.*, 2012; Serra & Carneiro, 2012). Associados a essa dimensão de controle, instrumentos de transparência governamental permitem que cidadãos acompanhem a execução orçamentária dos diferentes órgãos e poderes (O'Donnell, 1998). Assim, não obstante o controle social incrementar a legitimidade do sistema democrático, minimiza-se também o patrimonialismo e a privatização da política (Kerbaui, 2001; Pereira, 2002).

Importante ressaltar que a literatura admite duas diferentes concepções de transparência: a ativa e a passiva. A transparência ativa diz respeito à disponibilização de informações, de maneira voluntária ou obrigatória, feita periodicamente pelos órgãos do estado, de tal forma a permitir à população avaliar o seu desempenho (Zuccolotto; Teixeira & Riccio, 2015). A transparência passiva, por sua vez, refere-se à obrigação do estado de atender a todos os requisitos de documentos oficiais feitos pelos cidadãos, de maneira tempestiva, salvo os casos de informações protegidas por razões de segurança nacional, investigação pública, direitos de terceiros, dentre outros (Zuccolotto; Teixeira & Riccio, 2015).

Assim, tendo em vista, de um lado, a autonomia e relevância dos TC's enquanto agentes controladores da administração pública brasileira e, de outro, a necessidade de pesos e contrapesos como pressupostos republicanos de poder, o presente trabalho investiga a seguinte questão: qual é o grau de controle da sociedade civil sobre os Tribunais de Contas no país? Para tanto, esta pesquisa objetiva analisar o panorama do controle social sobre os Tribunais de Contas Estaduais. Busca-se, para isso, investigar o atendimento aos institutos obrigatórios de transparência ativa, determinados em sua maior parte pela Lei de Acesso à Informação (LAI),

nos portais dos TCs estaduais, bem como a abrangência das ações das respectivas Escolas de Contas (EC) na possibilidade de capacitação da sociedade civil para o controle social do próprio órgão.

Por um lado, justifica-se a análise dos instrumentos obrigatórios de transparência visto que o exercício do controle social somente pode se concretizar a partir da existência de canais de publicização das informações governamentais (Abrucio, *et al.*, 2000) – canais esses consolidados, no Brasil, especialmente a partir da LAI e que são objetos desta investigação. Por outro, observa-se que uma das formas de se devolver o controle social, voltado à fiscalização, é por meio da capacitação do cidadão e da sociedade civil (Gomide & Pires, 2014; Gomide & Boche, 2016), em que se busca investigar o papel das Escolas de Contas nesse sentido. A opção por essa análise baseia-se em evidências da literatura que destacam as EC's como possíveis espaços que impulsionam o controle social, conforme observado nos trabalhos de Teixeira e Spink (2013) e Fernandes, Fernandes e Teixeira (2017).

Como unidades de análise, investigou-se vinte Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) encarregados do exame das contas do governo estadual e de todos os municípios da sua respectiva unidade federativa. O recorte deste estudo, limitando-se a essas unidades de análise, fez-se necessário para homogeneização do campo analítico, pois esses Tribunais Estaduais compartilham uma estrutura institucional similar de jurisdicionados, na qual estão encarregados do exame das contas do governo estadual e de todos os municípios do estado. Os demais Tribunais apresentam conjunto heterogêneo de estruturas institucionais, por exemplo, tribunais estaduais que analisam apenas conta do estado, e municipais que examinam apenas um município – como São Paulo e Rio de Janeiro – ou que se restringem a análise de contas dos municípios excluindo a unidade federativa. Portanto, o Tribunal de Contas da União, os quatro TC's dos Municípios (Bahia, Ceará, Goiás e Pará) e dois TC's municipais das capitais São Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ e seus respectivos TC's Estaduais não foram objeto desta investigação.

Esta pesquisa procura ainda preencher uma lacuna nas investigações que examinam a relação entre Tribunais de Contas brasileiros e controle social. Observa-se na literatura estudos que analisam os impactos das alterações institucionais no funcionamento dos TC's (Loureiro; Teixeira & Moraes, 2009; Fernandes; Fernandes & Teixeira, 2017); mecanismos de nomeação de conselheiros e perfil dos dirigentes (Paiva & Sakai, 2014); e discussões sobre TC's, separação de poderes e *checks and balances* (Lage, 2013; Medauar, 2014). Contudo, destaca-se a inexistência de investigações que buscam compreender dimensões do controle social sobre os Tribunais de Contas, sendo esta mais uma justificativa deste trabalho.

Realizada a apresentação do tema, além desta introdução este artigo é composto por mais quatro seções: (2) referencial teórico; (3) procedimentos metodológicos; (4) apresentação, análise e discussão dos dados e (5) conclusão.

## **2. Referencial teórico**

Nesta seção, busca-se apresentar as perspectivas teóricas da *accountability*, situando a dimensão do controle social, bem como contextualizar as transformações institucionais dos Tribunais de Contas no Brasil, com ênfase na criação da LAI e das Escolas de Contas dos Tribunais.

### **2.1 Accountability e Controle Social**

Enquanto ideal normativo, a democracia possui como característica-chave a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos (Dahl, 1997). O cerne desse sistema encontra-se no controle dos governados sobre os governantes (Gruber, 1987), em que compreender as possibilidades e dimensões das diferentes perspectivas de controle tornam-se importantes problemáticas para o funcionamento e legitimidade dos regimes democráticos (Gruber, 1987; O'Donnell, 1998). Na ciência política, essa discussão tem aparecido sob o conceito de *accountability*, isto é, a capacidade do governo e da sociedade de controlarem as

decisões tomadas por políticos e burocratas (Olivieri, 2011). Segundo Campos (1990), a expectativa de que governos e agentes públicos sejam responsivos perante os cidadãos naturaliza a ideia de *accountability* nas sociedades democráticas modernas.

Enquanto formas aplicadas, pode-se observar os instrumentos de responsabilização a partir de uma tipologia bidimensional para a *accountability*: a vertical e a horizontal (O'Donnell, 1998). Segundo Fernandes, *et al.* (2017), a referência a *accountability* vertical está relacionada com o processo eleitoral livre e regular, os espaços institucionais de participação social, bem como as diferentes formas de mobilização da sociedade. A dimensão horizontal, por sua vez, retrata o papel das instituições formais de controle, tanto no âmbito interno ao governo quanto na sua dimensão externa, o que nos remete a separação de poderes e a importância dos limites de cada um deles no processo democrático (Fernandes, *et al.*, 2017).

Situado na dimensão da *accountability vertical*, o controle social possibilita que os cidadãos, em certa medida, se tornem "controladores" dos governantes (Abrucio *et al.*, 2000). Se restrito apenas a instrumentos de controle presentes na *accountability* horizontal, como o parlamentar e processual, o controle do cidadão sobre o estado se torna indireto, limitando sua participação apenas ao próximo pleito. Nesse sentido, além de minimizar o patrimonialismo dentro dos governos, o controle social constitui-se como mecanismo de legitimidade democrática e de responsabilização de políticos e burocratas (O'Donnell, 1998).

Importa-se ressaltar que as formas de responsabilização a partir do controle social nasceram, em primeiro lugar, da crítica ao comportamento auto-referenciado da burocracia e da tentativa de se estabelecer formas de controlar diretamente a prestação de serviços públicos (Abrucio, *et al.*, 2010). Além disso, há a influência do processo de descentralização que ganhou força internacionalmente e, com ele, os canais de participação popular também foram fortalecidos. Da mesma forma, ressalta-se os avanços na tecnologia da informação que permitiram formas mais transparentes de transmitir informações à população, tornando o processo de responsabilização pública de contas mais efetivo.

A materialização do controle social passa necessariamente por uma efetiva publicização das informações acerca do estado e de suas políticas. Segundo Mendanha (2009), não há possibilidade real de se firmar um sistema democrático “sem que seja garantido ao cidadão o acesso à informação pública e o amplo conhecimento de tudo o que o estado faz ou produz no exercício de sua função” (Mendanha, 2009, p. 69). Além dessa perspectiva democrática, observa-se ainda dois fundamentos principais para a transparência e a disponibilidade de informações, quais sejam: o de combater práticas de corrupção e o de permitir o aperfeiçoamento das ações governamentais. O primeiro diz respeito a redução de práticas relacionadas ao patrimonialismo, o segundo almeja ampliar a eficiência e eficácia das políticas públicas implementadas. Em termos práticos, a transparência, dimensão constitutiva do controle social, relaciona-se a iniciativas que visam a redução da assimetria informacional entre cidadãos e gestores públicos, e a permissão do controle feito pelo cidadão às ações praticadas pelo estado através das informações financeiras, sociais e políticas tornadas públicas, principalmente, em meios eletrônicos (Macedo & Valadares, 2017).

Na próxima seção, discorre-se sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI) tendo em vista que o exercício do controle social somente pode-se concretizar devido a existência de instrumentos de divulgação das informações governamentais, bem como de canais de reivindicação popular perante o governo.

## **2.2 Transformações institucionais dos TC's no Brasil: LAI**

Desde o processo de redemocratização, evidencia-se o avanço da administração pública brasileira em termos de transparência, em que informações disponibilizadas passaram a possibilitar o exercício do controle social pela população. Em geral, toma-se como marco inicial deste processo a Constituição Federal de 1988. No entanto, foi a introdução das propostas

gerenciais da Nova Gestão Pública, movimento que ficou conhecido no Brasil sob o título de modelo gerencialista, as responsáveis pela abertura deste debate.

De acordo com Costa (2006), diante das dificuldades de fiscalização do empenho das despesas públicas e da correta aplicação dos recursos financeiros surgiu a necessidade de se criar mecanismos capazes de controlar a execução do orçamento, de sorte que o Poder Legislativo ampliasse seu controle sobre as atividades do Executivo.

Um desses mecanismos foi a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A promulgação desta lei foi responsável por introduzir não apenas diretrizes que determinam práticas de gestão a serem adotadas, inclusive com estabelecimento de limites orçamentários, mas também por obrigar o uso de instrumentos de transparência pelos poderes executivo federal, estaduais e municipais. A LRF também ampliou as atribuições dos Tribunais de Contas no que tange às suas ações de auditoria e de controle dos recursos públicos. Em seu artigo 48, ela estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal que devem ter divulgação ampla, inclusive pela internet (Brasil, 2000).

É importante situar, contudo, que a transparência pública, na verdade, era anteriormente prestigiada e exigida pelo TCU aos seus jurisdicionados, considerando que o princípio da publicidade na Administração Pública está previsto na Constituição Federal desde sua redação original. Esse princípio deve ser compreendido não como um simples valor ético, mas como mandamento jurídico (Cadeia, 2017). Ainda segundo Cadeia (2017), uma vez que não se sujeita a critérios subjetivos para ser aplicada, a publicidade deve ser observada como regra, salvo nos exatos e precisos casos especificados por lei em razão da preservação de outros valores.

Outro importante normativo para a transparência pública refere-se a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), promulgada em 18 de novembro de 2011. Esse instituto foi uma das conquistas mais importantes da última década numa perspectiva do controle social, e somou-se ao conjunto de leis cujo objetivo é garantir o direito de acesso à informação. A relação destes instrumentos normativos está contida na Figura 1 a seguir.

Ano	Instrumentos Normativos
1988	Constituição Federal da República
1991	Lei nº 8.159: Política Nacional de arquivos públicos e privados
1997	Lei nº 9.507: Rito processual do habeas data
1999	Lei nº 9.784: Lei do Processo Administrativo
2000	Lei Complementar nº 101: Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)
2002	Lei nº 10.520: Pregão Eletrônico
2005	Lei nº 11.111: Regulamenta a parte final do dispositivo no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal
2009	Lei Complementar nº 131: Lei Capiberibe – Acrescenta dispositivos à LRF
2011	Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação
2012	Decreto nº 7.724/2012: Regulamenta a LAI, dispondo sobre procedimentos de acesso à informação

**Figura 1** – Marcos legais do direito de acesso à informação no Brasil

Fonte: Macedo e Valadares (2017, p. 6).

Embora reconheça-se a relevância desses outros institutos – em especial do princípio da publicidade presente na CF e da LRF – para o amadurecimento dos instrumentos de transparência pública, pode-se afirmar que, em certa medida, foi a LAI que promoveu uma

mudança de paradigma na administração pública brasileira. Como inovação, esse instituto estabelece que documentos e atos produzidos e custodiados pelo estado são públicos e devem ser acessíveis aos interessados de forma facilitada e com prazo legal curto de atendimento. Após a promulgação da LAI, registrou-se um expressivo aumento na requisição de informações para órgãos públicos por parte de advogados, pesquisadores, servidores públicos e cidadãos em geral. Ressalta-se que a atividade de controle e fiscalização é facilitada quando órgãos e entidades divulgam e permitem o acesso às suas ações e atos por quaisquer interessados, possibilitando o exercício do controle social.

Conforme se extrai do art. 32, que trata da responsabilização dos agentes públicos ou militares, a Lei no 12.527/11 apresenta importantes sanções se descumpridos seus preceitos de transparência ativa e passiva. Constitui-se crime a recusa ou retardamento deliberado no fornecimento de informações quando solicitadas conforme a lei. Ainda segundo este instituto, é dever dos órgãos e entidades públicas promoverem a transparência ativa, ou seja, a publicação e publicidade de informações, independentemente de requerimentos, de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Os quesitos mínimos obrigatórios de publicação, com base na LAI, são:

(1) registro das competências (2) estrutura organizacional, (3) endereços (4) telefones das respectivas unidades, (5) horários de atendimento ao público; (6) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; (7) registros das despesas; (8) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; (9) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e (10) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (Brasil, 2011, p. 9).

Na seção dos procedimentos metodológicos, especificam-se os quesitos de transparência ativa analisados neste trabalho, contendo itens da LRF e, principalmente, da LAI e do Decreto nº 7.724, que a regulamenta. De forma paralela à investigação sobre transparência ativa nos TCE's, tem-se a análise sobre o papel das Escolas de Contas presentes nesses tribunais, as quais podem ser fontes de capacitação à sociedade civil para exercício de controle/fiscalização dos órgãos públicos. Como entidade de controle, os TCs são indutores naturais no exercício de sua atividade finalística e tem o papel legal de ampliar a transparência pública. Considerar o papel dessas escolas amplia o retrato sobre a abrangência do controle social sobre os TCE's.

### **2.3 Transformações institucionais dos TC's no Brasil: Escolas de Contas**

A CF-88 prevê a instituição de Escolas de Governo com foco em formação, manutenção e aperfeiçoamento dos servidores públicos para os entes Federais e Estaduais. Menciona-se também que a economia de recursos em todos os entes será disciplinada de modo que flua à aplicação no “desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade” (Brasil, 1988), sem qualquer menção específica aos TC's nesse sentido.

No âmbito dos Tribunais de Contas, as Escolas de Governo são conhecidas como Escolas de Contas (EC), Escola Superior de Controle Externo, Escolas de Gestão Públicas ou ainda Institutos de Contas, aqui sempre tratadas como Escolas de Contas. Estas instituições são o reflexo da escola de governo prevista pela CF-88 no âmbito do controle externo. A história das Escolas de Contas no âmbito dos TCE's é recente, criadas, em sua maioria, a partir de 2000, tendo como principal propósito a capacitação e desenvolvimento profissional de seus servidores, jurisdicionados e/ou sociedade civil.

De maneira a alcançar seu principal objetivo, cada EC apresenta um amplo e detalhado rol de competências associadas à formação de seu corpo burocrático, que vai desde conferências, cursos de especialização, em nível de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, cursos de extensão, palestras, seminários, simpósios presenciais e à distância, até a celebração

de convênios com instituições congêneres nacionais e internacionais para fomento da formação e desenvolvimento de seus servidores. Contudo, essa produção dos TC's não foi analisada como um mecanismo de empoderamento da sociedade civil para o controle social, pretensão do presente estudo.

As Escolas de Contas são fontes de conhecimento para o exercício da cidadania. Como exemplo, destaca-se as ações da EC do Tribunal de Contas do estado de Pernambuco, que estabeleceu “parcerias com organizações não-governamentais para difusão e debate junto a sociedade dos mecanismos de participação popular na gestão pública, com ênfase na promoção da ética no serviço público e no estímulo ao controle social” (Figueirêdo, 2002, p.15). Nesse mesmo sentido, o trabalho desenvolvido por Teixeira e Spink (2013) traz exemplos de como as Escolas de Contas dos Tribunais estaduais de Pernambuco e do Ceará impulsionaram o controle social por meio de formação de seus jurisdicionados e da sociedade civil em cursos e palestras gratuitos promovidos pela instituição.

Em estudo mais recente, Fernandes, Fernandes e Teixeira (2017) destacam as ações de promoção do controle social pelo TCE-PE, tais como que *Escola da Cidadania e Fórum TCEndo Cidadania*, e ampliam a discussão sobre as ECs apontando a produção de materiais didáticos formulados por todos os Tribunais de Contas subnacionais, voltados à sociedade, sobre a temática de *accountability*. Além disso, esses autores apontam ainda que 81,82% dos Tribunais de Contas subnacionais apresentam cursos voltados para o público-externo, como apresentado na Figura 2:

Tribunais de Contas Estaduais	Possuem Escola de Contas que realizam eventos externos	Possuem Escola de Contas, mas sem a realização de eventos	Não possuem Escolas de Contas
Lista de Estados	RR, PA (TCE e TCM), AC, TO, MT, MS, GO (TCE e TCM), PR, SC, RS, SP (TCE e TCM), MG, ES, RJ (TCE), AL, BA (TCE), CE (TCE e TCM), MA, PB, PE, PI, RN, SE	Bahia (TCE)	Amapá, Rondônia, Distrito Federal, Rio de Janeiro (TCM) e Bahia (TCM)

**Figura 2** - Escolas de Contas subnacionais com produções para o público em geral

Fonte: Fernandes, Fernandes e Teixeira (2017, p.18).

A Figura acima aborda ações do tipo eventos, tais como palestras e seminários, voltadas ao público em geral, que não necessariamente abordam controle social com foco em capacitação da sociedade civil. O que este estudo propõe, nesse sentido, é contribuir com um passo além, isto é, apresentar dados que representem um retrato panorâmico sobre eventos de capacitação para o controle social e, paralelamente, discutir a utilização dos dados de transparência ativa publicados pelos próprios tribunais. Busca-se, com isso, apontar quais instituições além de publicarem seus dados conforme os institutos obrigatórios também empoderam a sociedade civil para fiscalização de suas ações.

### 3. Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva de natureza qualitativa. Sua operacionalização ocorreu em duas etapas: análise dos instrumentos de transparência presentes nos portais dos TCs estaduais; e a investigação das ações ativas das respectivas Escolas de Contas na capacitação da sociedade civil para controle social.

O escopo do trabalho refere-se aos vinte portais de Tribunais de Contas das unidades federativas do Brasil, sendo investigados os tribunais dos respectivos estados: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Os TC's dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Goiás, Ceará e Pará, bem como o Distrito Federal não foram analisados a fim de homogeneização da amostra, pois esses órgãos apresentam distintas estruturas

institucionais de jurisdicionados.

A primeira etapa da coleta de dados foi feita através de navegação orientada nos portais oficiais dos tribunais dos respectivos estados. Estas visitas foram realizadas no período entre 6 de novembro de 2018 a 11 de dezembro de 2018, restringindo-se a investigação dos portais, não ocorrendo a realização de entrevistas a agentes públicos ou usuários dos portais em referência. Durante o período da coleta de dados, nenhum dos portais encontrava-se em manutenção.

Para identificar a presença de instrumentos de transparência nos portais dos TCE's foi utilizado um formulário de observação contendo os 24 quesitos relacionados à transparência ativa que devem ser obrigatoriamente divulgados por esses órgãos – instrumentos esses determinados pela LRF, LAI e pelo Decreto nº 7.724/2012. Os quesitos foram classificados em seis dimensões, quais sejam: administrativa, orçamentária e financeira, contratações, relatórios, demandas sociais e gestão de pessoas. Pontua-se que essas dimensões não foram extraídas da literatura, mas escolhidas com base na natureza da informação vinculada a cada quesito. A única exceção foi o Serviço de Informação ao Cidadão, que não foi classificado em alguma dimensão em virtude de ser um canal de interlocução obrigatório pela LAI. A relação dos quesitos e suas dimensões pode ser observada na Figura 3.

Nº	Dimensões	Quesitos	Referência
1	Administrativa (ADM)	Competências da instituição	LAI – Art. 8 §1º I
2	Administrativa (ADM)	Estrutura organizacional	LAI – Art. 8 §1º I
3	Administrativa (ADM)	Endereço das respectivas unidades	LAI – Art. 8 §1º I
4	Administrativa (ADM)	Telefone das respectivas unidades	LAI – Art. 8 §1º I
5	Administrativa (ADM)	Horários de atendimento ao público	LAI – Art. 8 §1º I
6	Orçamentária e Financeira (OF)	Repasse ou transferências de recursos financeiros	LAI – Art. 8 §1º II
7	Orçamentária e Financeira (OF)	Receitas e despesas orçamentárias	LAI – Art. 8 §1º III
8	Orçamentária e Financeira (OF)	Relatório resumido de execução orçamentária	Art. 48 LRF
9	Orçamentária e Financeira (OF)	Relatório de gestão fiscal	Art. 48 LRF
10	Orçamentária e Financeira (OF)	Demonstrativo do fundo especial de despesa	
11	Contratações (C)	Licitações – editais	LAI – Art. 8 §1º IV
12	Contratações (C)	Contratos	LAI – Art. 8 §1º IV
13	Relatórios (R)	Dados gerais para o acompanhamento de programas	LAI – Art. 8 §1º V
14	Demandas Sociais (DS)	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	LAI – Art. 8 §1º VI
15	Gestão de Pessoas (GP)	Remuneração dos membros e servidores	Decreto nº 7.724/2012
16	Gestão de Pessoas (GP)	Quadro de pessoal ativo/inativo	



17	Gestão de Pessoas (GP)	Tabela de vencimentos	
18	Gestão de Pessoas (GP)	Relação de adiantamentos	
19	Gestão de Pessoas (GP)	Relação de diárias	
20	Gestão de Pessoas (GP)	Relação de passagens	
21	Gestão de Pessoas (GP)	Relação de servidores à disposição do tribunal	
22	Gestão de Pessoas (GP)	Relação de servidores afastados para outros órgãos	
23	Gestão de Pessoas (GP)	Concursos	
24		Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)	LAI – Art. 9 I

**Figura 3 – Dimensões e Quesitos Analisados**

Fonte: elaboração própria a partir da LAI, LRF e Decreto 7.724/12.

De forma paralela ao exame da transparência ativa dos TCE's, realizou-se análise documental dos normativos orientadores das Escolas de Contas com intuito de identificar, inicialmente, o público alvo de suas respectivas ações. Na Figura 4, apresentam-se os documentos investigados nesse sentido, quais sejam: leis orgânicas, regimentos internos, resoluções normativas e instruções normativas. Realizou-se, de forma complementar, consulta aos respectivos sítios na internet das EC's para identificar os cursos ofertados à sociedade civil com temáticas de treinamento associadas ao conceito de controle social. A coleta aos sítios justifica-se pois embora as EC's possam não considerar a sociedade enquanto público formal de suas ações, diferentes atividades de capacitação podem ser realizadas nesse sentido.

UF	Documento base	Legal			Institucional		
		Servidor	Jurisdicionado	Soc. Civil	Servidor	Jurisdicionado	Soc. Civil
AC	RN nº 51/2004	X	X	Não	x	x	X
AL	Lei nº 6.420/2003 RN nº 08/2006	NA	NA	NA	x	Não	Não
AM	Lei nº 3.452/2009 RN nº 07/2010	X	X	Não	x	x	Não
AP	RN nº 113/2003	X	Não	Não	x	Não	x
ES	RN nº 261/2013	X	X	Não	NA	NA	NA
MA	Lei n.º 8.258/2005 Portaria nº 342/2013	X	Não	Não	NA	NA	NA
MG	RN nº 05/94	X	X	Não	x	x	Não
MS	Lei nº 3.906/2010	X	X	Não	x	x	Não
MT	Lei nº ° 8.066/2003	X	Não	Não	Não	Não	Não
PB	RN nº 01/2001	X	Não	Não	x	Não	Não
PE	Lei nº 11.566/1998 Lei nº 12.600/2004	X	Não	Não	x	x	x
PI	RN nº 20/2014 Lei nº 5.888/2009	X	X	X	x	x	x
PR	IN nº 9/2008	X	X	Não	x	x	Não
RN	Lei nº 258/2003	X	X	Não	x	x	Não
RO	Lei nº 659/2012	X	X	Não	NA	NA	NA
RR	Lei nº 006/1994 Lei nº 225/2014	X	Não	Não	NA	NA	NA
RS	Lei nº 11.935/2003	X	X	Não	x	x	x
SC	Lei nº 202/2000 RN nº 0108/2015	X	X	Não	x	x	Não
SE	RN nº 220/2002	X	X	Não	x	x	Não
TO	Lei nº 1.284/2001	X	X	Não	x	x	Não

**Figura 3 – Público alvo de cada EC, com base na lei de criação e site institucional**

Legenda: NA= Não avaliado. Fonte: Dados da pesquisa, com base na regulamentação de criação e sites oficial de cada EC.

Por fim, confrontou-se a transparência ativa dos TC's com suas ações de educação, promovidas pelas EC's, voltadas à sociedade civil.

#### **4. Resultados e Discussões**

Os achados da pesquisa, bem como suas interpretações e análises, são apresentados, inicialmente, a partir das análises de transparência ativa dos Tribunais de Contas. Em seguida, expõem-se as investigações sobre o controle social fomentado pelas Escolas de Contas.

##### **4.1 Transparência Ativa dos TC'S**

Na Tabela 1, sintetizam-se os 24 quesitos oriundos dos institutos obrigatórios relacionados à transparência ativa. A análise desses itens oferece indicativos sobre a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle social.

A partir da Tabela 1, observa-se que os TC's dos estados do Rio Grande do Norte e Tocantins, com destaque para este último, apresentaram o menor nível de transparência. Além disso, as dimensões administrativa, orçamento e finanças e contratações foram as que registraram maior disponibilidade de informações, o que denota uma potencialidade de monitoramento da execução orçamentária dos tribunais. O quesito Relatório Resumido de Execução Orçamentária esteve presente em 80% (16) dos portais. Os TIC's dos estados de Espírito Santo e Minas Gerais foram os que disponibilizam mais informações, compreendendo ainda um extenso espaço de tempo - de 2001 a 2018 -, o que sinaliza a preocupação destes Tribunais com dimensões de transparência especialmente após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pontua-se também que 75% (15) dos TCE's analisados apresentaram Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); 70% (14) exibiram área de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e 80% (16) apresentaram dados gerais para o acompanhamento de programas, quesitos mais diretamente ligados ao fornecimento de informações do interesse dos cidadãos. Os dois quesitos mais ausentes nas buscas feitas pelos portais foram a relação dos servidores à disposição do tribunal e a relação de servidores afastados para outros órgãos, cuja quantidade de TCE's que apresentava essas informações foi de 30% (6) e 10% (2), respectivamente. No primeiro caso, para os estados que forneciam este dado, o ano disponível mais antigo era de 2009, no segundo caso, não havia o ano explícito em que aquela informação passou a ser divulgada.

**Tabela 1 – Resultados**

Nº	Dimensões	Quesitos	AC	AL	AM	AP	ES	MA	MG	MS	MT	PB	PE	PI	PR	RN	RO	RR	RS	SC	SE	TO
1	ADM	Competências da Instituição	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
2	ADM	Estrutura organizacional	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
3	ADM	Endereço das respectivas unidades	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
4	ADM	Telefones das respectivas unidades	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
5	ADM	Horários de atendimento ao público	N	S	S	S	S	S	N	N	N	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	N
6	OF	Repasses ou transferências de recursos financeiros	N	N	09-18	12-16	18	17-18	17-18	17	17-18	18	08-18	14-18	10-18	N	10-18	N	05-18	14-18	05-18	N
7	OF	Receitas e Despesas Orçamentárias	S	S	S	12-16	01-10	17-18	18	17-18	17-18	18	18	14-18	13-18	N	14-18	14-18	05-18	14-18	N	N
8	OF	Relatório Resumido de Execução Orçamentária	S	S	S	12-16	17-18	05-18	01-18	17-18	18	N	16-18	09-15	05-18	N	18	14-18	12-16	14-18	N	N
9	OF	Relatório de Gestão Fiscal	13-18	15-18	N	12-16	17-18	04-18	01-18	15-18	15-18	09-16	06-18	14-18	12-18	N	06-18	04-18	07-18	07-18	09-18	N
10	OF	Demonstrativo do Fundo Especial de Despesa	N	N	N	13-16	N	14-18	18	18	15-18	15-18	11-14	18	13-18	N	12-18	N	N	N	N	N
11	C	Licitações - Editais	15-18	S	16-18	12-18	16-18	07-18	08-18	18	17-18	17	15-18	18	16-18	14-18	11-16	13-18	18	14-18	12-18	N
12	C	Contratos	16-18	17-18	12-18	14-16	18	13-18	09-16	09-18	11-18	13-18	15-18	09-18	13-18	N	17-18	13-18	17-18	18	18	N
13	R	Dados gerais para o acompanhamento de programas	S	N	S	S	16-17	S	S	N	S	S	S	S	14-18	N	S	S	S	S	S	N
14	DS	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	S	N	S	S	S	N	S	S	S	17-18	N	10-14	N	N	S	S	S	S	S	N
15	GP	Remuneração dos Membros e Servidores	S	18	18	N	S	14-18	01-18	18	16-18	15-18	12-18	12-18	15-18	N	18	12-18	16-18	15-18	15-18	N
16	GP	Quadro de Pessoal Ativo/Inativo	S	18	18	12-16	18	N	13-18	N	17-18	17-18	15-18	09-18	13-18	N	12-18	12-18	16-18	N	17-18	N
17	GP	Tabela de Vencimentos	18	18	18	S	N	N	01-18	17-18	17-18	N	12-18	12-18	18	N	S	N	05-18	15-18	15-18	N
18	GP	Relação de Adiantamentos	18	18	18	N	N	N	N	N	17-18	N	18	N	N	N	N	N	N	N	N	N
19	GP	Relação de Diárias	14-18	N	13	S	18	10-18	17-18	17-18	17-18	N	S	13-17	S	N	13-18	12-18	18	09-17	15-18	N
20	GP	Relação de Passagens	N	17-18	17	N	01-18	17-18	S	18	18	N	S	15-17	S	N	13-18	12-18	05-18	12-17	09-18	N
21	GP	Relação de Servidores à Disposição do Tribunal	N	N	N	N	16-18	18	S	N	N	N	S	14-17	N	N	09-16	N	N	N	N	N
22	GP	Relação de Servidores Afastados para Outros Órgãos	N	N	N	N	N	18	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N
23	GP	Concursos	S	S	S	N	16-18	N	S	17-18	S	12-18	04-17	14-18	11-16	N	N	13-18	S	S	S	N
24		Serviço de Informação ao Cidadão - SIC	S	S	S	N	15-18	S	N	S	S	N	S	S	S	15-18	S	N	S	S	S	N

Fonte: elaboração própria. Legenda: S – Presença da informação; N – Ausência da informação; Números – Indicam o período, em anos, cuja informação está disponível no respectivo portal, para os demais onde constam apenas “S” ou “N” não havia a informação do período ao qual a informação estava disponível.

## 4.2 Fomento do controle social pelas Escolas de Contas

Na Figura 5, expõem-se os diferentes públicos alvo das Escolas de Conta estaduais, os quais são estabelecidos a partir da lei de criação da EC e/ou apresentados nos respectivos portais institucionais.

UF	Documento base	Legal			Institucional		
		S.	J.	SC.	S.	J.	SC.
AC	RN nº 51/2004	x	x	Não	x	x	x
AL	Lei nº 6.420/2003 e RN nº 08/2006	NA	NA	NA	x	Não	Não
AM	Lei nº 3.452/2009 e RN nº 07/2010	x	x	Não	x	x	Não
AP	RN nº 113/2003	x	Não	Não	x	Não	x
ES	RN nº 261/2013	x	x	Não	NA	NA	NA
MA	Lei n.º 8.258/2005 e Portaria nº 342/2013	x	Não	Não	NA	NA	NA
MG	RN nº 05/94	x	x	Não	x	x	Não
MS	Lei nº 3.906/2010	x	x	Não	x	x	Não
MT	Lei nº 8.066/2003	x	Não	Não	Não	Não	Não
PB	RN nº 01/2001	x	Não	Não	x	Não	Não
PE	Lei nº 11.566/1998 e Lei nº 12.600/2004	x	Não	Não	x	x	x
PI	RN nº 20/2014 e Lei nº 5.888/2009	x	x	x	x	x	x
PR	IN nº 9/2008	x	x	Não	x	x	Não
RN	Lei nº 258/2003	x	x	Não	x	x	Não
RO	Lei nº 659/2012	x	x	Não	NA	NA	NA
RR	Lei nº 006/1994 e Lei nº 225/2014	x	Não	Não	NA	NA	NA
RS	Lei nº 11.935/2003	x	x	Não	x	x	x
SC	Lei nº 202/2000 e RN nº 0108/2015	x	x	Não	x	x	Não
SE	RN nº 220/2002	x	x	Não	x	x	Não
TO	Lei nº 1.284/2001	x	x	Não	x	x	Não

**Figura 5** – Público alvo de cada EC, com base na lei de criação e site institucional

Fonte: Dados da pesquisa, com base na regulamentação de criação e sites oficial de cada EC.

Legenda: S = Servidor; J = Jurisdicionado; SC = Sociedade Civil; NA= Não avaliado por falta de publicidade.

Inicialmente, identificamos a possibilidade de três diferentes grupos serem estabelecidos como público alvo das EC's: servidores, jurisdicionados e sociedade civil. Objeto deste estudo, a sociedade civil, agente de controle social, é apenas citada como público na lei de criação da EC do Piauí, a qual estabelece, em seu artigo 3º, a necessidade de qualificar e conscientizar a



	ES	-	-	5	6	40
	RO					
	*					
				RR		
				*		

Fonte: Dados da pesquisa, com base na regulamentação de criação e oferta de cursos apresentados nos sites oficiais de cada EC. Legenda: \* sem público-alvo, não permite identificar o destinatário de cada atividade.

Conforme a Tabela acima, observa-se que mais de 90% das ECs foram criadas após os anos 2000, em variados casos com o objetivo de atender à Lei de Responsabilidade Fiscal. A legislação que institui a Escola de Contas do TCE-MT deixa essa correlação bastante explícita:

Art. 1º Para atender à concepção constitucional de controle externo e interno de contas públicas, tratados nos arts. 47 e 52 da Constituição do Estado e na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, com prevalência do princípio da ação preventiva, fica criada a Escola Superior de Contas do Tribunal de Contas de Estado Conselheiro Oscar da Costa Ribeiro (MATO GROSSO, 2003, p.1)

Quanto ao conteúdo das ações procuradas em cada EC, observa-se que estas se referem ao plano de capacitação da sociedade civil associado a cursos, projetos e programas de formação realizados, detalhando o principal tema dessas ações quando existente. Em algumas EC's essa investigação não pode ser realizada, como é o caso de duas EC's, TCE-AC e TCE-MA, que possuíam plataformas oficiais com baixo ou nenhum conteúdo. Além disso, devido a não especificação do público-alvo dos cursos ofertados, os casos das EC dos TCE de PB, RN, PI, RO e RR foram desconsiderados. No tribunal mais estudado pela literatura brasileira, TCE-PE, somente foi possível identificar o público alvo de sua EC nos cursos com inscrições abertas, impossibilitando também a análise temporal de suas ações.

Não obstante, pode-se destacar que todas as EC's registraram ações gerais com conteúdo informacional, não necessariamente de formação, voltadas à sociedade civil. As diversas EC's realizaram, por exemplo, o tradicionalmente conhecido "Portas Abertas" ou "Conheça o TC" voltados à sociedade civil. Trata-se de uma ação que visa aproximar do TC às instituições de ensino - universidades, ensino médio e fundamental, por vezes alguns servidores de outras instituições públicas, por meio de palestras sobre as atribuições do TCE.

Além disso, para todos os estados localizamos a promoção de palestras, simpósios e seminários, associados à sociedade civil, cuja força exemplifica-se no objetivo de "trazer à sociedade civil organizada e a todos os órgãos que atuam diretamente no controle dos gastos públicos o debate sobre o país que queremos e podemos ter [...]" (TCE-SE, 2017). No entanto, ressaltamos que estas atividades gerais voltadas à sociedade civil servem como motivadoras, são programas expositivos, diferentemente dos cursos que ensinam, por exemplo, a população a lidar com os dados de transparência ativa ou passiva, o que é uma significativa diferença.

#### 4.3 Casos de EC's com programas e cursos voltados à capacitação da sociedade civil

Sobre as atividades de instrução ofertadas, destacamos a EC-AM que, embora não apresente a sociedade civil como público alvo de suas ações, realiza um programa estruturado direcionado a sua capacitação. O Programa de Formação de Agentes de Controle Social (PROFAC), representado apenas pelo quantitativo 01 na tabela comparativa, é composto por 192 horas, dividido em 6 módulos com 16 horas presenciais cada, e ainda 92 horas de atividades complementares, e disponibiliza via edital 160 vagas para a sociedade civil organizada (TCE-AM, 2017b). Seu objetivo é "possibilitar à sociedade civil condições de participação nos processos de fiscalização e controle social das contas públicas" (TCE-AM, 2017b) por meio da apresentação de conteúdos relacionados a variados temas da administração pública e mecanismos de controle.

No caso da EC-MG, por sua vez, destaca-se a formação e capacitação da sociedade civil associadas a programas que visam debates envolvendo temas atuais com alunos de graduação e pós-graduação de diversas áreas, docentes, servidores públicos, gestores e sociedade civil. Em 2017, na EC-MG, identificou-se uma grande quantidade de cursos em formato de Ensino à Distância (EAD) e de livre acesso. Assim também acontece na EC-PR, em que registraram-se apenas as atividades em formato EAD, divididas entre palestras e cursos, com detalhamento da data de gravação, objetivos dos cursos e público-alvo. Esta oferta de atividades de EaD sinaliza uma demanda e tendência das EC's, pois dentre os vinte TC's analisados foi identificada a oferta de EAD em dez: TCE-AL, TCE-AM, TCE-ES, TCE-MG, TCE-MT, TCE-MS, TCE-PE, TCE-PR, TCE-RO e TCE-RS, os quais não necessariamente voltados à sociedade civil.

Na EC-MT, é ampla a quantidade de programas orientados a sociedade civil e jurisdicionados. Salienta-se o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), que visa “capacitar, por meio de atividades, os conselheiros dos conselhos municipais e estaduais, estudantes e membros da sociedade, para o exercício do controle social, fomentando sua interface com o controle interno e externo” (TCE-MT, 2017), e o Consciência Cidadã, voltado à estudantes do ensino superior.

Também com expressivo foco nos conselheiros municipais, a EC-RS oferta o Programa de Capacitação a estes agentes, possuindo como objetivo desenvolver nos membros dos Conselhos Municipais de Saúde, de Educação, de Assistência Social e outros segmentos organizados da sociedade civil, as competências necessárias para o acompanhamento e fiscalização das ações de governo e aplicações de recursos nos correspondentes campos de atuação. Essa abordagem é também verificada na EC-RR, cujo único curso ofertado à sociedade civil aborda a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

Por fim, relacionado a EC-TO, destaca-se o Programa de Formação de Agentes Públicos, ocorrido em 2017, cujo estrutura abordou os mecanismos disponíveis para que a sociedade exerça o controle social.

De modo geral, verificamos que a depender do posicionamento do TCE, sua EC gera produtos orientados à capacitação da sociedade, independentemente da obrigatoriedade legal. Essas ações são formas de potencializar e efetivar a *accountability* dos próprios TC e do Estado com um todo. Identificou-se que essa oferta de cursos para a sociedade civil independe do tempo de operação da EC, visto que estas práticas se concentram nos últimos dois anos analisados, podendo ser interpretada como um sinal de democratização institucional e de demanda social por transparência.

## 5 Conclusão

Este artigo objetivou investigar as obrigatoriedade e abrangência do Controle Social sobre os Tribunais de Contas Estaduais do Brasil. Em certa medida, após a análise dos dados, podemos observar duas diferentes faces dos TCE's subnacionais. A primeira diz respeito a um quadro em que os TCE's descumprem os institutos obrigatórios de transparência ativa, ofertando baixos recursos informacionais necessários para que a sociedade civil controle os controladores. A segunda refere-se a um cenário em que os TCE's implementam os instrumentos de transparência e, a partir de cursos disponibilizados nas EC's, possibilitam que a sociedade civil se capacite para o exercício do controle social.

Evidenciamos, com isso, primeiramente, a contradição presente em determinados tribunais que, embora sejam agentes de controle do executivo subnacional, apresentam-se como órgãos pouco *accountables* sobre suas próprias contas. Essa dificuldade de fiscalização da sociedade civil reforça a possibilidade de uma disfuncional autonomia em que os Tribunais de Conta se encontram institucionalmente, uma vez que esses órgãos possuem importantes recursos e competências de auditoria, dispondo de expressivo poder político, porém sem pesos e contrapesos que fiscalizem sua atuação. Esse cenário pode levar a um exercício de poder que

se mostre ilegítimo e arbitrário, pois não deriva de agentes eleitos e sim de burocratas blindados de sanções populares com baixo controle institucional.

Enquanto destaque positivo, os TC's dos estados de Espírito Santo e Minas Gerais foram os que disponibilizam maior número de informações e por maior espaço de tempo, de 2001 a 2018, sinalizando empenho com dimensões de transparência especialmente após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por outro lado, no entanto, têm-se os estados do Rio Grande do Norte e de Tocantins que disponibilizaram o menor número de informações dentre os quesitos de transparência elencados.

Corroborando com estudos anteriores (Figueirêdo, 2002; Teixeira e Spink, 2013; Fernandes, Fernandes e Teixeira, 2017), as Escolas de Contas se apresentam como ambientes de compartilhamento de informações entre burocracia, políticos e sociedade civil, ou seja, suas atividades associam-se a geração de recursos informacionais em um processo, por vezes constante, de qualificação de recursos humanos. Contudo, publicações e pesquisas sobre os TCE'S são, em sua maioria, endógenas (ATRICON, 2012, 2013, 2014), produzidas pelos membros dessas instituições e, assim, pouco críticas quanto ao potencial de atuação dessas instituições como controles democráticos. A responsabilização através do controle social torna os cidadãos "controladores" dos governantes à medida que essas instituições de controle (TCE's) empoderam a sociedade civil para exercer o controle social.

Ações como "visite o TC" ou "conheça o TC", palestras e simpósios e atividades expositivas, promovidos pelas EC, quando apenas apresentam as competências do TC à sociedade, podem ser considerados programas que fomentam o controle social, contudo, não forma o cidadão de maneira a compreender dimensões administrativas e orçamentárias das contas públicas governamentais. Assim, refletimos que as EC's que apresentam apenas esse tipo de atividade pode estar aquém do potencial de fomento e capacitação para o controle social que essas instituições poderiam produzir.

Destaca-se, por fim, a dificuldade de investigação sobre a presença de mecanismos de transparência ativa em determinados portais oficiais. Nos TC's em que o site da EC apresenta dados secundários, tais como plano de capacitação, resoluções administrativas e relatório de atividades, houve uma compreensão melhor do potencial das ECs no processo de interlocução com a sociedade civil. Objetos de análise dessa pesquisa, a falta de informações, transparência ativa, associada aos sítios eletrônicos e documentos não implica a inexistência de práticas e planos de formação e qualificação da sociedade civil por parte das EC's, mas deve ser visto como um limitante de pesquisa que poderá ser complementado com pesquisas futuras e outras abordagens metodológicas, como estudos de casos, entrevista e *survey*.

## 6 Referências Bibliográficas

- Abrucio, F. L.; Pereira, L. C. B.; Grau, N. C.; Rímolo, L. G.; Oslak, O.; Catalá, J. P. I. & Przeworski, A. (2000). La responsabilización (accountability) en la nueva gestión pública latinoamericana. In: Pereira, L. C. B. (Org.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Caracas: V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, p. 223-268.
- ATRICON, 2012. Os Tribunais de Contas e a Lei de Acesso à Informação. ATRICON. - Brasília-DF: **Atricon**, 2012. Disponível em: < [http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2012/11/APRESENTA%C3%87%C3%83O\\_3o.Encontro-politicas\\_publicas.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2012/11/APRESENTA%C3%87%C3%83O_3o.Encontro-politicas_publicas.pdf)>.
- ATRICON, 2013. Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas. Brasília-DF: **Atricon**, 2013a. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/documentos/>>.
- ATRICON, 2014. Marco de Medição da Qualidade e Agilidade dos TCs (QATC). ATRICON. - Brasília-DF: **Atricon**, 2014. Disponível em: < <http://www.atricon.org.br/mmd-tc/>>.
- Campos, A. M. (1990) Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro.
- Dahl, R. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.



- Fernandes I., Fernandes G. e Teixeira. Entre o controle e a democracia: o papel dos tribunais de contas. Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade. 2017. Universidade Federal do ABC.
- Figueirêdo, C. M. C. (2002). *Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco*. Trabalho apresentado no VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Gomide, A. A. & Pires, R. R. C. (Eds.). (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Gomide, A. de A. & Boschi, R. R. (2016). *Capacidades estatais em países emergentes – o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA.
- GRUBER, Judith (1987). *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkley: University of California Press.
- Kerbaui, M. T. M. (2001). Federalismo, descentralização e democracia. *Estudos de Sociologia*, 6 (10), p. 51-61.
- Lage, F. de C. (2013). A natureza jurídica do Tribunal de Contas da União: uma análise sob a ótica da Teoria Geral do Estado, do Direito Administrativo e do Direito Constitucional. In: Santos, R. D. dos; Gabardo, E. & Santin, J. R. (Orgs.). *Teoria do Estado e da Constituição*. Florianópolis: FUNJAB.
- Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. (2000, 04 de maio). Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)
- Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. (2011, 18 de novembro). Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)
- Loureiro, M. R.; Abrucio, F. L.; Olivieri, C. & Teixeira, M. A. C. (2012). Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, 17 (60), jan./jun., p. 54-57.
- Loureiro, M. R.; Teixeira, M. A. C. & Moraes, T. C. (2009). Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, 43 (4), jul./ago., p. 739-772.
- Macedo, S. V. & Valadares, J. L. (2017). O controle da corrupção no Brasil e a Lei de Acesso à Informação: características, potencialidades e desafios. Trabalho apresentado no XX SemeAd.
- Medauar, O. (2014). *Direito administrativo moderno*. (21a. ed.). Belo Horizonte: Fórum.
- Mendanha, G. M. (2009). O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. *Revista da CGU*, IV (6), set., p. 59-70.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, p. 27-54. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>.
- Olivieri, C. (2011) Os controles políticos sobre a burocracia. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2011, vol.45, n.5, pp.1395-1424.
- Sakai, J. & Paiva, N. (2014). *Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas?* Transparência Brasil. Recuperado de: [http://excelencias.org.br/docs/tribunais\\_de\\_contas.pdf](http://excelencias.org.br/docs/tribunais_de_contas.pdf)
- Pereira, J. M. (2002). *Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil*. Trabalho apresentado no VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Serra, R. de C. C.; Carneiro, R. (2012). Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, 15 (34), mai./ago., p. 43-64.
- Teixeira, M. A. C. & Spink, P. K. (2012). Controle social e controle institucional: um diálogo necessário. In: Carneiro, J. M. B. & Dantas, H. (Orgs.). *Parceria Social Público-Privada: textos de referência*. São Paulo: Oficina Municipal, p. 359-374.
- Torres, M. D. de F. (2004). *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Zuccolotto, R.; Teixeira, M. A. C. & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12 (25), jan./abr., p. 137-158.