



REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ISSN 2176-9036

Vol. 15, n. 1, Jan./Jun., 2023

Sítios: <https://periodicos.ufrn.br/index.php/ambiente>

<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/Ambiente>

Artigo recebido em: 22.03.2022. Revisado por pares em: 17.06.2022. Reformulado em: 24.07.2022. Avaliado pelo sistema double blind review.

DOI: 10.21680/2176-9036.2023v15n1ID28486

A difícil construção da *accountability* pública perante os tribunais de contas brasileiros

The difficult construction of public accountability before the Brazilian courts of accounts

La difícil construcción de la rendición de cuentas pública ante los tribunales de cuentas brasileños

Autores

Letícia Silva

Contadora, Universidade Federal do Ceará (UFC), Departamento de Contabilidade. Endereço: Av. da Universidade, 2431, Benfica, Fortaleza - CE, Cep. 60020-180, Telefone: (85) 98828-3193. Identificadores (ID):

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8949-1699>

E-mail: leticiascosta2011@gmail.com

Roberto Sérgio do Nascimento

Doutor em Contabilidade, Universidade Federal do Ceará (UFC), Departamento de Contabilidade. Endereço: Av. da Universidade, 2431, Benfica, Fortaleza - CE, Cep. 60020-180, Telefone: (85) 999845695. Identificadores (ID):

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8217-9267>

E-mail: robertosdn75@gmail.com

Edson da Silva França

Contador. Especialista em Gestão Pública. Endereço: Rua Américo Rocha Lima, 879, Vila Manoel Sátiro, Fortaleza - CE, Cep: 60713240, Telefone: (85) 992090334. Identificadores (ID):

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7549-4023>

E-mail: edsondefranca@gmail.com

Ricardo Viotto

Advogado, Esp. Direito Processual Civil. Endereço: Av. Duque José Guimarães, 1130, Cambéa, Fortaleza-CE, Cep. 60.822-220. Telefone (85) 999123026. Identificadores (ID):

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0173-9195>

E-mail: ricardoviotto@yahoo.com

Resumo

Objetivo: Analisar se há evidências consistentes de que os tribunais de contas brasileiros estão utilizando as tecnologias da informação e comunicação (TICs) como instrumentos de melhoria da transparência, *accountability* e participação cidadã das ações que desempenham relativas ao controle das finanças públicas.

Metodologia: Realizou-se pesquisa de natureza quantitativa com base em dados secundários obtidos a partir das páginas de governo eletrônico da totalidade dos 32 (trinta e dois) tribunais de contas estaduais e municipais brasileiros. Realizou-se análise *cluster* para o estabelecimento de *ranking* dos tribunais de contas sobre 3 (três) perspectivas examinadas no estudo (*accountability*, transparência e participação cidadã).

Resultados: As evidências apontam para níveis diferentes nas dimensões *accountability* (38,4%), transparência (83,71%) e participação cidadã (64,89%). O exame do atributo *accountability*, paradoxalmente, revelou-se preocupante em razão do comportamento destoante dos tribunais de contas – inclusive entre as regiões brasileiras – dada a exigência que fazem desse atributo junto aos seus jurisdicionados, mas, quando analisados em relação às próprias estruturas, não a promovem na mesma intensidade.

Contribuições do Estudo: Os resultados encontrados nessa pesquisa podem apoiar novas avaliações em amostras representativas, incorporar estudos sobre o tema e ajudar aos tomadores de decisão.

Palavras-chave: Tribunais de contas. Avaliação. *Accountability*. Transparência. Participação cidadã. Análise *Cluster*.

Abstract

Purpose: To analyze whether there is consistent evidence that Brazilian audit courts are using information and communication technologies (CITs) as instruments to improve transparency, accountability and citizen participation of actions related to the control of public finances.

Methodology: A quantitative research was conducted based on secondary data obtained from the electronic government pages of all 32 (thirty-two) Brazilian state and municipal courts of accounts. *Cluster* analysis was performed to establish the tc's ranking on 3 (three) perspectives examined in the study (accountability, transparency and citizen participation).

Results: The evidence points to different levels in the dimensions accountability (38.4%), transparency (83.71%) and citizen participation (64.89%). The examination of the attribute accountability, paradoxically, proved to be worrisome due to the destonating behavior of the courts of accounts – including among Brazilian regions – given the requirement that they make this attribute with their jurisdictions, but when analyzed, do not promote it in the same intensity.

Contributions of the Study: The results found in this research may support new evaluations in representative samples, incorporate studies on this theme and assist decision makers.

Keywords: Courts of accounts. Evaluation. Accountability. Transparency. Citizen participation. *Cluster* Analysis.

Resumen

Objetivo: Analizar si existe evidencia consistente de que los tribunales de auditoría brasileños están utilizando las tecnologías de la información y la comunicación (CIT) como instrumentos para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en las acciones relacionadas con el control de las finanzas públicas.

Metodología: Se realizó una investigación cuantitativa basada en datos secundarios obtenidos de las páginas electrónicas del gobierno de los 32 (treinta y dos) tribunales de cuentas estatales y municipales brasileños. Se realizó un análisis por conglomerados para establecer la clasificación del tribunal de cuentas sobre 3 (tres) perspectivas examinadas en el estudio (rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana).

Resultados: La evidencia apunta a los diferentes niveles en las dimensiones de rendición de cuentas (38,4%), transparencia (83,71%) y participación ciudadana (64,89%). El examen de la rendición de cuentas del atributo, paradójicamente, resultó preocupante debido al comportamiento contrario de los tribunales de cuentas, incluso entre las regiones brasileñas – dado el requisito de que hagan este atributo con sus jurisdicciones, pero cuando se analizan respecto sus propias estructuras, no lo promueven en la misma intensidad.

Contribuciones del Estudio: Los resultados encontrados en esta investigación pueden apoyar nuevas evaluaciones en muestras representativas, incorporar estudios sobre este tema y ayudar a los tomadores de decisiones.

Palabras clave: Tribunales de cuentas. Evaluación. Rendición de Cuentas. Transparencia. Participación ciudadana. Análisis *Cluster*.

1 Introdução

A globalização pode ser considerada a responsável pela revolução ocorrida na Administração Pública Mundial, a partir da final da década de 70 e início dos anos 80 (Hood, 1991, Ormond & Löffler 1999, Schedler & Proeller, 2000), notadamente, a introdução das chamadas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) com o advento da *New Public Management* (NPM). No Brasil, o movimento se iniciou na década dos anos 90 e até hoje perduram seus atributos, dado que o processo não ocorreu de forma homogênea, porém, descentralizado e pouco coeso, explicado em parte ante a estrutura federativa do país.

As TICs permitiram a instituição de uma série de oportunidades na prestação dos serviços públicos: acesso remoto, diminuição de custos, ampliação dos meios de comunicação com a população, maior democratização dos serviços ofertados, transparência e *accountability* pública (Torres, Pina, Royo, 2005). Um dos instrumentos que melhor representa o avanço do processo de comunicação entre governo e sociedade consistiu na instituição dos portais de governo eletrônico (Schedler & Scharf, 2001).

Particularmente no país, houve uma difusão considerável das possibilidades desses instrumentos (página de *Internet*, utilização de múltiplos meios de comunicação com os stakeholders em termos de comunicação com a sociedade etc.), fazendo com que diminuísse a assimetria informacional entre o setor público e cidadãos, notadamente pela ampliação da base jurídica que impulsionou a transparência na Administração Pública (Lei Complementar n. 101,

2000, Lei n. 12.527, 2011). Neste sentido, o aumento das informações produziu dois aspectos: o ente governamental passou a ser mais transparente, ao mesmo tempo que fortaleceu o sentimento-dever de *accountability*, aqui traduzido como prestação de contas, sedimentado na Constituição Federal (1988).

O termo *accountability* utilizado no presente trabalho está associado ao entendimento de que os administradores devem render justificativas em relação aos atos praticados, abrindo-se a possibilidade de sancioná-los quando se violem as obrigações a eles impostas pelas estruturas organizacionais que representam (Cabral, 2015). Entende-se que a responsabilidade dos gestores só ocorre na prática com a transparência dos atos por eles executados (Loureiro, Teixeira & Prado, 2008), sendo ela condição necessária – embora não suficiente – para a realização da *accountability* (Praça & Taylor, 2014).

Assim é possível deduzir que toda essa visibilidade pode atuar, tanto positiva, quanto negativamente em prol dos entes públicos, evidenciando, dentre outros aspectos: estratégias empregadas, apatia dos gestores, diferença entre o discurso oficial e o adotado, bem como sinais de eficiência e proatividade. A depender do que é disponibilizado nos sítios de E-gov, a medição do nível de *accountability*, por exemplo, poderá ser um excelente indicador das ações realizadas e dos resultados obtidos (Al-Hujran, Al-Debei, Chatfield, Migdadi, 2015, Braga & Gomes, 2016, Bayona & Morales, 2017).

A preocupação com o aumento da *accountability* pública dever ser extensiva a toda a Administração Pública (Loozekoot & Dijkstra, 2017, Fernandes & Teixeira, 2020, Newcomer, 2020), eis que o dever de prestar contas se estende aos órgãos e entidades que a compõem de maneira indistinta. Pode-se dizer, inclusive, que essa obrigação é mais intensa em relação às ações desenvolvidas pelos órgãos representantes do Controle Externo no país (tribunais de contas), tendo em vista que são os responsáveis pela promoção do exemplo a ser seguido, conquanto se saiba que a avaliação dos TC's não se limite, exclusivamente, a este aspecto.

Neste sentido, é condizente indagar se há evidências de que os tribunais de contas brasileiros estão utilizando as tecnologias da informação e comunicação (TICs) como instrumentos de melhoria da transparência, *accountability* e participação cidadã das ações que desempenham para o controle das finanças públicas? Tem-se como objetivo geral identificar se as TICs estão sendo utilizadas por parte dos TC's como ferramentas de comprovação das ações que desenvolvem frente ao controle das finanças públicas. Como objetivos específicos propõem-se: a) avaliar os níveis de *accountability*, transparência e participação cidadã da sociedade dos TC's quanto às ações que desempenham; b) estabelecer *ranking* do TC's frente a tais atributos com base nos portais de governo eletrônico disponibilizados; c) identificar, dentre o conjunto de atributos analisados, aqueles que prospectam maiores diferenças na configuração utilizada pelos tribunais de contas.

O trabalho justifica-se pela importância que os tribunais de contas desempenham no cenário brasileiro relativo ao controle das finanças públicas. Do mesmo modo que cumprem aos mesmos exigirem a correta aplicação dos recursos administrados, além de se mostrar igualmente responsáveis pela parcela dos recursos orçamentários por eles administrados.

O presente trabalho se encontra estruturado nas seguintes seções, além desta introdução; 2 – Referencial Teórico; 3 – Metodologia; 4 – Análise e Discussão dos resultados e 5 – Conclusões.

2 Revisão da Literatura

2.1 Tribunais de contas

A existência dos tribunais de contas (TC's) brasileiros decorre de previsão constitucional (CF/88, art. 71), no qual se delegou ao Congresso Nacional o Controle Externo e aos tribunais de contas a função de auxiliá-lo na fiscalização do patrimônio público.

A criação da figura do tribunal de contas em território nacional data de 1890 com a proposta de Rui Barbosa para a instituição do Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito federal. Ao longo dos anos, as constituições federais conferiram-lhe diversas atribuições, a começar pela de 1891, passando por todas as constituições com a ampliação e/ou redução de suas prerrogativas ao longo desses anos, observando-se o maior avanço na Constituição de 1988.

Essas instituições possuem autonomia, independência e funções específicas no modelo de Controle Externo adotado no país. Dentre elas, relacionam-se as competências para inibir irregularidades cometidas pelos entes fiscalizados, afastar gestores públicos do cargo que ocupam, bloquear o uso de bens e realizar determinações para o exato cumprimento da lei.

O modelo de TC's existente no país adota o princípio da simetria estabelecido na CF/88 (Drummond, 2015). Isto quer dizer que as atribuições próprias da estrutura federal se replicam nas estruturas de tribunais de contas estaduais criados por estados e/ou municípios.

O sistema de controle externo mundial adota três modelos: Napoleônico (ou judicial), Westminster e o *Board System* (Lino & Aquino, 2018). O primeiro é o mais comum em países que adotam o direito positivo, próprio dos países latinos, como França, Brasil, Itália, Portugal, Espanha etc.; o segundo em países anglo-saxônicos, no qual se designa um auditor geral que se reporta ao Parlamento em países como Estados Unidos, Reino Unido e Canadá e, por último, o Sistema Colegiado, similar ao modelo Westminster que possui a figura de um representante central, porém, acompanhado de um pequeno comitê, prevalecendo em países asiáticos, como Japão e Coreia.

Há ainda a sistemática de vinculação ou autonomia dessas estruturas organizacionais. Independentemente da adoção do modelo tribunal de contas ou controladoria/auditoria geral, eles podem se reportar ao poder executivo, legislativo, judiciário ou ser órgão autônomo, como ocorre no Brasil. O modelo brasileiro possui elevado nível de interação com o Parlamento e prerrogativas típicas de tribunal judiciário, como a adoção da lei da magistratura nacional, adoção de medidas cautelares, prerrogativas, impedimentos e vencimentos típicos do poder judiciário.

No que se refere ao modelo de Auditorias e Controladorias, ele não possui o mesmo grau de autonomia conferido aos Tribunais de Contas. Não obstante, gozam de elevado prestígio quanto ao cumprimento de suas recomendações junto às esferas administrativas dos países nos quais se encontram inseridos, sendo encontradas em sistemas legais com forte influência do *Comum Law* (Direito Anglo-saxônico), à semelhança dos EUA, Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, Canadá etc.

O modelo utilizado pelos tribunais de contas brasileiros vem sendo objeto de críticas, como se pode ver a seguir.

Lino e Aquino (2020) destacaram a captura da estrutura do tribunal de contas do RJ para a realização de práticas ilegítimas de trocas recíprocas em todos os níveis organizacionais da Corte, enquanto Martins, Libonati, Miranda e Freitas (2020) destacaram a ocorrência de influência política no julgamento das contas dos gestores municipais.

Por sua vez, em estudo envolvendo 18 tribunais estaduais, Lino e Aquino (2018) constataram que o resultado das configurações desses órgãos varia quanto à organização e formação das equipes, uso de rodízio na alocação das tarefas de autoria e automatização dos sistemas de coleta de dados de jurisdicionados, o que contribuiria na diferença dos níveis de coerção em governos estaduais e municipais. Semelhante achado foi identificado por Menezes (2015) ao realizar estudo comparado entre os tribunais de contas da Argentina, Brasil e Chile.

Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020), com base em informações coletadas em 32 TC's, trouxeram evidências da falta de transparência destas organizações, o que limitaria a social *accountability*, assim como da resistência deles à participação social, limitando-se a disponibilizar mecanismos de ouvidoria, portal de transparência e serviço de atendimento ao cidadão. Os resultados, em maior e menor proporção, destacam falhas na sistemática do Controle Externo adotado no país, ao mesmo tempo que direcionam aspectos a serem corrigidos, tais como ausência de transparência e *accountability*.

2.2 Governo eletrônico

As Tecnologias de Informação e Comunicação são o resultado da conjunção e interligação de unidades de processamento e armazenamento de informações isoladas, conhecidas simplesmente como tecnologias de informação – TI (Otero, 2017). No âmbito governamental, a utilização destas ferramentas em prol da prestação de bens e serviços públicos por parte das instituições governamentais é chamada de governo eletrônico ou simplesmente *e-Gov*.

De forma simplificada, a Organização das Nações Unidas (ONU, 2016) coloca o *e-Gov* como elemento com potencial para promover transparência, *accountability* e engajamento dos cidadãos na entrega de serviços públicos. O governo eletrônico seria então como um método de organização que fará com que os processos burocráticos desapareçam e que as atividades com interferência humana sejam simplificadas.

Particularmente em relação ao país, inicialmente criou-se comitê executivo para deliberar sobre a temática de governo digital, o qual foi posteriormente substituído por estratégia para o período compreendido entre 2020 a 2022, objeto do Decreto n. 10.332 (2020). Dentre os objetivos a serem alcançados por meio da Estratégia de Governo Digital incluem-se o oferecimento de serviços públicos digitais, acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, adoção da tecnologia de processo e serviços governamentais em nuvem, dentre outros.

Essa transformação ocorre no setor público quando os processos são informatizados, de tal forma, que toda a tramitação estará disponível no ambiente virtual, de ponta a ponta, e disponível à população e aos próprios servidores. Entende-se que a desburocratização dos serviços associada à interação popular com o governo mediante a instituição de portais eletrônicos é um bom exemplo de exercício da *accountability*.

Assim sendo, considerando que é função dos TC's se comunicar-se com seus usuários, nada mais lógico que eles utilizem as ferramentas de TIC's para disponibilizar dados e informações sobre as contas públicas, de maneira a franquear ao cidadão o pleno exercício do controle social. Contudo, a qualidade desses serviços pode variar.

Vieira (2012), Kim (2014), Nam (2018), Park e Kim (2020) entendem que a transparência e a corrupção se comportam de forma diametralmente oposta. Os resultados corroboraram a importância de aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência pública como instrumento de prevenção e combate à corrupção, associando as evidências detectadas às falhas na natureza de portais eletrônicos instituídos (informativa, interativa e transacional).

Silva (2017) ressalta assim a importância de um Governo Eletrônico Transparente, pois deve permitir rapidez e eficiência na administração, seja referente a contratos, licitações, patrimônio ou recursos humanos e, conseqüentemente, permitir ao cidadão obter estas informações com total acessibilidade e de forma clara.

2.3 Transparência, Participação Cidadã e *Accountability*

Defende-se que o uso dessas prerrogativas é capaz de diminuir a corrupção e aproximar o Estado da sociedade civil (Lindstedt & Naurin, 2016, Aranha, 2017, Brusca, Rossi, Aversano, 2018).

Soares e Rosa (2018) sintetizam que a transparência pública revela sua importância ao anunciar as informações para a participação social, fiscalização de ações de seus governantes e realizar a prestação de contas dos atos da gestão, destacando a presença desse mecanismo no conceito de *accountability*. Nittis (2019) acredita que a Administração Pública deve colocar o tema transparência como uma de suas prioridades e instigar a aproximação com o cidadão, pois, nos dias de hoje, é comum ver cidadãos cada vez mais envolvidos na obtenção de acesso às informações das contas públicas.

O impulso por transparência ao redor do mundo não é recente. Cite-se o esforço do FMI em aumentar a transparência dos governos com o advento do Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal e o Manual de Transparência Fiscal (FMI, 2007). Em território nacional, destaca-se o esforço de melhorar a transparência da execução orçamentária pública com a alteração da LRF (2000) pela Lei Complementar 131 (2009) e a introdução da Lei de Acesso à Informação a Lei 12.527 (2011) e mais, recentemente, a publicação do Decreto Federal 9.203 (2017) que trata do sistema de governança da Administração Pública com ênfase, dentre seus princípios, à prestação de contas, responsabilidade e transparência.

Especificamente, quanto à transparência vale mencionar a iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU) que instituiu a Escala Brasil Transparente (EBT) destinada a avaliar o grau de cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação. Na 3ª edição do ranking dos estados, Alagoas apareceu em primeiro lugar com evolução de 2,08 (nota 10), e em última posição, o Amapá, com nota zero e sem qualquer de tipo de evolução no comportamento entre os anos.

As experiências levam a crer que a temática transparência avança no país, ao passo que se defende que os tribunais de contas podem dar uma maior medida de contribuição na promoção dos instrumentos de transparência e *accountability*, a partir da forma como justificam suas próprias ações.

A evolução da democracia trouxe novas responsabilidades e prerrogativas para a sociedade. Dentre elas, responder por uma dupla obrigação: dos cidadãos, de vigiar os agentes públicos sobre o uso do poder que lhes fora concedido (participação cidadã); e dos governantes de prestar contas para com a sociedade (Rocha, 2011).

No que se refere à primeira variável, tem-se percebido no país o uso ativo de meios eletrônicos para destacar informações e estimular à participação do cidadão (Gusinsky, Lyrio, Lunkes, Taliani, 2015). A participação surge como uma alternativa contra a crescente crise de legitimidade que caracteriza a relação entre os cidadãos e as instituições que afetam as suas vidas.

A importância de se ampliarem os canais de participação cidadã surge na intenção de aumentar a transparência pública (Rebolledo, Zamora, Virgili, 2017) como uma maneira de democratizar o acesso à informação. Os mecanismos mais empregados no país, além dos tradicionais envios de sugestões e solicitações, envolve a institucionalização de canais de ouvidoria, chats, blogs de debate e formulários eletrônicos.

A palavra *accountability* passou a ser mais enfatizada a partir da década dos anos 80 com o movimento da NPM, cujos princípios foram adotados com mais ênfase por países de origem anglo saxônica, como Inglaterra, Canadá e Estados Unidos. Para estes, a *accountability* sempre esteve ligada a busca de maior eficiência na gestão pública e na avaliação de resultados. No Brasil, a *accountability* é traduzida com o significado de prestação de contas, muito embora, não haja uma concordância uníssona entre os autores, a exemplo de Santos (2016) que a apresenta como a obrigação do mandatário de prestar informações e justificativas do exercício do poder aos mandantes (sociedade).

Olsen (2018) traz em seu trabalho uma ideia mais completa da palavra. Afirma que os processos de *accountability* são mecanismos para o controle e para manutenção da ordem nas democracias contemporâneas, como por exemplo: sistemas eleitorais, hierarquias administrativas e tribunais. O autor afirma que a *accountability* possui a função de observar se os agentes cumprem suas obrigações e agem de acordo com os princípios e regras definidos e puni-los, se houver o descumprimento.

O'Donnell (1991), um dos autores mais recorrentes sobre o tema, caracteriza *accountability* em termos de dimensões: vertical e horizontal. A primeira é compreendida pela ação exercida por parte dos eleitores em relação aos ocupantes dos cargos eletivos no processo de renovação destes e, a segunda, diz respeito às instituições autônomas, encarregadas de cobrar dos dirigentes responsabilidade, e, se for preciso, puni-los; é onde se enquadram os Tribunais de Contas. Há quem entenda que o sentido da palavra está associado ao caráter de obrigação ligada principalmente ao compromisso do agente público de demonstrar a movimentação do recurso público recebido (Sell, Sampaio, Zonatto, Lavarda, 2018).

Por último, Lopes e Freire (2010) veem íntima relação entre democracia e *accountability*, sendo que associadas relacionaram à transparência na condição de fator determinante para o desenvolvimento da democracia. Logo, o sentimento de prestação de contas na condição de produto do termo pode ser compreendido como importante ferramenta na construção dos arranjos democráticos no país.

3 Procedimentos Metodológicos

O presente estudo é classificado como exploratório em razão da necessidade do aprofundamento maior sobre o assunto objeto de estudo, mediante o levantamento de informações, e descritivo, pois expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno.

A técnica adotada para a coleta é apresentada como de caráter observatório, a qual consiste em examinar fatos ou fenômenos que se desejam estudar. E por fim, é quantitativa, pois visa compreender a realidade com base na análise de dados, tendo sido utilizado de forma adicional a análise de *cluster* para melhor interpretação das relações dos grupos formados.

A pesquisa possui como universo e amostra a integralidade dos portais eletrônicos dos 32 (trinta e dois) tribunais de contas estaduais e municipais brasileiros. A identificação das *Home page* foi feita por intermédio da plataforma *Google*, utilizando a expressão padrão "Tribunal de contas estadual (nome do estado)".

O levantamento de dados foi realizado durante o ano de 2020, sendo utilizado como parâmetro, o trabalho seminal de Raupp e Pinho (2011), com as adaptações necessárias ao momento atual mediante a inserção de novos instrumentos da TIC. Neste sentido, para avaliação das instituições participantes do levantamento, os portais de governo eletrônico dos TC's foram classificados em três níveis de capacidade (baixa, média e alta do item avaliado), obedecendo os indicadores *accountability*, transparência e participação cidadã, classificados

por níveis (alta, média e baixa). A escolha das 3 (três) variáveis acima deve-se a atributos considerados essenciais na missão dos TC's relacionadas ao próprio dever de prestar contas (*accountability*) dos recursos que administra no dia a dia das suas atribuições; a transparência consiste no exemplo que deve dar aos seus jurisdicionados e, por último, a participação no apelo à sociedade em sentir-se acolhida para realizar denúncias, buscar informações e/o questionar resultados de suas ações.

Para este trabalho, os níveis de capacidade demonstrados foram convertidos em percentuais em razão da quantidade de itens analisados, enquanto os autores utilizaram requisitos (baixa, média e alta) pela quantidade de itens. Assim, conforme descrito na Tabela 01 (abaixo), foi atribuído peso para cada item. Em seguida, será calculado o somatório de pontos que consiste na pontuação do atributo (PA) dividida pelo total do grupo (G) e a classificação se dará por faixas: até 30% será considerado baixo, de 31% a 70% será médio e entre 71% e 100% será considerado alto.

Tabela 1*Critérios para exame dos portais de E-gov dos tribunais de contas brasileiros*

GRUPO I - Accountability			
<i>Atributos</i>	Peso	Capacidade	Intervalo
1. Apresentação parcial e/ou após o prazo do conjunto de relatórios legais	1	baixa	0 a 30%
2. Apresentação do conjunto de relatórios legais no prazo	5	média	31 a 70%
3. Apresentação parcial do conjunto de relatórios legais em versões simplificadas	5	média	31 a 70%
4. Apresentação do conjunto de relatórios legais em versões simplificadas	10	alta	71 a 100%
5. Apresentação de relatórios gerenciais dos gastos incorridos	10	alta	71 a 100%
GRUPO II - Transparência			
<i>Atributos</i>	Peso	Capacidade	Intervalo
1. Informações institucionais sobre o órgão	1	baixa	0 a 30%
2. Divulgação de notícias	1	baixa	0 a 30%
3. Divulgação sobre Informações gerais	1	baixa	0 a 30%
4. Divulgação de legislação utilizada	1	baixa	0 a 30%
5. Possui ferramenta de busca	5	média	31 a 70%
6. Permite download de documentos, textos, relatórios em diversos formatos	5	média	32 a 70%
7. Disponibiliza mapa do site	5	média	33 a 70%
8. Possui links para unidades do órgão	5	média	34 a 70%
9. Disponibiliza links para outros sites	5	média	35 a 70%
10. Apresenta vídeos explicativos sobre assuntos do site	10	alta	71 a 100%
11. Possui vídeos de sessões	10	alta	72 a 100%
12. Divulgação da tramitação das diferentes matérias	10	alta	73 a 100%
13. Seção de atos públicos	10	alta	74 a 100%
14. Divulgação de planos e ações do órgão	10	alta	75 a 100%
GRUPO III - Participação Cidadã			
<i>Atributos</i>	Peso	Capacidade	Intervalo
1. Disponibiliza endereço de e-mail	1	baixa	0 a 30%
2. Disponibiliza telefones existentes	1	baixa	1 a 30%
3. Disponibiliza formulários eletrônicos para facilitar a busca de dados/informações	1	baixa	2 a 30%
4. Indicação de análise dos e-mails recebidos	5	média	35 a 70%
5. Monitoramento das ações dos usuários	5	média	36 a 70%
6. Deixa explícito local para comunicação com a Ouvidoria	10	alta	71 a 100%
7. Possibilita resposta aos e-mails recebidos	10	alta	72 a 100%
8. Possui chats individuais e/ou coletivos do tipo on line	10	alta	73 a 100%
9. Possui blog para debate ou outros TIC mais modernos	10	alta	74 a 100%

Fonte: Adaptado de Raupp e Pinho (2011).

A condensação dos dados se torna importante, pois permitirá saber se os portais dos tribunais estão apresentando os atributos mínimos requisitados para informar, manter a interação e promover a transparência para com a sociedade e para com os usuários das informações, internos e/ou externos, executando assim eficientemente a *accountability*.

Neste sentido, as análises foram realizadas com base na análise de *cluster*, com utilização do software SPSS, versão 21. Entendeu-se que essa modalidade de análise de dados seria adequada, tendo em vista que os *clusters* reúnem elementos que possuem maior semelhança quando comparados aos demais agrupamentos formados, considerados não

similares. No caso, as 3 (três) perspectivas estudadas são capazes de influenciar diretamente o resultado, visto que são as bases da proximidade possibilitando assim a elaboração do *ranking* de desempenho almejado por parte dos TC's.

4 Resultados e Análises

O presente trabalho objetivou analisar as plataformas de E-governo dos tribunais de contas estaduais/municipais brasileiros no intuito de verificar se eles estavam imbuídos dos mesmos atributos de *accountability*, transparência e participação cidadã que exigem dos seus jurisdicionados. Os resultados coletados encontram-se evidenciados na tabela 2 a seguir.

A referida tabela se encontra estruturada em três grupos: I – *accountability*; II – transparência; III – participação cidadã, grupos estes formados pelo total de 28 (vinte e oito) atributos distribuídos pelos tribunais de contas que compõem as regiões Norte (N), Nordeste (NE), Centro Oeste (CO), Sul (S) e Sudeste (SE). O escalonamento deles por regiões se deve a intenção de observar eventuais discrepâncias existentes entre os tribunais a partir das regiões geopolíticas do país.

Os resultados evidenciaram que o melhor resultado foi obtido pelo grupo II (transparência 83,71%), seguido pelo grupo III (participação cidadã 64,44%) e na última posição, o grupo I (*accountability* 38,4%). Em termos de regiões, a mais bem pontuada foi a Centro Oeste (65,05%) e as com menor percentual, as regiões Norte e Sul, com idêntica pontuação (59,94%). A seguir, analisam-se os grupos no intuito de identificar possíveis explicações para as pontuações auferidas e pelas regiões isoladamente.

Tabela 2

Avaliação dos portais de governo eletrônico dos tribunais de contas estaduais brasileiros por regiões brasileiras

	<i>NE</i>	<i>N</i>	<i>CO</i>	<i>SE</i>	<i>S</i>	Total
GRUPO I - Accountability						
Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de relatórios legais	5	5	5	5	5	25
Divulgação do conjunto de relatórios legais no prazo	1	1	2	1	1	6
Divulgação parcial do conjunto de relatórios legais em versões simplificadas	1	1	2	1	1	6
Divulgação do conjunto de relatórios legais em versões simplificadas	1	1	2	1	1	6
Divulgação de relatórios gerenciais dos gastos incorridos	1	1	1	1	1	5
Subtotal	9	9	12	9	9	48
Média	36%	36%	48%	36%	36%	38,4%
GRUPO II - Transparência						
Informações institucionais	5	5	5	5	5	25
Notícias	5	5	5	5	5	25
Informações gerais	5	5	5	5	5	25
Legislação	5	5	5	5	5	25
Ferramenta de busca	5	5	5	4	4	23
Download de documentos, textos, relatórios	5	4	5	5	4	23
Mapa do site	5	4	5	5	4	23
Links para os setores	5	5	5	5	5	25
Links para outros sites	5	2	5	5	1	18
Vídeos explicativos	3	2	3	4	4	16
Vídeos de sessões	3	2	4	3	1	13
Divulgação da tramitação das diferentes matérias	3	2	3	4	2	14
Seção de atos públicos	3	4	2	5	4	18
Divulgação de planos e ações	4	4	4	3	5	20
Subtotal	61	54	61	63	54	293
Média	87,14%	77,14%	87,14%	90,0%	77,14%	83,71%
GRUPO III - Participação/Interacção						
Endereço de e-mail	5	5	3	3	2	16
Telefones	5	5	5	5	5	20
Formulários eletrônicos	5	5	5	5	5	20
Indicação de análise dos e-mails recebidos	3	2	2	3	5	10
Monitoramento das ações dos usuários	4	4	4	3	4	15
Ouvidoria	5	5	5	5	5	20
Resposta aos e-mails recebidos	2	1	1	1	1	5
Chats individuais e/ou coletivos	2	2	1	1	2	6
Blog para debate	1	1	1	1	1	4
Subtotal	32	30	27	27	30	116
Média	71,11%	66,67%	60%	60%	66,67%	64,44%
Média geral	64,75%	59,94%	65,05%	62,00%	59,94%	62,19%

A tabela 3 abaixo evidencia que a melhor pontuação foi obtida pelo TCE BA e a mais baixa pelo TCE RR. Dentre as 5 (cinco) melhores posições, encontram-se 2 (dois) TC's representativos das regiões NE e SU. De maneira geral, há quase uma uniformidade dos TC's quanto ao desempenho precário do atributo *accountability*.

Tabela 3

Ranking dos portais de governo eletrônico dos TC's brasileiros

Ranking	TC	Região	Accountability	Transparência	Participação cidadã	Σ
1°	TCE-BA	NE	1	59	43	103
2°	TCE-CE	NE	1	69	28	98
3°	TCE-GO	CO	21	59	17	97
4°	TCE-SP	SU	1	69	27	97
5°	TCE-ES	SU	6	64	23	93
6°	TCE-AM	N	1	59	28	88
7°	TCE-MT	CO	1	69	18	88
8°	TCE-PE	NE	1	53	33	87
9°	TCE-PR	S	1	64	22	87
10°	TCE-RN	NE	0	54	31	85
11°	TCE-TO	CO	1	59	23	83
12°	TCE-AL	NE	1	54	28	83
13°	TCE-PI	NE	1	59	23	83
14°	TCE-RJ	SU	1	68	12	81
15°	TCE-PA	N	1	54	23	78
16°	TCE-PB	NE	1	59	17	77
17°	TCE-AC	N	1	34	38	73
18°	TCE-MS	CO	1	49	23	73
19°	TCE-PA (m)	N	1	53	18	72
20°	TCE-RJ (m)	SU	1	54	17	72
21°	TCE-SC	S	1	34	33	68
22°	TCE-MG	SU	1	44	22	67
23°	TCE-SE	NE	1	49	13	63
24°	TCE-AP	N	1	39	18	58
25°	TCE-RO	N	1	44	13	58
26°	TCE-SP (m)	SU	1	44	12	57
27°	TCE-RS	S	1	39	17	57
28°	TCE-MA	NE	1	39	12	52
29°	TCE-GO (m)	CO	1	34	12	47
30°	TCE-DF	CO	1	34	11	46
31°	TCE-BA (m)	NE	1	19	13	33
32°	TCE-RR	N	1	13	13	27

Fonte: Dados da pesquisa.

Stage	Cluster Combined		Coefficients	Stage Cluster First Appears		Next Stage
	Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2	
1	11	13	,000	0	0	9
2	29	30	2,000	0	0	14
3	24	27	2,000	0	0	12
4	25	26	2,000	0	0	12
5	19	20	2,000	0	0	15
6	2	4	2,000	0	0	19
7	8	10	10,000	0	0	8
8	8	12	28,000	7	0	13
9	9	11	42,000	0	1	21
10	17	21	50,000	0	0	28
11	15	18	50,000	0	0	17
12	24	25	51,000	3	4	20
13	6	8	52,000	0	8	21
14	28	29	56,000	0	2	24
15	16	19	56,000	0	5	17
16	31	32	72,000	0	0	31
17	15	16	75,333	11	15	23
18	7	14	86,000	0	0	25
19	2	5	91,000	6	0	25
20	23	24	103,500	0	12	22
21	6	9	111,167	13	9	23
22	22	23	151,200	0	20	24
23	6	15	239,371	21	17	26
24	22	28	260,667	22	14	28
25	2	7	299,333	19	18	26
26	2	6	419,067	25	23	27
27	2	3	733,529	26	0	29
28	17	22	783,667	10	24	30
29	1	2	904,111	0	27	30
30	1	17	1500,507	29	28	31
31	1	31	3931,000	30	16	0

Figura 1 Cronograma de aglomeração

Fonte: Dados da pesquisa.

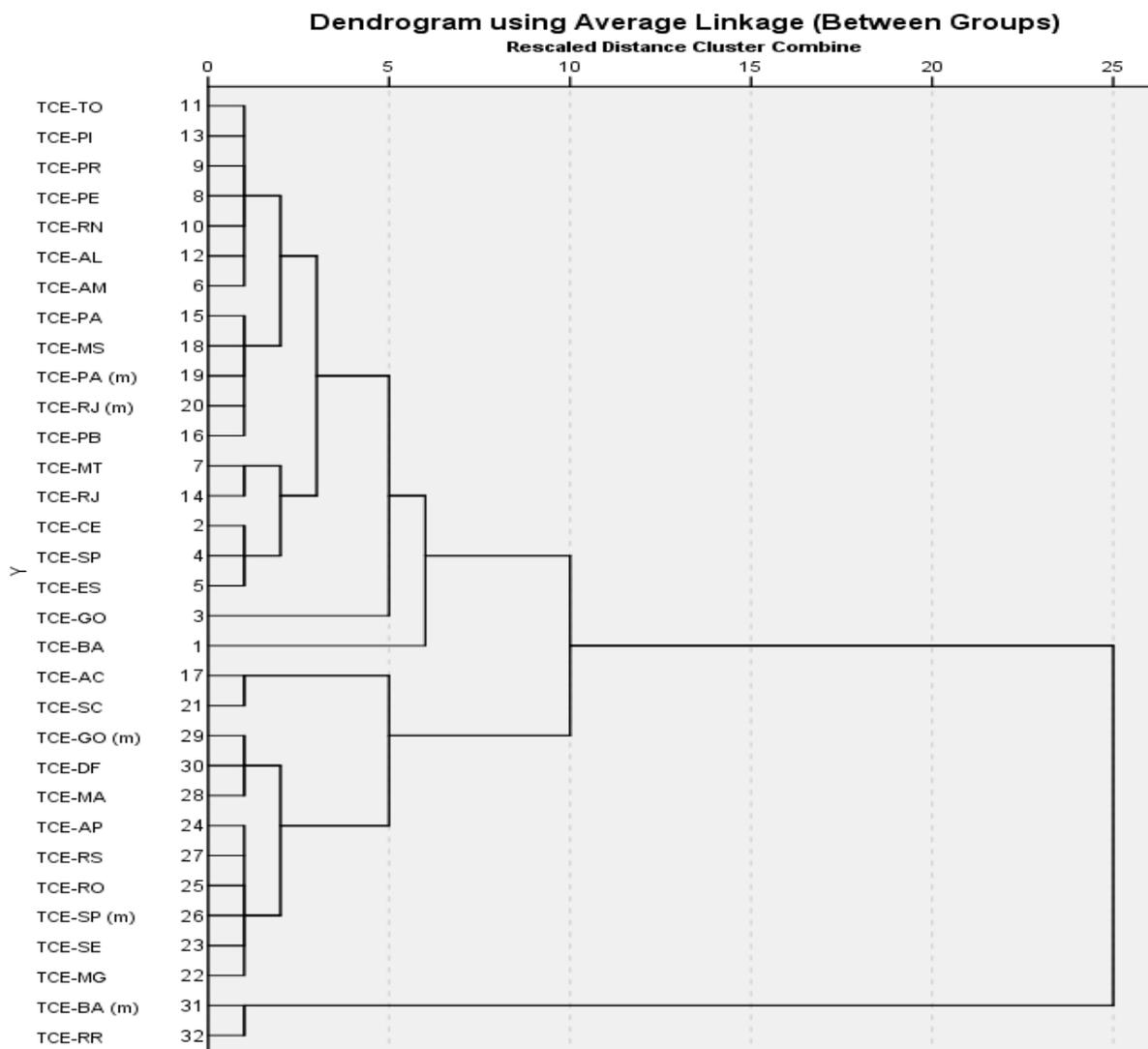


Figura 2 Clusters identificados com base na ligação média entre os grupos

Fonte: Dados da pesquisa.

Com base na análise de *cluster* (Figura 2) é possível identificar que os tribunais de contas se organizam em 3 (três) agrupamentos em razão das similaridades e dissociações entre eles, nesta ordem:

- a) 1º *cluster*: TO, PI, PR, PE, RN, AL, AM, PA, MS, PA (municipal), RJ (municipal), PB, MT, RJ, CE, SP, ES, GO e BA;
- b) 2º *cluster*: AC, SC, GO (municipal), DF, MA, AP, RS, RO, SP (municipal), SE e MG;
- c) 3º *cluster*: BA (municipal) e RR.

Os resultados evidenciados possibilitam deduzir a seguinte conclusão: que as regiões geopolíticas brasileiras e seus atributos econômicos e socioculturais não são capazes de explicar a associação dos tribunais de contas, o que corrobora a crítica de Rocha *et al.* (2020) acerca da natureza insular deles. Dito de outra forma, os tribunais de contas se comportam de forma completamente diferente uns dos outros, não tendo sido identificados pelos autores variáveis que pudessem explicar possíveis desempenhos semelhantes entre eles.

Em razão disso, o exame dos resultados foi realizado a partir das perspectivas propostas na pesquisa (*accountability*, transparência e participação cidadã) como se demonstrará a seguir.

4.1 *Accountability*

Como mencionado, este foi o grupo que logrou a menor pontuação, na ordem de 38,4%, sendo destaque a semelhança dos resultados entre as regiões pesquisadas (36%), à exceção da região CO com 48%.

Considerando o resultado alcançado (38,4%), ele revela a pouca importância dada à temática quando se compara aos demais grupos analisados (Grupo II - Transparência = 83,71%; Grupo III - Participação/Interação = 68,44%). A situação é evidenciada em face de que a discrepância entre a maior e a menor pontuação foi maior que o dobro, ou seja, na ordem de 45,31%.

O resultado, de certa forma, põe em destaque o baixo sentimento de *accountability* que permeia os TC's, bem como a perda de uma excelente oportunidade de melhoria dos arranjos democráticos no país (Lopes & Freire, 2020). Conquanto o percentual alcançado (38,4%) posicione o atributo na faixa intermediária de valores (entre 31% e 70%), observa-se tendência de proximidade do grupo I com a faixa de menor avaliação (0 a 30%).

Analisando-se os quesitos que compõem o referido grupo, a situação é considerada ainda mais precária, visto que a cifra obtida foi oriunda, quase que exclusivamente, com base no quesito relativo à publicação parcial de relatórios legais, a exemplo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), da LRF. Em referência aos outros quesitos pontuados, não se logrou além da pontuação mínima.

O exame dos relatórios contidos nos portais demonstra que eles se apresentam mediante linguagem técnica e desprovidos de quaisquer interlocuções com os usuários, tais como vídeos, explicações, notas explicativas, gráficos etc. Em razão disso, observa-se um comportamento quase padrão dos gestores dos tribunais de contas em associar a simples divulgação de dados e informações com o dever de prestar contas: uma coisa não implica a outra. Inclusive, este aspecto de limitação da *accountability* por parte dos TCs já havia sido alertado por Rocha *et al.* (2020).

Disto se conclui que o nível de *accountability* avaliado em relação aos TC's se encontra no primeiro estágio - de publicização - e que ela reside no cumprimento da obrigação de prestar contas, o qual se apresenta dissociado do interesse efetivo por parte do agente controlador em tornar-se responsivo aos olhos da sociedade. Logo, restaram ausentes do conceito a responsividade (do inglês *responsiveness*) dos agentes envolvidos e a capacidade de coerção de acesso à informação não disponibilizada (do inglês *enforcement*) para o atingimento da completude do termo *accountability*.

Contraopondo-se a Loozekoot e Dijkstra (2017), Fernandes e Teixeira (2020), Newcomer (2020), o baixo nível de *accountability* demonstrado por parte dos TC's demonstra, ainda, sinais do não cumprimento da ordem constitucional relacionada ao dever de que todos – igualmente – devem prestar contas em razão dos recursos recebidos. O resultado confirma trabalhos anteriores de Raupp (2014), Vieira, Mendonça, Cavalheiro e Kremer (2018) que constataram que a prestação de contas ainda não é uma realidade estabelecida no país (Lino & Aquino, 2018, Lino & Aquino, 2020).

Além da falsa impressão de prestação de contas ou “ilusão de *accountability*”, a ausência do sentimento efetivo do prestar contas possui outros impactos na gestão pública. Rocha (2011), por exemplo, associou a construção da *accountability* à preservação da

democracia, enquanto Vieira (2012) enfatizou a efetivação da *accountability* com a publicação da origem e da utilização dos recursos públicos. Olsen (2018) mencionou ainda que o governo que não presta contas acaba gerando um déficit democrático e uma ordem política ilegítima, que de acordo com o autor, aqueles que representam uma população devem apresentar, esclarecer e justificar seus atos e encarar possíveis consequências.

Considerando tais aspectos em relação a quem tem o dever de zelar pelas finanças públicas, a situação se torna ainda mais agravante ante ao frágil modelo dos TC's adotado no país, marcado por interferências políticas (Martins, Libonati, Miranda, Freitas, 2020) e níveis questionáveis de eficiência (Menezes, 2015, Lino & Aquino, 2018).

4.2. Transparência

A transparência possui íntima relação com o termo *accountability*, embora não se confunda com ela, sendo aquela pressuposto desta. A transparência pode ser compreendida como um dos principais atributos e prioridades no relacionamento dos governos em relação à sociedade.

O grupo em questão trata do comportamento dos portais quanto à disponibilização de ferramentas com vistas a promovê-la, mediante o compartilhamento de vídeos, *downloads* de documentos, campos de busca etc. Os percentuais alcançados por parte dos TC's atingiram a cifra média de 83,71%, revelando a menor assimetria de informações entre os quesitos analisados, o que confirma que, quanto a este critério, os TCs estão colocando a transparência como um de suas prioridades (Nittis, 2019).

Dentre as regiões brasileiras, a Sudeste foi a que se apresentou com o melhor resultado (90%), sendo as pontuações menos favoráveis obtidas pelas regiões Sul e Norte (77,14%), sedimentando a tendência de pontuação satisfatória quando analisadas as regiões de forma isolada. Com base neste aspecto, os tribunais de contas demonstraram perceber os portais eletrônicos como meios ativos de disponibilização das informações, à semelhança do que foi enfatizado por Gusinsky, Lyrio, Lunkes e Taliani (2015), muito embora as informações divulgadas ainda sejam de pouca compreensibilidade.

A principal constatação que se pode deduzir com base no resultado alcançado é que o avanço nas TIC's pode ter contribuído de forma significativa no aperfeiçoamento da transparência por parte dos TC's. Outra variável importante que pode ser associada aos resultados alcançados de aumento da transparência pública residiu na edição da Lei Complementar 131 (2009) que possibilitou a divulgação em tempo real dos dados da execução orçamentária e financeira dos entes federados e suas instituições.

A ampliação do nível de transparência é observada de forma imediata e mediata. Quanto ao primeiro aspecto, a capilaridade dos meios tecnológicos empregados pelos TC's para alavancar a transparência termina por atrair também a participação cidadã (grupo III) por intermédio de portfólio diversificado de canais para acesso a dados e informações. De maneira mediata, a transparência como ferramenta de governo eletrônico é exercício consagrado no combate à corrupção (Vieira, 2012, Kim, 2014, Nam, 2018, Park & Kim, 2020).

Embora satisfatório, o dado deve ser compreendido em função da fase em que se encontra o grupo precedente (Grupo I = 38,4%) e a correlação existente entre ambos os atributos transparência e *accountability*. O achado é condizente com o estudo de Soares e Rosa (2018) que revelaram a presença do mecanismo de transparência no conceito de *accountability*, do que se conclui que qualquer avanço nesta variável passa necessariamente por aquela como destacado por Rocha *et al.* (2020).

4.3 Participações Cidadã

Por fim, o Grupo III (Participação cidadã) obteve resultado na ordem de 64,89%, sendo a melhor pontuação a cargo da Região Nordeste com (71,11%) e a menor com as regiões Centro Oeste e Sul (60%), como desvio padrão de 1,68, situação que evidencia homogeneidade do grupo. Os achados são condizentes com os achados de Rebolledo *et al.* (2017) de que a ampliação dos canais de participação produz reflexos positivos sobre a transparência pública, além de demonstrar a tendência do movimento brasileiro de abertura da Administração Pública no país.

A média capacidade dos portais em promover essa interação pode ser considerada como um dos motivos para o desenvolvimento lento e gradual do envolvimento da população. O prevalecimento do sentimento de desmotivação e apatia termina por impactar negativamente no avanço da *accountability* pública, visto que se os próprios interessados não revelam interesse na coisa pública, qual a razão de os gestores se sentirem pressionados a se tornarem mais responsáveis? É a impressão que fica.

Além do sentimento de verificação, acompanhamento, possibilidade de questionamento que inferi sobre os administradores públicos, a instituição de instrumentos de governo eletrônico nessa área, quando não devidamente monitorado, é capaz de gerar efeito justamente contrário ao que se espera. Vieira *et al.* (2018) enfatizam que a interação com o programa do governo só tem razão quando o solicitante recebe retorno do que foi solicitado, seja: dúvida, reclamação ou sugestão. Ainda de acordo com o autor, a disponibilização de ferramentas como e-mail, telefone e formulários eletrônicos não é uma realidade presente em alguns portais.

É inegável que a participação da sociedade auxilia na transparência pública (Lara, 2016). De acordo com Silva (2017), a promoção da participação popular nas atuações e nas políticas governamentais democratiza o acesso aos serviços públicos, sendo a interação com o governo um importante instrumento para a democratização, portanto, de avanço à *accountability* como destacado a princípio. Analisados os 3 (três) grupos (I, II e III), a interpretação é no sentido de que os TC's quanto ao uso dos instrumentos de governo eletrônico se encontram em posição intermediária (62%), porém, os atributos *accountability* (38,4%) e transparência (83,71%) tem sentidos opostos.

5 Considerações Finais

O presente estudo teve por objetivo verificar o emprego das ferramentas da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) no avanço da *accountability*, transparência e participação cidadã. O exame deu-se com base nos tribunais de contas estaduais e municipais do país, num total de 32 TC's.

Os três atributos analisados são bastante referenciados na Administração Pública moderna, notadamente, à *accountability* a quem a literatura nacional e internacional dedica consistentes estudos que enfatizam a importância dela na promoção da democracia, aumento da transparência, combate à corrupção etc. (Lindstedt & Naurin, 2016, Aranha, 2017, Olsen, 2018, Brusca *et al.*, 2018, Rocha *et al.*, 2020). Em âmbito nacional, o tema assumiu conotação legal (CF 1988, art. 71, parágrafo único) devido estar associado ao dever de prestar contas. Fora daqui, destacam-se seus elementos componentes (transparência, responsabilidade e coercibilidade).

Fundamentado na dúvida acerca do nível em que se encontra os TC's quanto à adoção ou não dos atributos (I - *accountability*, II - transparência e III - participação cidadã) com base

no uso dos instrumentos da TIC e na justificativa de que estas instituições carregam o peso de serem responsáveis pela legitimação da boa e regular aplicação dos fundos públicos, os resultados foram considerados intermediários (62%). Conquanto positivo o presente achado, merece atenção quanto à sua interpretação a começar pela organização de 3 (três) grandes *clusters*, o que possibilitou a conclusão de que o atributo “região política” não é fator preponderante da associação entre eles.

No tocante ao Grupo I (*accountability*), o percentual apurado atingiu a cifra de 38,40% - o menor dentre os grupos analisados -, o que demonstra nível inicial do processo por parte dos TC's. O desvio padrão baixo (1,61) revelou homogeneidade entre as regiões do país, havendo somente uma região (CO = 48%) com comportamento destoante das demais. De acordo com os exames, a pontuação obtida foi oriunda, quase que exclusivamente, dos relatórios exigidos com base na LRF, portanto, a informação foi prestada sob o exacto legal e sem qualquer conexão com o sentido espontâneo da *accountability*. Como o dever de prestar contas compõe-se na relação estabelecida entre representantes (agentes) e representados (principal) em sistemas democráticos, a inexistência ou a deficiência dele se constitui em grave ruptura no senso de responsabilidade de quem, na condição de fiel depositário de um mandado de confiança, deixou de honrá-lo.

Com relação ao Grupo II (transparência), o valor atingido foi de 83,71% e representou a melhor pontuação entre os três grupos examinados. O achado é consistente com o menor desvio padrão observado (1,12), destacando-se a região Sudeste (90%) na melhor posição e a região Sul como o menos favorável (77,14%). Entendeu-se que o avanço do uso dos instrumentos das TICs favoreceu positivamente o resultado do grupo, devido os TC's terem utilizado com eficiência os meios disponíveis para aumentar a publicização de suas ações. Uma possível explicação residiu na edição da LC 131 (2009) que possibilitou a criação dos portais de transparência pública. Destacou-se que, embora posicionado no nível mais elevado da pesquisa (intervalo de 71% a 100%), este grupo deve ser analisado em conjunto com o grupo I (*accountability*). A conclusão foi que a existência de transparência elevada e a *accountability* baixa relevam que os TC's ainda se encontram no estágio inicial desta última, dado que a transparência é um dos atributos que integram o conceito da *accountability*.

Por fim, o grupo III representativo do tema participação cidadã que logrou percentual intermediário (64,89%) entre os 3 grupos avaliados, sendo a Região Nordeste com 71,11% e as regiões Centro Oeste e Sul com 60%. Entendeu-se que o nível intermediário do grupo pode estar correlacionado à baixa *accountability*, visto que os gestores públicos não se sentem pressionados a se tornarem mais responsáveis face o sentimento de desmotivação e apatia dos cidadãos. Os achados vão ao encontro do movimento de abertura da administração pública no país na última década, sobretudo, depois da promulgação da Lei 12.527 (2011) também conhecida como lei de acesso à informação que está minando a cultura do sigilo que impera nas organizações do Estado, criando condições factíveis de acesso do cidadão aos dados produzidos pelo Estado.

Os resultados, de maneira geral (62,19%), embora sejam positivos e evidenciem a resposta do uso das TICs por parte dos TC's, há questões pontuais a serem solucionadas, como o aumento da participação dos cidadãos junto a estas organizações e uma melhor promoção da *accountability* pública por parte deles. O aspecto mais sensível mostrou-se quanto ao sentimento de prestar contas (grupo I), entendido como sensível, ante ser evidenciado justamente perante quem tem a missão de tornar a Administração pública mais responsiva.

Neste sentido, sugere-se para pesquisas futuras aprofundar o mesmo exame, de modo comparado, a toda a administração pública federal, estadual e municipal.

Referências

- Al-Hujran, O., Al-Debei, M. M., Chatfield, A., & Migdadi, M. (2015). The imperative of influencing citizen attitude toward e-government adoption and use. *Computers in Human Behavior*, 53, 189-203. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2015.06.025>
- Aranha, A. (2017). Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps. *Brazilian Political Science Review*, 11(2), 1-31. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020004>
- Bayona, S., & Morales, V. (2017). E-government development models for municipalities. *Journal of Computational Methods in Sciences Engineering*, 17, 47-59. <https://doi.org/10.3233/JCM-160679>
- Braga, L. V.; & Gomes, R. C. (2016). Participação Eletrônica e suas relações com governo eletrônico, efetividade governamental e accountability. *O & S*, 23(78), 487-506. <https://doi.org/10.1590/1984-92307878>
- Brusca, I., Rossi, F. M., & Aversano, N. (2018). Accountability and Transparency to fight Against corruption: in international comparative analysis. *Journal of comparative policy analysis*, 20(5), 486-504. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1393951>
- Cabral, F. G. (2015). Os fundamentos políticos da prestação de contas estatal. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, 270, 147-169. <https://doi.org/10.12660/rda.v270.2015.58740>
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Recuperado em 15 março, 2020 de, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Decreto n. 10.332*. (2020). Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Recuperado em 20 de julho, de 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm#art14
- Decreto n. 9.203 (2017)*. Recuperado em 15 março, 2020 de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm.
- Drummond, M.G. (2015). *O tão falado "Princípio da Simetria"*. Recuperado em 5 abril, 2020 de <https://marciodrummond.jusbrasil.com.br/artigos/211108087/o-tao-falado-principio-da-simetria>.
- Fernandes, G. A. A., & Teixeira, M. A. C. (2020). Accountability or prestação de contas or Courts of Accounts: examining diferente views on the role of regulatory agencies in Brazilian municipalities. *Base-Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, 17(3), 456-482. <https://doi.org/10.4013/base.2020.173.04>
- Fundo Monetário Nacional, FMI. (2007). *Manual de Transparência Fiscal*. Recuperado em 7 maio, 2021, de <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>.
- Gusinsky, M. N., Lyrio, M. V. L., Lunkes, R. J., & Taliani, E. T. C. (2015). Accountability through citizen participation and transparency in the public sector: an analysis in the City Hall of Florianopolis Brazil. *Conference 4th Global Conference on Transparency*, jun., Lugano, Switzerland.

- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Kim, C. K. (2014). Anti-Corruption Initiatives and E-Government: A Cross-National Study. *Public Organization Review*, 14(3), 385-396. <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0223-1>
- Lara, L. D. (2016). *TLS: Modelo para avaliação da democracia, accountability e transparência nos portais eletrônicos de transparência brasileiros*. 129 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia.
- Lei Complementar n. 101*. (2000). Brasília. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 20 de julho de 2022, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm
- Lei Complementar n. 131*. (2009). Brasília. Recuperado em 03 junho 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm.
- Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)*. (2000). Brasília. Recuperado em 03 junho 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.
- Lei n. 12.527*. (2011). Brasília em 03 junho 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm.
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2016). Transparency is not Enough: making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301-322. <https://doi.org/10.2307/25703868>
- Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. de. (2018). A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. *Revista Contabilidade & Finanças*, 29(76), 26-40. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201803640>
- Loozekoot, A., & Dijkstra, G. (2017). Public Accountability and the Public Expenditure and Financial Accountability tool: an assessment. *International Review of Administrative Sciences*, 83(4), 806-825. <http://dx.doi.org/10.22617/BRF179129>
- Lopes, F. C., & Freire, G. M. C.A. (2010). Governo Eletrônico e Accountability: Avaliação Da Publicização das contas públicas dos estados brasileiros. In: *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI*. Fortaleza.
- Loureiro, M., Teixeira, M., & Prado, O. (2008). Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. *Revista Organização & Sociedade*, 15(47), 107-119.
- Martins, L. C., Libonati, J. J., Miranda, L. C., & Freitas, M. A. L. de. (2020). Controle Externo das Contas Públicas: A Influência Política no Julgamento das Contas dos Prefeitos do Estado de Pernambuco. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 15(2), 162-176. https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.27792
- Menezes, M. (2015). O Controle Externo do Legislativo: Argentina, Brasil e Chile. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 281-310.
- Nam, T. (2018). Examining the anti-corruption effect of e-government and the moderating effect of national culture: A cross-country study. *Government information quarterly*, 35(2), 273-282. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.01.005>
- Newcomer, K. (2020). Accountability and trust in government: what's next? *Revista da CGU*, 12(22), 343-350. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.368>

- Nittis, L. (2019). *Por que é preciso falar de transparência pública*. Recuperado em 05 novembro, 2019 de <https://www.e-gestaopublica.com.br/transparencia-publica/>.
- O'donnell, G. (1991). Democracia Delegativa? *Novos Estudos*. n° 31, out.
- Olsen, J. P. (2018). *Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia*. 327 p. Enap, Brasília.
- ONU. (2016). Unidas. *United Nations e-Government Survey*. Recuperado 27 outubro, 2019 de <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>>.
- Ormond, D., & Loffler, E. (1999). A nova gerencia pública. *Revista do Serviço Público*, 50(2), 66-96.
- Otero, D. J. (2017). Governo eletrônico, transparência e boas práticas: o caso brasileiro. 57 p. *Monografia* – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo – Limeira.
- Park, C. H., & Kim, K. (2020). E-government as an anti-corruption tool: Panel data analysis across countries. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 1-37. <https://doi.org/10.1177/0020852318822055>
- Praça, S., & Taylor, M. M. (2014). Inching Toward Accountability: The Evolution of 'Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin American Politics and Society*, 56(2), 27–48. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00230.x>
- Raupp, F. M. (2014). Prestação de Contas de Executivos Municipais de Santa Catarina: uma Investigação nos Portais Eletrônicos. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 151–158. <https://doi.org/10.21118/apgs.v6i3.4561>
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2011). Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. *Cadernos ebape.br*, Rio de Janeiro, 9(1), 117-139.
- Rebolledo, M., Zamora, R., & Virgili, J. R. (2017). Transparency in citizen participation tools and public information: A comparative study of the Spanish city councils' websites. *El profesional de la Información*, 26(3), 361-369. <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2017.may.02>
- Rocha, A. C. (2011). Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v.14 (s) Brasília, 82-97.
- Rocha, D. G., Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2020). Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 201-219. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190294>
- Santos, A.C. (2016). *Tribunal de Contas e Accountability Vertical: Instrumento de Fomento à democracia*. Curitiba, 64p.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2000). *New Public Management*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Schedler, K., & Scharf M. C. (2001). Explorando as inter-relações entre o governo eletrônico e a nova gestão pública. *Electronic Government and the new public management*, 74, 775-788.
- Sell, F. F., Sampaio, G. L., Zonato, V. C da S., & Lavarda, C. E. F. (2018). Accountability: Uma Observação Sobre o Nível de Transparência de Municípios. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 226-327. <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i4.5676>

Silva, K. I. L. (2017). *Transparência e governo eletrônico*. Recuperado em 7 maio, 2020, de <https://jus.com.br/artigos/55471/transparencia-e-governo-eletronico>.

Soares, C. S., & Rosa, F. S. (2018). O que deve ser publicado no portal de transparência? Análise do portal eletrônico dos maiores municípios gaúchos. *XXV Congresso Brasileiro de Custos*. Vitória. 2018.

Torres, L.; Pina, & V. Royo, S. (2005). E-government and the transformation of public administrations in EU countries: beyond NPM or just a second wave of reforms? *Online information review*, 29(5), 531-533. <https://doi.org/10.1108/14684520510628918>

Vieira, A. P. da S., Mendonça, A. dos S., Cavalheiro, R. T., & Kremer, A. M. (2018). Accountability no Mato Grosso do Sul: um retrato a partir dos portais eletrônicos municipais. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4). <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i4.5717>

Vieira, J. B. (2012). Transparência Pública e Corrupção nos Municípios Brasileiros: O Impacto Do Governo Eletrônico. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, 1(6), 17-41.