



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

ACCOUNTABILITY E CONTROLE DOS RECURSOS PARA COMBATE À COVID-19: O CASO TCE-PI

RAMON PATRESE VELOSO E SILVA,

**GRUPO TEMÁTICO: 01 Transparência, Accountability e
Participação**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

ACCOUNTABILITY E CONTROLE DOS RECURSOS PARA COMBATE À COVID-19: O CASO TCE-PI

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) no controle dos recursos públicos destinados ao enfrentamento da COVID-19, enquanto reflexo da mudança institucional ocorrida a partir da reformulação de sua Secretaria de Controle Externo. Partindo do pressuposto de que as mudanças institucionais são resultado de fatores externos e internos, assim como a partir da ação dos agentes, esse trabalho parte da hipótese de que as mudanças institucionais ocorridas na estrutura no TCE-PI permitiram a ampliação do escopo de atuação da Corte e permitiram um incremento no processo de fiscalização das ações de governo e no processo de implementação de políticas públicas. A partir de uma análise documental dos principais processos que levaram à reestruturação do TCE-PI a partir de 2019, e dos relatórios de auditoria sobre ações governamentais no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Piauí, as mudanças fundamentais no sentido de permitir maior integração e definição de atividades, tiveram efeitos importantes sobre a atuação do TCE-PI, começando pela fiscalização das ações contra a pandemia.

PALAVRAS-CHAVE: Mudança Institucional; Tribunal de Contas do Piauí; Accountability;

ACCOUNTABILITY AND CONTROL OF RESOURCES TO FIGHT COVID-19: THE TCE-PI CASE

ABSTRACT: This article aims to analyze the performance of the Court of Auditors of the State of Piauí (TCE-PI) on the control of public resources destined to face COVID-19, as a reflection of the institutional change that has occurred with the reformulation of its Secretariat of External Control. Assuming that institutional changes are the result of external and internal factors, as well as from the action of agents, this work starts from the hypothesis that the institutional changes that occurred in the structure of the TCE-PI allowed the expansion of the Court's range of action and allowed an increase in the process of inspection of government actions and in the process of implementing public policies. Based on document analysis of the main processes that led to the restructuring of the TCE-PI as of 2019, and on audit reports on government actions to combat the Covid-19 pandemic in Piauí, the fundamental changes to allow greater integration and definition of activities, had important effects on the performance of the TCE-PI, starting with the supervision of actions against the pandemic.

KEYWORDS: Institutional Change; Court of Auditors of Piauí; Accountability; Covid-19.

1 Introdução

No dia 26 de abril de 2021 o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) realizou levantamento para a análise concomitante da aplicação dos recursos públicos e os aspectos operacionais das ações destinados ao combate à pandemia em Teresina. O levantamento feito pela Comissão Covid-19 do TCE-PI identificou indícios de 2.778 (dois mil, setecentos e setenta e oito) usuários terem sido vacinados em detrimento a outros usuários que deveriam receber as doses prioritariamente.

Esse levantamento, junto com outras medidas recentes dos Tribunais de Contas no país, é reflexo de um processo de mudança da forma de atuação das Cortes de Contas. A atuação dos Tribunais de Contas no país tem sido observada em duas linhas principais na literatura de Ciência Política. A primeira diz respeito ao seu papel fiscalizador em relação a observação dos preceitos da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal, como forma de incrementar a credibilidade da gestão, perante os credores e à sociedade, e dar maior segurança à observação dos parâmetros da Lei pelos gestores ou pelas Agências Reguladoras (Gomes, 2006; Jaime, 2015). A segunda, se refere ao potencial de aumento da qualidade da democracia e da legitimidade das instituições democráticas e suas ações, por meio do controle estabelecido, principalmente visando maior transparência (Menezes, 2016).

O campo de atuação dos órgãos de controle externo da Administração Pública alargou-se especialmente após a Emenda Constitucional nº 19/1998, que inseriu, ao caput do art. 37 da Constituição Federal, a eficiência entre o rol de princípios que orientam as atividades da Administração Pública, o que exigiu um dever de atuação e organização administrativas voltadas a eficientemente satisfazer as finalidades públicas.

Historicamente, entretanto, o controle tem se tornado um fim em si mesmo, voltado mais ao processo e à verificação formal do cumprimento de prescrições legais, em detrimento da análise do impacto das medidas adotadas pelo gestor público e da efetividade dos resultados esperados (Ioken, 2017).

A partir dessa problemática de déficit de responsividade (Marque Neto, 2010), apenas atualmente a fiscalização da atividade administrativa e financeira do Estado exercida pelos Tribunais de Contas tem ultrapassado o viés formalista, financeiro e contábil das contas públicas. As Cortes de Contas têm se voltado, assim, a uma análise que não se mantém apenas estritamente na legalidade dos atos, mas passa a abranger,

também, a legitimidade e economicidade das medidas adotadas, a partir de um viés pragmático ou consequencialista (Ioken, 2017).

Sensível a essa nova realidade, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em meados de 2018, constituiu Comissão de Reestruturação a fim de repensar seu organograma. A estrutura até então adotada contava com duas grandes Diretorias (Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual – DFAE e Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal – DFAM) responsáveis por fiscalizar todas as ações e projetos do Estado e dos 224 municípios piauienses, respectivamente.

Essa nova realidade faz emergir o questionamento: Quais as contribuições da mudança institucional ocorrida no âmbito do TCE/PI para um maior *accountability* horizontal e controle dos gastos relacionados ao combate da pandemia da COVID-19? De que forma ocorreu a mudança de paradigma da atuação institucional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí?

Neste artigo tentamos responder como essas mudanças institucionais afetam a atuação dos Tribunais de Contas a partir do estudo de caso do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Dessa forma, esse trabalho visa contribuir com a literatura especializada ao propor um estudo sobre como ocorreu o processo de mudança no TCE-PI e seus impactos na atuação do controle externo. Esse enfoque empírico é importante por tratar de fatores relativos à qualidade da democracia tomando como base o aspecto das relações interinstitucionais, do controle que essas instituições exercem sobre si no intuito de aumentar o nível de transparência frente à sociedade.

Entender os processos de mudança institucional que têm ocorrido nos Tribunais de Contas no Brasil é importante por dois motivos. Primeiro, auxilia o entendimento de como as instituições funcionam no Brasil, e permite uma ampliação teórica quanto hipóteses de pesquisa no que se refere à mudança institucional incremental. Segundo, porque permite um maior entendimento sobre a qualidade da democracia no país.

As teorias mais recentes sobre qualidade da democracia não enfatizam apenas o funcionamento mecânico das instituições no sistema de *checks and balances*, mas como essa atuação permite uma maior aproximação da população, na perspectiva da democracia substantiva, e oferece recursos para uma melhor administração pública que tenha em seu cerne o oferecimento de políticas de qualidade.

Além desta introdução o trabalho conta com mais quatro seções. Na segunda é feita uma revisão da literatura que trata do tema da mudança institucional. Na terceira é apresentada uma revisão da atuação dos Tribunais de Contas no país desde a Constituição

de 1988, mostrando os principais pontos de mudança nas suas estruturas de ação, e quais as novidades do recente processo de mudança enfatizando o caso do Piauí. Na quarta seção são apresentados os dados relativos à atuação do TCE-PI sobre a fiscalização dos recursos destinados ao combate à pandemia de Covid-19 no estado, e apresenta os principais resultados da análise documental realizada. A última seção conclui o trabalho e dá indicações para futuras pesquisas.

2 *Accountability* horizontal no Brasil e a Mudança Institucional dos Tribunais de Contas

Instituições são elementos duráveis. Essa suposição é a base de importantes trabalhos nas ciências sociais e as instituições formais têm sido observadas a partir de seu papel fundamental para a democracia e nos processos de democratização, explicação de padrões de comportamento político (Alexander, 2001), e são analisadas de duas maneiras principais. Por um lado, as instituições conformam padrões de comportamento e, por outro, elas trazem consigo os elementos que permitem a sua durabilidade e reprodução (Jepperson, 1991; Powell, 1991). Dessa forma, os comportamentos delimitados pelas instituições servem ao mesmo tempo para o objetivo para os quais elas foram criadas, assim como para a manutenção de sua estrutura.

Nesse trabalho partimos da ideia de que as instituições mudam e essas mudanças são levadas a cabo por um processo de revisões paulatinas. Essas mudanças também afetam o comportamento dos atores a elas vinculados num processo de autoativação entre a influência das instituições sobre os atores e das ações dos atores sobre as instituições.

Powell (1991) afirma que as instituições têm a tendência a serem relativamente inertes e resistem fortemente a mudanças. Essa perspectiva é presente nas abordagens no institucionalismo sociológico e o argumento central é que instituições, formais e informais, têm em si fatores que permitem a sua perpetuação por meio de processos de “autoativação” (*positive feedbacks*) (Jepperson, 1991). As explicações que seguem essa perspectiva têm seu fundamento na ideia de que as instituições devem sua permanência à apropriação de códigos que permitem a reprodução de comportamento pelos atores socializados sob essas regras (March & Olsen, 1984).

Na mesma esteira do institucionalismo sociológico, autores afirmam que a durabilidade das instituições se deve ao fato de que “as suas propriedades de

autorreprodução são de natureza cognitiva” (Mahoney & Thelen, 2009, p. 05, tradução nossa), ou seja, elas são tomadas como elementos dados que não dependem da vontade dos indivíduos e estão além da capacidade de avaliação dos atores sociais (Zucker, 1983).

Embora a ideia de que as instituições sejam duradouras seja importante para se analisar seus efeitos, ao se analisar os padrões de comportamentos que as circundam, é possível observar que os atores não conformam as expectativas das teorias de *path dependence*, que enxergam um período de longa estabilidade após as conjunturas críticas, pois atores individuais e coletivos estão sempre a contestar, desafiar e propor revisões das instituições (Hall, 1986; Alexander, 2001).

A ideia de durabilidade, previsibilidade e persistências das instituições está no coração da maior parte das teorias que se propõem a definir o que são instituições. São elementos de relativa durabilidade que formatam comportamentos e não têm o potencial de fácil e rápida mudança (Mahoney & Thelen, 2009). Embora essas teorias sobre durabilidade ofereçam importantes ferramentas para o entendimento de como as instituições perduram e afetam comportamentos, elas não oferecem ferramentas muito profícuas para o entendimento da mudança institucional. A ideia de que os atores carregam consigo as mesmas estruturas aprendidas com as instituições para sua manutenção ou na criação de novas não permite entender como as mudanças ocorrem, o que leva pesquisadores a recorrerem aos fatores exógenos como fontes de mudança (DiMaggio & Powell, 1983).

Assim como as teorias no bojo do institucionalismo sociológico, as abordagens teóricas no seio do institucionalismo da escolha racional também apresentam dificuldades no tocante às explicações da mudança institucional. Em primeiro lugar, grande parte dos estudos nessa área enfatizam as instituições como fatores promotores de equilíbrio, ou seja, entendem que as instituições são mecanismos de coordenação de equilíbrios. Dessa forma, essas abordagens recorrem a fatores exógenos para explicar a mudança, visto que os comportamentos individuais são melhores respostas aos incentivos de uma determinada instituição na promoção do equilíbrio (Levi, 2008).

De acordo com Mahoney e Thelen (2009) e Rezende, (2012a), a perspectiva sobre mudança institucional endossada pelos estudos na vertente do neoinstitucionalismo da escolha racional, se aproxima, em grande medida dos modelos de equilíbrio pontuado. O modelo do equilíbrio pontuado advoga que as mudanças não ocorrem de maneira paulatina, gradual, a partir de fatores incrementais, mas têm sua origem em momentos de repentina ruptura. Ou seja, fatores exógenos que surgem em “ambientes” propícios têm a

tendência de proporcionar abalos significativos na estrutura institucional que força a sua revisão. Esses abalos criam ambientes, ou estruturas de oportunidades, que podem ser utilizadas pelos diversos atores, individuais ou coletivos, permitindo a busca pela revisão de maneira que ela responda aos incentivos externos ou a interesses dos próprios atores.

A ênfase dada pela teoria da escolha racional na relação das instituições com os agentes, é feita a partir da observação de que os indivíduos são portadores de capacidade de escolha e escolherão a alternativa ótima quando defrontados com opções institucionais, o que levaria a equilíbrios do tipo equilíbrio de Nash. Os atores também são vistos nessa abordagem, a partir de sua ação nos fatores exógenos, sem levar em conta o papel das ideias e modelos mentais (Rezende, 2012a).

Outro campo de críticas aos modelos da teoria da escolha racional se refere à abordagem das preferências como dadas e fixas. Os atores e as instituições mudam as suas preferências de acordo com o momento e com o contexto, assim como durante os processos decisórios. Muito do que se tem trabalhado tomando como base o neoinstitucionalismo histórico tem enfatizado a continuidade e menor atenção tem sido dada à mudança. Um dos mais importantes conceitos no interior das abordagens históricas é o de *path dependence* (dependência de trajetória). Esse conceito é utilizado para explicar a continuidade das instituições e os padrões de resultados que produzem no decorrer do tempo (Pierson, 2004; Thelen, 2004).

O segundo conceito fundamental nessa abordagem é o de distribuição de poder na estrutura institucional. A ênfase dada a este conceito mostra que a continuidade das instituições se deve também às distribuições de poder entre os atores, ou seja, atores tendem a tentar manter suas posições de poder ao interpretarem as instituições de maneira que favoreçam esse objetivo.

Embora os estudos que tomam como base o neoinstitucionalismo histórico enfatizem a continuidade, e observem as instituições como resultados de lutas históricas, que por isso se constituem como legados de difícil alteração, eles têm fornecido importantes pistas para o entendimento da mudança. As principais variáveis apresentadas são os componentes culturais e contextuais (Mahoney & Thelen, 2009).

O principal conceito relacionado aos fatores culturais é o de “conjunturas críticas”. As conjunturas críticas são classificadas como momentos de contingência nos quais há abertura para ação, seja por meio do enfraquecimento de certas instituições, seja pela grande pressão de fatores externos (Rezende, 2012a). Algumas explicações sobre

mudança que enfatizam as conjunturas críticas observam a relação entre agência e estrutura, seus pesos e os impactos que uma tem sobre a outra.

O ponto tomado como problemático na abordagem da mudança feita no neoinstitucionalismo histórico diz respeito à aproximação do conceito de conjunturas críticas aos momentos de mudança defendidos pelos modelos do equilíbrio pontuado. De fato, momentos críticos surgem para as instituições, mas eles não causam as mudanças por si. Os processos de transformação institucional necessitam de um olhar mais ampliado que observe não apenas fatores exógenos que afetem a instituições, nem apenas as conjunturas críticas que apresentam demandas de revisão.

É necessário ter como ponto de partida que as mudanças acontecem em contextos complexos e as variáveis responsáveis não surgem e desaparecem modificando as características das instituições. Pelo contrário, o processo de mudança ocorre de maneira gradual, e os fatores endógenos, como as características das próprias instituições que preveem transformações, assim como a distribuição de poder entre os atores, são importantes para compreender esses processos.

De acordo com Rezende (2012a, 2012b), é equivocada a suposição de que os fatores exógenos possam sozinhos ser tomados como causas da mudança institucional, pois se essa ideia for verdadeira “as teorias institucionais estariam deixando de mostrar como de fato as variáveis associadas às instituições importam, afetando o *status* dessas teorias em produzir explicações mais robustas sobre a mudança” (Rezende, 2012a, p. 116). Ou seja, priorizar os choques externos diminui a capacidade explicativa das variáveis endógenas, que são fundamentais para explicar a mudança.

De acordo com Mahoney e Thelen (2009) as instituições carregam consigo instrumentos de mudança porque têm em formas de levantamento de recursos e têm consequências distributivas. Ou seja, elas definem a distribuição de poder e de recursos que são utilizados pelos atores seja na manutenção da estrutura institucional, seja nos processos de mudança que visem a ampliação do acesso a esses recursos. Essa teoria tem como base a ideia de que os atores são elementos chave para compreender as instituições, visto que atuam com constância na busca pelo poder. Atores institucionais e opositores buscam ativamente manter ou reinterpretar a instituições de maneira a manter ou modificar a balança de distribuição de recursos.

Todas as instituições que tenham efeitos sobre comportamentos, seja formais ou informais, também implicarão distribuição desigual de recursos. Essa perspectiva tem sido importante para vários trabalhos que buscam entender como surgem e se mantêm as

instituições. O pressuposto básico é o de que atores diferentes têm incentivos diferentes para formatar instituições e, a partir disso, direcionar a distribuição de recursos. Dessa forma, as instituições são reflexos das contribuições e dos conflitos existentes entre esses diversos atores (Thelen, 2004; Mahoney & Thelen, 2009).

Para entendermos os processos de mudança institucional ocorridas nos Tribunais de Contas é necessário um olhar para as relações entre fatores endógenos e exógenos, tanto no decorrer do tempo como em momentos específicos que se caracterizam como conjunturas críticas. O processo de revisão das ações do Tribunal não se deu de imediato após um evento histórico específico, mas é objeto de discussões desde a Constituição de 1988. Recentemente, os Tribunais também têm demonstrado preocupações em responder com novas formas de ações aos acontecimentos políticos da última década (principalmente após os movimentos de 2013 e 2014) – a busca por maior transparência, publicidade e publicização das ações do governo e dos próprios Tribunais de Contas.

Neste artigo verificamos como os processos de mudança institucional, sendo resultados de fatores contextuais e que têm como motor de impulsionamento as ações de atores internos e fatores endógenos, possibilitam mudanças nas formas de atuação do Tribunal de Contas do Piauí. Para verificar isso, é feita uma análise do processo de mudança institucional do TCE-PI ocorrida a partir de 2018 e a fiscalização feita pela instituição sobre a aplicação de recursos destinados ao combate à pandemia de Covid-19 no estado. Essa ação de fiscalização se enquadra no novo tipo de atuação do TCE-PI por ser uma atuação concomitante que tem como enfoque a implementação de política pública, nesse caso, todo o conjunto de ações públicas contra a pandemia de Covid-19.

2.1 Qualidade da democracia e os Tribunais de Contas

Diamond e Morlino (2004; 2005) observam que o conceito de qualidade da democracia perpassa vários ângulos de atuação do estado e da sociedade, e todos esses aspectos precisam funcionar bem para a consecução de um bom regime. De acordo com os autores o conteúdo da qualidade da democracia pode ser visto a partir de oito dimensões principais: O primado da Lei, participação, competição, *accountability* vertical, *accountability* horizontal, liberdade, igualdade e responsividade (Menezes, 2016). Nesta pesquisa é enfatizado o conceito de *accountability* para a análise da atuação do TCE do Piauí.

O primeiro aspecto, do primado da Lei, tem sido observado como basilar, pois todos os cidadãos são iguais perante a lei e o conhecimento público da lei e sua aplicação por um judiciário independente constitui fatores básicos para o respeito de direitos individuais (O'Donnell, 1994; 1998). Segundo Diamond e Morlino (2004, p. 23. Tradução nossa) “o primado da Lei é a base sobre a qual todas as outras dimensões da qualidade democrática repousam”.

Sobre este aspecto Przeworski (2020) “coloca entre aspas” os termos Estado de Direito” e “império da lei”. Segundo o autor, apesar de elementos basilares para a definição de um regime democrático, não se pode esquecer o fato de que a lei não impera, pois imperar é uma atividade, e quem age são os indivíduos: que povoam as instituições: sejam governos ou cortes.

Accountability vertical é a dimensão caracterizada pela relação entre governo e eleitores, pela responsividade dos eleitos ao apresentarem suas ações à sociedade. Para essa dimensão a “publicidade das informações sobre as ações do governo e da burocracia são fundamentais para que os políticos realizem ações responsáveis e que as mesmas cheguem de forma clara ao eleitor” (Menezes, 2016, p. 146). As ações do governo são assim julgadas subjetivamente pelo eleitor, que transfere sua aprovação ou punição por meio do voto.

Para que haja, também, um nível satisfatório de qualidade da democracia, é necessário que os cidadãos sejam capazes de identificar a responsabilização dos eleitos e sua burocracia a partir do controle horizontalmente por outras instituições. Essa é a dimensão da *accountability horizontal*. Ela se caracteriza pela relação de controle dentro do próprio corpo do Estado. Através da fiscalização que as instituições exercem entre si como o controle do Legislativo sobre o Executivo, ou o contrário, as comissões parlamentares, os Tribunais de Contas, entre outras. De acordo com Menezes (2016, p. 148) *accountability* horizontal “existe quando há uma relação em que as tarefas e resultados da ação de um indivíduo ou de uma instituição estão sujeitas à supervisão de outro indivíduo ou instituição.”

Esse tipo de *accountability* é ainda definido enquanto interno ou externo. O controle interno caracteriza-se como controle realizado pelas agências dentro de uma dimensão do estado, como as Comissões Parlamentares de Inquérito ao julgarem parlamentares, e as agências reguladoras do executivo. Por controle externo entende-se a fiscalização de uma instituição sobre outra, como é o caso dos Tribunais de Contas ao

fiscalizar as contas do executivo, a execução de políticas públicas ou ações das agências reguladoras (MENEZES, 2012).

O conceito de *accountability* tem sido alvo de discussões de diversas frentes e tem se tornado difícil definir uma delimitação precisa. De acordo com Mainwaring (2003, p. 10, tradução nossa), [...] é difícil impor limites significativos ao conceito se cada ação pela qual algum ator solicita ou exige responsabilidade de um funcionário público é considerada '*accountability*'.

O sistema político brasileiro é caracterizado pela independência de origem e sobrevivência dos poderes Executivo e Legislativo (Shugart & Carey, 1992). Em comparação com outros regimes democráticos, como os parlamentaristas, essa característica é definida pela separação total entre os dois poderes. No parlamentarismo a origem dos gabinetes está nas eleições dos representantes, portanto sua interdependência.

A formação independente dos poderes Executivo e Legislativo levou muitos analistas a projetarem, quase consensualmente, deficiências graves nos mecanismos de *accountability* horizontal no Brasil (Figueiredo, 2001). Entretanto, a origem independente dos dois poderes por si só já seria um fator importante para a existência de controle mútuos, dados nos interesses existentes em cada ramo de poder.

Embora tenha perdurado por algum tempo a noção de que a delegação de poderes legislativos fortes ao Executivo brasileiro (fato que também se observa no nível subnacional) fosse um fator determinante para minar as forças políticas das outras instituições, os fatos políticos não têm seguido essa previsão. Pelo contrário, o Legislativo e suas instituições têm apresentado forte papel fiscalizador e têm atuado de maneira relevante no controle dos demais poderes (Figueiredo, 2001).

Os Tribunais de Contas, enquanto instituições vinculadas ao Poder Legislativo, são correntemente vistos como instituições subordinadas a esse Poder e, por isso, com baixo nível de autonomia (Fernandes, 1999). Entretanto, a literatura já tem apontado que esse não é o caso. As cortes de contas contam com suficiente autonomia para execução de suas atividades (Menezes, 2012; Jaime, 2015). Estas pesquisas mostram que grande parte das iniciativas de fiscalização partem dos próprios tribunais, que fiscalizam tanto as contas do executivo, as execuções de políticas públicas, quanto as ações do próprio Legislativo. Os tribunais respondem as demandas do Legislativo, mas o processo de fiscalização, em si, não está a ele subordinado.

A literatura tem demonstrado, assim, que a atuação das Cortes de Contas são fundamentais para o aumento da qualidade da democracia, pois fornecem bases para

ações dos demais poderes, colaboram no controle das ações dos gestores e no seguimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Jaime, 2015), e permitem maior transparência nas ações dos órgãos do Estado perante a sociedade. No que se refere aos Tribunais de Contas Estaduais, estes têm um papel indispensável na aplicação de processos fiscalizatórios sobre as contas dos municípios e implementação de políticas públicas.

3 Processo de mudança nos Tribunais de Contas brasileiros

Os Tribunais de Contas são instituições centenárias. O TCE-PI é a mais antiga Corte de Contas Estadual do país, antecedida apenas pelo TCU. Durante todo esse tempo mudanças importantes ocorreram na estrutura, na forma de atuação, e nas relações das Cortes de Contas com a Administração Pública do país, e a atual configuração tem suas bases na consolidação da estrutura dada pela Constituição Federal de 1988.

Em relação às mudanças ocorridas após redemocratização três momentos principais podem ser destacados. O primeiro foi a promulgação da CF/88 que deu a atual configuração do Tribunais de Contas e abriu a possibilidades para a interpretação de suas funções que permitisse seu escopo de atuação. O segundo veio com a Lei Complementar nº 101 de 2002, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. O terceiro processo é mais recente e não é oriundo de uma mudança legal específica, antes tem sua origem nas demandas externas por mais transparência nas ações dos gestores, também tem origem em uma maior demanda dos Tribunais de Contas por acesso à informação e à ampliação da sua atuação, não apenas em uma fiscalização *a posteriori* das contas de governo e gestão, mas em um processo cada vez mais concomitante com o objetivo de que os governos possam executar suas ações com o maior nível de transparência possível e visando o incremento das ações no processo de implementação das políticas públicas.

O controle da Administração Pública transcende o debate em torno da delimitação das competências dos Tribunais de Contas ou mesmo os procedimentos voltados a coibir desvios e desmandos na ação dos agentes públicos (Marques Neto, 2010). Duas são as maneiras encontradas nos vários ordenamentos jurídicos para se efetivar tal controle. A solução francesa, observada em países como Alemanha, Suécia e Portugal, adotou um sistema de jurisdição dual, caracterizado por uma jurisdição ordinária ou comum e uma jurisdição administrativa, formada por um conjunto de juízes ou tribunais administrativos, a quem cabe o controle dos atos do Poder Executivo (Marques Neto, 2010).

Iocken (2017), a partir da análise dos dados relativos às contas do Governo do Estado no exercício de 2015, em todos os 27 Tribunais de Contas do Estado e do Distrito Federal, concluiu, entretanto, que as avaliações das políticas públicas pelos órgãos de controle ainda são incipientes e muito pontuais, rematando que a necessidade de construção de relação dialógica em prol do exercício contínuo de legitimidade democrática impõe ao controle um novo modelo para a avaliação dos programas governamentais. Para a autora, “o controle do orçamento público não pode ser reduzido à análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas” (Iocek, 2017, p. 181), devendo avançar para traduzir para a sociedade como ou se os recursos públicos foram utilizados no atendimento do interesse comum, o que torna “imprescindível a inserção do exame das políticas públicas, ou seja, dos programas governamentais” (Iocken, 2017, p. 181).

Os Tribunais de Contas devem deixar de lado, pois, “o mero exame de papéis e voltar sua atenção para as situações da vida vivida, da vida real, da vida empírica, da vida do ser humano comum, para garanti-lo e ampará-lo” (Oliveira, 2012, p. 148), pois “o que vale é o olhar social sobre as situações da vida para que se afirmem as condições de execução das políticas públicas” (Oliveira, 2012, p. 147).

Nesse interim de mudança institucional, com o fito de adotar um modelo de atuação consolidando as melhores práticas verificadas em outros Tribunais de Contas, para tornar a fiscalização dos recursos públicos do Estado e dos municípios mais eficiente, o TCE-PI, considerando a necessidade de estabelecer critérios técnicos de seletividade para atuação do TCE-PI e necessidade de prever nos referidos planos as diretrizes/temas para orientar as ações a serem desenvolvidas pelas unidades técnicas de controle externo.

Sob o prisma das diversas teorias de mudança institucional, quais sejam: o modelo quasi-paramétrico proposto por Greif (2006), o modelo das ordens múltiplas de Lieberman (2002) e o modelo da mudança gradual proposto por Mahoney e Thelen (2010), partiremos da premissa de que as mudanças institucionais são incrementais, sendo os fatores causais da mudança as variáveis endógenas e exógenas à dinâmica das instituições.

Consideramos que a explicação das mudanças incrementais das instituições deve levar em consideração, além dos fatores endógenos e exógenos, as variáveis sistêmicas que considerem a interação entre as instituições como um elemento fundamental para compreender o sentido e as variáveis causais da mudança.

A partir desses processos o Projeto de Qualidade e Agilidade do Controle Externo da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), surgiu um grande movimento de reestruturação das Cortes de Contas no país. A partir da avaliação de desempenho dos Tribunais de Contas do país emergiu a necessidade de análise e reestruturação da configuração institucional e da atuação das Cortes.

Em dezembro de 2018 foi encaminhado Memorando Circular para Conselheiros e Procurador Geral de Contas do TCE-PI, com o projeto e justificativa de Reestruturação da Instituição. Os dois principais pontos destacados no projeto se referiam à tentativa de maior uniformização das formas de ação dos Tribunais de Contas no país por não haver hierarquia, pois todos são autônomos e independentes. A justificativa para essa proposta era a de que uma reestruturação deveria observar os atos deveriam ser organizados de maneira a permitirem a execução padronizada da fiscalização e auditorias.

O segundo ponto foi a ampliação da lupa de fiscalização do TCE-PI. A fundamento para essa mudança está na justificativa de que a atuação dos Tribunais de Contas não necessita se fixar apenas nos processos técnicos e legais de verificação *a posteriori*, com a apreciação das contas de gestão e de Governo, mas é necessário um processo contínuo de fiscalização da implementação de políticas públicas.

Todo esse processo de uniformização dos padrões de atuação das Cortes de Contas do país, passando pela ênfase da fiscalização também sobre as políticas públicas, foi responsável pela reestruturação da Secretaria de Controle Externo do TCE-PI. Houve uma melhor divisão e especificação de atribuições dos departamentos, assim como a criação de pastas específicas para avaliação de políticas públicas. O projeto de reestruturação trazia Saúde, Educação e Previdência como áreas que teriam pastas específicas.

Com a resolução N° 01 de 31 de janeiro de 2019, o TCE-PI realizou a reestruturação e ainda promoveu a criação de uma pasta específica para Educação (Divisão de Fiscalização da Especializada 1 – DFESP) e outra para a Saúde (Divisão de Fiscalização Especializada 2 – DFESP 2), e uma terceira Divisão de Fiscalização Temática Residual (DEFESP 3), que tem sua área de trabalho definida pelo Plano Anual de Fiscalização.

4 O Tribunal de Contas do Piauí e o combate à Pandemia de Covid-19

Com a mudança institucional ocorrida no TCE-PI, a sua atuação pode enfatizar atos administrativos e política públicas sob um novo viés, com a capacidade de enfatizar

fiscalizações de forma que a estrutura anterior não permitia. No que se refere à fiscalização da recursos para enfrentamento da Covid-19 foi criada a Comissão Covid-19 do TCE-PI.

A comissão, composta por 14 membros do TCE-PI, esteve responsável por analisar em tempo real as contratações de maior risco realizadas pelos jurisdicionados no Tribunal, durante o período da pandemia. Foram realizados 24 relatórios de fiscalização com base em 130 requisições de documentos, 29 inspeções *in loco* a 10 municípios (sem contar a Capital), e com acesso a 6180 contratos que foram registrados no Painel COVID-19, até o dia 15 de setembro de 2020.

Uma importante hipótese que tem sido levantada sobre a ampliação da atuação dos Tribunais de Conta é a de que a fiscalização concomitante, principalmente no processo de implementação de políticas públicas, pode contribuir para diminuir a quantidade de equívocos de gestão e atos de corrupção. Assim como pode permitir a melhor implementação de políticas públicas, visto que há um trabalho conjunto para se fiscalizar todo o processo de aplicação dos recursos e as mudanças ocorridas na reestruturação do TCE-PI caminham nessa direção.

Como forma de verificar essa hipótese, recorreremos a análise documental de Relatórios de Auditoria do TCE-PI sobre políticas públicas para o combate à Pandemia de Covid-19 durante o ano de 2020. Os relatórios analisados dizem respeito à Dispensa Emergencial de Licitação, aos hospitais de Campanha instalados no ano de 2020, à aquisição de Ventiladores Pulmonares e à aquisição de testes rápidos, sob a Secretaria de Estado da Saúde do Piauí (SESAPI).

A relevância desses processos de fiscalização é explicada porque foram aplicados concomitantemente ao processo de implementação dessas políticas. Não se restringiram apenas a avaliações *a posteriori*. Dessa forma, esse tipo de fiscalização permite maior acompanhamento da sociedade, no que se refere à aplicação de recursos pelo governo. Assim como permite uma revisão das ações do próprio governo durante a condução dessas políticas e execução de gastos.

Destacamos, em primeiro lugar, a auditoria concomitante realizada sobre a Dispensa Emergencial de Licitação, sob o Processo nº TC/005295/2020, que tinha como alvo a fiscalização sobre a aquisição de material de higiene destinado à população de baixa renda por dispensa de licitação, com um recurso de 1.056.000,00 (um milhão e cento e cinquenta mil reais). Essa fiscalização teve como alvo a Agência de Desenvolvimento Habitacional de Estado do Piauí, nos meses de abril e maio de 2020.

Esse processo não tinha como objetivo direto avaliar a política pública, mas examinar a legalidade e a legitimidade dos atos a ela relativos.

A análise da legalidade se refere a todo o conjunto de ações do Tribunal com o objetivo de verificar se os atos administrativos seguiram os preceitos legais e não incorreram em equívocos ou desvios e crimes. A análise da legitimidade se aproxima do ideal de fiscalização que vislumbra uma observação da política a partir do seu potencial em entregar o bem público ao seu usuário final.

Cabe destacar, antes de prosseguirmos, que essas fiscalizações fora feiras sob o Plano Anual de Controle Externo (PACEX 2020/2021). Esses planos também fazem parte do projeto de reestruturação do TCE-PI, que criou divisão de planejamento para padronizar e tornar mais claro o processo de atuação do Tribunal durante o período estipulado, assim como permitir um melhor planejamento das ações e definição final do que foi realizado.

A Dispensa Emergencial de Licitação nº de 001/2020 da Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí foi publicado no dia 07 de abril de 2020, e os trabalhos de fiscalização do TCE-PI iniciaram no dia 14 do mesmo mês. A rápida ação do TCE-PI mostrou em menos de um mês falhas legais importantes no processo de licitação. A primeira delas foi a incompatibilidade da contratação com a finalidade institucional da ADH.

De acordo com o relatório, as competências da ADH descritas na Lei nº 5644/2007 estão relacionadas a atividades de assistência sociais relacionadas a saneamento básico, como abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas; o que não abrange o fornecimento de itens de higiene. Essa incompatibilidade contrariou, segundo o relatório, o princípio da motivação, o que viola o art. 2º da Lei de processo administrativo do Piauí (Lei nº 6.782/2016).

O segundo achado no relatório se referia à falta de planejamento e ao superdimensionamento do quantitativo previsto na contratação. A falta de planejamento resultou na falta de especificidade e permitiu inferir apenas que seriam adquirido álcool em gel, mas sem a explicitação da quantidade que seria distribuído à população de baixa renda. Ademais, não constava a forma como essa distribuição seria realizada, os critérios de enquadramento das pessoas definidas nessa classificação populacional, o cronograma de distribuição e o local onde seria realizada.

Além dos dois problemas acima, a fiscalização ainda identificou a prática de sobrepreço sobre as unidades de álcool em gel a serem compradas e problemas relacionados à publicidade dos atos referidos à dispensa de licitação. A conclusão foi a falta de efetividade no alcance do objetivo da medida, pois não delimitava o quantitativo da compra, nem apresentava planejamento das ações posteriores; e prejuízo ao erário, dadas os indícios de prática de sobrepreço da contratação.

Destacamos, em segundo lugar, o Relatório de Auditoria Concomitante referentes à aquisição de 150.000 (cento e cinquenta mil) testes rápidos pela Secretaria de Estado de Saúde do Piauí, sob o processo TC nº 009553/2020, também sob o tema Contratação de bens e serviços por Entes/Órgãos Públicos com maior risco de malversação de recurso, previsto no PACEX 2020/2021. Os achados desse relatório encontram-se no quadro 1.

Quadro 1 – Achados de auditoria concomitante do TCE-PI sobre aquisição de teste rápidos de Sars-CoV-2.

1	Aquisição de um grande volume de testes sem uma metodologia clara quanto ao público-alvo, distribuição e utilização dos testes
2	Recebimento de 150 mil testes diverso daquele contratado e/ou descrito na Nota Fiscal eletrônica, inclusive sem conformidade com a qualidade declarada pelo Fabricante
3	Realização de aditivo contratual sem demonstração de vantajosidade, resultando em compra acima do valor de mercado
4	Potencial dano ao Erário de R\$ 11.765.000,00, impossibilidade de rastreamento dos testes e indícios de sonegação de fiscal.

Fonte: Relatório de Auditoria Concomitante, Processo: TC nº 009553/2020, TCE-PI

O que resultou dessa fiscalização foi a conclusão de que a SESAPI realizou a compra dos testes rápidos sem embasamento em qualquer metodologia, pois o processo foi fruto de ações sem planejamento de combate à pandemia do novo Coronarívus, Sars-CoV-2. Essa falta de planejamento resultou no recebimento de produto diferente do contratado e sem verificação de preço de mercado, o que pôde acarretar prejuízo ao erário.

Das duas políticas analisadas acima, é possível inferir que o TCE-PI atuou concomitantemente ao avaliar a legalidade e legitimidade da Dispensa Emergencial de Licitação da ADH, permitindo em bom tempo o pronunciamento dos responsáveis e mudanças no decorrer das ações do governo. Essa atuação tem papel pedagógico na

medida que auxilia o governo a tomar melhores decisões, embasadas legalmente. Assim como permite que ações possam ser corrigidas sem levar a julgamentos no Tribunal de Contas. Quando ao segundo, a fiscalização não conseguiu alcançar o *timing* das operações, mas demonstrou equívocos importantes que podem permitir ao governo refinar as ações de combate à pandemia.

Como terceiro tópico para análise das ações do TCE-PI sobre a atuação do governo do estado no combate à pandemia de Covid-19, temos a construção de Hospital da Campanha em um estádio poliesportivo da cidade de Teresina, Estádio Verdão. Os achados dessa fiscalização foram descritos no Relatório de Acompanhamento da Implantação e Manutenção de Estruturas Hospitalares Temporárias no Ginásio “Verdão” (HCVerdão) pela Secretaria de Estado da Saúde do Piauí – SESAPI, sob o processo TC 004618/2020.

Essa fiscalização deixa clara a nova forma de atuação do Tribunal a partir do processo de reestruturação. O seu foco não esteve vinculado apenas aos aspectos de legalidade dos gastos, totalizados em R\$ 5.100.000,00 (cinco milhões e cem mil reais), mas na avaliação da viabilidade e adequação do funcionamento do Hospital.

Nesse relatório são descritas análises referentes a todo o processo de construção da política pública e identifica falhas importantes, desde a ausência de deliberação da Comissão Intergestores Bipartite do Piauí até problemas com os equipamentos disponíveis no hospital.

A atuação do TCE-PI, a partir da análise de sua avaliação do Hospital de Campanha Verdão, mostra que além da responsabilidade com a análise técnica referente aos custos e a legalidade dos atos a ele vinculados, o Tribunal também tem voltado a atenção para aspectos mais qualitativos e específicos das políticas públicas. Como exemplo, o relatório dispõe material análise dos materiais como camas, ar-condicionado e pias enferrujadas, em visita ao hospital. Assim como diversos outros problemas identificados como ausência de fiscal de contrato.

5 Conclusão

Esse artigo teve como objetivo verificar como o Tribunal de Contas do Piauí tem atuado a partir da mudança institucional pela qual passou nos últimos anos. Foram escolhidos os processos de fiscalização sobre a atuação do governo do Estado no combate à pandemia de Covid-19, que ganhou força nos meses iniciais de 2020.

Tomando como ponto de partida a ideia de que as instituições estão em constante processo de mudança (Mahoney & Thelen, 2009), este estudo tentou observar como essas mudanças institucionais afetaram a atuação do TCE-PI. A ideia fundamental é a de que as instituições estão em constante e paulatino processo de mudança que é explicado por fatores endógenos e exógenos. E que os resultados dessas mudanças têm efeitos importantes tanto para o comportamento dos atores, como para o relacionamento interinstitucional dos órgãos do Estado. Sob este prisma teórico analisamos como as mudanças ocorridas a partir do processo de reestruturação do TCE-PI afetou a sua atuação quanto às fiscalizações executadas. O que, conseqüentemente, pode ajudar no entendimento das relações interinstitucionais que se seguem.

A partir de análise documental de relatórios de fiscalização do TCE-PI sobre os atos do governo no combate à crise, foi possível perceber que o Tribunal tem realizado esforços no sentido de promover a fiscalização concomitante, desfavorecendo a avaliação feita *a posteriori* com foco restrito aos aspectos legais e técnicos dos atos administrativos referentes aos gastos dos recursos públicos.

Durante o ano de 2020, o TCE-PI aplicou diversas medidas de fiscalização com o objetivo de manter o governo do estado do Piauí *accountable* como forma de evitar problemas futuros e acúmulo de julgamentos de contas de gestão e de governo. Nos relatórios analisados foram identificados problemas importantes referentes ao planejamento das ações, e até práticas de sobrepreço sobre itens a serem comprados.

A conclusão é que a mudança institucional ocorrida no TCE-PI desde 2018, com a ampliação das funções das divisões de fiscalização da instituição, permitiu mudanças e abrangência na atuação das fiscalizações. Isso permite maior transparência durante o processo de execução das políticas públicas, e permite que o governo possa corrigir equívocos e erros nos atos administrativos a serem executados.

O movimento na direção de maior nível de transparência e melhor execução dos gastos públicos estão alinhados com os pressupostos de qualidade da democracia. O maior acesso a dados públicos sobre as ações do governo pela população é critério essencial para a *accountability vertical*, e o controle externo (horizontal) é importante para evitar problemas na atuação das instituições.

REFERÊNCIAS

- Alexander G. Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation. *Journal of Theoretical Politics*. 2001;13(3):249-269.
- Diamond, L; Morlino, L. The quality of democracy: an overview. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4. 2004.
- Diamond, L; Morlino, L. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
- Dimaggio, P J., & Powell W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48:147–160, 1983.
- Fernandes, J. U. J. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36, n. 142, abr-jun, p. 167-190, 1999.
- Figueiredo, A. C. Instituições e política no controle do executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.
- Gomes, E. G. M. As agências reguladoras independentes e o Tribunal e Contas da União: conflito de jurisdições? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, jul-ago, p. 615-30, 2006.
- Greif, A., & Laitin, D. D. A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review* 98 (4) (November): 633–652. 2004.
- Hall, P. A. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press. 1986
- Iocken, S. N. *O controle compartilhado das políticas públicas: uma nova racionalidade para o exercício democrático na sociedade da desconfiança*. Orientador: Luiz Carlos Cancellier de Olivo; 2017. 279 p. Tese (Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, SC, 2017.
- Jaime, D. C. M. S. *A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí para o cumprimento dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise das prestações de contas*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Piauí, 2015.
- Jepperson, R. Institutions, institutional effects, and institutionalism. In: Jepperson, R. Meyer, J. *Institutional theory: the cultural construction of organizations, states, and identities*. Camnridge: Cambridge University Press, 1991.
- Levi, M. Reconsiderations of Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, ed., Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman, 2nd ed., 117–133. New York: Cambridge University Press. 2008

Lieberman, R. Private Power and American Bureaucracy: The EEOC, Civil Rights Enforcement, and the Rise of Affirmative Action. *Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia, August 31. 2006.

Mahoney, J. *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2010.

Mahoney, J., & Thelen, K. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press. 2009.

March, J. G., & Olsen, J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78:734–749, 1984.

Marques Neto, F. de A. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010.

Menezes, M. o Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários de serviços. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107-125, out, 2012.

Menezes, M., & Leite, Y. Accountability horizontal no Brasil e no México. In: *Congreso Internacional de Ciencia Política da Asociación Mexicana de Ciencias Políticas*, 3., Guadalajara, 15-19 jul. 2015.

Menezes, M. Controle externo na América Latina. *Revista Debates*. Porto Alegre, v. 10, n. 1, jan-abr, p. 141-160, 2016.

O'Donnell, G. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

O'Donnell, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, 1998.

Oliveira, R. F. *Gastos Públicos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

Pierson, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Powell, W. W. Expanding the Scope of Institutional Analysis. In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, 183–203. Chicago: University of Chicago Press. 1991.

Przeworski, A. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

Rezende, F. C. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 41, 2012a.

Rezende, F. C. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27 n. 78.2012b.

Shugart, M. S., & Carey, J. M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press, 1992.

Thelen, K. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press, 2004.

Zucker, L. G. Organizations as Institutions. *Research in the Sociology of Organizations*, ed. S. B. Bacharach, 1–42. Greenwich, CT: JAI Press, 1983.