

## Capacidade institucional e corrupção: Tribunais de Contas Estaduais em perspectiva comparada

*Institutional capacity and corruption: State Courts of Accounts in comparative perspective*

---

Enivaldo Carvalho da Rocha  
Dalson Brito Figueiredo Filho  
José Alexandre da Silva Júnior  
Ranulfo Paranhos  
Pawan Kumar  
Erinaldo Ferreira do Carmo

---

### **Resumo**

Esse trabalho analisa a relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas Estaduais e corrupção. Metodologicamente, combinamos estatística descritiva e multivariada para analisar um banco de dados elaborado a partir de Melo, Pereira e Figueiredo (2009) e Ferraz e Finan (2011). Em particular, usamos análise de componentes principais para estimar um indicador de capacidade institucional a partir do percentual do orçamento estadual, da transparência orçamentária e da antiguidade de cada Tribunal. Empregamos ainda um modelo linear de mínimos quadrados ordinários para estimar o efeito da capacidade institucional sobre incidência de corrupção. Os resultados sugerem que: (1) comparativamente, São Paulo apresenta o Tribunal com maior capacidade institucional, enquanto Mato Grosso do Sul apresenta o pior desempenho; (2) em média, quanto maior orçamento do Tribunal, menor é o nível de transparência; e (3) quanto maior a capacidade institucional do Tribunal, maior é a probabilidade de detectar corrupção.

### **Palavras-chave**

Tribunais de Contas; Capacidade Institucional; Corrupção.

### **Abstract**

This paper analyzes the relation between the institutional capacity of the State Courts of Accounts and corruption. Methodologically, we combine descriptive and multivariate statistics to analyze a database compiled from Melo, Pereira and Figueiredo (2009) and Ferraz and Finan (2011). In particular, we use principal component analysis to estimate an indicator of institutional capacity as the percentage of the state budget, budget transparency and seniority of each Court. We also employ a linear ordinary least squares (OLS) model to estimate the effect of institutional capacity on the incidence of corruption. The results suggest that: (1) in comparison, Sao Paulo presents the Court with greater institutional capacity, while Mato Grosso do Sul presents the worst performance; (2) on average, the larger the budget of the Court, the lower the level of transparency and (3) the higher the institutional capacity of the Court, the higher the probability of detecting corruption.

### **Keywords**

Courts of Accounts; Institutional Capacity; Corruption.

## Introdução

Estimar em que medida as instituições de controle produzem os seus efeitos esperados é um dos principais desafios enfrentados pelos estudiosos do assunto e formuladores de políticas públicas. Esse argumento ganha ainda mais força ao se considerar a realidade de países que não possuem tecnologias de coleta, processamento e divulgação sistemática de informações. Esse impedimento gera uma série de efeitos negativos. Primeiro, a falta de dados dificulta a implementação de políticas públicas eficazes já que o próprio desenho da política depende do conhecimento sistemático da realidade. Em segundo lugar, isso inibe a produção de estudos em perspectiva comparada, limitando a difusão de práticas institucionais eficientes. Terceiro, a falta de informação viola o princípio da publicidade<sup>1</sup>. Em conjunto, esses obstáculos reduzem a transparência das ações governamentais, minimizando a capacidade da sociedade civil de controlar e responsabilizar os agentes públicos.

Dentro dessa perspectiva, o principal objetivo desse artigo é analisar a relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas Estaduais e corrupção. Metodologicamente, o desenho de pesquisa combina estatística descritiva e multivariada para analisar um banco de dados original elaborado a partir de dados secundários extraídos de Melo, Pereira e Figueiredo (2009) e Ferraz e Finan (2011). Em particular, utilizamos análise de componentes principais para estimar um indicador de capacidade institucional a partir do percentual do orçamento estadual, do grau de transparência orçamentária e da antiguidade de cada Tribunal. Por fim, empregamos um modelo linear de mínimos quadrados ordinários (MQO) para estimar o efeito da capacidade institucional sobre a incidência da corrupção.

Para executar o referido desenho de pesquisa, esse trabalho está dividido da seguinte forma. A próxima seção apresenta uma breve discussão sobre o que são e para que servem os Tribunais de Contas Estaduais. Depois disso, discute-se a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal como marco institucional, conferindo especial atenção à dimensão da transparência das contas públicas. Finalmente, apresentamos os aspectos jurídicos da improbidade administrativa que será utilizada como indicador de corrupção. A metodologia descreve as principais características do

---

<sup>1</sup> No Brasil, os princípios que informam o funcionamento da administração pública direta e indireta estão positivados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). A doutrina identifica a existência de outros princípios igualmente importantes, mas que não estão explicitamente sistematizados na Lei Maior, por exemplo, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, autotutela, controle jurisdicional e segurança jurídica.

desenho de pesquisa. A quarta seção sintetiza os resultados empíricos. Por fim, a última parte apresenta as principais conclusões desse trabalho.

## **Desenvolvimento<sup>2</sup>**

As Instituições Superiores de Auditoria (ISAS) representam entidades nacionais de auditoria pública (LEEUWEN, 2004), responsáveis por fiscalizar a regularidade da utilização dos recursos públicos, assim como, a economia, a eficiência e a eficácia das políticas públicas (SUZART, 2012).

Para Santiso (2006),

[...] as ISAS são entidades estatais encarregadas de supervisionar o uso de recursos públicos, visando garantir a confiabilidade das demonstrações financeiras e a veracidade das demais informações evidenciadas pelas entidades estatais auditadas (SANTISO, 2006, p. 98).

Comparativamente, existe grande variação nos modelos de desenho institucional adotados pelas diferentes instituições de controle pelo mundo (MELO, 2007). A literatura identifica três principais tipos de desenho institucional (DYE e STAPENHURST, 1998): (1) Auditor Geral; (2) Tribunal de Contas e (3) Modelos colegiados (*Audit Board*).

O modelo de Auditor Geral, também chamado de *Westminster model*, é tipicamente utilizado em regimes parlamentaristas. A principal característica desse modelo é a concentração de poder na figura do Auditor Geral que é responsável pelo exame das contas públicas. No entanto, cabe ao poder Legislativo decidir quais recomendações e/ou punições serão aplicadas<sup>3</sup>. Por fim, o governo responde às recomendações e toma novas decisões, fechando assim o ciclo de *accountability* (MELO, 2007). Irlanda, Dinamarca, Peru e Chile são exemplos de países que adotam esse modelo institucional.

---

<sup>2</sup> Para os interessados em aprofundar seus conhecimentos sobre o assunto, ver Speck (2012 e 2013). Melo (2007) discute o desenho institucional dos Tribunais de Contas na América Latina em perspectiva comparada. Blume e Voigt (2007) utilizam informações de 40 países para estimar os efeitos econômicos produzidos pelos tribunais de fiscalização. Morin (2007) apresenta um estudo de caso sobre a França. Schelker (2008) analisa os estados norte-americanos em perspectiva comparada. Suzart (2012) compara o nível de transparência fiscal de instituições superiores de auditoria em 85 países.

<sup>3</sup> Melo (2007) adverte que nesse modelo de desenho institucional “o mandato do auditor em geral é fixo, podendo ser estendido. O Auditor Geral não cumpre funções judiciais, mas apenas prepara relatório e emite parecer sobre as contas públicas para apreciação do Parlamento” (MELO, 2007, p. 7).

Por sua vez, o modelo de Tribunal de Contas, também chamado de modelo Napoleônico, é geralmente adotado em países de tradição jurídica *Civil Law*, em particular na Europa e América Latina (SUZART, 2012). Sua principal característica é o controle jurisdicional exercido pelos Tribunais que são responsáveis pelo julgamento das contas públicas e responsabilização dos agentes públicos (MELO, 2007). Esses tribunais têm um número específico de magistrados que possuem independência e são responsáveis por apreciar e julgar as contas públicas. Portugal, Grécia, França, Angola, Cabo Verde e Senegal são exemplos de países que adotam esse modelo institucional.

Por fim, o modelo do tipo colegiado (*Audit Boara*) é bastante parecido com o modelo de Auditor Geral (*Westminster*). As principais diferenças dizem respeito à estrutura interna da instituição de controle. Assim como o modelo de Auditor Geral, o modelo colegiado também apresenta seus relatórios ao poder Legislativo, mas ao invés de ser concentrado em um único auditor, o modelo colegiado é formado por um conselho que toma as decisões em conjunto. Para Melo (2007), “os mandatos dos membros podem variar e serem ou não coincidentes. O foco do trabalho bem como o perfil profissional varia amplamente segundo o caso” (MELO, 2007, p. 11). Alemanha, Holanda, Indonésia, Japão e Argentina são exemplos de nações que seguem esse modelo institucional.

## **O que são e para que servem os Tribunais de Contas?**

Os Tribunais de Contas são instituições de controle e tem como principal objetivo fiscalizar a utilização de recursos públicos. O controle diz respeito à “faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta financeira de outro” (MEIRELES, 1993, p. 568). A Constituição Federal de 1988 determinou, em linhas gerais, as principais competências e atribuições dos Tribunais de Contas (BRASIL, 1988)<sup>4</sup>. Mais a frente, o texto constitucional comanda que “as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos

---

<sup>4</sup> O artigo 70 determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988). Já o artigo 71 estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988). Para Moraes (2009), “o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização” (MORAES, 2009, p. 418).

Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios” (BRASIL, 1988)<sup>5</sup>. Moraes (2009) afirma que as funções do Tribunal de Contas englobam a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta” (MORAES, 2009, p. 422). O quadro abaixo sumariza as principais atribuições dos Tribunais de Contas.

**Quadro 1 – Principais atribuições dos Tribunais de Contas**

<b>Atribuição</b>	<b>Descrição</b>
<b>Fiscalização pública</b>	Investigar e analisar os atos praticados pelos gestores públicos, detectando limitações, falhas e irregularidades. As investigações podem partir de denúncias fundamentadas sobre irregularidades no trato da coisa pública, encaminhadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.
<b>Fiscalização orçamentária</b>	Apontar os valores monetários a serem devolvidos aos cofres públicos, que terão força de título executivo, seja por motivo de excessos nos gastos, apropriação indevida de recursos e bens públicos etc.
<b>Legalidade</b>	Apreciar a legalidade dos atos de pessoal do setor público, desde contratações temporárias de pessoal, criação/estruturação de cargos, concursos públicos e nomeações, até os atos de aposentadoria, reforma e concessão de pensões.
<b>Informacional</b>	Acionar os poderes competentes, diante de irregularidades ou abusos apurados, para que eles deem seguimento aos possíveis desdobramentos, sejam providências administrativas ou ações cíveis e penais cabíveis contra os responsáveis.
<b>Ação coercitiva</b>	Aplicar multas diante de condutas irregulares no trato da coisa pública e estabelecer prazo, caso identifique ilegalidade, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Não sendo atendido, proferir decisão sustentando a execução do ato impugnado.
<b>Transparência</b>	Tornar públicos os julgamentos e deliberações realizados pelo colegiado de Conselheiros para informar o cidadão sobre o comportamento dos gestores públicos fiscalizados que o representam e agem em seu nome.
<b>Função técnica</b>	Fornecer laudos técnicos ao Poder Legislativo como subsídio para avaliação da gestão de prefeitos e do governador.
<b>Ação preventiva</b>	Prevenir os potenciais desvios na condução da máquina pública, vigiando, orientando e recomendando correções de percurso nas ações dos órgãos fiscalizados, bem como respondendo às consultas formuladas por eles.

Fonte: Elaboração própria com base em Moraes (2009) e Speck (2013).

<sup>5</sup> As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

De acordo com Speck (2013),

[...] como as instituições de auditoria governamental em outros países, os TCs fiscalizam a arrecadação, gestão e aplicação dos recursos públicos, utilizando critérios de auditoria governamental, que dizem respeito à legalidade e lisura contábil (aplicação dos recursos dentro da lei orçamentária e observação dos padrões da contabilidade governamental). Adicionalmente, questionam a aplicação econômica, eficiente e efetiva (os três “e”s da auditoria) dos recursos públicos (SPECK, 2013, p. 212).

Organizacionalmente, os Tribunais seguem parcialmente o modelo federativo. O Tribunal de Contas da União (TCU) fiscaliza os recursos da União, incluindo os repasses a Estados, Municípios e Entidades não governamentais<sup>6</sup>. Por sua vez, os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) são responsáveis pela fiscalização

---

<sup>6</sup> Cabe ao Tribunal de Contas da União, dentre outras competências: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (BRASIL, 1988).

dos recursos estaduais e municipais<sup>7</sup>. Funcionalmente, o corpo técnico dessas instituições é formada por profissionais altamente especializados em fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial e operacional. Hierarquicamente, os conselheiros e os auditores formam órgãos colegiados responsáveis pelos julgamentos. A tabela abaixo reproduz as informações compiladas por Melo, Pereira e Figueiredo (2009) em relação à infraestrutura dos Tribunais de Contas Estaduais no Brasil.

**Tabela 1 – Tribunais de Contas Estaduais**

UF	Criação	Antiguidade	Nº unidades administrativas	Nº funcionários	Razão entre funcionários/unidades administrativas	% orçamento estadual
AC	1987	27	207	149	0,72	1,16
AL	1947	67	256	681	2,66	0,87
AM	1950	64	282	515	1,83	1,48
AP	1991	23	120	NI <sup>8</sup>	NI	2,12
BA	1915	99	380	720	1,89	0,45
CE	1935	79	119	205	1,72	0,28
DF	1960	54	124	589	4,75	2,32
ES	1954	60	386	484	1,25	0,81
GO	1947	67	49	507	10,35	0,95
MA	1946	68	518	306	0,59	0,98
MG	1935	79	2.196	1.291	0,59	0,89
MS	1979	35	630	428	0,68	2,55
MT	1953	61	497	400	0,80	1,61
PA	1947	67	81	NI	NI	1,34
PB	1970	44	650	352	0,54	1,05
PE	1968	46	720	616	0,86	1,47
PI	1891	123	1.174	104	0,09	0,72
PR	1947	67	1.330	477	0,36	0,93
RJ	1947	67	640	240	0,38	0,80
RN	1957	57	452	332	0,73	0,92
RO	1983	31	203	284	1,40	1,54
RR	1988	26	85	206	2,42	1,69
RS	1935	79	1.218	1.005	0,83	1,01
SC	1955	59	1.871	451	0,24	0,74
SE	1969	45	235	353	1,50	1,88
SP	1921	93	3.021	1.364	0,45	0,34
TO	1989	25	350	356	1,02	0,84

Fonte: Elaboração própria com base em Melo, Pereira e Figueiredo (2009).

<sup>7</sup> Ceará, Bahia, Pará e Goiás criaram, no âmbito estadual, Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs). Apenas Rio de Janeiro e São Paulo possuem Tribunais de Contas Municipais autônomos, escolhidos e financiados com recursos municipais (SPECK, 2013).

<sup>8</sup> Não Informado.

## A Lei de Responsabilidade Fiscal como marco institucional<sup>9</sup>

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem como princípio garantir o equilíbrio das contas públicas<sup>10</sup>. Para tanto, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações que previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Culau e Fortis (2006) argumentam que a LRF representa “um compromisso com a gestão fiscal responsável e com o equilíbrio das contas públicas. Além de introduzir novos mecanismos de controle dos recursos públicos, ela impôs restrições à conduta de seus administradores” (CULAU e FORTIS, 2006, p. 1). Para Nascimento (2003), a LRF “gerou na sociedade a percepção de que o governante não deve gastar mais do que arrecada e deve administrar de forma responsável os escassos recursos públicos” (NASCIMENTO, 2003, p. 1).

Especificamente, a LRF regulamentou o artigo 163 da Constituição Federal de 1988 que prevê a instituição de lei complementar para regular as seguintes matérias: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas voltadas ao desenvolvimento regional. Esquemáticamente, a LRF se estrutura a partir de quatro eixos principais. A figura abaixo ilustra esse argumento.

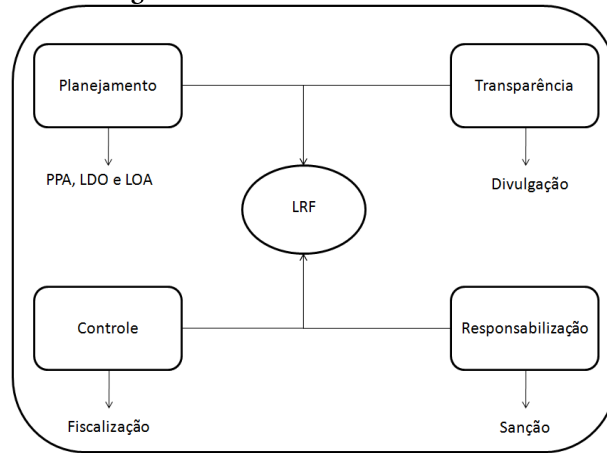
---

<sup>9</sup> No contexto internacional a LRF incorpora princípios e normas específicas tendo como referência: a) Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países; b) a Nova Zelândia, através do *Fiscal Responsibility Act*, de 1994; c) a Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht; e, d) os Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo federal levaram à edição do *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio de *accountability*. Para o debate sobre o conceito de *accountability*, ver Schedler (1999), Mainwaring (2003), O'Donnell (1999 e 2003), Kenney (2003) e Moreno, Crisp e Shugart (2003).

<sup>10</sup> Nascimento e Debus (2002) ressaltam que “diferente do equilíbrio orçamentário, este já previsto na Lei 4.320 de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública” (NASCIMENTO e DEBUS, 2002, p. 11).



Figura 1 – Eixos estruturadores da LRF



Fonte: Elaboração própria.

No quesito *planejamento*, a LRF prevê que o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) estabeleçam as metas que devem ser cumpridas com o objetivo de assegurar a eficácia da gestão dos gastos públicos.

Por sua vez, a dimensão do *controle* diz respeito à fiscalização sistemática dos recursos públicos. Culau e Fortis (2006) ressaltam que os principais aspectos da fiscalização contemplados pela LRF são os seguintes: a) verificação do cumprimento das metas fiscais; b) observância dos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição de despesas em restos a pagar; c) adoção de medidas para a adequação de despesas com pessoal e despesas com a dívida pública; e d) respeito aos limites aplicáveis aos gastos do Poder Legislativo municipal.

No quesito *responsabilização*, cabe ressaltar a importância das sanções previstas nas leis que tratam dos crimes de responsabilidade fiscal (Lei 10.028/2000) e contra a administração pública (BRASIL, 1940).

Por fim, a *transparência* refere-se à capacidade das instituições governamentais de disponibilizarem informações que sejam úteis, periódicas e compreensíveis a respeito de suas atividades. Parte-se do pressuposto de que quanto maior a transparência, maior é a possibilidade de exercer um controle efetivo dos gastos públicos. Isso porque a coleta, a organização e a divulgação de informações constituem um procedimento central para facilitar não só o controle, mas também a responsabilização dos agentes públicos. Elias Rosa (2007, p. 16), ao se referir ao princípio da publicidade, resalta que “a atuação transparente do Poder Público exige a publicação, ainda que meramente interna, de toda forma de manifestação

administrativa, constituindo esse princípio requisito de eficácia dos atos administrativos”.

Similarmente, Paulo e Alexandrino (2010) afirmam que o princípio da publicidade tem um duplo objetivo: a) exigência de publicação em órgão oficial como requisito de eficácia dos atos administrativos, que devem produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público, e b) exigência de transparência da atuação administrativa. Para Culau e Fortis (2006, p. 1), “conferir transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública”.

Operacionalmente, a transparência das informações públicas tem duas importantes dimensões (SPECK, 2012). A primeira diz respeito ao direito do cidadão requisitar dados que a administração pública armazena a seu respeito. A segunda refere-se ao direito do cidadão de ter acesso a informações de interesse público. Constitucionalmente, o inciso XXIII do artigo 5º estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988). Mais adiante, a Carta Magna determina que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (BRASIL, 1988).

Juridicamente, a Lei nº 12.527/2011 regulamentou os procedimentos de acesso à informação garantidos pela Constituição de 1988, subordinando os órgãos públicos integrantes da administração direta dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público (BRASIL, 2011)<sup>11</sup>. Também, no plano infraconstitucional, o artigo 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua

---

<sup>11</sup> A referida Lei aplica-se também às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios (BRASIL, 2011) e às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (BRASIL, 2011).

elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (BRASIL, 2000)<sup>12</sup>.

Em síntese, a LRF materializou a preocupação do legislador com a qualidade da gestão fiscal dos recursos públicos. A partir de sua aprovação, tanto a responsabilização dos governantes quanto as metas que devem ser perseguidas pela administração pública tornaram-se mais transparentes, facilitando, dessa forma, a sua efetivação.

### **Corrupção e improbidade administrativa**

A preocupação com os bens da *res publica* é bastante antiga. Por exemplo, o artigo 6º do Código de Hammurabi determinava que: “Se alguém furta bens do Deus ou da Corte deverá ser morto; e mais, quem recebeu dele a coisa furtada também deverá ser morto” (PRADO, 2004, p. 57). Similarmente, no Direito Romano, a *Lex repentudis* determinava a restituição ao erário de recursos empregados de forma irregular. A *Lex Julia* aumentou a gravidade do delito, cominando multa de quatro vezes o montante do prejuízo mais a perda dos direitos civis do administrador improbo. Substantivamente, o objetivo é proteger o patrimônio público não só contra a imperícia administrativa, mas também contra a apropriação intencional dos bens do Estado.

O estudo da corrupção além de ser heurísticamente interessante é metodologicamente desafiador. Como qualquer modalidade criminal, a corrupção tende a ser subestimada, já que os agentes envolvidos têm incentivos para maximizar a discrição de suas atividades. O resultado disso é a baixa confiabilidade das medidas empregadas nos diferentes trabalhos sobre corrupção. Para You e Khagram (2005, p. 136), “statistical studies of corruption have been hindered by the lack of reliable quantitative data”.

Diante da falta de dados confiáveis sobre os níveis de corrupção, a maior parte dos trabalhos utiliza indicadores de percepção. De acordo com Gehlbach (2009), os estudos comparados utilizam dois principais tipos de dados: *surveys* no nível individual e/ou de empresas e *surveys* com especialistas. Os indicadores mais amplamente utilizados são os dados produzidos pela Transparência Internacional e pelo Banco Mundial. No entanto, a despeito da importância dessas informações, as limitações dos dados de *surveys* são bem conhecidas pelos especialistas e as inferências

---

<sup>12</sup> De acordo com Speck (2012), a Lei Capiberibe (2009), incorporou conceitos de divulgação proativa, completa, detalhada e amigável das informações orçamentárias, e previu também a implementação de mecanismos institucionais de transparência em todos os níveis da administração pública.

realizadas a partir desses dados devem ser consideradas com bastante cautela (CONVERSE e PRESSER, 1986; BABBIE, 1999).

No Brasil, a Constituição Imperial de 1824, em seu artigo 99, determinava que “a Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle (sic) não está sujeito a responsabilidade alguma” (BRASIL, 1824). Isso quer dizer que a noção de *accountability* no tratamento dos negócios públicos era inexistente já que o imperador não podia ser responsabilizado. O entendimento atual a respeito da coisa pública é bastante diferente. A Constituição Federal brasileira de 1988 determina que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Em particular, o inciso IV estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988)<sup>13</sup>.

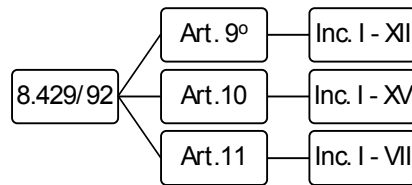
Mas o que é improbidade administrativa, afinal? A previsão legal dos atos de improbidade administrativa foi consubstanciada pela Lei 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e toma outras providências<sup>14</sup>. A figura abaixo ilustra como a Lei 8.429/92 dividiu os atos de improbidade administrativa.

---

<sup>13</sup> O termo improbidade aparece em três artigos na Lei Maior, registre-se: 15, V; 37, §4 e 97, §10, III. Em termos históricos, as Constituições de 1824 e 1891 não fazem referência ao princípio da moralidade. A Constituição de 1934 assegurou que qualquer cidadão será parte legítima para pleitear declaração de nulidade ou anulação de atos lesivos ao patrimônio público da União, dos Estados e dos Municípios (BRASIL, 1934). Por sua vez, a Constituição de 1964 estabeleceu o sequestro e o perdimento dos bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso do cargo ou função pública, ou emprego de entidade autárquica (BRASIL, 1946).

<sup>14</sup> É importante lembrar que o supracitado dispositivo legal revogou a Lei 3.164/57 que determinava o sequestro do servidor público adquirido por influência ou abuso de cargo ou função pública e revogou também a Lei 3.502/88.

Figura 2 – Improbidade administrativa (8.429/1992)



Fonte: Elaboração própria.

Em seu capítulo II - Dos atos de improbidade administrativa, seção I – Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito – a referida norma define as condutas tipificadas como atos de improbidade. O artigo 9 estabelece que: constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1 desta lei (BRASIL, 1992). O artigo 10, por sua vez, dispõe sobre os atos de improbidade administrativa que produzem lesões ao erário (BRASIL, 1992). Por fim, o artigo 11 dispõe sobre os atos que atentam contra os princípios constitucionais da Administração Pública (BRASIL, 1992), independentemente da existência de prejuízo ao erário ou de enriquecimento ilícito<sup>15</sup>.

## Metodologia

Essa seção descreve os procedimentos metodológicos utilizados nessa pesquisa. O objetivo é garantir a replicabilidade dos resultados. Para King (1995), o padrão de replicabilidade requer a disponibilização de informação suficiente para compreender, avaliar e replicar os resultados de um determinado trabalho sem informação adicional do autor do estudo. O componente básico do padrão de replicabilidade é que o pesquisador deixe claro o passo a passo de como os dados foram coletados e analisados. O quadro abaixo sumariza as principais características do desenho de pesquisa.

<sup>15</sup> O Código Penal, em sua parte especial, tem no capítulo I os crimes praticados por Funcionário Público contra a Administração geral (arts. 312-327). Entre eles tem-se o Peculato (art. 312), Emprego Irregular de Verbas ou Rendas Públicas (art. 315), Concussão (art. 316), Corrupção Passiva (art. 317), Prevaricação (art. 319), entre outros. A partir do artigo 328 (Usurpação de Função Pública), tem-se os crimes praticados por particular contra a administração geral (BRASIL, 1940).

Quadro 2 – Desenho de pesquisa

<b>População</b>	Tribunais de Contas Estaduais (n = 27)
<b>Dados</b>	Banco de dados original elaborado a partir da compilação de dados secundários de Melo, Pereira e Figueiredo (2009) <sup>16</sup> e Ferraz e Finan (2011) <sup>17</sup>
<b>Técnicas</b>	Estatística descritiva, correlação de Pearson, análise de componentes principais e um modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários (MQO)
<b>Variáveis</b>	<b>Dependente:</b> Corrupção
	<b>Independentes:</b> orçamento tribunal (% do orçamento estadual consumido pelo tribunal); nível de transparência <sup>18</sup> e antiguidade do tribunal

Fonte: Elaboração própria.

A população de interesse é formada por 27 Tribunais de Contas Estaduais no Brasil. O banco de dados foi elaborado a partir da compilação de dados secundários de duas diferentes fontes: (1) Melo, Pereira e Figueiredo (2009) e (2) Ferraz e Finan (2011). Tecnicamente, o desenho de pesquisa combina estatística descritiva e multivariada. Em particular, utilizamos análise de componentes principais para estimar um indicador de capacidade institucional a partir do percentual do orçamento, do nível de transparência orçamentária e da antiguidade de cada Tribunal. Por fim, empregamos um modelo linear de mínimos quadrados ordinários para estimar o efeito da capacidade institucional sobre a incidência de atividades corruptas. O indicador de corrupção inclui irregularidades no quesito superfaturamento (os preços pagos estão acima do valor de mercado) e licitação (direcionamento e ausência de concorrência). Computacionalmente, os dados foram tabulados a partir do *software Microsoft Excel* e analisados com auxílio do *Statistical Package for Social Science (SPSS)*, versão 19 e do *Stata/SE*, versão 12.

## Resultados

Essa seção sumariza os principais resultados empíricos dessa pesquisa. Inicialmente, apresenta-se a estatística descritiva de três variáveis institucionais: (1) percentual do orçamento estadual consumido pelo Tribunal; (2) nível de transparência e (3) antiguidade do Tribunal. Depois disso, utiliza-se a técnica de análise de componentes principais para estimar um indicador de capacidade institucional. Por fim, analisa-se a relação entre a capacidade institucional e

<sup>16</sup> Os dados de Melo, Pereira e Figueiredo (2009) podem ser acessados a partir do endereço eletrônico disponível nas referências deste artigo.

<sup>17</sup> Os dados originais de Ferraz e Finan (2010) estão publicamente disponíveis no endereço eletrônico disponível nas referências deste artigo.

<sup>18</sup> Para maiores informações sobre a transparência dos gastos públicos no Brasil ver (PORTAL, s/d).

corrupção. A tabela abaixo sumariza a estatística descritiva de três variáveis institucionais.

**Tabela 2** – Estatística descritiva (variáveis institucionais)

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão <sup>19</sup>	Coefficiente de variação <sup>20</sup>
Orçamento	0,28	2,55	1,18	0,58	0,49
Transparência	2,98	9,29	5,74	1,65	0,29
Antiguidade	23	123	59,70	24,03	0,40

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito ao percentual do orçamento estadual consumido pelo Tribunal, a média é de 1,18% com um desvio padrão de 0,58 e coeficiente de variação de 0,49. Comparativamente, o Tribunal do Mato Grosso do Sul consome 2,55% do orçamento estadual, enquanto o Tribunal do Ceará consome 0,28%.

Em relação à transparência, a média é de 5,74 com um desvio padrão de 1,65 e coeficiente de variação de 0,29. O Tribunal de São Paulo demonstrou o maior nível de transparência (9,29), já o TCE do Mato Grosso do Sul é o menos transparente com um escore de 2,98. Interessante notar que esse Tribunal é o mais caro e o que menos disponibiliza informações a respeito de suas atividades, sugerindo a existência de uma correlação negativa entre essas variáveis.

Finalmente, a média de antiguidade dos Tribunais é de 59,70 anos, com um desvio padrão de 24,03 e coeficiente de variação de 0,40. O Tribunal mais antigo é o do Piauí<sup>21</sup>, fundado em 1891. Por outro lado, o Amapá apresenta o Tribunal de Contas mais recentemente instituído, com 23 anos de existência, sua fundação ocorreu em 1991.

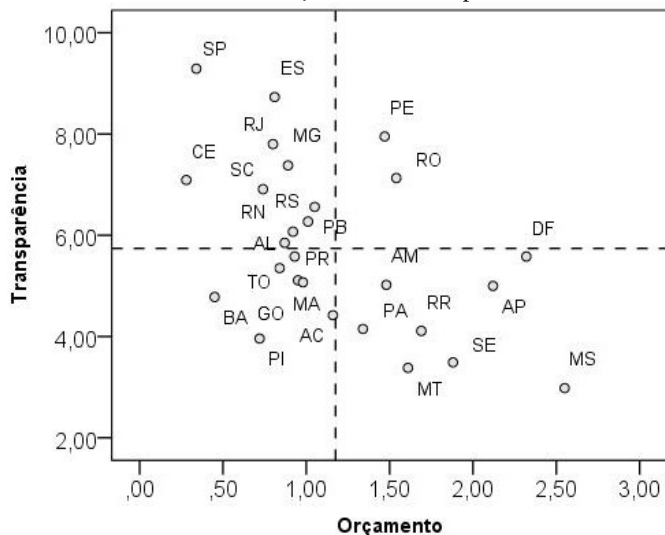
Os gráficos abaixo ilustram o padrão de correlação entre orçamento, transparência e antiguidade por Tribunal.

<sup>19</sup> O desvio padrão é uma medida de dispersão dos valores em torno da média. Quanto maior o seu valor, maior é o grau de heterogeneidade dos casos vis-à-vis o valor da média. Quanto menor, mais homogênea é a distribuição dos casos em torno do termo médio.

<sup>20</sup> O coeficiente de variação é uma medida de dispersão para comparar médias de distribuições diferentes. Isso porque o desvio padrão é relativo à média e como em duas distribuições as médias podem ser diferentes, o desvio dessas duas distribuições pode não ser diretamente comparável. Uma solução é utilizar o coeficiente de variação: basta dividir o valor do desvio-padrão pela média.

<sup>21</sup> Ver Tribunal (s/d).

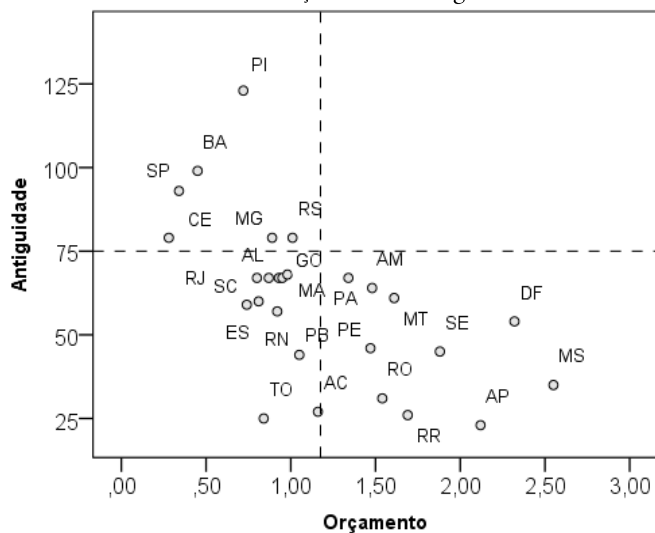
Gráfico 2 – Orçamento e transparência



$r = -0,518$ ;  $p\text{-valor} < 0,05$ ;  $n = 27$

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 3 – Orçamento e antiguidade



$r = -0,613$ ;  $p\text{-valor} < 0,01$ ;  $n = 27$

Fonte: Elaboração própria.

As linhas pontilhadas representam as médias de cada variável. Observa-se uma correlação moderada negativa ( $r = -0,518$ ) e estatisticamente significativa ( $p\text{-valor} < 0,05$ ) entre o orçamento e o nível de transparência dos Tribunais de Contas.



Ou seja, em média, quanto maior o percentual do orçamento de um determinado Tribunal, menor é o grau de transparência das informações orçamentárias.

Similarmente, existe uma correlação moderada negativa ( $r = -0,613$ ) e estatisticamente significativa ( $p\text{-valor} < 0,01$ ) entre o orçamento e a antiguidade dos Tribunais de Contas. Em outras palavras, quanto maior a antiguidade de um determinado Tribunal, em média, menor é o percentual do orçamento estadual despendido para custear as suas atividades.

O próximo procedimento analítico é estimar o indicador de capacidade institucional a partir das referidas variáveis. A tabela abaixo sumariza as estatísticas de interesse do modelo de análise de componentes principais.

**Tabela 3** – Comunalidades<sup>22</sup> e estatísticas de ajuste

Variável	Comunalidades
Orçamento	0,845
Transparência	0,465
Antiguidade	0,583

KMO = 0,487; qui-quadrado = 20,02;  $p\text{-valor} < 0,000$

Variância acumulada = 63,10%

Fonte: Elaboração própria.

O teste Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) de adequação da amostra foi de 0,487. Já o teste de esfericidade de Bartlett apresentou um qui-quadrado de 20,20 ( $p\text{-valor} < 0,000$ ), sugerindo que os dados são adequados. Comparativamente, a variável que mais contribui para a criação do indicador de capacidade institucional é o orçamento do Tribunal (0,845). O indicador de capacidade institucional formado a partir dessas três variáveis carregou 63,10% de toda variância. A tabela abaixo ilustra a estatística descritiva dessa variável.

**Tabela 4** – Estatística descritiva (capacidade institucional)

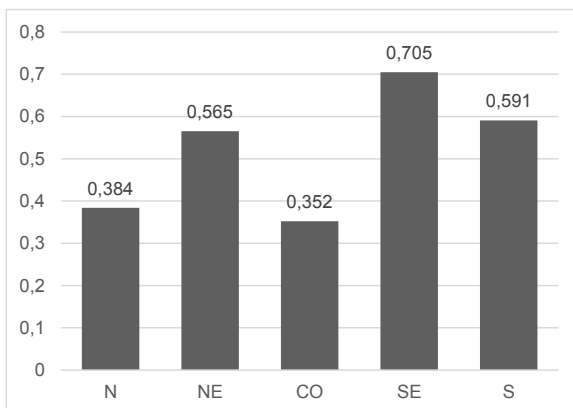
Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Capacidade institucional	0,161	0,839	0,511	0,161

Fonte: Elaboração própria.

<sup>22</sup> As comunalidades representam a proporção da variância para cada variável incluída na análise que é explicada pelos componentes extraídos.

A capacidade institucional dos Tribunais de Contas Estaduais tem a seguinte distribuição: média de 0,511 e desvio padrão de 0,161. O gráfico abaixo ilustra a distribuição dessa variável por região.

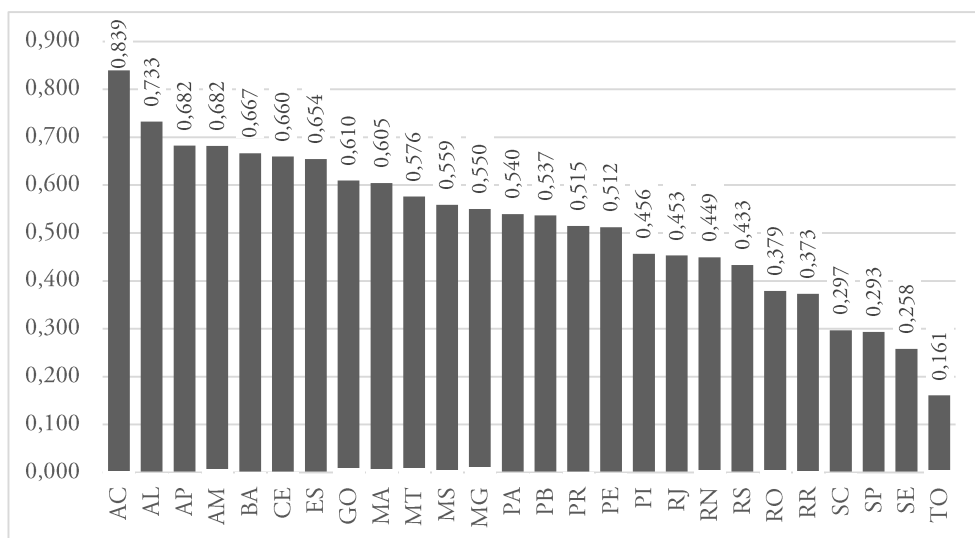
**Gráfico 4 – Capacidade institucional por região**



Fonte: Elaboração própria.

Comparativamente, a região Sudeste apresenta a maior média de capacidade institucional (0,705). Por outro lado, os Tribunais localizados no Centro-Oeste apresentam, em média, os menores indicadores de desempenho institucional (0,352). O gráfico abaixo ilustra a distribuição dessa variável por unidade da Federação.

**Gráfico 5 – Capacidade institucional por unidade da Federação**

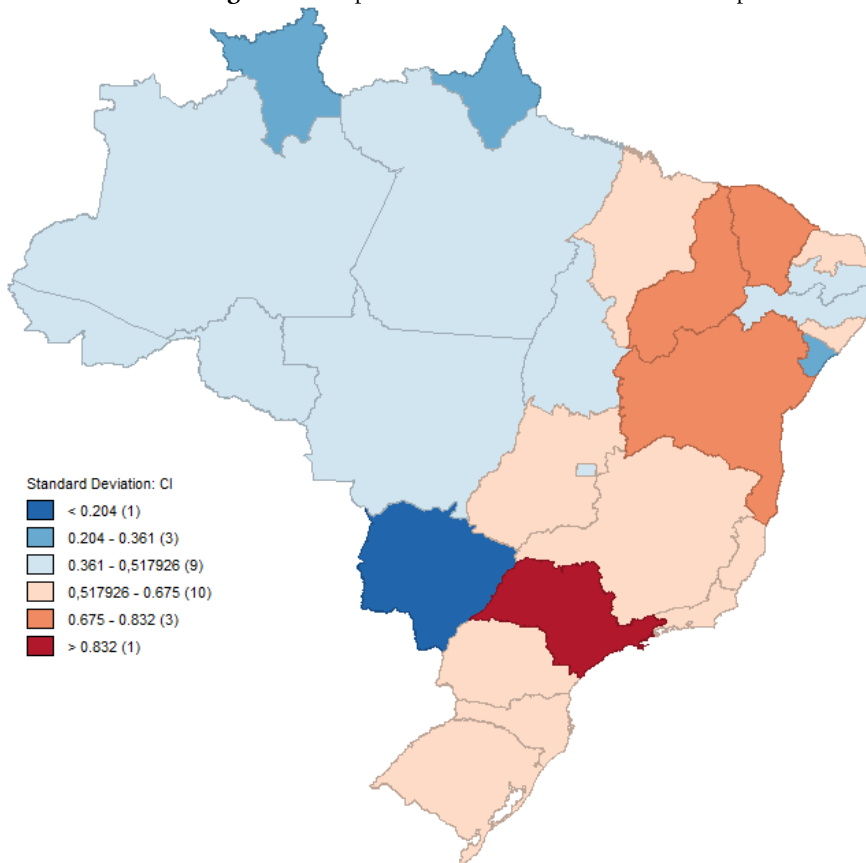


Fonte: Elaboração própria.

A linha pontilhada representa a média da distribuição (0,511). Comparativamente, os Tribunais de Contas de São Paulo (0,839), Ceará (0,733), Bahia (0,682) e Piauí (0,682) apresentam os maiores indicadores de capacidade institucional. No outro oposto, os Tribunais de Sergipe (0,297), Roraima (0,293), Amapá (0,258) e, principalmente, Mato Grosso do Sul (0,161) demonstram as piores performances institucionais.

Para melhor visualizar a variação da capacidade institucional, o mapa abaixo ilustra a distribuição espacial dessa variável por unidade da federação.

**Figura 3 – Capacidade institucional dos Tribunais por UF**



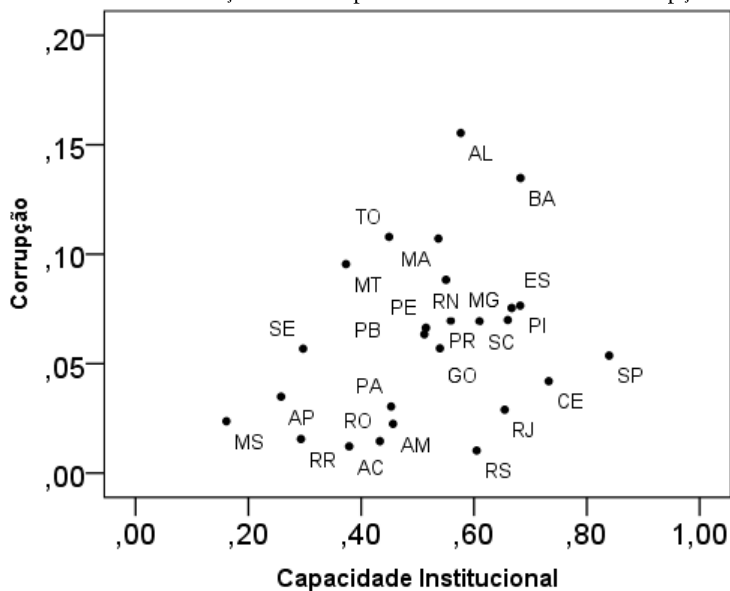
Fonte: Elaboração própria.

Em cartografia, convencionalmente cores fortes indicam maior presença de um determinado atributo enquanto cores claras sugerem frequência reduzida. No mapa acima, quanto mais vermelho, maior é a capacidade do tribunal. Por outro lado, quanto mais azul menor é a capacidade institucional do Tribunal estadual para

desempenhar suas funções. Ainda que São Paulo e Mato Grosso do Sul tenham uma fronteira em comum, a análise espacial sugere uma dependência espacial da capacidade institucional (Moran's  $I = 0,193$ ;  $p$ -valor = 0,05 após 199 permutações). Em termos menos técnicos, esses resultados indicam que Tribunais de Contas próximos no espaço tendem a apresentar níveis semelhantes de capacidade institucional.

Por fim, deve-se analisar a relação entre a capacidade institucional dos Tribunais e a incidência de corrupção. O gráfico abaixo ilustra o padrão de correlação entre essas variáveis.

Gráfico 6 – Correlação entre Capacidade Institucional e Corrupção



Fonte: Elaboração própria.

Observa-se uma correlação positiva ( $r = 0,322$ ;  $n = 26$ ;  $p$ -valor = 0,108). Ou seja, em média, quanto maior a capacidade institucional do Tribunal, maior é o nível de corrupção detectada em auditorias de fiscalização. A tabela abaixo sumariza as estimativas do modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários, tendo a incidência da corrupção como variável dependente, a capacidade institucional como variável independente e o valor do produto interno bruto per capita como variável de controle.

Tabela 5 – Coeficientes do modelo

VD: corrupção	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados		
	B	Erro padrão	Beta	t	p-valor
Constante	0,010	0,024		0,432	0,670
Capacidade institucional	0,098	0,044	0,410	2,247	0,035
PIB_per_capita	-0,016	0,007	-0,414	-2,265	0,033

$r = 0,517$ ;  $r^2 = 0,267$ ;  $\text{adj } r^2 = 0,204$ ;  $F = 4,194$  (p-valor = 0,028)

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se um coeficiente de determinação ( $r^2$ ) de 0,267, ou seja, o modelo explica aproximadamente 27% da variação do nível de corrupção. Em particular, o aumento de uma unidade na capacidade institucional eleva, em média, em 0,098 o grau de atividades corruptas detectadas pelo Tribunal, controlando pelo PIB per capita do estado. Em termos menos técnicos, esses resultados sugerem que Tribunais de Contas com maior capacidade institucional detectam mais irregularidades, logo, são mais efetivos no combate à corrupção.

## Conclusão

O principal objetivo desse artigo foi analisar a relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas Estaduais no Brasil e corrupção. Metodologicamente, o desenho de pesquisa combinou estatística descritiva e multivariada para analisar um banco de dados original elaborado a partir de Melo, Pereira e Figueiredo (2009) e Ferraz e Finan (2011). Em particular, utilizamos um modelo de análise de componentes principais para estimar um indicador de capacidade institucional a partir do percentual do orçamento, do grau de transparência e da antiguidade de cada Tribunal. Por fim, adotamos um modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários para estimar o efeito da capacidade institucional sobre a incidência da corrupção.

Os principais resultados sugerem que: (1) comparativamente, São Paulo apresenta o Tribunal com maior capacidade institucional enquanto o Mato Grosso do Sul apresenta o pior desempenho; (2) em média, quanto maior o orçamento do Tribunal, menor é o nível de transparência; e (3) quanto maior a capacidade institucional do Tribunal, maior é a probabilidade de detectar atividades corruptas durante os processos de auditoria.

A corrupção gera uma série de externalidades negativas para a sociedade. Ela reduz a eficiência alocativa dos recursos públicos e compromete a efetividade das políticas governamentais. As instituições de controle externo tem um papel fundamental no combate à corrupção. Para tanto, é importante maximizar o

desempenho institucional dessas instituições para que elas possam agir mais efetivamente. Em termos substantivos, esse trabalho espera contribuir para aprimorar o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil.

---

■ Enivaldo Carvalho da Rocha é Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutor em Engenharia de Produção e Mestre em Estatística. E-mail: enivaldocrocha@gmail.com.

■ Dalson Brito Figueiredo Filho é Professor do Departamento de Ciência Política da UFPE. Doutor e Mestre em Ciência Política. E-mail: dalsonbritto@yahoo.com.br.

■ José Alexandre da Silva Júnior é Professor do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Doutor e Mestre em Ciência Política. E-mail: jasjunior2007@ahoo.com.br.

■ Ranulfo Paranhos é Professor do Instituto de Ciências Sociais da UFAL. Doutor e Mestre em Ciência Política. E-mail: ranulfoparanhos@me.com.

■ Pawan Kumar é Doutor em Ciência Política. E-mail: pawankumardelhi@gmail.com.

■ Erinaldo Ferreira do Carmo é Professor da UFPE. Doutor e Mestre em Ciência Política. E-mail: erinaldocarmo@gmail.com.

---

## Referências

- BABBIE, Earl. *Métodos de Pesquisas em Survey*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Supreme audit institutions: supremely superfluous? A cross country assessment. *ICER Working Paper*, v. 3, p. 1-30, mar. 2007.
- BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011*. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 20 de jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2006*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2014.

- \_\_\_\_\_. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2014.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1998.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1946). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1946.
- \_\_\_\_\_. Código Penal. Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1934.
- \_\_\_\_\_. *Constituições Brasileiras: 1824*. v. 1. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- CONVERSE, Jean M.; PRESSER, Stanley. *Survey Questions: Handcrafting the Standardized Questionnaire*. Thousand Oaks, EUA: Sage Publications, 1986.
- CULAU, Ariosto A.; FORTIS, Martin Francisco A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, nov. 2006.
- DYE, Kenneth M.; STAPENHURST, Rick. *Pillars of integrity: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption*. Washington: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.
- ELIAS ROSA, Márcio Fernando. *Direito Administrativo*. Parte II. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*, Pittsburgh, EUA, v. 101, n. 4, p.1274-1311, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.101.4.1274>>. Acesso em: 10 jun. 2014.
- GEHLBACH, Scott. What Can Firm and Household Surveys Tell Us About Expert Assessments of Corruption? In: *APSA – American Political Science Association*, 1., Toronto, Canadá, 2009. Disponível em: <<http://indicatorinfo.pbworks.com/f/MEMO+merge.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2014.
- KENNEY, Charles D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. (Oxford Studies in Democratization). p. 55-76.
- KING, Gary. Replication, Replication. *Political Science and Politics*, Cambridge, UK, n. 28, p. 443-499, set. 1995.
- LEEUEWEN, Sylvia V. Auditing international environmental agreements: the role of supreme audit institutions. *The Environmentalist*, v. 24, p. 93-99, 2004.
- MAINWARING, Scott. Party objectives in contexts of authoritarianism or fragile democracy: a dual game. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. R. (Eds.). *Christian democracy in Latin America: electoral competition and regime conflicts*. Stanford: Stanford University Press, 2003. p. 03-29.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- MELO, M. A. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 11-30, fev. 2007.
- MELO, Marcus; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, p. 1217-1244, 2009. Disponível em: <[http://cepesp.fgv.br/sites/cepesp.fgv.br/files/Melo%20Pereira%20Figueiredo%20CPS%202009\\_0.pdf](http://cepesp.fgv.br/sites/cepesp.fgv.br/files/Melo%20Pereira%20Figueiredo%20CPS%202009_0.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2014.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew S. The accountability deficit in Latin America. In:

- MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. (Oxford Studies in Democratization). p. 79-131.
- MORIN, Danielle. Welcome to the court. *European Group of Public Administration*, Madrid, p. 1-26, set. 2007.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Lei de Responsabilidade Fiscal como Instrumento de Controle dos Gastos Públicos. *Fundação Konrad Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 121-138, 2002.
- NASCIMENTO, Edson R.; DEBUS, Ivo. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2002.
- O'DONNELL, Guillermo. Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: a partial conclusion. In: MENDES, Juan; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sergio (Eds.). *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christoph (Comp.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 34-54.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional descomplicado*. 9ª ed. São Paulo: Método, 2010.
- PORTAL da Transparência. s/d. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 18 jun. 2014.
- PRADO, Antônio Orlando de Almeida. *Código de Hamurabi, Leis da XII Tábuas*: Manual dos Inquisidores, Lei de Talião. São Paulo: Paulistanajur, 2004.
- SANTISO, Carlos. Improving fiscal governance and curbing corruption: how relevant are autonomous audit agencies? *International Public Management Review*, v. 7, n. 2, p. 97-108, 2006.
- SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Eds.). *The self-restraining state*. Power and accountability in new democracies. Boulder, EUA/London, UK: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.
- SCHELKER, Mark. *Making Auditors Effective: Theory, Evidence, Perspectives*. Baden-Baden, Alemanha: NOMOS, 2008.
- SPECK, Bruno W. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, Rita de Cassia (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1ª Ed. São Paulo: CEPC/Unesp, 2012. p. 49-97.
- SPECK, Bruno W. Tribunais de Contas. *Revista Gestão e Controle*, v. 1, p. 211-219, 2013.
- SUZART, Janilson Antonio da Silva. Ser ou não ser independente? Um estudo exploratório sobre a independência das instituições superiores de auditoria e o nível de transparência fiscal dos países. *Revista Universo Contábil*, Blumenau, v. 8, n. 3, p. 24-39, jul.-set. 2012.
- TRIBUNAL de Contas do Estado do Piauí. s/d. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/site/>>. Acesso em: 07 jul. 2014.
- YOU, Jong-Sung; KHAGRAM, Sanjeev. A Comparative Study of Inequality and Corruption. *American Sociological Review*, v. 70, n. 1, p. 136-157, fev. 2005. Disponível em: <[http://xavier-fim.net/teaching/sa/material/you\\_ASR.pdf](http://xavier-fim.net/teaching/sa/material/you_ASR.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2014.

*Texto recebido em 03 de agosto de 2014.  
Aprovado em 15 de outubro de 2014.*