

1 Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Osasco, São Paulo, Brasil
<http://orcid.org/0000-0002-3281-1639>

2 Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Osasco, São Paulo, Brasil
<https://orcid.org/0000-0003-2088-5283>

3 Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, São Paulo, Brasil
<https://orcid.org/0000-0001-9758-4628>

4 Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Osasco, São Paulo, Brasil
<http://orcid.org/0000-0002-0416-9490>



ASSIMETRIAS NO CONTEÚDO INFORMACIONAL DAS SÚMULAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS E SEUS IMPACTOS NO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

ASYMMETRIES IN THE INFORMATIONAL CONTENT OF THE PRECEDENTS OF THE BRAZILIAN COURTS OF ACCOUNT AND ITS IMPACTS ON THE PRINCIPLE OF ISONOMY

Ana Karina Koda Ogata¹, Luis Hernan Contreras Pinochet²,
Marina Faraco Lacerda Gama³ e Ana Carolina Corrêa da Costa
Leister⁴

Resumo

Os Tribunais de Contas brasileiros ganharam bastante notoriedade nos últimos anos. Embora a aplicação do Direito por qualquer órgão esteja aberta às diversas possibilidades interpretativas da lei, a análise das súmulas desses tribunais evidencia grande assimetria na interpretação normativa por parte de tais órgãos, o que pode gerar um tratamento diferenciado em casos semelhantes. Nesse contexto, este artigo buscou identificar assimetrias no conteúdo das súmulas dos Tribunais de Contas brasileiros para verificar se há isonomia na fiscalização dos gestores e organizações do setor público no território nacional. A pesquisa foi realizada a partir de uma metodologia qualitativa, com a utilização do método de análise de conteúdo e o apoio do *software* Iramuteq. Como resultado, apresenta-se um mapeamento das súmulas dos Tribunais de Contas brasileiros a partir de sete classes (remuneração, aposentadoria, pensão, irregularidades, processo de contas, orçamento e licitação). Tais dados podem ser úteis ao planejamento estratégico na Administração Pública, buscando garantir mais segurança jurídica aos gestores públicos. As conclusões indicaram não existir isonomia na auditoria dos gestores e organizações do setor público no território nacional, especialmente em razão da inexistência de uma Corte Superior de Contas com o papel de harmonizar essa jurisprudência na federação.

Palavras-chave

Tribunais de Contas; súmulas; uniformização da jurisprudência; segurança jurídica; isonomia.

Abstract

The Brazilian Courts of Accounts have gained considerable notoriety in recent years. Although the Law's application by anybody is open to the various interpretative possibilities of the law, the analysis of these courts' summaries shows a significant asymmetry in the normative interpretation by such bodies, which can generate different treatment in similar cases. In this context, this article sought to identify asymmetries in the contents of the precedents of the Brazilian Courts of Accounts to verify whether there is equality in inspecting public sector managers and organizations in the national territory. The research was carried out using a qualitative methodology, using the content analysis method and the Iramuteq software's support. As a result, a mapping of the precedents of the Brazilian

Courts of Accounts is presented from seven classes (remuneration, retirement, pension, irregularities, account process, budget, and bidding). Such data can be useful for strategic planning in Public Administration, seeking to ensure more legal security for public managers. The conclusions indicated no equality in the audit of public sector managers and organizations in the national territory, mainly due to the lack of a Superior Court of Accounts to harmonize this jurisprudence in the federation.

Keywords

Courts of Accounts; precedents; uniformization of case law; legal certainty; isonomy.

INTRODUÇÃO

Os cidadãos, financiadores da ação governamental por meio de tributos, têm o direito de saber o que, como e por quanto os gestores planejam realizar os gastos públicos. A prestação de contas viabiliza avaliar se as ações do governo cumprem os requisitos de boa governança e a legislação pertinente, controlando a realização orçamentária e evitando infrações ou abusos de poder (SCHILLEMANS, TWIST e VANHOMMERIG, 2013).

Ainda que o controle social seja um instrumento de *accountability* imprescindível a uma democracia, a experiência mostra que ele não possui a visão independente, a capacitação adequada, os recursos financeiros suficientes ou a autoridade hierárquica característicos do controle realizado por instituições governamentais (LEVASSEUR, 2018).

Para realizar esse controle institucional é que existem, entre outras instâncias, os Tribunais de Contas (TCs), que no Brasil são responsáveis pelo auxílio ao controle externo das contas públicas a cargo do Poder Legislativo.

No que diz respeito à natureza jurídica dos TCs, há divergência doutrinária se eles seriam órgãos auxiliares do Poder Legislativo ou instituições autônomas. De um lado, a Constituição de 1988 prevê os TCs, em seus arts. 70 a 75, justamente no capítulo relativo ao Poder Legislativo, podendo-se, com isso, concluir que se trata de um órgão alocado na estrutura desse Poder.

Também da redação expressa do *caput* do art. 71 pode-se inferir sua natureza de órgão auxiliar do Legislativo: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)”.

Nada obstante, o mesmo dispositivo também afirma a autonomia desses órgãos, segundo a interpretação dada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Ayres Britto:

Quando a Constituição diz competir ao Congresso Nacional exercer o controle externo com auxílio dos Tribunais de Contas, no caso do Tribunal de Contas da União, ela não o

faz um mero auxiliar, não o coloca no plano da subalternidade hierárquica. Ela diz não poder haver controle externo senão com auxílio do Tribunal de Contas. Ou seja, esse auxílio é indiscartável. (ADI 1.175-8/DF, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJ 19.12.2006)

Segundo Torres (2014), na atribuição de suas competências previstas no art. 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), exceto nos dispositivos que expressamente assim prevejam, não há subordinação hierárquica das decisões dos TCs ao Poder Legislativo, podendo, por exemplo, determinar diretamente a sustação do ato administrativo impugnado (art. 71, X, da CF/1988).¹ As garantias de seus ministros são derivadas diretamente do texto constitucional (art. 73, § 3º, da CF/1988), também, indicando a ausência de hierarquia funcional dos membros da Corte de Contas relativamente ao Congresso Nacional.

Portanto, naquilo que não for expressamente previsto, tanto as competências do Tribunal de Contas da União (TCU), e *ipso facto*, também dos TCs dos entes subnacionais, quanto as prerrogativas de seus membros denotam sua independência em relação ao Poder Legislativo. Consequentemente, os TCs brasileiros desfrutam de importante autonomia, essencial para o exercício de suas funções, embora justamente isso possa provocar divergências na atuação de cada uma das Cortes de Contas no Brasil.

Considerando que suas competências são repartidas por fonte de recursos, não raro os gestores públicos são fiscalizados por mais de um TC, como se dá em grandes obras de infraestrutura que envolvem recursos federais, estaduais e municipais, auditadas, portanto, simultaneamente pelo TCU e pelos Tribunais de Contas Estadual (TCE) e Municipal (TCM), quando houver, cada qual com súmulas próprias. Isso possibilita a ocorrência de divergências na compreensão de uma mesma matéria pelos diferentes TCs com competência para decidi-la.

A fim de solucionar essa desarmonia, tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 22/2017, que objetiva criar parâmetros mais transparentes, uniformes e harmônicos de atuação dos TCs em âmbito nacional, com a instituição de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

O propósito deste artigo é investigar justamente as possíveis assimetrias interpretativas pelas Cortes de Contas brasileiras a respeito de uma mesma temática a partir da análise do conteúdo informacional de suas súmulas, examinando se há com isso a possibilidade de tratamento anti-isonômico aos gestores públicos pelos TCs no Brasil em razão dos múltiplos entendimentos firmados por tais órgãos em matérias semelhantes, considerando

...

1 Cretella Júnior (1986) já confirmava ambas, a função administrativa e a judicante, das competências dos Tribunais de Contas. Não adentraremos com mais profundidade nessa discussão por não ser o foco deste trabalho.

a ausência de um órgão superior com competência para ditar uma diretriz vinculante a todas as Cortes nacionais.

Para tanto, será adotada uma metodologia qualitativa, com a utilização do método de análise de conteúdo e o apoio do *software* Iramuteq. O uso de *softwares* específicos para análise de dados textuais está cada vez mais presente em estudos em distintas áreas do conhecimento, em especial naqueles em que o *corpus* a ser analisado é volumoso. A análise de dados textuais ou análise lexical propõe que se supere a dicotomia clássica entre o domínio quantitativo e o qualitativo. Isso possibilita que se quantifique e se empreguem cálculos estatísticos sobre variáveis essencialmente qualitativas – os textos, que neste estudo são o conteúdo informacional das súmulas.

Tal abordagem preenche uma lacuna na literatura sobre o controle da gestão pública (ARANTES, ABRUCIO e TEIXEIRA, 2005; LIMA, 2005; GOMES, 2006; CARVALHO, 2008; LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009; MENEZES, 2012; LEMOS *et al.*, 2013; ROCHA, 2013; SANTOS *et al.*, 2013; REIS, DACORSO e TENÓRIO, 2015; SUNDFELD *et al.*, 2017; LINO e AQUINO, 2018) sob a perspectiva do exame da produção jurisprudencial dos TCs, especificamente suas súmulas, o que denota a relevância teórica da pesquisa apresentada neste artigo.

A classificação proposta ao final apresenta-se como ferramenta útil ao planejamento estratégico na Administração Pública quanto ao entendimento das Cortes de Contas nas áreas examinadas, justificando, também do ponto de vista prático, os resultados apresentados neste artigo.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO

Accountability é um conceito amplamente utilizado na pesquisa em Administração Pública, mas que padece de uma definição inequívoca, englobando diversos significados, tais como responsabilização, transparência, equidade, democracia, eficiência, capacidade de resposta, responsabilidade e integridade (SCHILLEMANS, 2011).

No Brasil, os termos “responsabilização” e “prestação de contas” são os mais citados ao definir o conceito de *accountability*, que possui relação direta com a democracia, gerando para os cidadãos a obrigação de vigiar a atuação dos escolhidos para governá-los e, para os governantes, a de prestar contas de sua atuação (OLSEN, 2015).

O termo *accountability*, desse modo, está invariavelmente associado ao cumprimento das leis no contexto de um setor público bastante burocratizado (DUARTE *et al.*, 2018), destacando-se o papel do controle interno (POWER, 2013).

Além disso, a *accountability* diz respeito a prestar contas a alguma autoridade superior, com ênfase no escrutínio externo e na ameaça de possíveis sanções, o que geralmente é visto como um pré-requisito para a boa governança (FERRY, ECKERSLEY e ZAKARIA, 2015).

1.2. TRIBUNAIS DE CONTAS

Acompanhamos, nos últimos anos, a notoriedade dos TCs, especialmente em casos de grande repercussão, como em diversos acordos de leniência, investigações de corrupção e mesmo na rejeição das contas do Executivo Federal que culminou no *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff. A atuação do TCU mobiliza diversos atores (SOUZA e MASSERA, 2017), sendo, portanto, de elevado interesse para o gestor público.

O Brasil possui 33 TCs, presentes em todas as unidades federativas. Destes, 24 têm súmulas, o que equivale a 73% do total. Por não terem um órgão de referência nacional para orientar a aplicação da lei de maneira uniforme em todo o território nacional, as atividades dos TCs historicamente se pautaram em ações isoladas, sendo o processo decisório de cada Corte de Contas brasileira independente do das demais.

Assim, cada TC constitui sua última instância recursal, o que pode causar discrepâncias na interpretação e aplicação da lei a casos semelhantes. Tal constatação evidentemente não se difere do que ocorre também nos órgãos jurisdicionais, dado que a norma jurídica invariavelmente está sujeita a diversas interpretações. Contudo, de modo diferente do que ocorre no Poder Judiciário, não há um órgão de Contas Central com competência para unificar a interpretação ou decidir de maneira vinculante para todas as Cortes de Contas nacionais, o que gera uma maior insegurança jurídica e possibilita a ocorrência de tratamentos anti-isonômicos a casos semelhantes em todo o território nacional.

Muito embora o Brasil tenha adotado o sistema inglês de monopólio da jurisdição (*i.e.*, de jurisdição una), criou TCs com função decisória, à semelhança do que ocorre na *Cour des Comptes* francesa, mas sem que exista uma justiça administrativa como se dá nesse país,² o que permite sejam suas decisões revistas pelo Poder Judiciário (SUNDFELD *et al.*, 2017).

O julgamento dos gestores públicos pelos TCs tem consequências graves como a imputação de multa, a devolução de valores, a decretação de inabilidade para o exercício de funções públicas e inidoneidade para celebrar contratos com a Administração, entre outras.

No entanto, não há uma aplicação uniforme dessas sanções em função da irregularidade cometida, já que a dosimetria da pena é determinada em cada TC.

Nesse cenário, a Lei Federal n. 13.655/2018 previu que a interpretação das normas sobre gestão pública deve considerar os obstáculos, as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados, privilegiando o princípio da deferência administrativa.

1.3. SÚMULAS E UNIFORMIZAÇÃO JURISPRUDENCIAL

Súmulas são enunciados gerais de conteúdo preceptivo, enumerados e publicados pelos tribunais para nortear a aplicação da lei no caso concreto em seus julgados.

...

2 A França tem por tradição a separação da justiça administrativa da judiciária.

Assemelham-se às leis pelo formato em um texto canônico e oficial e reafirmam a posição recorrente da Corte. Ainda que em geral não tenham efeito vinculante (*binding effect*), exceção feita às súmulas do STF com essa específica eficácia, são obrigatórias para os próprios órgãos que as emitem, orientando, assim, o resultado de casos semelhantes pelo mesmo órgão (INGRAM, 2015).

A pacificação da jurisprudência por meio de súmulas também evita uma “desordem de múltiplas *accountabilities*”, isto é, expectativas conflitantes de concepções díspares que minam a eficácia organizacional com efeito paralisante (KOPPELL, 2005). Soma-se a isso o *audit performance gap*: diferenças entre o que foi regulado e as práticas de auditoria (RUHNKE e SCHMIDT, 2014).

1.4. OS DESAFIOS À PACIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A falta de interação entre os TCs, a ausência de homogeneidade no processo de criação de súmulas e a precariedade dos sistemas informatizados contribuíam para o caráter insular das Cortes de Contas, implicando injustificável perda do conhecimento adquirido e incoerência pelo não acompanhamento de precedentes em situações análogas.

Além de soluções díspares para problemas comuns, em alguns casos são firmados entendimentos contrários à própria letra da lei, o que ofende a legítima expectativa do gestor de não ser surpreendido por regra nova.

Muitas das diferenças são resultantes das condições às quais a auditoria é exposta, como restrição de recursos, dispersão geográfica e número de jurisdicionados, além da falta de articulação com os demais órgãos de controle do país (AQUINO e LINO, 2016) e do fator político.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A análise de conteúdo foi utilizada como método para o mapeamento das súmulas dos TCs, identificação de seus temas preponderantes e suas divergências interpretativas, seguindo os preceitos da técnica de análise de conteúdo de Miles e Huberman (1994), que consiste em três atividades iterativas e contínuas:

- (1) Redução de dados – processo contínuo de seleção, simplificação, abstração e transformação dos dados originais provenientes das observações de campo.
- (2) Apresentação dos dados – organização dos dados de tal forma que o pesquisador consiga tomar decisões e tirar conclusões a partir dos dados (*i.e.*, textos).
- (3) Delineamento e verificação da conclusão – identificação de padrões, possíveis explicações, configurações e fluxos de causa e efeito.

A pesquisa envolveu a base de dados secundários provenientes de fontes oficiais dos TCs e outras instituições públicas, inclusive a legislação regente da matéria. A abordagem foi qualitativa e quantitativa, por meio de análise textual, que possibilita a quantificação e o emprego de técnicas estatísticas sobre variáveis essencialmente qualitativas originadas de textos, com a finalidade de descrever o material ou compará-lo em função de variáveis específicas. Como este estudo apresentou grande volume de dados, optou-se por definir unidades menores e, em seguida, reagrupá-las em categorias, buscando, assim, relacionar padrões, temas e conceitos.

Para apoiar a análise, foi utilizado o *software* aberto Iramuteq (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), que reproduz o método de classificação hierárquica descendente (CHD), executando a análise lexical do material e fracionando o texto em classes hierárquicas (*clusters*), identificadas a partir de segmentos que compartilham o mesmo vocabulário. Isso permite encontrar padrões e termos de destaque e aglomerações por similaridade (LOUBÈRE e RATINAUD, 2014). Nesse tipo de análise de dados, o processo envolve atribuição de significado aos achados da pesquisa, explicando os padrões encontrados e procurando relacionar as categorias identificadas. Por fim, foi realizado o processo de tratamento dos resultados por meio de articulação das similaridades que formam a base da rotulação, que é a denominação de cada categoria das súmulas dos TCs.

O planejamento deste estudo seguiu cinco passos metodológicos, a saber: 1) levantamento e análise das súmulas dos TCs a partir das informações públicas disponíveis nos respectivos *websites*; 2) preparação do *corpus* textual (extração dos dados e das informações das súmulas publicadas nos *sites* dos TCs) para leitura adequada pelo *software* Iramuteq (construção da base de dados); 3) configuração das preferências de análise no *software* Iramuteq (padrões estatísticos que fornecem saídas para análise); 4) execução das análises pelo *software*; e 5) apresentação dos relatórios e gráficos do Iramuteq.

A Tabela 1 apresenta o resultado da primeira parte da pesquisa, com o levantamento dos 24 TCs brasileiros que contam com súmulas editadas e vigentes. Em seguida, foram coletados os textos de todas as súmulas vigentes dos TCs. As análises textuais foram realizadas com lematização (processo realizado pelo *software* Iramuteq que pesquisa o vocabulário e reduz as palavras com base em suas raízes, sem realizar a desambiguação), eliminando artigos definidos e indefinidos, verbos auxiliares, numerais e preposições nas propriedades-chave.

TABELA 1 – SÚMULAS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

	SIGLA	SÚMULAS EDITADAS	SÚMULAS VIGENTES
1	TCU	289	265
2	TCE-ACORDO	2	2

(*continua*)

	SIGLA	SÚMULAS EDITADAS	SÚMULAS VIGENTES
3	TCE-AM	26	25
4	TCE-BA	19	13
5	TCE-CE	4	4
6	TCE-ES	1	1
7	TCE-GO	2	2
8	TCE-MA	6	6
9	TCE-MG	123	85
10	TCE-MS	91	91
11	TCE-PA	18	11
12	TCE-PB	2	2
13	TCE-PE	19	15
14	TCE-PI	10	10
15	TCE-PR	13	13
16	TCE-RJ	4	4
17	TCE-RN	33	32
18	TCE-RO	13	10
19	TCE-RR	4	4
20	TCE-RS	23	22
21	TCE-SC	2	2
22	TCE-SP	51	47
23	TC-DF	109	109
24	TCM-RJ	8	7

Fonte: Elaboração própria (dados de agosto de 2018).

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. ESTATÍSTICAS LEXICAIS CLÁSSICAS

Nessa análise, o *software* Iramuteq reformata as unidades de texto, pesquisa o vocabulário e reduz as palavras com base em suas raízes (lematização), além de criar o dicionário de formas reduzidas e identificar formas ativas e suplementares. Como resultado, o *software* detectou no banco de dados desenvolvido um *corpus* geral de 24 textos, correspondentes aos 24 TCs analisados; 4.100 palavras e 1.708,58 ocorrências por texto.

3.2. ANÁLISE DE ESPECIFICIDADES

A análise de especificidades permitiu associar diretamente os textos do banco de dados (isto é, o conteúdo das súmulas) em função das variáveis de caracterização (ou seja, a partir de cada um dos TCs). Verificou-se que as formas de maior ocorrência se referem a assuntos relativos a atos de pessoal, como função, promoção, carreira e pensão, indicando que esses são temas de grande interesse para os TCs.

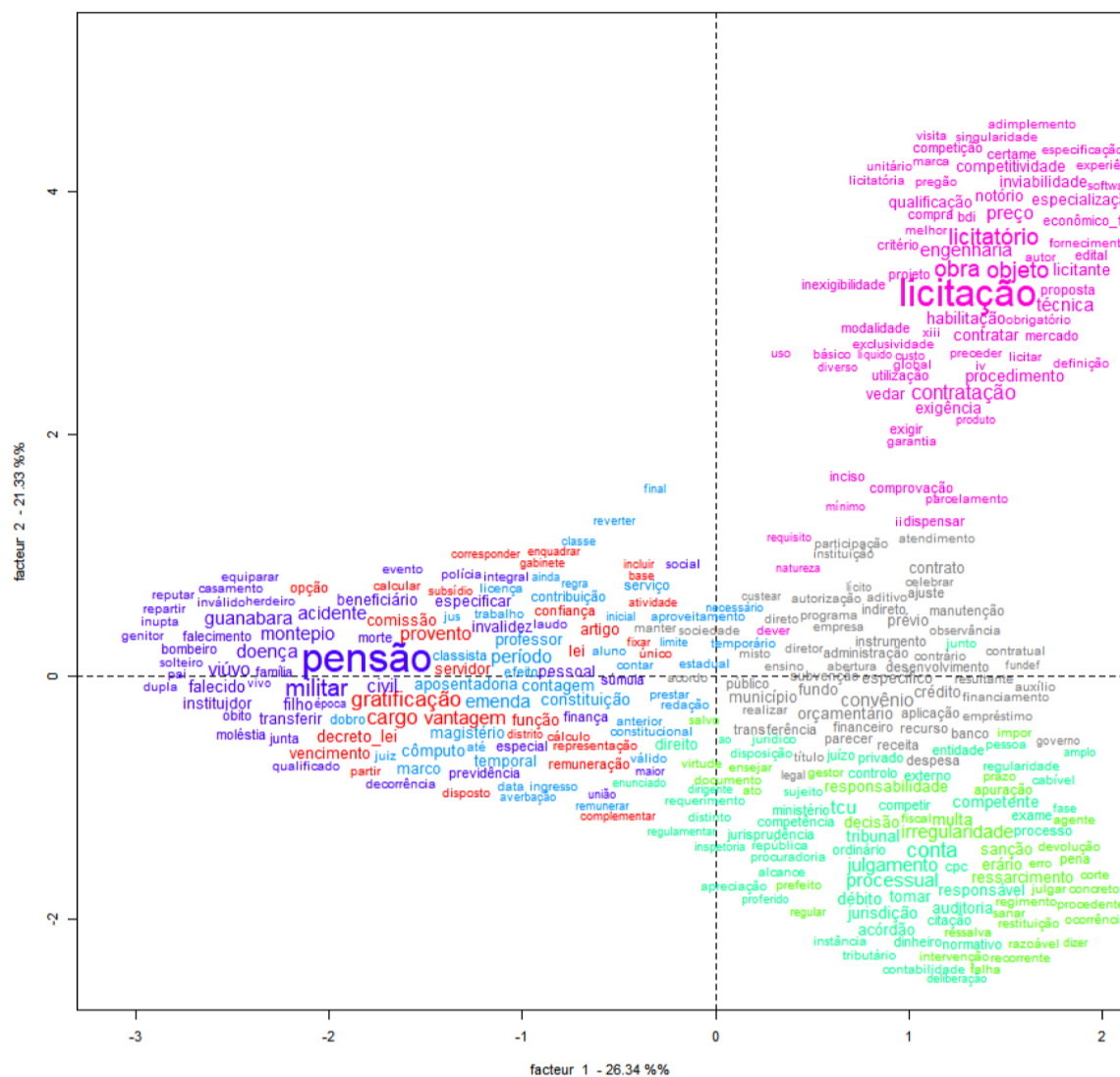
3.3. ANÁLISE FATORIAL DE CORRESPONDÊNCIA

A análise fatorial de correspondência (AFC), por sua vez, é uma representação gráfica dos dados para ajudar a visualização da proximidade entre classes ou palavras, por meio do cálculo das frequências e dos valores de correlação qui-quadrado (χ^2) – teste que serve para avaliar quantitativamente a relação entre o resultado de um experimento e a distribuição de um fenômeno.

É também a distribuição mais utilizada em estatística inferencial para cada palavra do corpo textual, a partir da frequência predefinida e da execução da AFC em uma tabela de contingência, cruzando as formas ativas e as variáveis observadas.

Como se observa na Figura 1, os resultados da AFC são representados em um plano cartesiano por diferentes agrupamentos de palavras ou sujeitos que constituem as classes propostas pela CHD (seção 3.4), sendo possível conhecer a intensidade de cada palavra no conjunto de classes identificadas a partir do mapeamento do conteúdo das súmulas. Ainda, é possível saber a intensidade de cada palavra junto ao conjunto de classes e acessar aos segmentos de texto de cada sujeito uma interpretação mais qualitativa dos dados.

FIGURA 1 – ANÁLISE FATORIAL DE CORRESPONDÊNCIA



Fonte: Elaboração própria, saída do *software* Iramuteq.

A Figura 1 apresenta algumas representações gráficas que indicam o posicionamento das classes de vocábulos no *corpus* textual. Também é possível observar quais classes se complementam e concentram o *corpus* e quais se distanciam do centro e mostram certa especificidade. A divisão espacial e por cores indica proximidade de termos que caracterizam o agrupamento das classes, assim como algumas palavras que tiveram maior frequência (“licitação” e “obra”, “pensão” e “militar”, bem como “conta” e “julgamento”) nas súmulas disponíveis para consulta pública nos *websites* dos TCs.

3.4. CLASSIFICAÇÃO HIERÁRQUICA DESCENDENTE

A classificação hierárquica descente (CHD) é um método proposto por Reinert (1990) que classifica os segmentos de texto em função de seus respectivos vocabulários, dividindo seu conjunto com base na frequência das palavras já lematizadas (formas reduzidas), obtendo classes que simultaneamente apresentam vocabulário semelhante entre si e vocabulário diferente de outras classes.

A CHD, realizada após a configuração do *software*, resultou em um *corpus* textual constituído por 24 textos e 1.206 segmentos de texto, com aproveitamento de 1.147 segmentos de texto, pois nem todas as palavras textuais foram consideradas para análise, obedecendo aos critérios gramaticais (por exemplo: preposições, conjunções, pronomes, entre outros, que foram removidos da pesquisa: o correspondente a 95,11%).

Emergiram 41.006 ocorrências de palavras, formas ou vocábulos, dos quais 4.840 eram palavras distintas. A análise e a categorização do corpo textual resultaram em sete classes de súmulas, com a seguinte composição de segmentos de texto (sendo apresentadas pelo percentual e pela frequência de palavras de cada agrupamento na construção de um modelo de análise): Classe 1 (18,13%, n = 208), Classe 2 (15,95%, n = 183), Classe 3 (15,61%, n = 179), Classe 4 (12,73%, n = 146), Classe 5 (12,21%, n = 140), Classe 6 (12,03%, n = 138) e Classe 7 (13,34%, n = 153).

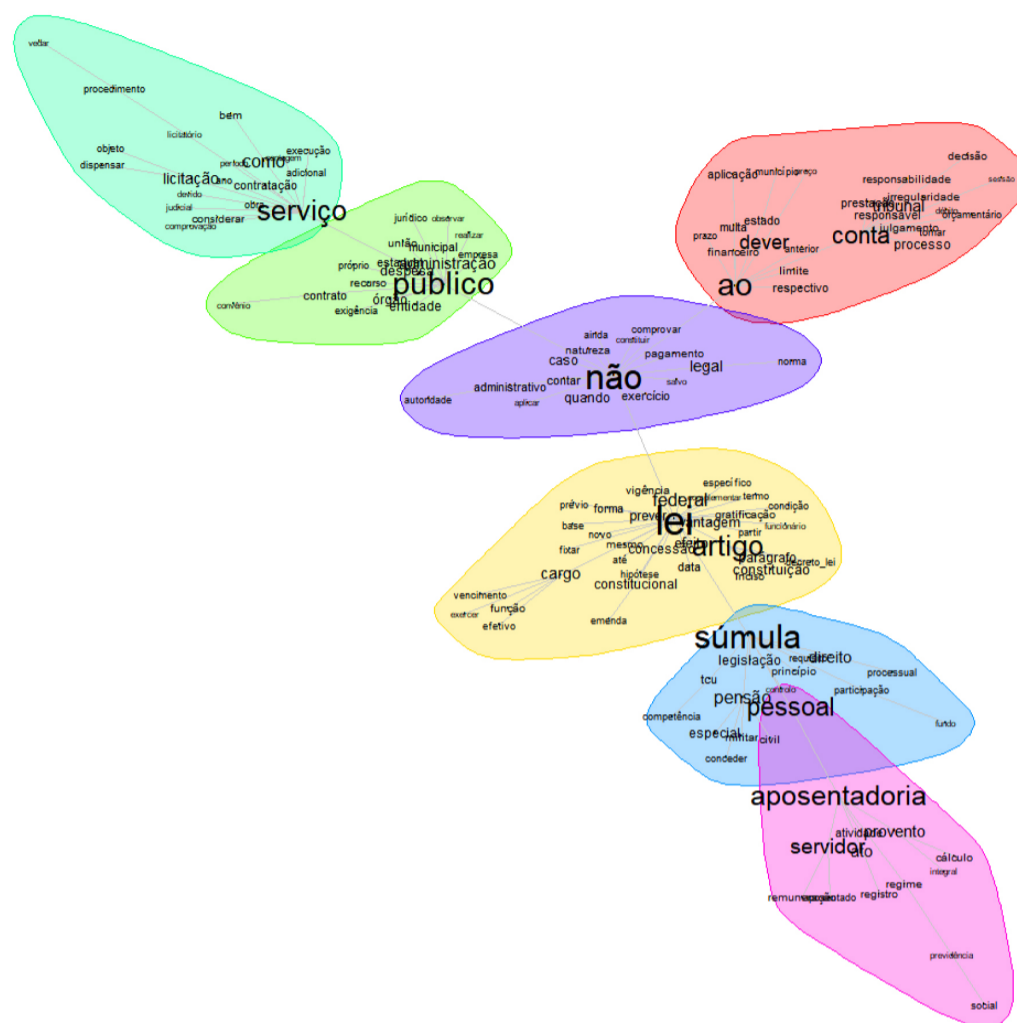
3.5. ANÁLISE DE SIMILITUDE

A *análise de similitude*, baseada na teoria dos grafos, permite identificar as coocorrências entre as palavras, de forma que seu resultado traga indicações sobre a conexão entre as palavras, possibilitando a identificação da estrutura do *corpus* textual, das partes comuns e das especificidades em função das variáveis ilustrativas (descritivas) detectadas na análise (MARCHAND e RATINAUD, 2012).

A Figura 2 contém a representação gráfica da árvore de resultados e foi gerada selecionando-se as formas com ocorrência igual ou superior a trinta palavras (critério de seleção) para a frequência de contagem de cada palavra.

Por meio da análise de similitude, percebe-se que diversos assuntos se sobrepõem, e o termo “não” possui uma localização central na árvore de resultados, indicando o caráter proibitivo de muitos dos enunciados das súmulas. A palavra “lei” também está posicionada centralmente, o que se coaduna com a tradição da *civil law*.

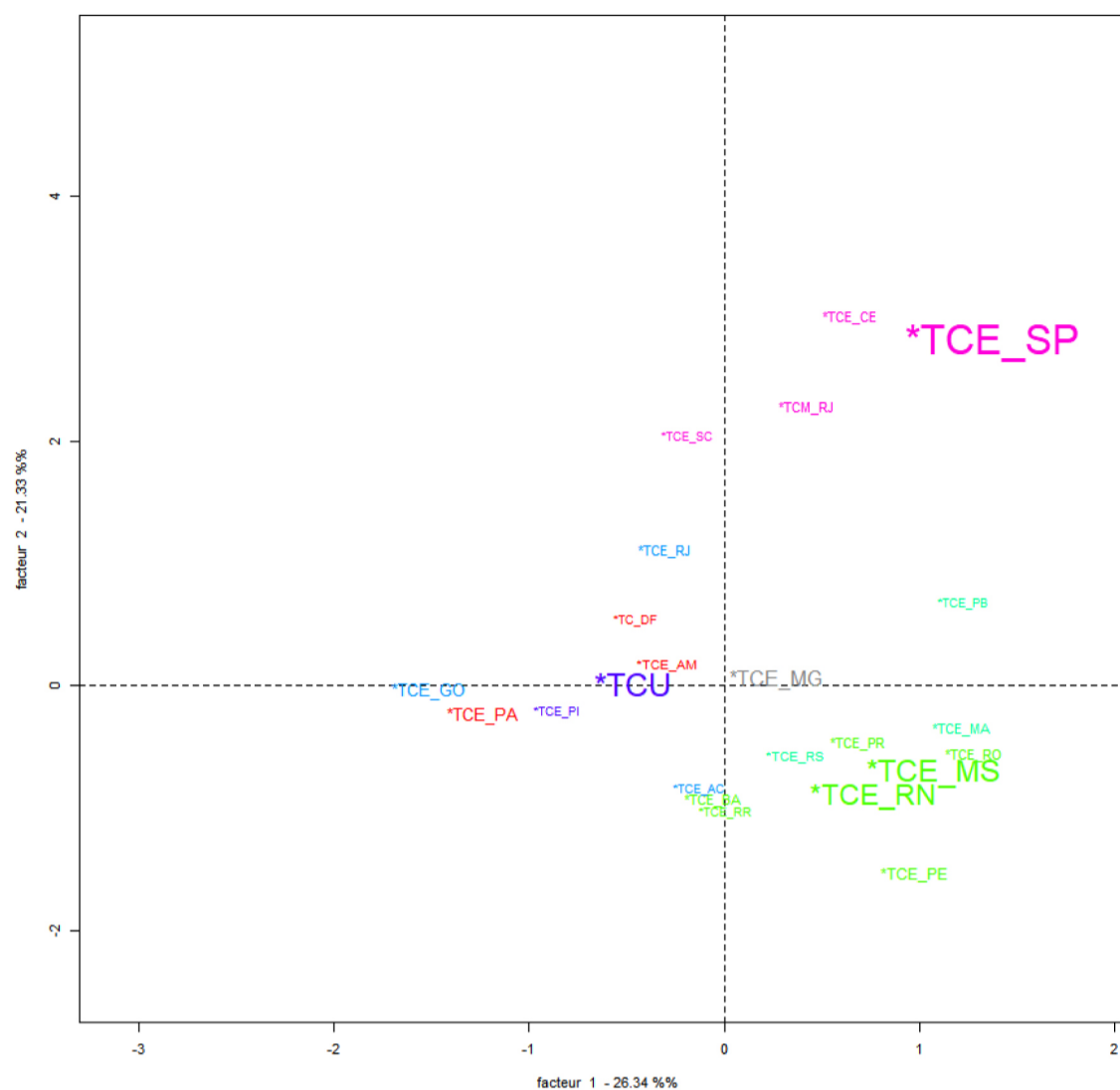
FIGURA 2 – ANÁLISE DE SIMILITUDE



Fonte: Elaboração própria, saída do *software* Iramuteq.

3.6. ANÁLISE DAS CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS

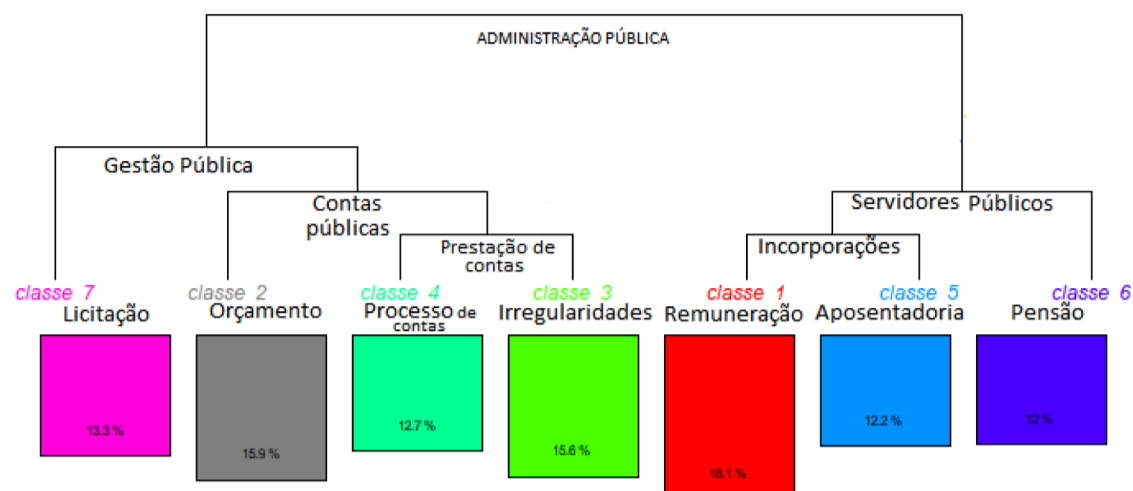
Na Figura 3, é apresentada a distribuição dos TCs pela classe em função do seu χ^2 (qui-quadrado), indicando que os tribunais mais representativos com base em associações para contribuição às suas classes foram: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) (Classe 7/ $\chi^2 = 108,27$), TCU (Classe 6/ $\chi^2 = 73,15$) e Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) (Classe 3/ $\chi^2 = 72,59$). Os resultados indicam graficamente a posição de cada TC no plano cartesiano em relação aos demais, de acordo com as frequências de formas, a exemplo do TCE-SP, que foi o mais representativo na Classe 7 – Licitação, considerando que quase a totalidade de suas súmulas aborda esse tema.

FIGURA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS TCs POR CLASSE EM FUNÇÃO DO SEU χ^2 

Fonte: Saída do *software* Iramuteq – dados da pesquisa.

A pesquisa apresenta que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) e o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) não obtiveram correspondências de segmentos de texto significativas, na lógica do algoritmo semântico, considerando a pouca quantidade de súmulas, no caso do TCE-ES, e a ausência de segmentos de textos associados às classes encontradas em quantidade significativa, no caso do TCE-PB.

FIGURA 4 – CHD – DENDROGRAMA 2



Fonte: Elaboração própria, saída do *software* Iramuteq.

A Figura 4 é um dendrograma ou diagrama de árvore que exhibe as classes e os grupos formados por agrupamento de observações em cada passo. Em seus níveis de similaridade foram acrescentadas, após análise dos vocábulos pertencentes a cada ramificação (demonstrando as partições do *corpus* até chegarem às classes finais), as denominações de categorias e subcategorias de áreas da Administração Pública, que constituem um dos segmentos mais ativos (SERVA, 2017).

A Administração Pública brasileira se encontra diante de um grande desafio, uma vez que as reformas na gestão não alcançaram um processo de revisão e desenvolvimento institucional permanente – e ultrapassar o modelo gerencial implica uma nova agenda de mudanças estruturais alinhadas com os objetivos da cidadania (FILGUEIRAS, 2018).

Como resultado da pesquisa, as denominações foram atribuídas em função da análise das classes, gerando as categorias “Servidores Públicos” e “Gestão Pública” e respectivas subcategorias.

Conforme previsão da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as despesas com pessoal podem alcançar 50% da Receita Corrente Líquida (RCL), no caso da União, e 60% da RCL, nos Estados e Municípios, demonstrando ao gestor a necessidade de equilibrar a despesa com manutenção do setor público, sem comprometer os recursos para realização de políticas públicas. Isso torna a categoria “Servidores Públicos” uma das principais preocupações do gestor público e um dos pilares da LRF (CRUZ *et al.*, 2018). Da análise do *software* Iramuteq, foram encontradas as classes “Remuneração”, “Aposentadoria” e “Pensão”, todas intimamente relacionadas às despesas com pessoal e à categoria “Servidores Públicos”.

A preocupação com os gastos com o funcionalismo público é tanta que os TCs devem examinar o cumprimento dos limites quadrimestralmente e alertar os Poderes ou órgãos que atingirem 90% do limite com a despesa com pessoal, por determinação do art. 59, § 1º, II, da LRF. O estado do Rio de Janeiro é exemplo do descontrole de gastos com pessoal, atingindo 72,3%

da RCL em 2016, percentual que, somado à queda do produto interno bruto, à elevação das taxas de juros e aos contínuos déficits primários, levou à insustentabilidade fiscal (CRUZ *et al.*, 2018).

Por seu turno, a categoria “Gestão Pública” engloba as classes “Orçamento”, “Licitação”, “Irregularidades” e “Processo de contas”, todas alinhadas a indicadores de boa governança local (CRUZ e MARQUES, 2017), sobretudo para prevenir e reduzir a corrupção, assegurando integridade, transparência e *accountability*, justificando o interesse dos TCs nessas matérias.

3.6.1. CATEGORIA “SERVIDORES PÚBLICOS”

A categoria “Servidores Públicos” engloba a subcategoria “Incorporações”, que inclui as Classes 1 – Remuneração, 5 – Aposentadoria e 6 – Pensão, envolvendo questões trabalhistas e previdenciárias.

Apesar da recomposição da força de trabalho e da valorização de salários, especialmente de algumas carreiras estratégicas no setor público (CAVALCANTE e CARVALHO, 2017), os conflitos envolvendo os servidores públicos são expressivos, o que justifica a grande quantidade de súmulas editadas a esse respeito. Entre os assuntos mais demandados no Poder Judiciário em 2017 estão a remuneração, na Justiça do Trabalho, e os benefícios previdenciários, na Justiça Federal (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA [CNJ], 2018), justamente aqueles encontrados nessa categoria.

A partir da CHD foi realizada a AFC apresentada na Figura 1, que representa graficamente a proximidade das palavras de acordo com o algoritmo do Iramuteq. Nessa figura, é possível visualizar, no 2º e 3º quadrantes, a proximidade das classes pertencentes à categoria “Servidores Públicos”: Classe 1 – Remuneração (vermelho), Classe 5 – Aposentadoria (azul claro) e Classe 6 – Pensão (azul escuro).

3.6.1.1. Subcategoria “Incorporações”

A subcategoria “Incorporações” abrange a Classe 1 – Remuneração e a Classe 5 – Aposentadoria. Os dois temas possuem relação próxima, pois o benefício da aposentadoria decorre da remuneração do cargo ou função exercidos, embora muitas das vantagens do cargo sejam devidas apenas aos servidores ativos, o que gera uma importante redução dos benefícios.

Nos anos 1990, distorções no sistema remuneratório, especialmente pela manipulação de brechas na legislação regedora da matéria, ocasionaram também o efeito inverso: incorporações de vantagens temporárias e acumulação de proventos, aumentando as remunerações para além do teto salarial (PEREIRA, 1998).

Embora os novos modelos de gestão pública tenham introduzido adicionais de produtividade como incentivo para o aumento da eficiência no setor público, existem indicativos de que esse instrumento tem sofrido do efeito *crowding-out*, de apropriação do benefício como um direito permanente e não relacionado à melhoria do desempenho (GUIMARÃES e MARCONI, 2017), gerando novos conflitos.

3.6.1.1.1. Classe 1 – Remuneração

A Classe 1, que obteve a maior correspondência quantitativa de segmentos de textos (18,13%/n = 208), pode ser caracterizada por questões relacionadas a valores monetários relativos ao exercício da função pública, recebendo, assim, a denominação “Remuneração”. Nela, destacam-se palavras como “gratificação”, “cargo”, “vantagem”, “provento” e “vencimento”, como se observa na Figura 1.

Esse agrupamento indicou que o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) e o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF) têm maior significância em relação à Classe 1 do que às outras. O Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) não foi considerado nessa classe em função de apresentar maior correspondência de segmentos de texto na Classe 3.

Questões envolvendo a composição da remuneração se tornaram um grande problema no setor público em meio à crise fiscal e a longos períodos de explosão inflacionária, sendo o funcionalismo tratado de modo contábil (GOMES, SILVA e SÓRIA, 2012). Assumir posições em uma organização do setor público depende dos níveis de benefícios pecuniários e não pecuniários oferecidos (GRISSOM, VIANO e SELIN, 2016).

Com o intuito de assegurar o equilíbrio das contas públicas, a Emenda Constitucional n. 19/1998 e a LRF trouxeram medidas para reduzir o quadro de servidores públicos e os gastos públicos com pessoal, permitir medidas de demissão voluntária e ampliar condições para contratação temporária, além de limitar as despesas de pessoal (MARTINS e MOLINARO, 2013).

O salário-base do funcionalismo público foi congelado, com acréscimo de vantagens em lugar da revisão remuneratória anual (como gratificações, adicionais, abonos e auxílios, chamados “penduricalhos”) que poderiam ser facilmente extintas em caso de desequilíbrio nas contas, indicando também uma precarização da carreira pública (GOMES, SILVA e SÓRIA, 2012; CAMARGO, MINHOTO e JACOMINI, 2014).

Nesse sentido, as palavras “comissão”, “função”, “incorporar”, “calcular” e “adicional” igualmente se destacam na Classe 1 – Remuneração, como se vê na Súmula n. 1 do TCE-PA: “A gratificação de escolaridade integra a remuneração de cargo em comissão do grupo direção e assessoramento superior designado pelo código GEP-DAS-010”.

Contudo, essa não é a posição do TCE-SP, que, embora não tenha sumulado tal entendimento, vem decidindo que não é devido adicional de escolaridade se esta for pré-requisito de acesso a cargo ou função, postulando, inclusive, pela devolução dos valores percebidos indevidamente (*vide*, por exemplo, o processo TC-001120/026/15).

O requisito de nível universitário para exercício de cargos comissionados se mostra necessário diante do grau de complexidade que as funções de direção, chefia e assessoramento exigem, sendo esse também o entendimento do TCE-SP na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) n. 0130719-90.2011.8.26.0000.

3.6.1.1.2. Classe 5 – Aposentadoria

Como resultado dos “penduricalhos” (*vide* Classe 1), houve consequências no cálculo de aposentadorias e pensões, indicando a proximidade das Classes 1 – Remuneração, 5 – Aposentadoria e 6 – Pensão.

A Classe 5, que obteve correspondência quantitativa de segmentos de textos de 12,21% (n = 140), possui vocábulos relacionados às regras para concessão de aposentadoria, destacando-se na Figura 1 palavras como “período”, “aposentadoria”, “contagem”, “cômputo” e “efeito”, razão pela qual recebeu a denominação “Aposentadoria”.

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (GO), o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e o TCE-AM foram os mais significativos em relação à Classe 5; porém, o TCE-AM não foi considerado nessa classe, uma vez que obteve maior correspondência de segmentos de texto na Classe 3. O Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC), por sua vez, foi incluído na Classe 5 por ter se aproximado mais dela do que da Classe 4 – Processo de contas.

A CF/1988 permitiu a consolidação de uma série de privilégios na aposentadoria dos servidores públicos e seus pensionistas que elevaram sobremaneira o custo do sistema previdenciário, representando excessivo ônus fiscal para a sociedade (PEREIRA, 1998; LOURENÇO, LACAZ e GOULART, 2017; LAVINAS e ARAÚJO, 2017). Somente após a estabilização da moeda, em 1994, foi possível ter a exata noção do tamanho do déficit na previdência, o que facilitou o encaminhamento político de reformas, pois já não havia mais receitas inflacionárias que pudessem amenizar a despesa pública, principalmente os gastos com aposentadorias.

Portanto, os déficits nos regimes de previdência impuseram a adoção de novas regras para obtenção dos benefícios de aposentadoria, visando à adequação dos sistemas à realidade financeira dos fundos. As mudanças na legislação, as regras de transição e respectivas interpretações geram incertezas, demandando também dos TCs um posicionamento.

A Súmula n. 4 do TCE-RJ bem exemplifica as questões suscitadas nessa classe, demonstrando a interpretação dessa Corte a respeito das regras de contagem de tempo para a aposentadoria especial do magistério:

é válido o cômputo de todo o tempo exercido pelos especialistas em educação e orientadores educacionais no âmbito de órgãos e unidades da área da educação, independentemente das funções exercidas, desde que reunidos os requisitos para a inativação até a data limite de 29/10/2009.

Note-se, contudo, que a interpretação do dispositivo legal não é pacífica nos TCs. A Súmula n. 2 do TCE-PA, por exemplo, dispõe que na contagem para fins de aposentadoria especial de professor estão excluídos os períodos exercidos em quaisquer outras funções na área do magistério que não a docência, decisão que se coaduna com a Súmula n. 726 do STF.

Assim, a comparação denota que no Rio de Janeiro o professor atuante fora da docência se aposentará antes de um professor, nas mesmas condições, ocupante de cargo público no Pará, o que fere o princípio da isonomia e gera implicações previdenciárias e atuariais.

3.6.1.1.3. Classe 6 – Pensão

A pensão é um benefício previdenciário devido aos dependentes do beneficiário em razão de seu falecimento, objetivando o amparo da família. Assim como o benefício da aposentadoria, o benefício da pensão por morte sofreu diversas alterações ao longo dos anos acerca do cálculo e das regras de concessão, padecendo das mesmas incertezas quanto à aplicabilidade da legislação e das regras de transição.

Nessa classe, o TCU foi altamente significativo em correspondência de textos, sendo o único TC representativo da Classe 6 – Pensão que obteve correspondência quantitativa de segmentos de textos de 12,03% (n = 138).

A análise dos vocábulos que compõem essa classe, apresentados na Figura 1, é esclarecedora. As palavras “pensão” e “militar” são as mais significativas desse agrupamento e aparecem próximas.

A pensão dos militares há muito é objeto de grande controvérsia, e o resultado das análises indica que o TCU – órgão competente para apreciar os atos de pessoal das forças armadas – tem sido bastante confrontado nessa matéria.

As polêmicas giram em torno de questões anacrônicas, como a pensão concedida a filhas solteiras de segurados falecidos. Sobre esse tema, o TCU editou a Súmula n. 285, limitando sua concessão apenas às filhas solteiras dependentes economicamente do instituidor da pensão. Tal interpretação, embora “moralizante” e para alívio das contas públicas, não possui resguardo legal, visto que o art. 5º, parágrafo único, da Lei Federal n. 3.373/1958 continua com a mesma redação desde 1958, prevendo a perda da pensão temporária somente se a beneficiária for ocupante de cargo público permanente. Isso demonstra que o processo de pacificação das súmulas deve, antes de tudo, atentar para a legalidade, respeitando as limitações de competência.

3.6.2. CATEGORIA “GESTÃO PÚBLICA”

Da análise pelo algoritmo do Iramuteq, a categoria “Gestão Pública” é formada pela subcategoria “Contas Públicas” e pela Classe 7 – Licitação. A subcategoria “Contas Públicas”, por sua vez, abrange a subcategoria “Prestação de Contas” e a Classe 2 – Orçamento; essas ramificações se coadunam com as práticas da Nova Gestão Pública e de responsabilidade fiscal.

Na Nova Gestão Pública, a visão é típica de mercado, centrada nos resultados, na capacidade de inovação e de resposta às demandas dos cidadãos, espelhando-se nas empresas privadas para ampliar a eficiência, reduzir custos e alcançar maior eficácia na prestação de serviços, incorporando ideias do liberalismo clássico, principalmente a redução do escopo e do tamanho do Estado (MOTTA, 2013). Os cidadãos, por sua vez, ultrapassam seus papéis como eleitores

e clientes, passando a solucionadores de problemas, cocriadores e governadores ativamente engajados em produzir o que é valorizado e bom para o público.

Nessa nova abordagem são proeminentes, além da eficiência e eficácia, os valores democráticos (BRYSON, CROSBY e BLOOMBERG, 2014), bem como a governança colaborativa (McGINNIS e OSTROM, 2012). Com isso, prevaleceu a tendência de descentralização, terceirização e contratação de serviços públicos, temas incluídos na Classe 7 – Licitação.

Em que pese a tentativa de flexibilizar a atividade da Administração Pública, essa ação resultou em novas burocracias para o controle das contratações públicas, não extinguindo os controles tradicionais (MOTTA, 2013). Exemplo disso foi a evolução dos mecanismos de *accountability*, com ênfase em um governo mais transparente, viabilizando o controle social – essencial para uma Administração Pública eficiente e efetiva, sendo esse assunto tema da subcategoria “Prestação de contas”.

3.6.2.1. Subcategoria “Contas Públicas”

As contas públicas envolvem todos os registros e demonstrativos produzidos pela Administração Pública, ainda que não publicados, relativos ao uso dos recursos públicos (REIS, DACORSO e TENÓRIO, 2015).

A subcategoria “Contas Públicas” contém a subcategoria “Prestação de Contas” e a Classe 2 – Orçamento, que são duas dimensões das contas públicas: a de planejamento e execução da despesa e a de prestação de contas da despesa realizada. Embora a fiscalização pelos TCs esteja evoluindo para um controle de resultados, com foco na eficiência da gestão (fiscalização operacional), prevalece ainda o modelo de *accountability* tradicional, priorizando a análise da conformidade contábil, financeira, orçamentária e patrimonial (CRUZ e AFONSO, 2018), razão pela qual se justifica a divisão da subcategoria “Contas Públicas” em “Orçamento” e “Prestação de Contas”, que serão detalhadas a seguir.

3.6.2.2. Subcategoria “Prestação de Contas”

A prestação de contas e a transparência adequada existem para permitir que os cidadãos façam julgamentos informados (KALAMBOKIDIS, 2014). Na Figura 1, as Classes 3 – Irregularidades e 4 – Processo de contas estão espacialmente mais próximas no 4º quadrante do gráfico, dada sua proximidade textual e estatística.

3.6.2.2.1. Classe 3 – Irregularidades

A Classe 3 – Irregularidades obteve correspondência quantitativa de segmentos de textos de 15,61% (n = 179), sendo caracterizada por questões relacionadas à ocorrência de irregularidades na gestão e no exercício da função pública e suas consequências. Destacam-se nessa classe vocábulos como “irregularidade”, “multa”, “responsabilidade”, “ressarcimento” e “sanção”, como se observa na Figura 1.

Esse agrupamento incluiu a maior quantidade de TCs, indicando que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), o Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco (TCE-PE), o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) e o TCE-BA têm maior similaridade em relação à Classe 3 do que às outras. O Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE-RR) foi incluído na Classe 3 por estar mais próximo dela do que das demais (*vide* Figura 3).

Como exemplo dessa classe, a Súmula n. 9 do TCE-PR inclui hipótese de sanção não prevista na Constituição Federal, permitindo a imposição de multa em caso de contas julgadas regulares, ainda que com ressalvas.

Em outro extremo, a Súmula n. 23 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) prevê que nos processos de Contas de Governo não cabe multa ao administrador, independentemente se as contas foram julgadas irregulares ou regulares com ressalvas, indicando divergências na aplicação da Constituição Federal.

3.6.2.2.2. Classe 4 – Processo de contas

A Classe 4 recebeu a denominação “Processo de contas” por conter palavras alusivas aos ritos, processos, procedimentos e às competências dos TCs, sendo estatisticamente mais significativas palavras como “conta”, “julgamento”, “processual”, “competente” e “jurisdição”, como verificável na Figura 1. Essa classe obteve correspondência quantitativa de segmentos de textos de 12,73% (n = 146), sendo o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) e o TCE-RS os que mais se aproximaram desse agrupamento.

Sobre o processo de contas, é importante notar que não existe dispositivo legal que o vincule ao Código de Processo Civil, em que pese alguns TCs admitirem sua aplicação subsidiária, como o TCU (Súmula n. 103) e o TCE-PR (art. 52 de sua Lei Orgânica).

A Súmula n. 23 do TCE-RS exemplifica a Classe 4, segundo a qual a publicação das pautas das sessões no *Diário Oficial Eletrônico* é garantia suficiente do devido processo legal, como também entende o TCU.

3.6.2.2.3. Classe 2 – Orçamento

A Classe 2 – Orçamento alcançou correspondência quantitativa de segmentos de textos de 15,95% (n = 183). Nessa classe, o TCE-MS e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) tiveram alta correspondência no *corpus* textual. No entanto, o TCE-MS foi incluído na Classe 3 – Irregularidades, pois obteve maior correspondência quantitativa de segmentos de textos em relação ao algoritmo do *software* Iramuteq.

Na Figura 1, vocábulos como “convênio”, “orçamento”, “crédito”, “desenvolvimento” e “financeiro” pertencem à mesma temática da Classe 2, reunidos sob a denominação “Orçamento”.

O orçamento público é um instrumento estruturante da ação governamental de grande relevância para a tomada de decisão em políticas públicas, tanto na análise da viabilidade econômica quanto sob o aspecto político e social (ABREU e CÂMARA, 2015).

No Brasil, o orçamento público é objeto de regras formais consubstanciadas na Constituição Federal e em leis, como a LRF e a Lei n. 4.320/1964. Por isso mesmo, lacunas legislativas quanto ao processo orçamentário exigem um esforço interpretativo, a exemplo do exercício da competência legislativa concorrente e suplementar (CAETANO, AFONSO e SILVA, 2007).

A Súmula n. 23 do TCE-MG, por exemplo, preceitua que a *indicação da dotação orçamentária* que irá comportar os gastos públicos é exigência legal que não pode ser desprezada. Na realidade, essa súmula resume os arts. 16, § 1º, I e II, e 17, § 1º, da LRF, simplesmente reafirmando a “letra da lei”, cujo cumprimento poderia ser diretamente invocado.

3.6.2.2.4. Classe 7 – Licitação

A Classe 7, que atingiu correspondência quantitativa de segmentos de textos de 13,34% (n = 153), compreende palavras associadas ao tema das contratações públicas, notadamente vocábulos como “licitação”, “obra”, “contratação”, “preço” e “competitividade”, como se observa na Figura 1, recebendo a denominação “Licitação”.

Os TCs que mais contribuíram com conteúdos textuais em relação à Classe 5 foram os de São Paulo, do Ceará, do Rio de Janeiro e de Santa Catarina. A Súmula n. 27 do TCE-SP ilustra os segmentos de texto dessa classe, dispondo que, em procedimento licitatório, a cumulação das exigências de caução de participação e de capital social mínimo insere-se no poder discricionário do administrador, respeitados os limites previstos na lei de regência.

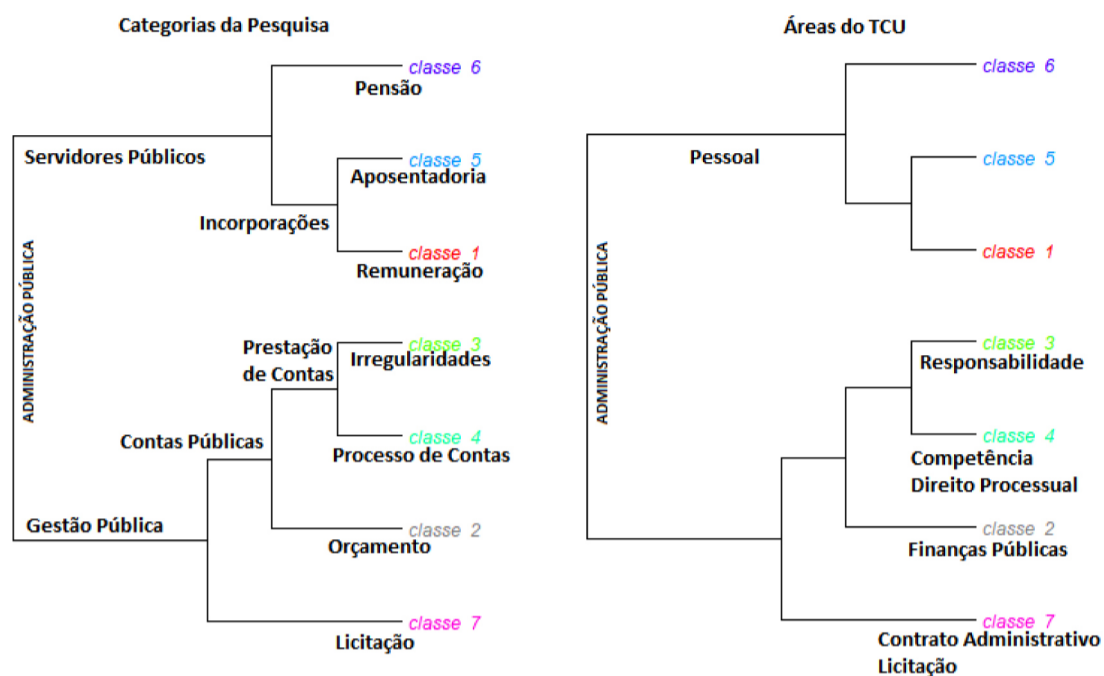
Por sua vez, a Súmula n. 106 do TC-DF prevê que a comprovação de capital mínimo, de patrimônio líquido mínimo ou de garantias que assegurem o adimplemento do contrato pode ser exigida de forma não cumulativa no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.

Conseqüentemente, no estado de São Paulo é permitido exigir, de forma cumulativa, mais de uma comprovação quanto à capacidade financeira da licitante – fato que, por um lado, aumenta a garantia para a Administração Pública, mas, por outro, restringe potencialmente a competitividade em relação ao Distrito Federal.

3.7. EQUIVALÊNCIAS ENTRE A CLASSIFICAÇÃO DE SÚMULAS DO TCU E AS CATEGORIAS DA PESQUISA

Na Figura 5, apresentamos lado a lado as equivalências entre a classificação de súmulas do TCU e as categorias identificadas nesta pesquisa. A única categoria do TCU que não encontrou equivalência foi a “Gestão Administrativa”, relacionada a temas de controle interno, mencionado apenas na Súmula n. 4 do TCE-RO.

FIGURA 5 – EQUIVALÊNCIA ENTRE AS ÁREAS DE CLASSIFICAÇÃO DE SÚMULAS DO TCU E AS CATEGORIAS IDENTIFICADAS NA PESQUISA



Fonte: Elaboração própria, com base na árvore de classificação do TCU.

CONCLUSÕES

O ponto de partida deste estudo foi identificar assimetrias no conteúdo das súmulas dos TCs brasileiros para verificar se há isonomia na fiscalização dos gestores e organizações do setor público no território nacional por parte das Cortes de Contas nacionais.

Os resultados evidenciaram diversas incongruências entre as interpretações sumuladas pelos TCs, confirmando a hipótese levantada inicialmente. Além das diferenças de interpretação entre os TCs, identificaram-se divergências com relação à própria letra da lei e da Constituição Federal, como mostraram os casos apresentados. Embora a existência de múltiplos sentidos à mesma norma seja própria da hermenêutica jurídica, a ausência de uniformidade na compreensão das normas orientadoras da gestão pública por diferentes Cortes de Contas, muitas vezes competentes para a análise do mesmo fato, gera a possibilidade de tratamentos anti-isonômicos a situações semelhantes, além de grave insegurança jurídica, prejudicando a própria realização da importante fiscalização contábil a cargo desses órgãos.

Tais conclusões são preocupantes, especialmente porque é frequente, como dissemos, a atuação concomitante de mais de um TC sobre a mesma despesa, com o potencial de gerar uma desordem de múltiplas *accountabilities*, a paralisação da Administração Pública e mesmo falhas no atendimento à população.

As causas para tais disparidades residem particularmente na autonomia de atuação dos TCs e na inexistência de uma Corte de sobreposição, o que poderá ser contornado com a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, como prevê a PEC n. 22/2017.

Da análise das súmulas dos TCs foi possível identificar seus temas de interesse comum e suas particularidades. As sete categorias identificadas apontam que são de elevada relevância assuntos relativos a remuneração, aposentadoria, pensão, irregularidades, processo de contas, orçamento e licitação.

Os agrupamentos encontrados são bastante semelhantes à classificação utilizada pelo TCU nas áreas de indexação de suas súmulas, muito embora essa organização tenha decorrido muito mais da práxis do que de uma sistematização teórica. Por isso mesmo, estudos aprofundados podem facilitar a identificação de subcategorias ou subtemas, inclusive auxiliando a gestão da informação e possibilitando a recuperação das súmulas.

Embora as grandes áreas do TCU possuam sua categoria correspondente na classificação desta pesquisa, constatamos diferenças entre seus níveis e subníveis, indicando que uma melhor classificação das súmulas deve considerar o reposicionamento das denominações de área para tema ou subtema, ou vice-versa.

A Classe 1 – Remuneração foi a que obteve a maior correspondência de segmentos de textos. As palavras mais representativas em função do seu χ^2 (qui-quadrado) foram “pensão” ($\chi^2 = 451,9$) na Classe 6 – Pensão e “licitação” ($\chi^2 = 402,25$) na Classe 7 – Licitação, sinalizando os temas de destaque na produção de súmulas pelos TCs.

O TCE-SP foi o que mais se destacou estatisticamente, com $\chi^2 = 108,27$ na Classe 7 – Licitação, seguido pelo TCU, com $\chi^2 = 73,15$ na Classe 6 – Pensão.

Primando pela isonomia no tratamento dos gestores públicos, entendemos que a alta cúpula de cada TC deve considerar a harmonização de sua jurisprudência com as demais Cortes, realizando estudos em conjunto a fim de alcançar a convergência de interpretações em assuntos controversos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.

ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 1, p. 57-84, 2005.

ARAÚJO E SILVA, Flávia de; GONÇALVES, Carlos Alberto. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. *Revista de Administração da UFSM*, v. 4, n. 3, p. 458-476, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 1, p. 5-42, 2014.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

CAETANO, Bruno; AFONSO, José Roberto; SILVA, Marina Faraco Siqueira e. Da competência estadual para legislar sobre matérias fiscais. *Direito Público*, Porto Alegre, v. 16, p. 142-162, 2007.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; MINHOTO, Maria Angélica Pedra; JACOMINI, Márcia Aparecida. Carreira e remuneração do magistério no município de São Paulo: análise legislativa em perspectiva histórica. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 126, p. 215-235, 2014.

CARVALHO, Márcio. Simulando por meio da dinâmica de sistemas a influência dos tribunais de contas estaduais na qualidade da gestão pública e na atração de investimentos privados. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 6, n. 1, p. 1-16, 2008.

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995--2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números 2018: ano-base 2017, 2018*. Disponível em: <http://cnj.jus.br/publicacoes>. Acesso em: 17 mar. 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 166, p. 1-16, 1986.

CRUZ, Alethéia Ferreira da *et al.* A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 764-775, 2018.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 126-148, 2018.

CRUZ, Nuno F.; MARQUES, Rui Cunha. Structuring Composite Local Governance Indicators. *Policy Studies*, v. 38, n. 2, p. 109-129, 2017.

DUARTE, André Luís Faria *et al.* Produção acadêmica sobre *accountability*: categorizações na área de Administração Pública. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 21, n. 3, p. 459-475, 2018.

FERRY, Laurence; ECKERSLEY, Peter; ZAKARIA, Zamzulaila. Accountability and Transparency in English Local Government: Moving from “Matching Parts” to “Awkward Couple”? *Financial Accountability & Management*, v. 31, n. 3, p. 345-361, 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

GOMES, Darcilene Cláudio; SILVA, Leonardo Barbosa; SÓRIA, Sidartha. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 42, p. 167--181, 2012.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 615-630, 2006.

GRISSOM, Jason A.; VIANO, Samantha L.; SELIN, Jennifer L. Understanding Employee Turnover in the Public Sector: Insights from Research on Teacher Mobility. *Public Administration Review*, v. 76, n. 2, p. 241-251, 2016.

GUIMARÃES, Silvio Campos; MARCONI, Nelson. O impacto da remuneração variável no desempenho do servidor público. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 1, p. 43-45, 2017.

HELLER, Michael A. The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets. *Harvard Law Review*, p. 621-688, 1998.

INGRAM, Matthew C. Judicial Power in Latin America. *Latin American Research Review*, v. 50, n. 1, p. 250-260, 2015.

KALAMBOKIDIS, Laura. Creating Public Value with Tax and Spending Policies: The View from Public Economics. *Public Administration Review*, v. 74, n. 4, p. 519-526, 2014.

KOPPELL, Jonathan G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review*, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Reforma da previdência e regime complementar. *Brazilian Journal of Political Economy / Revista de Economia Política*, v. 37, n. 3, 2017.

LEMOS, Livia Vilar *et al.* *Balanced Scorecard*: um estudo sobre sua aplicação nos Tribunais de Contas estaduais. *GESTÃO.Org: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 11, n. 3, 2013.

LEVASSEUR, Karine. Co-producing Accountability? Drawing Conclusions from Non Profit Child Care Services in Manitoba. *Canadian Public Administration*, v. 61, n. 1, p. 26-44, 2018.

LIMA, Luiz Henrique Moraes. O Tribunal de Contas da União (TCU) e a gestão ambiental brasileira: experiência recente. *Cadernos EBAPE*, v. 3, n. 3, p. 1-13, 2005.

LINO, André Feliciano; DE AQUINO, André Carlos Busanelli. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 29, n. 76, p. 26-40, 2018.

LOUBÈRE, Lucie; RATINAUD, Pierre. *Documentation IraMuTeQ - 0.6 alpha 3 version 0.1*, 2014. Disponível em: http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/documentation_19_02_2014.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza; LACAZ, Francisco Antonio de Castro; GOULART, Patrícia Martins. Crisis of the Capital and Dismantling of Social Security in Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, n. 130, p. 467-486, 2017.

MARTINS, Maria Inês Carsalade; MOLINARO, Alex. Reestruturação produtiva e seu impacto nas relações de trabalho nos serviços públicos de saúde no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, p. 1667--1676, 2013.

McGINNIS, Michael D.; OSTROM, Elinor. Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity. *Public Administration Review*, v. 72, n. 1, p. 15-25, 2012.

MENEZES, Monique. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 43, 2012.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. *Qualitative data Analysis: an Expanded Sourcebook*. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

OLSEN, Johan P. Democratic Order, Autonomy, and Accountability. *Governance*, v. 28, n. 4, p. 425-440, 2015.

POWER, Michael. The Apparatus of Fraud Risk. *Accounting, Organizations and Society*, v. 38, n. 6-7, p. 525-543, 2013.

RATINAUD, Pierre; MARCHAND, Pascal. Application de la méthode ALCESTE à de “gros” corpus et stabilité des “mondes lexicaux”: analyse du “CableGate” avec IRaMuTeQ. *Actes des 11eme Journées internationales d’Analyse statistique des Données Textuelles*, p. 835-844, 2012.

REINERT, Max. Alceste une méthodologie d’analyse des données textuelles et une application: Aurelia De Gerard De Nerval. *Bulletin of Sociological Methodology / Bulletin de Méthodologie Sociologique*, v. 26, n. 1, p. 24-54, 1990.

REIS, Audálio Fernandes dos; DACORSO, Antonio Luiz Rocha; TENÓRIO, Fernando Antonio Guimarães. Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais – um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 231-252, 2015.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 4, p. 901-926, 2013.

RUHNKE, Klaus; SCHMIDT, Martin. The Audit Expectation Gap: Existence, Causes, and The Impact of Changes. *Accounting and Business Research*, v. 44, n. 5, p. 572-601, 2014.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, v. 11, n. 25, p. 83-104, 2009.

SANTOS, Paloma Maria dos *et al.* Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 3, p. 721-744, 2013.

SCHILLEMANS, Thomas. Does Horizontal Accountability Work? Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies. *Administration & Society*, v. 43, n. 4, p. 387-416, 2011.

SCHILLEMANS, Thomas; TWIST, Mark van; VANHOMMERIG, Iris. Innovations in Accountability: Learning Through Interactive, Dynamic, and Citizen-Initiated Forms of Accountability. *Public Performance & Management Review*, v. 36, n. 3, p. 407-435, 2013.

SENA, André Souza de; GUARNIERI, Patricia. Enterprise Resource Planning governamental: a percepção dos servidores atuantes no Projeto Ciclo do Ministério da Justiça quanto à implementação. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 207-230, 2015.

SERVA, Maurício. Epistemologia da administração no Brasil: o estado da arte. *Cadernos EBAPE*, v. 15, n. 4, p. 741-750, 2017.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto de; MASSERA, Marcela. A influência das auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União no Programa Universidade Para Todos (PROUNI). *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 1, p. 113-132, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. *Revista Direito GV*, v. 14, n. 3, p. 866-890, 2018.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

COMO CITAR ESTE ARTIGO:

OGATA, Ana Karina Koda *et al.* Assimetrias no conteúdo informacional das súmulas dos Tribunais de Contas brasileiros e seus impactos no princípio da isonomia. *Revista Direito GV*, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, e2113. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202113>

Ana Karina Koda Ogata

MESTRE EM GESTÃO DE POLÍTICAS E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS DA ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS (EPPEN) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP).

anakogata@gmail.com

Luis Hernan Contreras Pinochet

DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO PELA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESA DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV/EAESP). PROFESSOR DO DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS (EPPEN) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP).

luis.hernan@unifesp.br

Marina Faraco Lacerda Gama

DOUTORA EM DIREITO DO ESTADO PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. PROFESSORA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC/SP.

marinafaraco@pucsp.br

Ana Carolina Corrêa da Costa Leister

DOUTORA EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). PROFESSORA DO DEPARTAMENTO MULTIDISCIPLINAR DA ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS (EPPEN) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP).

carolina.leister@unifesp.br