

Fatores chave de sucesso da produção dos Tribunais de Contas

Autor: Bruno Lobato Cardoso

Orientador: Rafael Silveira e Silva

Coletânea de Pós-Graduação
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira
Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Fatores chave de sucesso da produção dos Tribunais de Contas

Bruno Lobato Cardoso

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador(a):

Prof. Rafael Silveira e Silva

Banca examinadora:

Mestra Renata Miranda Passos
Camargo

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CARDOSO, Bruno. **Fatores chave de sucesso da eficácia dos Tribunais de Contas**. 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 41 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Bruno Lobato Cardoso

TÍTULO: Fatores chave de sucesso da eficácia dos Tribunais de Contas

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Bruno Lobato Cardoso

bruno.cardoso@tce.pa.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Cardoso, Bruno

Fatores chave de sucesso da eficácia dos Tribunais de Conta/
Bruno Lobato Cardoso. – Brasília: ISC/TCU, 2022.
41 fl. (Monografia de Especialização)

1. Controle de Políticas Públicas. 2. Desempenho dos Tribunais de Contas. I. Fatores chave de sucesso da eficácia dos Tribunais de Contas.

CDU 02
CDD 020

Fatores chave de sucesso da produção dos Tribunais de Contas

Bruno Lobato Cardoso

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Controle de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 23 de março de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Rafael Silveira e Silva
Orientador
Consultor Legislativo do Senado Federal

Mestra Renata Miranda Passos Camargo
Avaliadora
Tribunal de Contas da União

Agradecimentos

Ao Instituto Rui Barbosa e Instituto Serzedello Corrêa por disponibilizarem vagas neste curso para servidores dos Tribunais de Contas Estaduais.

Ao conselheiro do Tribunal de Contas do Estado Pará, a sua Excelência o Senhor Conselheiro Odilon Inácio Teixeira, que, no exercício da presidência do TCE/PA, autorizou a minha participação neste curso de especialização.

Aos meus superiores hierárquicos que endossaram o meu pedido para participar deste curso, a Gerente de Fiscalização, Sra. Cleyce das Graças Cunha de Souza, ao Controlador, Sr. Raphael Borges Reis e Silva, e a Secretária de Controle de Externo, Sra. Ana Paula Cruz Maciel.

Ao conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, a sua Excelência o Senhor Conselheiro Felipe Galvão Puccioni, pelo fornecimento dos dados primários de sua pesquisa: “Uma análise empírica dos tribunais de contas brasileiros: capacidades e desempenho”.

Ao professor Rafael Silveira e Silva, orientador deste trabalho, por suas relevantes considerações e paciência com o cumprimento dos prazos.

Ao meu filho e estagiário, Gabriel, que me ajudou na coleta e tratamento dos dados.

A Deus, por me abençoar e guiar o meu caminho.

Resumo

Este trabalho objetivou identificar e testar fatores-chave de sucesso da produção dos Tribunais de Contas (TCs) brasileiros por meio das dimensões de desempenho do BSC para o setor público tendo como o panorama de fundo as relações e conflitos de agência. Optou-se por uma pesquisa exploratória, com o emprego de uma análise quantitativa preliminar a partir de dados secundários, com a utilização dos índices de correlação estatística conhecidos. Os resultados mostraram que a variável “remuneração” foi a mais relacionada à produção dos TCs, podendo-se atribuí-la como fator-chave de sucesso da produção dos TCs, por sua vez, as variáveis “transparência” e “efetivos” também mostraram estar relacionadas à produção dos TCs, contudo, em menor intensidade e confiabilidade estatística. As características dos dirigentes máximos dos TCs (conselheiros e ministros), a partir do seu nível de idoneidade e suas relações de parentesco com políticos não demonstraram ter relação estatística com a produção dos TCs, o que aponta certa contradição com os esforços legislativos em selecionar melhor seus dirigentes.

Palavras-chave: Desempenho; Tribunais de Contas.

Abstract

This study aimed to identify and test key success factors in the production of Brazilian Courts of Auditors (TCs) through the BSC performance dimensions for the public sector, having as a background such as agency relationships and conflicts. An exploratory research was chosen, employing a preliminary analytical analysis based on provided secondary data in which correlation statistics were used. The results showed that the variable "remuneration" was the most related to the production of TCs, which can be attributed as a key success factor in the production of TCs, in turn, the variables "transparency" and "permanent employees" were also showed to be related to the production of TCs, however, with lower intensity and statistical reliability. The characteristics of the top leaders of these Courts (counselors and ministers), based on their level of suitability and their parentage with politicians, showed no relationship with the production of TCs, which indicate contradiction with the legislative efforts to better select their leaders.

Keywords: Performance; Court of auditors.

Lista de figuras

Figura 1 – Teses e dissertações sobre os TCs por ano	15
Figura 2 – Assimetria de informação entre o setor público e privado	21
Figura 3 – Relações de Agência.....	22
Figura 4 – Dimensões do BSC adaptadas ao setor público	24
Figura 5 – Relações hipotéticas entre as variáveis.....	29
Figura 6 – Gráfico do teste de normalidade para a variável produção	32
Figura 7 – Gráfico do teste de normalidade para a variável efetivos	32
Figura 8 – Gráfico do teste de normalidade para a variável transparência...33	
Figura 9 – Gráfico do teste de normalidade para a variável inidoneidade33	
Figura 10 – Gráfico do teste de normalidade para a variável parentesco.....33	
Figura 11 – Gráfico do teste de normalidade para a variável remuneração .34	
Figura 12 – Boxplot variável produção	36

Lista de quadros

Quadro 1 – PECs sobre os TCs na Câmara dos deputados em tramitação.	16
Quadro 2 - PECs sobre os TCs no Senado em tramitação	17

Lista de tabelas

Tabela 1 – Intensidade da correlação.....	30
Tabela 2 – Testes de normalidade	31
Tabela 3 – Correlações de Pearson	34
Tabela 4 – Correlações de Kendall.....	36

Lista de abreviaturas e siglas

BSC	Balanced scorecard
CF	Constituição Federal
ISC	Instituto Serzedelo Corrêa
ONG	Organização não governamental
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União

Sumário

1.	Introdução	13
2.	Problema e justificativa	14
3.	Objetivos	19
3.1.	Objetivo geral	19
3.2.	Objetivos específicos.....	19
4.	Teoria da Agência	19
5.	Teoria estratégica do Balanced Scorecard	23
6.	Metodologia	25
6.1.	Construção das variáveis estudadas.....	25
6.1.1.	Dimensão destinatários	25
6.1.2.	Dimensão Pessoas	27
6.1.3.	Dimensão Aparelho Estatal	28
6.2.	Estratégias metodológicas.....	30
7.	Resultados	31
7.1.	Normalidade	31
7.2.	Correlações de Pearson	34
7.3.	Correlações de Kendall	35
8.	Conclusão	37
	Referências bibliográficas	39

1. Introdução

Este trabalho tem como objeto de estudo investigar a produção do sistema de controle externo brasileiro, composto pelo Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas Estaduais e pelos Tribunais de Contas Municipais.

No Brasil o papel de fiscalizar os gastos públicos é delegado ao poder legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, sendo que essa competência foi estabelecida na Constituição Federal (CF) e nas Constituições Estaduais, como por exemplo no art. 71 da CF e no art. 33 da Constituição Estadual do Estado de São Paulo:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União ...” (BRASIL, 1988)

“Artigo 33 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado” (SÃO PAULO, 1989)

O sistema de controle externo está inserido em um ambiente complexo com diversas relações e conflitos de agência, sendo que se considerou neste trabalho que os Tribunais de Contas (TCs) desempenham o papel de agente de ao menos dois principais, o poder legislativo e o povo, na prestação do serviço público de fiscalizar os gastos públicos.

A busca de uma maior produção colaboraria para uma redução da assimetria de informação e conflitos de agência, conseqüentemente, para uma melhor gestão do dinheiro público em direção aos interesses dos principais.

Buscou-se investigar fatores chave de sucesso que tivessem relação com a produção por meio das dimensões de desempenho para o setor público. Para esse propósito, buscou-se amparo na teoria estratégica do *balanced scorecard* (BSC). A produção, como será visto mais adiante, foi representada por uma dimensão designada “aparelho estatal”, tomada como variável explicada da pesquisa, e os fatores explicativos a serem investigados foram encaixados nas dimensões identificadas por “destinatários” e “pessoas”.

A pesquisa realizada foi tipo exploratória, de natureza quantitativa a partir de dados secundários coletados dos estudos “Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2014), “Relatório comparativo de remunerações dos TCs (ANTC, 2018), “Transparência e Qualidade de dados de

contratos nos Tribunais de Contas” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021) e “Uma análise empírica dos tribunais de contas brasileiros: capacidades e desempenho” (PUCCIONI, 2021).

2. Problema e justificativa

A avaliação do desempenho dos Tribunais de Contas tem sido tema relevante em discussões no mundo acadêmico e legislativo, uma que vez a arrecadação de impostos se aproxima do limite aceitável pelo povo, somado ao novo Regime Fiscal que limitou o aumento dos gastos públicos à correção inflacionário até 2036 (BRASIL, 2016), urge a necessidade de aplicar os recursos públicos de maneira mais eficiente.

Nesse contexto, a função dos TCs ganha evidência, pois, além da gestão eficiente dos seus próprios recursos públicos, cabe ao sistema de controle externo promover, inclusive coercitivamente, que a aplicação dos recursos públicos seja eficiente em toda a parte e por qualquer pessoa, conforme competência constitucional abaixo, a qual possui correspondências nas constituições estaduais:

“Art. 70 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.

Parágrafo único. Prestará contas **qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos** ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.” (BRASIL, 1988) **(grifos nossos)**

O Instituto Rui Barbosa¹, em 2020, realizou um levantamento dos trabalhos acadêmicos que tiveram como objeto de estudo os TCs em 119 instituições acadêmicas, sendo que o resultado foi a criação de um banco de teses e dissertações

¹ O Instituto Rui Barbosa é uma associação civil criada pelos Tribunais de Contas do Brasil em 1973 com o objetivo de auxiliar os Tribunais no desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas.

com 196 trabalhos (IRB, 2020), o que demonstra a relevância que o objeto de estudo tem alcançado no mundo acadêmico, conforme demonstrado na figura a seguir.

Figura 1 – Teses e dissertações sobre os TCs por ano



Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Também no mundo legislativo, verificam-se diversos questionamentos sobre o desempenho e sobre a atuação dos TCs, sendo que existem variadas propostas de emendas constitucionais em tramitação que buscam reformar essas instituições em busca do seu melhor desempenho, em grande parte voltadas para mudanças na forma de seleção dos seus conselheiros e ministros (dirigentes máximos).

Dentre as propostas cita-se a criação de dedicação exclusiva para servidores que atuarem na fiscalização, alteração na exigência quanto a idade mínima dos conselheiros e ministros, mudanças nos critérios para indicação dos conselheiros e ministros, o estabelecimento dos órgãos de controle como órgãos permanentes, mudanças a fim de dotar esses órgãos de maior independência, criação de mandato temporário para conselheiros e ministros, criação do conselho nacional de contas, provimento por meio de concurso público para os cargos de conselheiros e ministros, dentre outros.

A título de exemplo, foram identificadas 24 propostas de emendas constitucionais em tramitação na Câmara dos Deputados e 6 no Senado Federal. Nos quadros 1 e 2 estão discriminadas:

Quadro 1 – PECs sobre os TCs na Câmara dos deputados em tramitação

PEC	Assunto
PEC 32/2020	Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. (dedicação exclusiva de servidores da fiscalização)
PEC 180/2019	Estabelece idade mínima e máxima para conselheiros de Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como de Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios.
PEC 170/2019	Estabelece idade mínima e máxima para conselheiros de Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como de Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios.
PEC 346/2017	Altera os Artigos 31, 71 e 73 da Constituição Federal. Trata da competência dos Tribunais de Contas e do critério para escolha de Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU).
PEC 302/2017	Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública.
PEC 276/2016	Dá nova redação aos arts. 101, 104, 111-A, 123 e 73 da Constituição Federal, para estabelecer prazo de mandato para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União.
PEC 254/2016	Acrescenta art. 27-A, altera o § 3º do art. 32 e acrescenta § 2º ao art. 75, todos da Constituição Federal, para fixar limite máximo para as despesas das Assembleias Legislativas dos Estados, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito ...
PEC 247/2016	Extingue o foro especial por prerrogativa de função, nas infrações penais comuns, para o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Senadores, os Deputados, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, os chefes de missão diplomática de caráter permanente, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, os ..
PEC 180/2015	Altera a redação dos artigos 73, 94, 101, 103-B, 104, 107, 111-A, 119, 120, 123, 128, 130-A e 131 da Constituição Federal e acresce o art. 99 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para conferir independência ao Tribunal de Contas da União, ao Poder Judiciário e às Funções Essenciais à Justiça. ...
PEC 113/2015	Dispõe sobre a idade máxima para ingresso nos tribunais e sobre a idade para aposentadoria compulsória dos membros da magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas dos Estados.
PEC 408/2014	Altera a Constituição Federal para estabelecer o impedimento para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União de pessoa condenada por improbidade administrativa ou crime de responsabilidade, esteja respondendo a ações ou inquéritos penais, e para determinar que 80% desses cargos sejam escolhidos por competência ...
PEC 339/2013	Altera a forma de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, passando a exigir prévia aprovação em concurso público de provas e títulos como condição para o provimento.
PEC 256/2013	Fixa em dez anos o mandato dos membros dos Tribunais de Contas.

PEC	Assunto
PEC 235/2012	Modifica o § 1º, do art. 73, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alterando a forma de nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas da União e dos Estados, e revogando disposições em contrário.
PEC 143/2012	Altera dispositivos da Constituição Federal, dispondo sobre a forma de escolha e a fixação de mandato de sete anos para Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Contas da União e dos Estados.
PEC 316/2008	Dá novas redações aos incisos I e II do § 2º do art. 73 da Constituição Federal. Retira do Executivo Federal a faculdade de escolher alguns membros do Tribunal de Contas da União (TCU), e estabelecendo que cinco desses membros serão escolhidos, pelo Congresso Nacional, dentre os indicados em listas encaminhadas pelos Conselhos de Contabilidade, Economia e Administração e da ...
PEC 146/2007	Dá nova redação ao art. 75 da Constituição Federal e cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.
PEC 75/2007	Modifica os arts. 70, 71, 73 e 75 da Constituição Federal, estabelecendo a reestruturação dos Tribunais de Contas da União e dos Estados e criando a Auditoria de Controle Externo no âmbito desses tribunais.
PEC 28/2007	Acrescenta o art.73-A à Constituição Federal, criando o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, órgão externo de controle das Cortes de Contas.
PEC 531/2006	Condiciona o provimento de cargos de ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas à prévia aprovação em concurso público de provas e títulos.
PEC 222/2003	Dispõe que os Ministros membros do TCU denominar-se-ão "Ministros-Auditores" e serão escolhidos mediante concurso público.
PEC 209/2003	Altera o caput e o parágrafo único do art. 75 da Constituição Federal, para determinar que os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Conselhos de Contas dos Municípios sejam escolhidos por meio de concurso público.
PEC 147/1999	Dá nova redação ao § 7º do art. 14 da Constituição Federal, instituindo inelegibilidade para o cônjuge e os parentes dos membros dos Tribunais e Conselhos de Contas.
PEC 19/1999	Altera os arts. 31, 75 e 105, da Constituição Federal, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para extinguir os Tribunais e Conselhos de Contas Municipais.

Fonte: Adaptado de Câmara dos deputados, 2022².

Quadro 2 - PECs sobre os TCs no Senado em tramitação

PEC	Assunto
PEC 77/2019	Altera a Constituição Federal para prever duração dos mandatos de Ministros do Supremo Tribunal Federal e nova forma de escolha de Ministros de Tribunais Superiores e dos juízes de Tribunais.

² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>, acesso em 03/02/22.

PEC	Assunto
PEC 11/2018	Altera a Constituição Federal para elevar a idade máxima para escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e Tribunal de Contas da União.
PEC 2/2018	Altera os arts. 73 e 84 da Constituição Federal para modificar a forma de composição do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.
PEC 22/2017	Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea "r" do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências.
PEC 2/2017	Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública.
PEC 54/2015	Altera os arts. 73, 101, 104, 107, 111-A, 115, 119, 120, 123 e 125 da Constituição Federal, para elevar a idade mínima requerida para a investidura no Supremo Tribunal Federal, no Tribunal de Contas da União, nos Tribunais Superiores, nos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais Regionais do Trabalho, nos Tribunais Regionais Eleitorais e nos Tribunais de Justiça dos Estados.
PEC 52/2015	Altera os arts. 49, 52, 73, 75, 84, 101 e 104 da Constituição Federal, para estabelecer que os ministros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas da União, bem como os conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, sejam selecionados mediante concurso público de provas e títulos e nomeados para mandatos de cinco anos.
PEC 22/2015	Altera a Constituição Federal para incluir os tribunais de contas na jurisdição do Conselho Nacional de Justiça.

Fonte: Adaptado de Senado Federal, 2022³.

Outro aspecto que merece ser mencionado e que reflete o peso do sistema de controle são os recursos reservados para a sustentação desta atividade.

Os dados orçamentários do sistema de controle externo em 2015 eram de aproximadamente 8,8 bilhões de reais (PUCCIONI, 2021), o que revela o alto volume dos recursos públicos investidos nessa política pública. Considerando a correção monetária medida pelo IPCA, o custo atualizado, em 2022, do sistema de controle externo brasileiro estaria em torno de 13,7 bilhões de reais.

Então, depreende-se do exposto que as questões que envolvem a produção do sistema de controle externo é matéria relevante seja pelos altos valores de recursos

³ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>, acesso em 03/02/22.

públicos consumidos ou pelo poder de promover e influenciar uma melhor aplicação de todo o recurso público.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

Este trabalho objetiva identificar fatores chave de sucesso da produção dos TCs, por meio das dimensões de desempenho do BSC para o setor público e tendo como panorama de fundo as relações e conflitos de agência.

3.2. Objetivos específicos

Os objetivos específicos dessa pesquisa são:

- Avaliar a relação da produção dos TCs com a dimensão estratégica “destinatários”.
- Avaliar a relação da produção dos TCs com a dimensão estratégica “pessoas”

4. Teoria da Agência

O conceito da relação de agência utilizado neste trabalho define-a como um contrato por meio qual o principal contrata o agente para executar em seu nome um serviço que implique algum poder de decisão ao agente (JENSEN e MECKLING, 2008). Nessa situação, considerando que ambos atuem objetivando maximizar a sua utilidade individual, é comum o surgimento de um conflito de interesses denominado conflito de agência no qual o agente nem sempre age de acordo com os interesses do principal (JENSEN e MECKLING, 2008).

Este problema já foi levantado na literatura várias vezes como no clássico de 1776 de Adam Smith “A Riquezas das Nações”:

“Contudo, não se pode esperar que os membros do conselho dessas empresas (de sociedade anônima por ações), por serem os administradores do dinheiro alheio e não do próprio dinheiro, o protejam com a mesma vigilância atenta que os sócios de uma empresa privada costumam dedicar ao próprio dinheiro. Como os capatazes de um homem rico, eles tendem a se envolver em detalhes não necessariamente visando a honra de seus senhores, e muito facilmente concedem a si mesmos permissão para tanto. A negligência e a profusão, portanto, devem sempre prevalecer, em maior ou menor grau, na administração dos negócios de uma empresa como essa”. (SMITH, 1937)

O principal no intuito de reduzir os riscos desse conflito pode aplicar incentivos adequados para influenciar o comportamento do agente, contudo, isto incorre em custos de monitoramento (JENSEN e MECKLING, 2008), como premiações por desempenho, incentivos de remuneração aos administradores, a estruturação de departamentos de controles internos e a contratação de auditorias independentes.

O conflito de agência agrava-se devido a assimetria de informação existente entre o principal e o agente, visto que o agente tem maior acesso às informações sobre a organização e isto lhes permite tomar decisões que os favoreçam em detrimento do interesse individual do principal, o que já foi evidenciado empiricamente (LACRUZ, 2020), como no estudo de Coffee que demonstra a manipulação de resultados financeiros por executivos, prevalecendo-se da assimetria de informação, para aumentar sua remuneração pessoal (COFFEE, 2005).

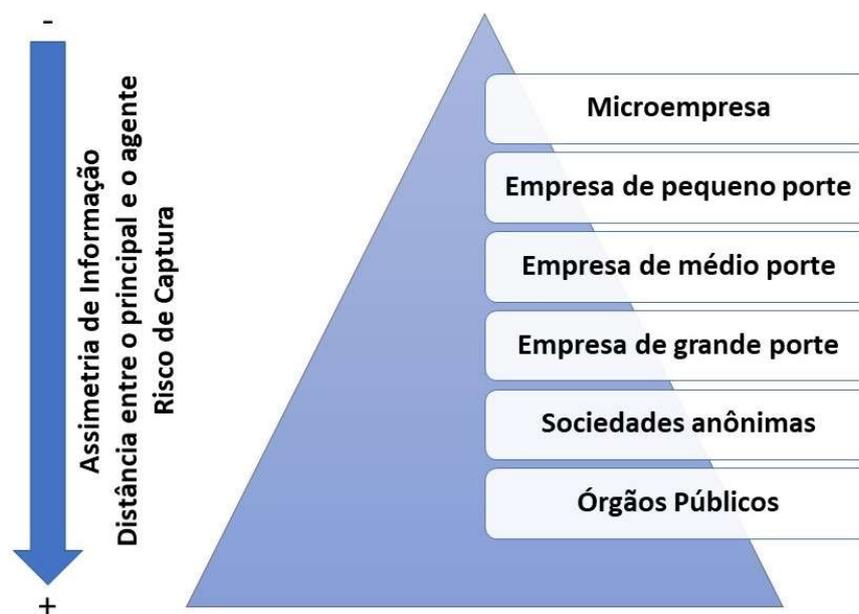
Essa assimetria cria condições para uma ação oportunista do agente, seja pelo registro de informações imprecisas, incompletas, tendenciosas, mesmo que involuntariamente, ou até a ocorrência de fraudes (LACRUZ, 2020).

LAFFONT e TIROLE (1991) demonstraram que o nível da assimetria informacional influencia positivamente na ineficiência do agente e denominaram como captura o fenômeno no qual o agente prioriza o seu próprio interesse em detrimento do principal.

Ressalta-se que o problema de agência é geral, visto que o problema de induzir um agente a se comportar para maximizar o bem-estar do principal faz-se presente em todas as organizações e todos os esforços corporativos (GLAESER, 2003), inclusive e especialmente no setor público, uma vez que a distância entre o principal (povo) e o agente (administração pública) é maior quando comparada ao setor privado, ademais a quantidade e complexidade das informações é altíssima, por

consequente, o nível da assimetria de informação nessa relação é elevado, conforme figura abaixo.

Figura 2 – Assimetria de informação entre o setor público e privado



Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

A distância entre o principal (povo) e o agente (administração pública) é maior no setor público pois as democracias modernas são baseadas na delegação, na qual o papel de fiscalizar os gastos públicos é delegado ao poder legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. No Brasil essa competência foi estabelecida na Constituição Federal (CF) e nas Constituições Estaduais, como por exemplo no art. 70 e 71 da CF e no art. 33 da Constituição Estadual do Estado de São Paulo:

“Art. 70. 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)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União ...” (BRASIL, 1988)

“Artigo 33 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado” (SÃO PAULO, 1989)

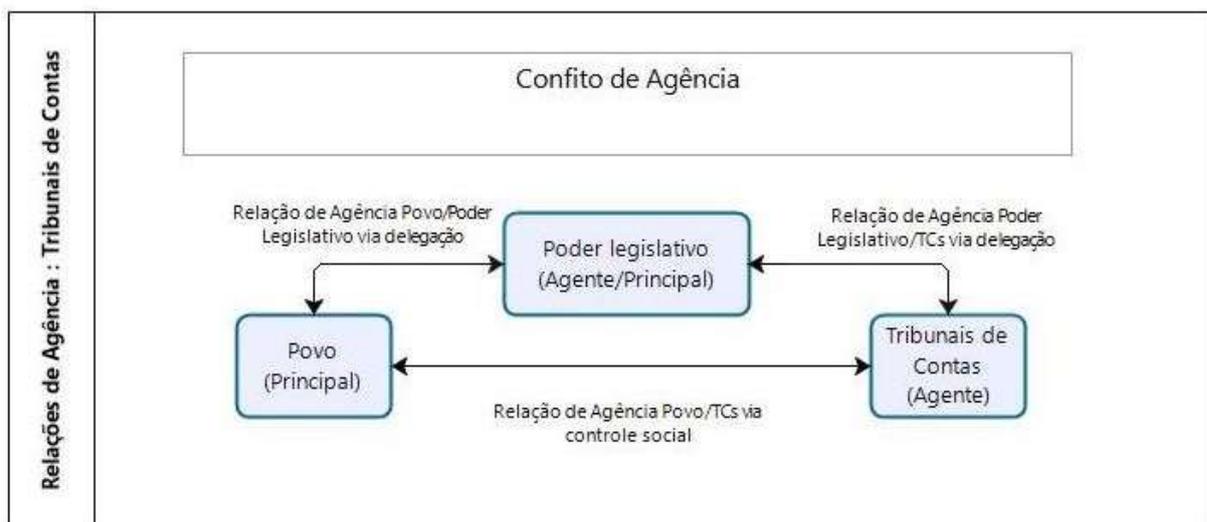
O controle social e a transparência, por sua vez, também criam uma relação de agência diretamente entre o povo e os Tribunais de Contas, uma vez que por meio deste instrumento os TCs devem divulgar de forma transparente seus trabalhos a fim de possibilitar e fomentar o controle social, conforme estabelecido nos princípios das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público 20 - Transparência e Accountability:

“Princípio 7: Publicidade dos resultados das auditorias e das conclusões sobre as atividades gerais do governo

Princípio 8: Comunicação oportuna e ampla dos resultados das atividades de auditoria por intermédio da mídia, de sites e de outros meios” (IRB, 2015)

Este trabalho insere-se no contexto da Teoria da Agência uma vez que pretende levantar informações sobre os fatores chaves de sucesso que influenciam na produção dos Tribunais de Contas, considerados neste como agentes tanto do povo como do poder legislativo (principais). Identificou-se ao menos três relações de agência nestas relações: povo/poder legislativo, poder legislativo/TCs e povo/TCs, conforme ilustrado na figura abaixo.

Figura 3 – Relações de Agência



Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Diante disso, este trabalho pretende colaborar para a redução da assimetria de informação e contribuir para uma melhor gestão do dinheiro público investido nos Tribunais de Contas, já que uma gestão mais eficiente e eficaz reduziria o risco de captura.

5. Teoria estratégica do Balanced Scorecard

O *Balanced Scorecard* (BSC) é uma teoria estratégica utilizada para implantar estratégias empresariais por meio de uma análise abrangente de medidas de desempenho que consideram o desempenho organizacional sob quatro dimensões que devem estar equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento (KAPLAN e NORTON, 1997).

Este modelo aprimorou os paradigmas antigos baseados no modelo contábil tradicional que considerava apenas a satisfação das medidas financeiras para avaliação do desempenho da estratégia organizacional (KAPLAN e NORTON, 1997). Tal aprimoramento se ajusta muito bem à administração pública, uma vez que estas não possuem como objetivo auferir lucros e sim entregar um serviço público de qualidade, por conseguinte as medidas de desempenho financeiro não tem a mesma relevância que no setor privado (FELIX, Rozelito; FELIZ, Patrícia do Prado; TIMÓTEO, Rafael, 2011).

Diante disso, o *Balanced Scorecard* disseminou-se amplamente no setor público, sendo inclusive utilizado como princípio pelo Tribunal de Contas da União para avaliar as contas públicas desde 2004, conforme Acórdão 1952/2007:

“3.1 – Indicadores de Gestão: O Anexo II da DN/TCU no 81/2006 contém três itens (02, 03 e 04 da Seção 1) que tratam de formas diferentes o mesmo tema, qual seja, indicadores de desempenho da gestão. A IN/TCU no 47/2004 já havia avançado consideravelmente ao considerar o controle do desempenho da gestão, como forma de contribuição para o aperfeiçoamento da Administração Pública, como princípio a ser considerado no exame e julgamento das tomadas e prestações de contas dos gestores.” (TCU, 2007)

Em razão das discrepâncias entre os modelos de gestão pública e privada, diversas foram as adaptações que o setor público e a literatura realizaram para adaptar a teoria do BSC à realidade do setor público, sendo que, neste trabalho, optou-se em utilizar o ajuste realizado por Bergue (2005), o qual utilizou cinco dimensões para o BSC no setor público: Usuários (cliente), Contribuintes (financeiro), Estrutura, Processos e Pessoas (figura 4).

Figura 4 – Dimensões do BSC adaptadas ao setor público



Fonte: Adaptado de Bergue, 2005.

Os usuários representam as pessoas que recebem a prestação do serviço público, ou seja, são os clientes que consomem determinado serviço, por exemplo: os alunos de uma escola pública são os usuários que consomem o serviço público de educação ofertado pelo Estado. O contribuinte corresponde as pessoas que financiam o Estado, ou seja, fornecem recursos ao Estado por meio dos impostos, taxas e contribuições. Ambos assumem uma posição preponderante na construção das estratégias de governo, visto que são os destinatários finais da ação governamental (BERGUE, 2005).

A dimensão de pessoas desempenha papel central neste modelo, visto que são elas o elo entre o aparelho estatal (estrutura e processos) e os destinatários dos serviços públicos (usuários e contribuintes) (BERGUE, 2005). Ressalta-se que as pessoas retratadas nesta dimensão correspondem aos servidores que executam o serviço público.

Os processos retratam a ação continuada de execução do serviço público por meio de uma sequência de operações desenvolvidas pelo fator trabalho. A estrutura, por sua vez, equivale aos recursos disponíveis e forma de organização do ente pública. Portanto, a junção dos processos e estrutura é o que denominamos de aparelho estatal, ou seja, a máquina pública utilizada pelos servidores (pessoas) na prestação dos serviços públicos.

Este trabalho insere-se no contexto da teoria estratégica do BSC para o setor público pois as dimensões de desempenho definidas por Bergue (2005) foram utilizadas como variáveis do estudo para levantamento de possíveis fatores chave de sucesso que influenciam na produção dos Tribunais de Contas, sendo que a produção foi representada pelo aparelho estatal, portanto, considerada a variável explicada, por sua vez, as variáveis destinatários e pessoas compuseram as variáveis explicativas. No capítulo “6. Metodologia” a construção das variáveis foi detalhada.

6. Metodologia

Nesta seção foram apresentados os aspectos metodológicos do presente estudo, sendo divididos em duas partes: 6.1 Construção das variáveis estudadas e 6.2 estratégias metodológicas.

6.1. Construção das variáveis estudadas

As variáveis foram construídas por meio da teoria estratégica do BSC para o setor público, a partir das dimensões de desempenho: 6.1.1 Destinatários, 6.1.2 Pessoas e 6.1.3 Aparelho estatal.

6.1.1. Dimensão destinatários

Neste trabalho o objeto de estudo é o serviço público prestado pelos Tribunais de Contas como agentes dos destinatários, o poder legislativo e o povo. O poder legislativo e o povo foram considerados os usuários do serviço e apenas o povo como contribuinte.

Conforme o princípio constitucional da publicidade (art. 37) (BRASIL, 1988) coadunado com a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) e as NBASP (IRB,

2015), a prestação desse serviço público deve ser transparente, diante disso, considerou-se que os usuários desejam que os TCs sejam transparentes.

Então, a “**transparência**” foi escolhida como uma das variáveis que representaram, neste trabalho, a dimensão destinatários. Utilizou-se o estudo “Transparência e Qualidade de dados de contratos nos Tribunais de Contas”, desenvolvido pela organização não governamental (ONG) “Transparência Brasil”, publicado em 2021, referente a dados coletados em 2019 e 2020, como fonte para coleta de dados do indicador de transparência de cada TC (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021).

O estudo buscou avaliar a transparência e qualidade dos dados dos TCs em contratos de alimentação escolar por meio da análise de dados de transparência passiva (fornecidos mediante provocação) e ativa (fornecidos proativamente) e como resultado gerou índices de transparência e qualidade de informações de cada TC, sendo que, neste trabalho, optou-se em utilizar o índice de qualidade de informações dos TCs como fonte de dados para a variável denominada transparência (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021).

Por outro lado, considerou-se que os destinatários desta política pública desejam que esses recursos públicos sejam aplicados com probidade e retidão, por conseguinte, por administradores íntegros e honestos. Ressalta-se que a CF, em seu art. 73, prevê que os conselheiros ou ministros dos TCs (administradores máximos dos TCs) devem ter:

- “I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;
 - II - idoneidade moral e reputação ilibada;
 - III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
 - IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.”
- (BRASIL, 1988)

Diante disso, criou-se a segunda e a terceira variável da dimensão “destinatários” denominada “**inidoneidade e parentesco**”.

A fonte de dados utilizada para essas duas variáveis foi o estudo “Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas”, desenvolvido pela “ONG Transparência Brasil”, publicado em 2014, referente a dados coletados no mesmo ano (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2014).

Esse estudo demonstrou que a cada dez conselheiros, seis são ex-políticos, dois sofrem processos na Justiça ou nos próprios TCs e 1,5 é parente de algum político local (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2014).

Portanto, julgou-se que os destinatários ficariam insatisfeitos caso os administradores dos TCs respondessem a processos ou tivessem sido indicados por práticas de nepotismo.

Diante disso, a variável inidoneidade foi construída somando um ponto para cada caso de processo identificado e a variável parentesco somando um ponto para cada relação de parentesco identificada pelo estudo em comento.

Então, a dimensão destinatários foi composta pelas variáveis transparência, inidoneidade e parentesco, sendo que se considerou que a satisfação dos destinatários com o serviço prestado pelos TCs seria diretamente proporcional à variável transparência, por outro lado, inversamente proporcional às variáveis inidoneidade e parentesco.

6.1.2. Dimensão Pessoas

Como já mencionado, a dimensão de pessoas desempenha papel central neste modelo, visto que retrata os servidores públicos que executam os serviços públicos para os destinatários por meio do aparelho estatal.

A pesquisa de Puccioni (2021) sobre as capacidades de desempenho dos TCs brasileiros demonstrou, conforme levantado por Evans (2004), que o modelo burocrático de Max Weber para a seleção impessoal de profissionais especializados é fator importante para o aumento de produtividade e da independência dos TCs, no caso brasileiro, medido pelo percentual de agentes públicos advindos de concurso público (PUCCIONI, 2021).

Diante disso criou-se a variável **efetivos** como uma das que compuseram a dimensão pessoas, sendo que ela foi medida pelo percentual de servidores efetivos calculado pelo total de servidores do quadro efetivo (concursados) divididos pelo total de funcionários de cada TC. A fonte de dados utilizada foram os dados coletados por Puccioni em seu trabalho “Uma análise empírica dos tribunais de contas brasileiros: capacidades e desempenho” (PUCCIONI, 2021), os quais foram gentilmente cedidos pelo pesquisador, o que demonstra o seu caráter, honradez e altruísmo, dignos de saudações.

O trabalho de Puccioni (2021) levantou uma hipótese não analisada de que a remuneração média dos servidores também pudesse influenciar na performance dos TCs, visto que boa parte dos seus orçamentos são consumidos com gastos de pessoal, além de que, uma maior remuneração estaria relacionada positivamente com um maior nível de satisfação dos servidores e na seleção de melhores talentos.

Diante disso, criou-se uma outra variável para a dimensão pessoas denominada **remuneração**. A fonte de dados utilizada na construção dessa variável foi o relatório comparativo de remunerações dos TCs desenvolvido pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) com base nas remunerações do ano de 2018 (ANTC, 2018).

Então, a dimensão pessoas foi composta pelas variáveis efetivos e remuneração, sendo que se considerou que a satisfação das pessoas que executam os serviços públicos seria diretamente proporcional a essas duas variáveis.

6.1.3. Dimensão Aparelho Estatal

O aparelho estatal representa a junção dos processos e estrutura pública em funcionamento, logo, retrata o consumo dos recursos, por meio do fator trabalho, na produção dos serviços públicos.

Aos TCs compete uma série de atividades tais como a apreciação das contas do chefe do Poder Executivo (inc. I do art. 71 da CF), o julgamento das contas dos responsáveis (inc. II do art. 71 da CF), a apreciação dos atos de pessoal (inc. III do art. 71 da CF) e a realização de fiscalizações de iniciativa própria (inc. IV do art. 71 da CF), sendo a esta última a única iniciada sem que haja uma obrigação legal.

Neste trabalho o objeto de estudo é o serviço público prestado pelos Tribunais de Contas, quanto à fiscalização dos recursos públicos, portanto, a dimensão aparelho estatal foi avaliada pela variável **produção**, a qual foi medida pelo total de auditorias e inspeções realizadas em cada TC (PUCCIONI, 2021), conforme inciso IV do art. 71 da CF:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

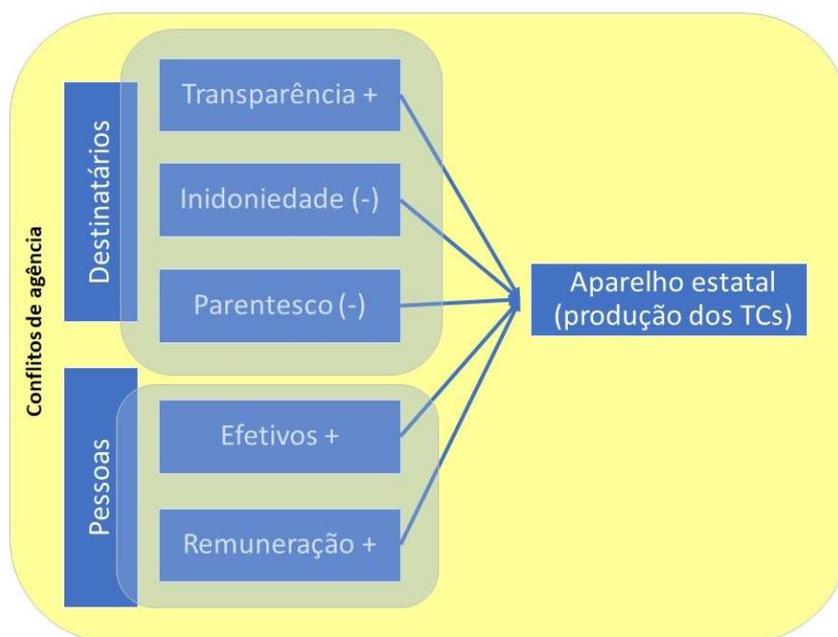
...

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;” (BRASIL, 1988)

Os dados da variável produção foram colhidos da variável fiscalizações do trabalho “Uma análise empírica dos tribunais de contas brasileiros: capacidades e desempenho” e retratam dados do ano de 2015 (PUCCIONI, 2021).

Então, este trabalho objetiva identificar fatores chave de sucesso da produção dos TCs, por meio das dimensões de desempenho do BSC para o setor público e tendo como panorama de fundo as relações e conflitos de agência, de forma a identificar a existência de relação entre as variáveis, conforme ilustrado na imagem a seguir.

Figura 5 – Relações hipotéticas entre as variáveis



Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Diante do exposto, considerou-se que um aumento na satisfação dos destinatários e das pessoas teria relação com um aumento do desempenho da dimensão aparelho estatal, medida pela produção dos TCs.

6.2. Estratégias metodológicas

A pesquisa realizada foi tipo exploratória, de natureza quantitativa a partir de dados secundários coletados dos estudos “Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2014), “Relatório comparativo de remunerações dos TCs (ANTC, 2018), “Transparência e Qualidade de dados de contratos nos Tribunais de Contas” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021) e “Uma análise empírica dos tribunais de contas brasileiros: capacidades e desempenho” (PUCCIONI, 2021).

Utilizou-se a técnica de correlação para avaliar a existência, a direção e a intensidade da relação entre as variáveis estudadas. A literatura indica que a intensidade de uma correlação pode variar de nula a perfeita, conforme demonstrado na tabela 1.

Tabela 1 – Intensidade da correlação

Condição	Coefficiente de Correlação
Correlação nula	$0 < r \leq 0,1 $
Correlação fraca	$ 0,1 < r \leq 0,3 $
Correlação moderada	$ 0,3 < r \leq 0,6 $
Correlação forte	$ 0,6 < r \leq 0,9 $
Correlação muito forte	$ 0,9 < r < 1 $
Correlação perfeita	$r = 1$

Fonte: Adaptado de (PARREIRA, 2018)

Como as variáveis foram colhidas em medidas diferentes, em busca de uma melhor comparabilidade optou-se em padronizá-las em uma escala de 0 a 1, sendo que o maior valor dentro da variável foi representado pelo valor 1 e os demais com a medida da sua proporção. Por exemplo, o maior valor encontrado para a variável remuneração foi de R\$ 18.477,13 (dezoito mil, quatrocentos e setenta e sete reais e treze centavos), logo este dado foi representado pelo nº 1, por sua vez, o menor valor foi de R\$ 6.320,84 (seis mil, trezentos e vinte reais e oitenta e quatro centavos), então esse dado foi 0,342, ou seja, 34,2% do maior valor.

Alerta-se que os dados coletados contêm dados ausentes em algumas variáveis, visto que a maioria foi coletado por meio da Lei de Acesso à Informação e, infelizmente, alguns TCs não forneceram às informações solicitadas.

Todavia, a amostra é representativa, pois contém a grande maioria dos dados de todos os TCs brasileiros, portanto, admite-se a utilização de técnicas inferenciais para generalizar os resultados obtidos na amostra para a população geral de TCs.

7. Resultados

Os dados foram tratados e analisados por meio do software SPSS versão 25 e os resultados foram apresentados nos subcapítulos 7.1 Normalidade, 7.2 Correlações de Pearson e 7.3 Correlações de Kendall.

7.1. Normalidade

A investigação sobre a normalidade dos dados foi realizada por meio do teste estatístico de Kolmogorov-Smirnov, já que o tamanho da amostra estava entre 30 e 100. Os resultados apontaram que as variáveis efetivos, transparência, parentesco e remuneração atenderam os pressupostos de normalidade, contudo, as variáveis eficácia e inidoneidade não teriam comportamento normal.

Tabela 2 – Testes de normalidade

	Kolmogorov-Smirnov ^a		
	Estatística	df	Sig.
PRODUÇÃO_PAD	,274	22	,000
EFETIVOS_PAD	,127	22	,200*
TRANSPARÊNCIA_PAD	,126	22	,200*
INIDONIEDADE_PAD	,302	22	,000
PARENTESCO_PAD	,175	22	,078
REMUNERAÇÃO_PAD	,143	22	,200*

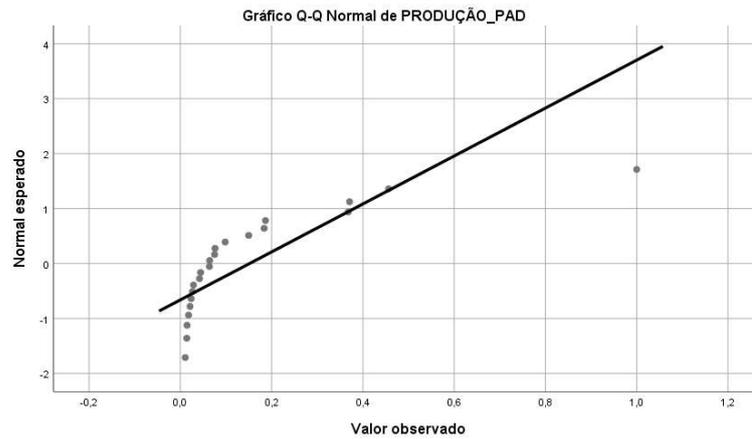
*. Este é um limite inferior da significância verdadeira.

a. Correlação de Significância de Lilliefors

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

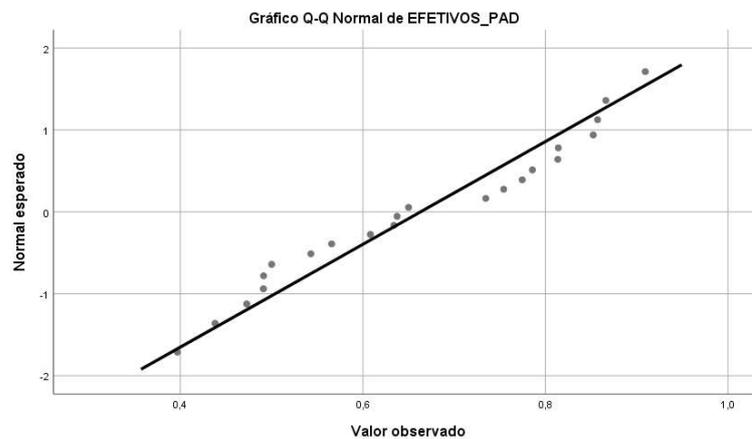
A seguir apresentamos os gráficos dos testes de normalidade das variáveis estudadas, sendo que as análises ratificaram os resultados dos testes de Kolmogorov-Smirnov, embora a análise gráfica da variável inidoneidade tenha apresentado semelhanças a um comportamento normal (figura 9).

Figura 6 – Gráfico do teste de normalidade para a variável produção



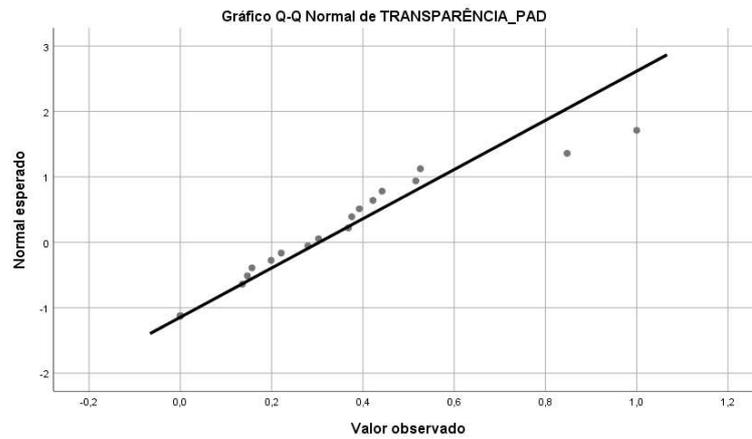
Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Figura 7 – Gráfico do teste de normalidade para a variável efetivos



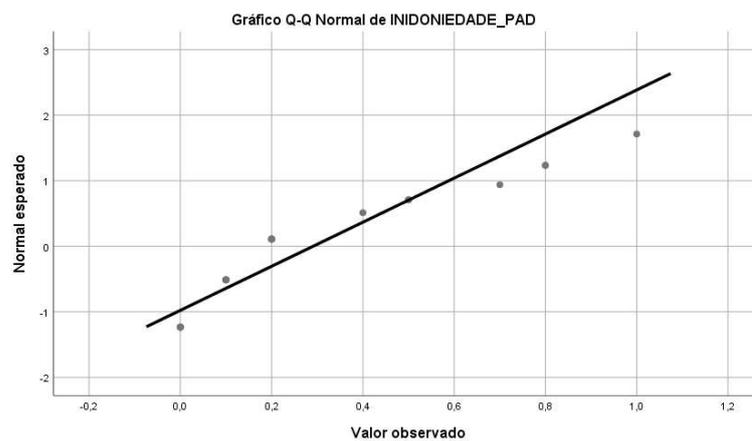
Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Figura 8 – Gráfico do teste de normalidade para a variável transparência



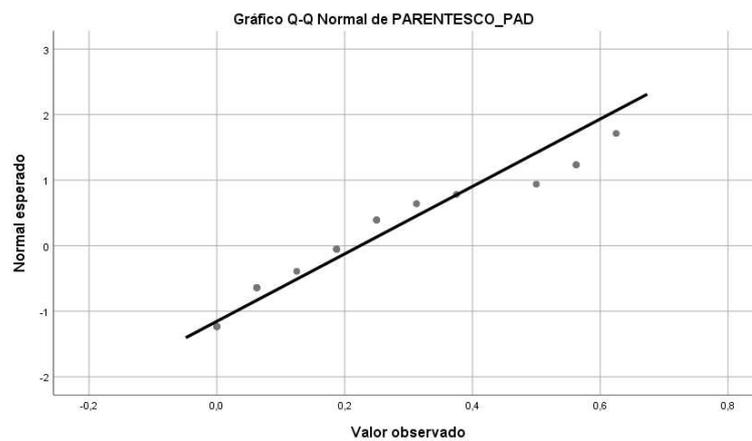
Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Figura 9 – Gráfico do teste de normalidade para a variável inidoneidade



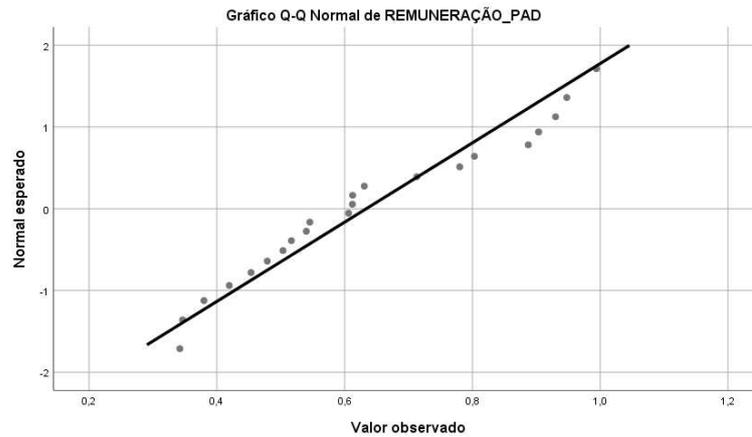
Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Figura 10 – Gráfico do teste de normalidade para a variável parentesco



Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Figura 11 – Gráfico do teste de normalidade para a variável remuneração



Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

7.2. Correlações de Pearson

A tabela 3 demonstra o resultado da análise de correlação entre a variável estudada (produção) com as demais variáveis por meio da técnica estatística de correlação de Pearson.

A base de dados possui um total de 34 casos, o total de TCs existente à época da coleta de dados, contudo, conforme mencionado anteriormente, existem dados omissos, portanto, o “N” representa o número de casos considerados para cada análise.

Tabela 3 – Correlações de Pearson

Correlações de Pearson		PRODUÇÃO_PAD
PRODUÇÃO_PAD	Correlação de Pearson	1
	Sig. (2 extremidades)	
	N	25
EFETIVOS_PAD	Correlação de Pearson	,303
	Sig. (2 extremidades)	,141
	N	25
TRANSPARÊNCIA_PAD	Correlação de Pearson	,486*
	Sig. (2 extremidades)	,014
	N	25

INIDONIEDADE_PAD	Correlação de Pearson	-,088
	Sig. (2 extremidades)	,674
	N	25
PARENTESCO_PAD	Correlação de Pearson	-,048
	Sig. (2 extremidades)	,820
	N	25
REMUNERAÇÃO_PAD	Correlação de Pearson	,437*
	Sig. (2 extremidades)	,042
	N	22

*. A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Percebeu-se que as variáveis inidoneidade (-0,088; $p=0,674$), e parentesco (-0,048; $p=0,82$), não possuem relação linear com a variável estudada (produção), logo, não foram consideradas fatores chave de sucesso da eficácia dos TCs.

As variáveis transparência (0,486; $p=0,014$) e remuneração (0,437; $p=0,042$), tiveram coeficientes de correlação considerados moderados, positivos e com boa significância estatística, admitindo-se um nível de erro de 5%. Portanto, essas variáveis, são diretamente proporcionais a variável estudada e, neste estudo, tiveram a relação mais forte com a produção dos TCs, por isso, foram consideradas fatores chave de sucesso da eficácia dos TCs.

A variável efetivos (0,303; $p=0,141$), por sua vez, atingiu um coeficiente de correlação também moderado, no entanto, próximo do limite inferior da categoria, positivo e com baixa significância estatística, admitindo-se um nível de erro de 15%. Portanto, a variável efetivos é diretamente proporcional a produção dos Tcs, contudo, com baixa significância estatística e com menor intensidade do que as variáveis transparência e remuneração.

Portanto a dimensão pessoas (remuneração e efetivos) mostrou-se ser mais fortemente relacionada com a produção dos TCs do que a dimensão destinatários (transparência, inidoneidade e parentesco).

7.3. Correlações de Kendall

Conforme apresentado, a variável produção apresentou comportamento não paramétrico, o que pode ter ocorrido em razão da presença de outliers em sua distribuição, conforme apresentado no seu gráfico boxplot (figura 12).

N	22
Sig. (2 extremidades)	,018
N	22

*. A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Percebeu-se, neste caso, que as variáveis efetivos (0,153; $p=0,28$), transparência (0,159, $p=0,27$), inidoneidade (0,058, $p=0,70$) e parentesco (0,063; $p=0,67$) não possuem relação linear com a variável estudada, logo, não foram consideradas fatores chave de sucesso da produção dos TCs.

A variável remuneração (0,342, $p=0,026$), por sua vez, apresentou correlação positiva e moderada com forte significância estatística, admitindo-se um nível de erro de 3%. Portanto, segundo a análise de Kendall, a remuneração foi a única variável que influencia diretamente na produção dos TCs, então, foi considerada o único fator chave de sucesso identificado nesse estudo.

8. Conclusão

Conclui-se que, segundo a técnica de correlação de Pearson os principais fatores chave de sucesso da produção dos TCs são o seu nível de transparência e a remuneração de seus servidores, sendo que a composição do quadro técnico com servidores efetivos também está relacionada à produção, embora, em menor intensidade.

Contudo, considerando a técnica de correlação não paramétrica de Kendall, o único fator chave de sucesso da produção dos TCs é a remuneração dos seus servidores.

As características dos dirigentes máximos dos TCs (conselheiros e ministros), a partir do seu nível de idoneidade, medido pelo nº de processos que respondem, e suas relações de parentesco com políticos, o que poderia colocar em prova as suas competências técnicas, demonstraram não ter relação com a produção dos TCs.

Ressalta-se que grande parte da discussão acadêmica e, principalmente, da legislativa sobre o desempenho dos TCs baseia-se na forma de seleção desses

dirigentes, contudo, o estudo demonstra que o caminho mais curto para um melhor desempenho seria outro.

O trabalho demonstrou que os esforços rumo a melhoria da produção dos TCs devem ser concentrados no fomento da transparência de suas atividades e do fortalecimento do seu corpo técnico, mediante a um nivelamento da remuneração que propicie uma melhor retenção de talentos e pela seleção impessoal de servidores efetivos mediante a realização de concurso público.

Todavia, as relações identificadas foram moderadas, o que indica a necessidade de uma investigação maior em busca de outras variáveis que possam influenciar mais fortemente na produção dos TCs.

Referências bibliográficas

ANTC. **Relatório comparativo de remunerações dos TCs brasileiros**. Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil. Brasília. 2018.

BERGUE, S. T. Gestão Estratégica de Pessoas e Balanced Scorecard em Organizações Públicas. **Análise**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, ago / dez 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Promulga a Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 Outubro 1988.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. **Regula 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 Federal**, Brasília, novembro 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.**, Brasília, 15 dezembro 2016.

COFFEE, J. C. A theory of corporate scandals: why the U.S. and Europe differ. **Oxford review of economic policy**, v. 21, n. 2, 2005.

EVANS, P. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Tradução de Christina Bastos. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FELIX, Rozelito; FELIZ, Patrícia do Prado; TIMÓTEO, Rafael. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 62, jan/mar 2011.

GLAESER, E. L. **The governance of not-for-profit organizations**. Chicago: The University of Chicago Press, 2003.

IRB. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público 20: Transparência e Accountability**. Belo Horizonte: [s.n.], 2015.

IRB. **Banco de Teses e Dissertações sobre Tribunais de Contas**. Instituto Rui Barbosa. Brasília. 2020.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. TEORIA DA FÍRMA: COMPORTAMENTO DOS ADMINISTRADORES, CUSTOS DE AGÊNCIA E ESTRUTURA DE PROPRIEDADE. **RAE-CLÁSSICOS**, São Paulo, ABR./JUN. 2008.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecad**. 15ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LACRUZ, A. J. Considerações teóricas sobre governança corporativa no terceiro setor à luz da teoria da agência. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, Jul./Set 2020.

LAFFONT, J.-J.; TIROLE, J. The politics of government decision-making: A theory of regulatory capture. **The quarterly journal of economics**, v. 106, n. 4, 1991.

PARREIRA, G. Coeficiente de Correlação de Pearson. **GP Estatística**, 2018. Disponível em: <<https://gpestatistica.netlify.app/blog/correlacao/>>. Acesso em: 09 Fevereiro 2022.

PUCCIONI, F. Uma análise empírica dos Tribunais de Contas Brasileiros: Capacidade de Desempenho. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2021.

SÃO PAULO. Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989. **Promulga a CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO.**, São Paulo, Outubro 1989.

SMITH, A. **The wealth of nations**. New York: Modern Library, 1937.

TCU. **Acórdão 1952/2007**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2007.

TCU. **Manual de Auditoria Operacional**. Tribunal de Contas da União, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex). Brasília. 2020.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas**. ONG Transparência Brasil. São Paulo. 2014.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Transparência e Qualidade de dados de contratos nos Tribunais de Contas**. ONG Transparência Brasil. São Paulo. 2021.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável