**Lei de Acesso à Informação (LAI) e Comportamento de Agentes Fiscalizadores de um Tribunal de Contas**

**Law on Access to Information (LAI) and Behavior of Surveillance Agents in a Court of Auditors**

**Lúcio de Souza Machado**

Doutor em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Docente do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Goiás (UFG). Contato: Rua T-30, 1.081, Setor Bueno, Goiânia, GO. E-mail: luciomachado@ufg.br

**Lauro Eugênio Guimarães Nalini**

Doutor em Psicologia pela Universidade de Brasília (UNB). Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Psicologia da Pontifícia Universidade Católica de Goiás.
Avenida Universitária, nº 1440, Setor Universitário, Goiânia, GO. E-mail: nalini00@gmail.com

**Michele Rilany Rodrigues Machado**

Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UNB). Docente do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Goiás (UFG). Contato: Rua T-30, 1.081, Setor Bueno, Goiânia, GO. E-mail: michelerilany@gmail.com

**Resumo**

O estudo objetiva, com base na teoria da análise do comportamento humano, avaliar o impacto da Lei de Acesso à Informação (LAI) no comportamento dos agentes públicos do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM-GO). Diante do exposto, a contribuição central da pesquisa é descrever e avaliar as consequências previstas na regra, no caso um estímulo discriminativo, na maneira de agir das pessoas sujeitas à mesma. Para alcançar o objetivo e testar a hipótese de que existe uma relação positiva e relevante entre a LAI e as punições impostas pelos agentes públicos do TCM-GO, é realizada uma pesquisa quantitativa, em uma amostra de 58.001 processos julgados com imputação de débitos ou aplicação de multas aos gestores dos recursos públicos durante o período de janeiro de 2009 a dezembro de 2016. As penalidades foram adotadas como *proxy* de alteração do comportamento dos agentes públicos do Tribunal. Os resultados da estatística descritiva, dos testes de média e dos modelos econométricos, mostram que a LAI proporcionou modificação no comportamento dos agentes do tribunal. Os resultados evidenciam que depois da lei reduziu-se o número de processos, mas as punições foram maiores, tanto em forma de multas como de imputações de débitos. Tal fato torna-se mais significativo quando se leva em conta que no período de vigência da LAI, em 2015, ocorre modificação na legislação do tribunal, reduzindo o percentual das penalidades praticadas. Conclui-se que a LAI impactou o comportamento dos agentes públicos quanto à imputação de sanções, não refutando a hipótese da pesquisa.

**Palavras-chave:** Lei de Acesso à Informação (LAI); Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás; Comportamento governando por regra.

**Abstract**

The study aims, based on the theory of the analysis of human behavior, to assess the impact of the Access to Information Law (LAI) on the behavior of public agents of the Court of Accounts of the Municipalities of Goiás (TCM-GO). In light of the above, the central contribution of the research is describing and evaluating the consequences provided for in the rule, in this case a discriminative stimulus, in the way people act according to it. To achieve the goal and testing the hypothesis that there is a positive and relevant relationship between the LAI and as punishments imposed by the public agents of TCM-GO, a quantitative research is carried out, in a sample of 58,001 cases judged with imputation of debts or application fines to managers of public resources during the period from January 2009 to December 2016. The penalties were adopted as a proxy for changing the behavior of the Court's public agents. The results of descriptive statistics, average tests and econometric models, show that an LAI provided a change in the behavior of court agents. The results show that after the law the number of cases was reduced, but as punishments were greater, both in the form of fines and imputations of debts. This fact becomes more significant when one takes into account that during the LAI period, in 2015, there is a change in the law of the court, the percentage of penalties practiced. It is concluded that an LAI impacts the behavior of public agents regarding the imposition of sanctions, not refuting the research hypothesis.

**Keywords:** Access to Information Law (LAI); Court of Accounts of the Municipalities of the State of Goiás; Rule governing behavior.

# Introdução

A Lei nº 12.572, promulgada em 18 de novembro de 2011, regulamentou o acesso a informações previsto no inciso XXXIII, do art. 5, da Constituição Federal de 1988, de que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular, ou do interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas as informações com sigilo. A lei, doravante LAI, representou um marco fundamental rumo à consolidação da democracia brasileira, pois o Brasil deu um importante passo em direção à sedimentação e ao amadurecimento do processo democrático, ao passar da cultura do segredo para a do acesso, e, nesse cenário, a informação é regra e o sigilo a exceção (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

Klein, Klein e Luciano (2018b) asseveram que a transparência de dados públicos é capaz de contribuir para reduzir a corrupção no espaço público e estabelecer relações mais democráticas entre o Estado e a sociedade cível. Hoffner, Martins e Lehman (2016) explicam que dados públicos abertos têm o poder de reduzir a corrupção porque aumentam a prestação de contas e a transparência, no sentido de fortalecer a democracia, tendo em vista que os eleitores podem tomar melhores decisões ao estarem bem mais informados e, assim sendo, pode fortalecer o governo, ao exigir-lhe mais compromisso com os projetos propostos. Para Sol (2013), a transparência ajuda a responsabilizar os funcionários do governo por suas ações e omissões.

Segundo a LAI, cabe a União, Estados, Distrito Federal, Municípios, bem como os órgãos públicos da administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo, ao se incluírem Cortes de Contas, Judiciário e Ministério Público, dentre outros, assegurar a gestão transparente da informação com amplo acesso a ela, proteção da informação com garantia de sua disponibilidade, autenticidade e integridade. O acesso, portanto, compreende os direitos de obter orientação de como e onde conseguir dados, informações produzidas por pessoas físicas e jurídicas decorrentes de vínculos com o poder público, informações sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, informações pertinentes à administração do patrimônio, informações de implantação acompanhamento e resultado de programas, projetos e ações de órgãos públicos e entidades públicas, bem como metas e indicadores, e informações de inspeção, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas por órgãos de controle.

As pesquisas sobre LAI são recentes, em função do pouco tempo de sua vigência. O objetivo principal dos estudos, regra geral, foi o de verificar se os órgãos públicos estavam cumprindo, efetivamente, as exigências de transparência dos dados públicos. Os resultados apontam que a LAI não vem sendo observada integralmente nos diferentes poderes (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; CARDOSO *et al.*, 2018; BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; RESENDE; NASSIF, 2015; ROSA *et al.,* 2016; SILVA; HOCH; SANTOS, 2013). Tal fato implica ressaltar que o objetivo maior da lei, de trazer transparência aos atos públicos, pode não estar sendo alcançado com plenitude, por ineficiência dos órgãos responsáveis em garantir o seu cumprimento, ou por falhas na própria lei, ao não prever mecanismos de punição efetivos aos organismos infratores.

Todorov (2005) afirma que as leis envolvem comportamentos complexos, no sentido de que seus artigos descrevem mais do que respostas únicas, mas especificam ou detalham circunstâncias aplicáveis e, ainda, detalham condições atenuantes. Segundo Cavalcanti (2017), a análise comportamental do direito identifica os elementos descritos na lei apoiado em seus antecedentes, comportamentos e consequências, que podem ser caracterizados como uma contingência jurídica. Assim, Oliveira-Castro, Oliveira e Aguiar (2018), Aguiar (2013, 2014, 2017), Oliveira (2016) e Cavalcanti (2017) discorrem que contingências previstas em leis e demais regramentos jurídicos são punições, porque boa parte desses atos tem por meta reduzir a frequência dos comportamentos socialmente indesejáveis. Logo, ao seguir as leis, o comportamento do indivíduo será reforçado negativamente, na medida em que se evita as punições nelas previstas.

Salienta-se, considerando Cavalcanti (2017), que leis, enquanto elemento textual, não determina o comportamento das pessoas e operadores do direito, mas possui uma função de variável de contexto para o comportamento. As leis e normas jurídicas em geral que envolvem a prestação de contas de recursos públicos visam, *a priori*, controlar o comportamento dos administradores desse dinheiro. Deste modo, podem ser descritas em termos de relação entre certos comportamentos e determinadas consequências (OLIVEIRA, 2016). Conclui-se que esse tipo de regra visa o alcance de metas, meios ou instrumentos de controle social do comportamento, utilizando-se, basicamente, de sanções ou punições de condutas indesejáveis.

A LAI pode ser entendida, a partir do que já foi exposto, como importante meio para que as prestações de contas de gestores públicos sejam acompanhadas, em detalhes, por mais pessoas, não só pelos órgãos competentes por fiscalizar e punir, como os Tribunais de Contas (TC), cujos resultados de seu trabalho, também, estão sujeitos à transparência pública. Segundo o ordenamento constitucional de 1988, esses tribunais são organismos de controle técnico, competindo-lhes à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e que, juntamente com o Poder Legislativo (PL), é responsável pelo controle externo das contas públicas (FAGUNDES, 2012).

Ultimamente, alguns pesquisadores (OLIVEIRA, 2016; CAVALCANTI, 2017) têm investigado as decisões de tribunal de contas sob o prisma comportamental. Oliveira (2016) identificou as contingências jurídicas descritas nas leis e regulamentos de tomadas de contas especiais do Tribunal de Contas da União, um dos tipos de contas examinadas por este, e alcançou os seguintes resultados: i) valor absoluto das multas é diretamente proporcional ao valor do prejuízo causado aos cofres públicos; ii) as porcentagens das multas são inversamente proporcionais ao valor do débito; iii) maiores multas são aplicadas para condutas tidas como mais graves. Cavalcanti (2017), ao investigar acórdãos de julgamento de TCEs do Tribunal de Contas da União, constatou que as sanções propostas pelos relatores sofrem influência do colegiado de ministros e que variações nas decisões de ministros e ministros substitutos do TCU sofrem influência de variáveis ambientais e individuais.

Além destas, cita-se, embora não direcionada a análise comportamental dos julgadores, o estudo realizado por Azambuja, Teixeira e Nossa (2018) em dados das análises de contas de 141 municípios do Mato Grosso, de 2011 a 2015, com o objetivo de identificar a probabilidade dos relatores votarem favoravelmente a aprovação de contas municipais com apontamentos de irregularidades gravíssimas pela equipe de auditoria a tendência dos conselheiros acompanharem o voto do relator. Resumidamente, os autores notaram que o plenário da corte de contas segue o voto do relator na maioria das apreciações e que o voto do relator diverge do parecer do Ministério Público de Contas em grade parte dos casos. Os pesquisadores indicam que esse quadro é um indício de que o relator não leva em consideração as irregularidades gravíssimas apontadas pela equipe de auditoria. Sugerem que a interferência política na nomeação dos conselheiros comprometeria a apreciação das contas municipais e, portanto, a efetividade do Tribunal de Contas.

O presente estudo se diferencia dos demais, por investigar o impacto ocasionado pela LAI, no comportamento dos agentes públicos de um Tribunal responsáveis pela fiscalização e punição, quando aplicável, a gestores de recurso públicos municipais, na utilização como *proxy* da modificação comportamental, o resultado das punições por eles impostas, em período anterior e posterior a lei de acesso a informações. Em síntese, a pergunta de pesquisa é ser elucidada é: a LAI alterou o comportamento dos agentes fiscalizadores e julgadores de um Tribunal de Contas do Brasil? A premissa central estabelecida é a de que, com a regulação do acesso de informações da gestão pública, inclusive da atuação da Corte de Contas, ampliaram-se as punições aplicadas depois da lei por causa da maior transparência pública.

O objetivo principal do estudo, então, é, com base na teoria da análise do comportamento humano, avaliar qual foi o impacto da LAI no comportamento dos agentes públicos de um tribunal de contas do Brasil. Diante do exposto, a contribuição central da pesquisa é descrever e avaliar as consequências previstas implícita ou explicitamente na regra, no caso um estímulo discriminativo, na maneira de agir das pessoas alcançadas por ela.

Segundo Moreira e Medeiros (2007), o ambiente, nesse âmbito compreendido como antes e depois da LAI, exerce controle sobre o comportamento humano, ou seja, altera a probabilidade de ocorrência do comportamento. Então, será possível compreender o efeito da regra (LAI), sobre o comportamento dos agentes públicos responsáveis em reduzir a probabilidade de que seus jurisdicionados deixem de cumprir com suas atribuições no que tange a gestão eficiente e eficaz do dinheiro público.

Para consecução do objetivo de pesquisa foram obtidos do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM-GO) dados de fiscalização, julgamento de contas e punições aos gestores públicos municipais, por intermédio da própria LAI (Lei n.º 18.025 de 2013, que regulamentou a lei federal – Lei nº 12.572/2011 - no Estado de Goiás).

Destaque-se que, o estudo não visa investigar o indivíduo se comportando naturalmente, mas o produto da sua ação no ambiente: o resultado das punições impostas aos jurisdicionados. Realce-se, outrossim, que a abordagem teórica adotada neste estudo, busca compreender o comportamento enquanto produto da interação do organismo (no caso os agentes públicos) com o seu meio, logo, não se estuda o comportamento interno dos indivíduos, mas o resultado dele (SKINNER, 1953/2006; BAUM, 2006).

Segundo a filosofia behaviorista de Skinner (1953/2006) e seguidores, os maiores problemas enfrentados por uma nação, só poderiam ser resolvidos à medida que se compreendesse melhor o comportamento humano. Neste sentido, a abordagem analítico-comportamental coloca-se como instrumento para estudar os arranjos das contingências, como se objetiva nesta pesquisa com dados secundários organizados pelo TCM-GO de processos de prestação de contas dos administradores de recursos públicos com condenações.

# Plataforma teórica e hipótese de pesquisa

Para Skinner (1953/2006), as contingências podem ser descritas como a probabilidade de um evento ser afetada ou causada por outros eventos, descrita na seguinte relação: em um dado contexto ou ambiente (estímulos discriminativos que antecedem um dado comportamento), se (determinado comportamento ocorrer), então (determinadas consequências serão apresentadas, com uma dada probabilidade) (SKINNER, 1953/2006; MOREIRA; MEDEIROS, 2007; BAUM, 2006). Quando um estímulo antecedente sinaliza reforço, conceitua-o como estímulo discriminativo.

Um tipo de estímulo discriminativo particularmente relevante são as regras (BAUM, 2006; FLORES, 2004; MATOS, 2001; GLENN, 1988; GLENN,1987), que são comportamentos verbais que descrevem relações de contingências. Destaque-se que a legislação formal de governos especifica contingências de reforço ao descrever ocasiões nas quais o comportamento ocorre, o comportamento em si e as consequências reforçadoras.

Segundo Catania (1999, p. 275) “A função mais ampla da linguagem é a instrução” e o controle a partir dela envolve ordens dadas, conselhos oferecidos, leis colocadas em vigor e assim por diante. Salienta, ainda, que devido às vantagens práticas da instrução, “a comunidade verbal modela o comportamento de seguir as instruções por meio de uma ampla gama de atividades, ao longo de parte substancial de nossas vidas” (p. 276).

Como a regra descreve uma contingência (contexto - comportamento - consequência), quando o indivíduo entra em contato com as consequências nela previstas, tal fato fortalece a relação de segui-la (OLIVEIRA, 2016). É possível deduzir, com apoio em Aguiar (2017), que as regras são padrões comportamentais verbais, cuja probabilidade de ocorrência depende da sua capacidade de alterar a frequência de ocorrência de determinado padrão comportamental no repertório de um dado indivíduo ou grupo.

As regras contêm de modo explícito ou implícito, premissas factuais que vinculam causalmente a alteração do repertório comportamental dos respectivos destinatários à obtenção de estado de coisas presumidamente favorável ao bem estar social como um todo. (AGUIAR, 2017). Elas têm vida própria, independentemente de falantes e ouvintes particulares, pois auxiliam os membros de um grupo a se comportarem de forma mais prováveis de serem aceitos, ou ao menos não censurados, e ajudam o grupo a aceitar ou a censurar consistentemente. (SKINNER, 1995).

Assim, depreende-se que possuem a função de aumentar ou diminuir a probabilidade de ocorrência de enunciação de regras por parte dos indivíduos. Leis ou regras são compreendidas, do ponto de vista da teoria analítico-comportamental, um texto que visa documentar o fato de que uma decisão coletiva vinculante foi tomada, a qual tem por conteúdo estabelecer sob quais pressupostos determinada sanção deve ser aplicada a um indivíduo que praticou determinada conduta (AGUIAR, 2017).

Para Skinner (2003, p.363), “O grupo exerce um controle ético sobre cada um dos seus membros através, principalmente, de seu poder de reforçar ou punir”. Dentro do grupo, certos organismos (por exemplo: governo, agências fiscalizadoras) controladores manipulam conjuntos particulares de variáveis e, por ser mais organizados do que o grupo como um todo, frequentemente operam com maior sucesso. “Talvez o mais óbvio tipo de agência empenhada no controle do comportamento humano seja mesmo o governo e congêneres, que, geralmente usa o poder para punir.” (SKINNER, 2003, p. 365). O autor afirma que, como efeito líquido do controle governamental, o comportamento ilegal gera estímulos aversivos que fazem o indivíduo sentir-se culpado e que provém o reforço positivo automático de comportar-se legalmente.

Esse entendimento é destacado por Baum (2006), na ocasião em que afirma que o comportamento controlado por regras é modelado por reforço e punição e, à medida que os sujeitos não as seguem, os dispositivos implicam em sanções variadas como multas e outras sanções dadas por organismos públicos. “Todo comportamento operante, inclusive o controlado por regras, é modelado por reforço e punição”. (BAUM, 2006, p. 166).

Pesquisas básicas confirmam que regras facilitam a aquisição de novos comportamentos, principalmente quando as contingências são complexas, imprecisas ou aversivas. (MEYER, 2007, p. 213). Caso seja desejável modificar ou afetar um comportamento controlado por regras, pode ser preciso mudar a regra (MEYER, 2007; MATOS, 2001).

Em outras palavras, para a modificação do comportamento governado por regras é necessário que haja alteração de seus antecedentes, suas consequências, ou ambos. (CERUTTI, 1989; CATANIA, 1999). É relevante destacar, também, que a rapidez da aprendizagem é uma das vantagens do comportamento mantido por regras (MEYER, 2007) e que quanto mais específicas às instruções, maior a aderência à regra e mais preciso o desempenho (MATOS, 2001).

Salienta-se, considerando Cavalcanti (2017), que leis, enquanto elemento textual, não determina o comportamento das pessoas e operadores do direito, mas possui uma função de variável de contexto para o comportamento, ou, de modo mais específico, de estímulo discriminativo. As leis e normas jurídicas em geral envolvendo a prestação de contas de recursos públicos visam, *a priori*, controlar o comportamento dos administradores desse dinheiro. Deste modo, podem ser descritas em termos de relação entre certos comportamentos e determinadas consequências (OLIVEIRA, 2016). Conclui-se que esse tipo de regra visa o alcance de metas de cunho social, meios ou instrumentos de controle social do comportamento, ao utilizar-se, basicamente, de sanções ou punições de condutas indesejáveis.

Ao considerar que lei é um estímulo discriminativo que descreve contingências e funciona como uma variável de contexto para explicar modificação comportamental, então, infere-se que a LAI, ao propiciar maior transparência dos atos fiscalizados como, das próprias ações dos tribunais, por consequência, aumenta a probabilidade de que os agentes fiscalizadores do TCM-GO realizem seu ofício com maior nível de eficiência e assertividade, com a imputação de mais penalidades. Destarte, estabelece-se a seguinte hipótese de pesquisa: existe uma relação positiva e relevante entre a LAI e as punições impostas pelos agentes públicos do TCM-GO.

Tal cenário é esperado para os primeiros anos da Lei, pois, com o passar do tempo, com a aprendizagem dos atores e o aperfeiçoando do nível de transparência pública, é provável que se reduza o número de punições, ratificando estudos que ligam maior acesso a dados públicos e, portanto, maior prestação de contas, a redução da corrupção, de atos desonestos e ampliação da ética (KLEIN; KLEIN; LUCIANO, 2018a; KLEIN; KLEIN; LUCIANO, 2018b; HOFFNER; MARTINS; LEHMAN, 2016; SOL, 2013).

# Proceder metodológico

Esta investigação é de natureza descritiva com a aplicação de métodos quantitativos para resolução do problema. Foram obtidos dados dos processos de gestão julgados pelo TCM-GO, do período de 2008 a 2016, por intermédio de ofício, tendo como justificativa para obtê-los a própria lei da transparência. Destaque-se que, na solicitação original e nas reiterações, foram pedidos dados dos processos também para os anos de 2017 e 2018; porém, as informações solicitadas não foram fornecidas, com a alegação de que os dados ainda não tinham sido compilados e ordenados pelo tribunal.

Ressalte-se que, uma característica dos tribunais de contas (TC) é a possibilidade de eles aplicarem pena de multa e de advertência ao administrador financeiro, além de poder determinar a reposição do dinheiro ao erário. (FAGUNDES, 2012). Esta pesquisadora elenca os três tipos de contas analisadas pelos TC no contexto municipal: a) as contas de governo, relativas aos atos de governo, examinadas quando o TC, anualmente, aprecia as contas do prefeito, ao elaborar parecer prévio, que é submetido a julgamento político na Câmara Municipal; b) atos de gestão, competindo ao TC realizar o julgamento das contas de administradores e demais responsáveis pelo dinheiro público; e c) prestação de contas especiais, instaurada quando há suspeita de existência de desfalques, desvios de dinheiro, de valores ou de bens públicos, ou da prática de ato antieconômico que resultem danos ao erário.

De retorno aos dados, o relatório disponibilizado continha registros de 66.642 processos. Destes, foram excluídos 8.641 por não conterem informações completas dos valores de débito e multa, valores nulos, e, também, em função da delimitação temporal do estudo. Logo, a amostra foi composta de 58.001 processos julgados com imputação de débitos ou aplicação de multas aos gestores dos recursos públicos pelos seus atos de gestão, durante o período de janeiro de 2009 a dezembro de 2016. Optou-se, pelo exposto, por analisar os atos de gestão porque têm mais processos e, também, por não terem sido localizados estudos sobre os mesmos.

Os dados dos processos foram organizados em planilha como um corte transversalagrupado, por combinar características, tanto de dados de corte transversal como de série temporal, isto é, períodos de tempo diferentes e indivíduos que não se repetiam ao longo do tempo (WOOLDRIDGE, 2010). Ao considerar que os processos julgados com imputação de débito e multa ocorrem em um dado ano e não possuem continuidade temporal, isto é, abre-se o processo e encerra-se com a finalização dos trâmites necessários, a caracterização dos dados como um corte transversal agrupado é a mais apropriada. Para análise desses processos, adotaram-se técnicas de estatística descritiva, testes de média e modelagem econométrica, detalhadas nos parágrafos seguintes.

Na primeira parte, será feita a análise descritiva dos processos de contas de gestão com imputação de débito e multa ao longo do período (2009-2016), sua evolução temporal em relação aos anos eleitorais, tipo de classificação do interessado (prefeitura, câmara ou autarquia) e município; como, também, a aplicação de testes de médias sobre os valores das sanções imputadas pelo TCM-GO, receita corrente e número de fases, antes e após a vigência da LAI estadual. Em resumo, busca-se com essas análises avaliar se a lei promoveu modificações no comportamento dos agentes públicos responsáveis pela fiscalização, julgamento e imputação de punições aos administradores de dinheiro público, vista por intermédio do produto desse comportamento, que são as ações punitivas da Corte.

O passo seguinte foi à elaboração de três modelos econométricos para confirmar, ou não, tendências e variações observadas na análise descritivas de que a introdução da LAI, tida como relevante no combate a corrupção e promoção da ética por permitir maior e melhor controle sobre os atos de gestão praticados por administradores públicos, resultou em variação nas ações punitivas do TCM-GO. Esse método visou, então, determinar se, de alguma forma, a regra alterou a prática cultural dos agentes públicos do Tribunal encarregados de fiscalizar, analisar, julgar e punir contas de gestão na esfera municipal.

 Os modelos foram elaborados para testar três variáveis dependentes. No primeiro modelo utilizou-se como variável dependente o valor total das penalidades imputadas pelo TCM-GO; no segundo, somente os valores imputados a título de débito; no terceiro, apenas os valores das multas. Assim, foram aplicadas regressões lineares multivariadas, já que a variável dependente é de natureza quantitativa, estimadas pelo Método dos Mínimos Quadrados, o MQO. Na equação 1 expõe-se a fórmula geral dos modelos, enquanto no Quadro 1 ilustra-se a composição das variáveis utilizadas no estudo, bem como as características inerentes a cada uma delas.

$VlSanção\_{it}= α+β\_{1}Leitransp\_{it}+β\_{2}RCLpercapta\_{it}+β\_{3}Anoeleitoral\_{it}+β\_{4}Autarquia\_{it}+β\_{5}Prefeitura\_{it}+β\_{6}Numerofases\_{it}+ε $

**Quadro 1- Descrição das variáveis utilizadas**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variáveis** | **Descrição** | **Tipo** | **Formatação** |
| **Variável Dependente** |
| Valor da sanção líquida atualizado (vlSanção) | Valor da sanção, já líquido do valor anulado, atualizado monetariamente pelo IPCA-E, foi utilizada a data da imputação para atualização. Para o Modelo 1 utilizou-se o somatório dos valores a título de débito e multa. Para o Modelo 2, somente as imputações de débito. E para o modelo 3, apenas os valores de multas aplicadas. | Quantitativa | Valor nominal atualizado |
| **Variável de interesse** |
| Lei da Transparência (Leitransp) | Variável *dummy* que identifica o ano em que a Lei da Transparência, nível estadual, entrou em vigor. | Qualitativa | 0=ano antes da lei entrar em vigor (2009 a 2012); 1=ano em que a lei entrou em vigor(2013 a 2016) |
| **Variáveis de controle** |
| RCL per capita atualizada (RCLpercapta) | Valor da receita líquida corrente do ano de prestação de contas, atualizado pelo IPCA-E (índice de atualização monetária oficial do governo), e dividida pelo número da população municipal) | Quantitativa | RCL\_atualiz / nº da população |
| Ano eleitoral (AnoEleitoral) | Variável *dummy* que identifica se no ano da prestação de contas houve eleição (municipal). | Qualitativa | 0=ano não eleitoral; 1=ano eleitoral |
| Autarquia | Variável *dummy* que identifica se o interessado envolvido é autarquia. | Qualitativa | 0=não autarquia; 1=autarquia |
| Prefeitura | Variável *dummy* que identifica se o interessado envolvido é prefeitura. | Qualitativa | 0=não prefeitura; 1=prefeitura |
| Número de fases processuais (NúmeroFases) | Número de fases processuais que um processo com imputação de débito e multa passa. | Quantitativa | Valor nominal. |
|  |

Fonte: Elaboração própria.

Como se observa no Quadro 1, as variáveis independentes são de duas naturezas: a variável de interesse (LAI) e variáveis de controle. A LAI (Lei nº 18.025), variável de interesse, entrou em vigência no mês de maio de 2013; então, para a análise do seu efeito sobre as consequências das ações de fiscalização, julgamento e aplicação de penalidades por agentes do TCM-GO, os dados dos processos foram organizados em 4 anos antes da lei (2009 a 2012) e 4 anos depois da sua promulgação (2013 a 2016), de modo a se buscar equilíbrio dos períodos investigados.

Para a primeira variável de controle, almejou-se controlar o efeito tamanho dos municípios condenados com imputação de débito e multa. Assim, incluiu-se a receita corrente líquida per capta do município para controlar o efeito de que os municípios possuem tamanhos diferentes. Frise-se que a o tamanho, mensurado por diferentes *proxies,* é utilizado em pesquisas relacionadas com a análise de prestações de contas, tais como às de Cella (2018), de Laureano e Macagnan (2017), Laureano (2016) e Kronbauer *et al.* (2011).

A inclusão do ano eleitoral visou identificar se em anos com a realização de eleições municipais, houve alguma modificação nas imputações de sanções. Pereira (2010) identificou que o ano eleitoral influencia a rejeição de contas; para o autor, a proporção de rejeições entre anos eleitorais é superior aos anos não eleitorais. Cella (2018) observou que o ano eleitoral impacta positivamente a probabilidade de um gestor público ser incluído no rol de inelegíveis; ainda, segundo o autor, o ano de eleições municipais é ano de turbulência no que se refere à gestão pública, primeiro, porque cria uma expectativa de reeleição daquele gestor que já está no poder e é candidato à reeleição, segundo, porque oferece um risco à atual gestão, um risco de descontinuidade da administração na hipótese de não reeleição (CELLA, 2018).

Ainda, como variável de controle, incluiu-se a classificação dos processos consoante o tipo de jurisdicionado fiscalizado em Prefeitura, Câmara e Autarquia. Como são distintos, acreditou-se que seria necessário separá-los nos modelos. Destaque-se que, para a criação das variáveis *dummies* que representam esse atributo utilizou-se a regra n-atributos menos 1, assim, criou-se duas variáveis, Autarquia e Prefeitura.

Como última variável de controle, utilizou-se o número de fases processuais que é a somatória da fase original (primeiro julgamento) e dos recursos contra esse primeiro julgamento. Para Cella (2018) e Oliveira (2016) o número de recursos, ou fases processuais, é inversamente relacionado à probabilidade de inclusão de um gestor na lista de inelegíveis e ao valor de multas e débitos provenientes de danos ao erário em processos de Tomada de Contas Especial. Esse cenário pode ser o mesmo para os atos de gestão.

# Resultados do estudo

Os resultados serão apresentados em duas subseções. Na primeira, será destacada a estatística descritiva dos dados inerentes aos processos julgados com aplicação de débitos e multas. Nesta análise, serão considerados, além do número absoluto dos processos com penalidades, os percentuais delas por natureza, e, os comentários do comparativo, antes e depois da LAI, chamada, também, de lei da transparência pública.

Na segunda, será evidenciado o resultado dos modelos econométricos elaborados para determinar qual foi o efeito da variável independente, LAI, no comportamento dos agentes de fiscalização, estudado indiretamente por intermédio das punições por eles aplicadas nos dois períodos, antes e após a lei. Segue o resultado:

## Análise descritiva dos resultados

A Tabela 1 mostra a evolução dos processos com débitos, multas e somatório de ambos, para o período de 2009 até 2016, assim como o percentual representativo deles em cada ano:

**Tabela 1 - Número de processos com débito e multa de 2008 a 2016**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Anos** | **Débito** | **%** | **Multa** | **%** | **Total Geral** | **%** |
| 2009 |  550  | 7 |  1.273  | 3 |  1.823  | 3 |
| 2010 |  **2.117**  | 25 |  **11.795**  | 24 |  **13.912**  | 24 |
| 2011 |  1.021  | 12 |  7.474  | 15 |  8.495  | 15 |
| 2012 |  1.104  | 13 |  6.710  | 14 |  7.814  | 13 |
| 2013 |  **1.762**  | 21 |  8.485  | 17 |  **10.247**  | 18 |
| 2014 |  1.260  | 15 |  **10.287**  | 21 |  **11.547**  | 20 |
| 2015 |  359  | 4 |  2.463  | 5 |  2.822  | 5 |
| 2016 |  134  | 2 |  1.207  | 2 |  1.341  | 2 |
| **Total Geral** |  **8.307**  | **100** |  **49.694**  | **100** |  **58.001**  | **100** |

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao analisar os dados organizados, por ano, na Tabela 1, percebe-se que para os processos com imputação de débito, os anos de 2010 e 2013 destacaram-se dos demais em função do volume de processos, 2.117 e 1.762, respectivamente. Para os processos com imputação de multa, verifica-se que os anos com maior número de processos foram 2010 e 2014, ao somar-se um percentual de 45% do total de processos do período. Quando a análise recai sobre processos que envolvem tanto a imputação de débito quanto de multa, os anos com maior volume são 2010, 2013 e 2014, com 62% do total de processos no período analisado.

O exame do volume de processos ao longo do período examinado permite inferir que houve redução nos anos de 2015 e 2016. Essa redução pode estar associada a modificações na legislação, como, por exemplo, a promulgação da LAI estadual, em 2013. Para uma melhor visualização deste fato, elaborou-se a Figura 1, com informações sobre quantidade de processos e valores médios das sanções aplicadas no período anterior e posterior à lei.

**Figura 1 - Evolução temporal de processos com imputação de débito**

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao examinar a Figura 1, percebe-se que para processos com imputação de débito houve uma majoração dos valores médios após a vigência da lei. No entanto, isso não implicou em um aumento no número de processos do período posterior a essa Lei, mas uma redução da quantidade de processos. Em relação aos processos com imputação de multa, observa-se que houve uma diminuição tanto nos valores médios de multas impostas, quanto no número de processos com multa.

Além da LAI, outros fatores podem ter influenciado na análise dos processos de imputação de débito e multa, tais como períodos de eleição e tipo de interessado. Portanto, entender como esses processos se comportaram em relação a essas características tornou-se necessário para complementar à análise do efeito da lei da transparência. Desta forma, a Figura 2 demonstra uma comparação entre processos de débito e multa, subdivididos em anos eleitorais e não eleitorais.

**Figura 2 - Débito e multa em anos eleitorais**

Fonte: Dados da pesquisa

Como anos eleitorais, foram considerados apenas aqueles em que houve eleições municipais, isto é, 2012 e 2016. Depreende-se, da Figura 2 que, para processos de débito, o fato de o ano ser eleitoral não reportou em evoluções significativas no número de processos analisados. Contudo, em relação a processos com imputação de multa, percebe-se um leve declínio em 2012, assim como em 2016. Esse declínio, também, pode ser observado nos processos de débito e multa analisados de forma conjunta.

A Figura 3 evidencia a evolução da frequência de número de processos de débito e multa por interessado (prefeitura, câmara e autarquia) ao longo do período estudado.

**Figura 3 - Débito e multa por tipo de interessado**

Fonte: Dados da pesquisa.

A Figura 3 retrata a evolução da quantidade de processos de débito e multa ao longo do tempo. Percebe-se que a maioria dos processos de débito e multa é originada de prestações de contas de gestão das prefeituras. Além disso, como imputação de penalidade as multas se destacam, isto é, o TCM-GO aplica um quantitativo maior de multas do que penaliza seus jurisdicionados com o pedido de restituição de débitos. Destaque-se que, após o ano de 2014, houve um decréscimo da aplicação destas duas penalidades; o que pode ter sido ocasionado pela promulgação de um ato normativo, como a LAI.

Para analisar se a promulgação deste ato normativo impactou nos valores das sanções impostas, como também nas variáveis selecionadas nos procedimentos metodológicos como elementos de controle para o modelo econométrico aplicado, efetuaram-se testes de médias. Os resultados podem ser observados na Tabela 2.

**Tabela 2 - Estatística descritiva e teste de média**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Lei da\_transp. estadual** | **N** | **Média** | **Desvio padrão** | **Teste de normalidade** | **Teste Mann Whitney** |
| Valor da sanção líquida | Antes da Lei |  32.044  |  34.407,26  |  432.692,21  | 0,0000 | 0,0010 |
| Após a Lei |  25.957  |  68.736,30  |  909.692,62  |
| RCL\_percapta\_atualiz | Antes da Lei |  30.162  |  230.124,46  |  551.796,47  | 0,0000 | 0,0000 |
| Após a Lei |  25.957  |  137.204,57  |  378.763,33  |
| Número de fases | Antes da Lei |  32.044  |  1,76  |  1,16  | 0,0000 | 0,0000 |
| Após a Lei |  25.957  |  1,59  |  0,84  |

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme demonstrado na Tabela 2, efetuou-se o teste de normalidade de Shapiro-Wilk para definição do tipo de teste de média a ser empregado. Como resultado, os dados das variáveis escolhidas não apresentam distribuição normal, logo, um teste de média não paramétrico fez-se necessário. Assim, aplicou-se o teste de Mann Whitney para analisar se as médias das variáveis selecionadas podem ser consideradas estatisticamente iguais antes e após a promulgação da lei da transparência estadual.

Os resultados da Tabela 2 sugerem que, o valor da sanção líquida, já descontados os valores anulados por intermédio de recursos, apresenta médias estatisticamente diferentes, ao nível de significância de 1%. É possível verificar, ainda, que após a vigência da lei de transparência o número de imputações de débito e multa diminuiu de 32.044 para 25.957 processos; contudo, os valores médios das penalidades aumentaram (de R$ 34.407,26, para R$ 68.736,30). Além da sanção líquida, percebe-se que a receita corrente líquida, *proxy* para o tamanho do município, e o número de fases dos processos, também, evidenciaram diferenças significantes.

Assim, constata-se que, após a implantação da LAI, a receita corrente foi, em média, menor que no período anterior a implantação desta lei, como também que, o número de fases processuais diminuiu com a sua vigência. Cabe destacar, ainda, a partir dos dados da Tabela 2, que as variáveis sanção líquida e receita corrente líquida indicam altos valores de desvios-padrões, muito superiores a 1 desvio padrão da média. Logo, infere-se que os dados destas variáveis possuem valores extremos, isto é, *outliers.*

## Resultado dos modelos econométricos

Na Tabela 3 demonstram-se os resultados obtidos com a aplicação dos três modelos econométricos apresentados nos procedimentos metodológicos. Ao analisar a relação entre a LAI estadual e o valor da sanção, pretendeu-se compreender o comportamento dos agentes públicos em relação à regra.

**Tabela 3 -Resultado dos modelos**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Variáveis | Modelo 1 - Geral | Modelo 2 - Débito | Modelo 3 - Multa  |
|   | Coeficiente | Erro padrão | Coeficiente | Erro padrão | Coeficiente | Erro padrão |
| Leitransp | 0,2279\*\*\* |  0,0188  | 0,8853\*\*\* | 0,0719 | 0,0726\*\*\* | 0,0140 |
| ln\_rclpercapta |  -0,0696\*\*\* |  0,0062  |  -0,1021\*\*\* | 0,0296 |  -0,0587\*\*\* | 0,0041 |
| Prefeitura |  -0,4219\*\*\* |  0,0336  |  -0,6325\*\*\* | 0,0989 | 0,0394 | 0,0250 |
| Autarquia |  -0,4059\*\*\* |  0,0338  |  -0,3886\*\*\* | 0,0914 |  -0,0638\*\* | 0,0261 |
| numeroFase | 0,1035\*\*\* |  0,0129  |  -0,2704\*\*\* | 0,0430 | 0,0753\*\*\* | 0,0071 |
| Anoeleitoral |  -0,0900\*\*\* |  0,0284  |  -1,8253\*\*\* | 0,1434 | 0,2025\*\*\* | 0,0189 |
| \_cons | 7,6197\*\*\* |  0,0774  | 11,4865\*\*\* | 0,3358 | 6,7696\*\*\* | 0,0490 |
|   |   |   |   |   |   |   |
| R2 Ajustado | **0,0115** | **0,0933** | **0,0111** |
| Nº de observações | 56.052 | 7.721 | 48,331 |
| Teste F | 0,0000 | 0,0000 | 0,0000 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Antes da apresentação dos resultados sumarizados na Tabela 3, é importante destacar que foram realizados dois procedimentos a fim de tratar os problemas de *outliers* detectados na estatística descritiva. O primeiro foi a aplicação do logaritmo natural às variáveis valor líquido da sanção e RCL per capta, para suavizar os dados sem prejudicar o valor informacional dos mesmos. Já o segundo procedimento foi a aplicação dos erros padrões robustos na estimação dos modelos, que possibilita reduzir problemas de heterocedasticidade, isto é, das variâncias não constantes.

 A LAI indicou um efeito positivo e significante tanto no modelo de análise simultânea das punições (modelo 1), quanto na análise individual (modelo 2 e 3). Assim, infere-se que depois da nova regra, o valor do débito e da multa imputada aumentou. Esse resultado converge com os testes de média realizados na estatística descritiva, comprovando, assim, que a LAI modificou o comportamento dos agentes públicos quanto a imputação de sanções.

A receita líquida *per capita*, que representa o tamanho do efeito do município, foi significante e positiva nos três modelos utilizados, destarte, quanto maior o tamanho do município, maior o valor do débito.

A classificação dos interessados/autor em prefeituras indicou uma relação negativa e significante para os modelos 1 e 2, em outras palavras, quando o jurisdicionado é uma prefeitura o valor total da sanção ou da imputação de débito reduz-se. Para o modelo 3, que analisa apenas processos com imputação de multa, observou-se um efeito contrário, logo, se o interessado é qualificado como uma prefeitura, o valor médio da multa será maior. Para as autarquias, observou-se uma relação negativa e significante nos três modelos analisados. Assim, em média, os valores das sanções impostas a título de débito e multa são reduzidos quanto o interessado é uma autarquia.

O número de fases processuais apresentou significância estatística e relação negativa com o valor do débito, modelo 2. Logo, quanto maior o número de recursos processuais, menor o valor do débito. Para os modelos 1 e 3, o número de fases apresentou uma relação positiva e significante com o valor da multa e da imputação total de débito e multa. Assim, quanto maior o número de recursos processuais, maior o valor da multa. Este resultado pode indicar um efeito não desejado por parte do recorrente.

 A indicação de que o ano analisado se tratava de ano eleitoral, apresentou significância estatística e relação negativa com o débito para os modelos 1 e 2. Portanto, a presença de ano com realização de eleições municipais diminui o valor do débito. Enquanto que, no modelo 3, foi encontrada uma relação positiva e significante, assim, a presença de ano com realização de eleições aumenta o valor da multa.

# Discussão dos resultados

Os resultados descritos na seção anterior mostraram que os processos com imputação de débito tiveram aumento dos valores médios após a vigência da lei, todavia, isso não representou crescimento na quantidade desses processos. Uma possível explicação para o fato é que, embora o número de processos com imputação de débito tenha reduzido com a LAI a qualidade da informação prestada pelos gestores públicos propiciou uma melhor averiguação de irregularidades por parte dos agentes públicos fiscalizadores do tribunal de contas, que culmina com imposição de valores de débitos maiores.

Este quadro é confirmado quando se apurou que as sanções líquidas, após descontados os valores anulados por interposição e julgamento de recursos favoráveis aos jurisdicionados, tiveram médias estatisticamente diferentes. Depois da LAI, o número de imputação de débito e multa diminuiu aproximadamente 19% (de 32.044 para 25.957 processos) e o valor médio das penalidades quase duplicou (de R$ 34.407,26, para R$ 68.736,30). Este dado vai ao encontro do que disseram Medeiros, Magalhães e Pereira (2014), para os quais a transparência propicia uma melhor prestação de contas e, com isto, os órgãos fiscalizadores aumentam sua eficiência na apuração de ilícitos que resultam em montantes maiores a serem restituídos à sociedade, na forma de valores de débitos e multas impostas.

A nova regulação do acesso à informação parece ter alterado a forma de as pessoas sujeitas a ela, como, por exemplo, os administradores de recursos públicos e, especialmente, os agentes públicos do TCM-GO comportarem-se. Como foi visto, ao testar a LAI como variável preditora para a aplicação de punição por parte dos agentes públicos, nos três modelos, foi possível constatar sua influência relevante, estatisticamente, para explicar a alteração ocorrida.

Ressalte-se que a lei não é o único determinante, podendo existir outras variáveis como maior aparelhamento da fiscalização em termos materiais, tecnológicos e humanos, dentre outras; porém, é possível dizer que a sua promulgação alterou as ações de fiscalização e de aplicação de punição, ao aumentar os valores de condenação, mesmo que reduzindo o número de processos auditados.

Acrescenta-se que, o comportamento dos profissionais da Corte de Contas está sob o controle dessa nova regra, que especifica os antecedentes para se ter dos organismos públicos mais transparência de seus atos, tendo em vista que a mesma impactou na principal forma de eles se comportarem: fiscalizar ou auditar e julgar processos, com aplicação de punição aos jurisdicionados que agiram contrariamente aos dispositivos legais de prestação de contas públicas de seus atos de gestão.

Para Baum (2006) na ocasião em que o comportamento controlado por regras é modelado por reforço e punição e, à medida que os sujeitos não às seguem, os dispositivos implicam em sanções variadas como multas e outras sanções dadas por organismos públicos. Com o resultado das ações de aplicação de penalidades sujeitas a maior controle da sociedade em geral, a partir da LAI, tem-se um reforço evidente no sentido de que os profissionais responsáveis pelos processos ajam de maneira mais efetiva nas suas atribuições, evitando-se riscos de imagem por exemplo.

É possível perceber que a LAI, num primeiro momento, teve mais repercussão no comportamento dos agentes aplicadores da Lei e não para aqueles que fazem a gestão de recursos públicos em âmbito municipal (prefeituras, câmaras e autarquias). Com ela, houve relevante alteração na aplicação das punições pelos agentes públicos, ao mostrar que esses, por também terem o resultado de seus trabalhos sujeito à divulgação ativa (nos sítios) e passiva (mediante solicitação de terceiros) fez-se com que aumentasse a punição. Isto é mais flagrante ao se levar em conta que em 2015, portanto, dois anos após a LAI do Estado de Goiás, os percentuais de multas aplicadas pelo TCM-GO foram reduzidos significativamente e, mesmo assim, o valor aumentou. Para Skinner (2003) o comportamento ilegal, aqui adaptado para leniente, gera estímulos aversivos que fazem o indivíduo (no caso o aplicador da sanção) sentir-se culpado e que provem o reforço positivo automático de seguir segundo a legislação. Isto é uma forma de controle governamental.

Os dados mostram que, a simples implantação da LAI, mesmo que outras pesquisas sobre a sua aplicação em diferentes organismos públicos asseverem que sua aplicação precisa ser aperfeiçoada e acompanhada, no caso em análise, impactou nas ações dos técnicos do órgão, no cumprimento de suas atribuições. Tal fato confirma Meyer (2007), Matos (2001), Cerutti (1989) e Catania (1999), segundo os quais para afetar um comportamento controlado por regras, pode ser necessário, primeiro, mudar essa regra, ou seja, alterar seus antecedentes, suas consequências ou ambos.

A rapidez da aprendizagem de uma nova regra é uma das principais vantagens do comportamento governando por regras (MEYER, 2007). Segundo Matos (2001), quanto mais específicas às instruções, maior é a aderência à regra e mais preciso o seu cumprimento. O comportamento mantido por regras, pode ser dividido em dois grupos, refletindo dois níveis de controle discriminativo: aquiescência (em inglês, “*pliance*”) e rastreamento (em inglês “*tracking*”).

Um comportamento aquiescente (uma lei como a aqui estudada controla este tipo de comportamento), segundo Mattos (2001), concerne naquele que essencialmente depende de contingências sociais (o indivíduo é reforçado diretamente por seguir, por se conformar com a própria regra). Já o outro tipo, comportamento de rastreamento, depende essencialmente de correspondências entre o comportamento verbal e eventos ambientais.

No comportamento aquiescente as consequências reforçadoras são mediadas pelo falante (emissor da regra) e a força do controle sobre esse comportamento depende essencialmente de característica do falante (MATTOS, 2001). Trata-se de comportamento governado por regra principalmente sob o controle de consequências aparentes mediadas por falantes para uma correspondência entre a regra e o comportamento relevante (ZETTLE; HAYES, 1982).

É considerado “*pliance*” apenas se o ouvinte estiver sob o controle da aparente consequência mediada pelo falante para seguir a regra. Como se pode constatar na descrição dos resultados, o comportamento dos agentes públicos parece estar regido por esse tipo de estímulo, haja vista que a exigência de maior transparência dos atos por eles praticados, mesmo ocorrendo como não deveria, impulsionou as ações de penalidades aplicadas aos jurisdicionados. Assim, pode-se dizer que esse tipo de estímulo envolve consequência por seguimento de regra per si mediada pela comunidade verbal. (HAYES; ZETTLE; ROSENFARB, 1989). Se o ouvinte, receptor da regra, comporta-se de modo a ficar claro que está sob sua contingência, então, temos o tipo de comportamento citado.

O termo aquiescência tem sido sugerido para denominar o seguimento de instruções que depende de contingências sociais (CATANIA, 1999, p. 276, citando ZETTLE; HAYES, 1982). Ao considerar que todo comportamento governado por regra tem contato com dois tipos de contingências, as contingências naturais e aquelas estabelecidas pela regra e pelo histórico passado com regras (HAYES; ZETTLE; ROSENFARB, 1989), pode-se concluir que a LAI, de fato, pode, num futuro próximo, especialmente com maior rigor em fazer com ela seja cumprida fielmente, tornar-se um importante instrumento no combate a corrupção e na gestão ética dos recursos públicos por partes dos administradores, como asseveram Klein, Klein e Luciano (2018b), Hoffner, Martins e Lehman (2016), Sol (2013).

# Considerações finais

O objetivo principal deste estudo foi investigar o impacto da LAI no comportamento dos agentes públicos de um tribunal de contas do Brasil, responsáveis por fiscalizar e punir administradores de recursos públicos em âmbito municipal. Ao se considerar que lei é um estímulo discriminativo que descreve contingências e funciona como uma variável de contexto para explicar modificação de comportamentos, foi estabelecida a seguinte hipótese de pesquisa: existe uma relação positiva e relevante entre a lei e as punições impostas pelos agentes públicos do TCM-GO.

Os resultados da estatística descritiva, dos testes de média e, também, dos modelos econométricos, mostraram que a LAI proporcionou modificação no comportamento dos agentes do tribunal. Os resultados evidenciam que depois da lei reduziu-se o número de processos, todavia, as punições foram maiores, tanto de multas como de imputações de débitos. Tal fato torna-se mais significativo, ao levar em conta que no período de vigência da LAI, em 2015, ocorreu modificação na legislação do tribunal reduzindo o percentual das penalidades praticadas. Assim, mesmo com a redução dos percentuais de penalidades, os valores cresceram depois da LAI.

A obrigatoriedade de maior prestação de contas públicas e transparência, inclusive para os tribunais, fez com que ocorresse importante mudança comportamental dos agentes públicos, a qual foi constatada por meio de testes estatísticos aplicados às punições impostas pelo TCM-GO, tendo como variável de interesse a LAI.

Ademais, é possível concluir, considerando que a hipótese de pesquisa não foi refutada, que a LAI pode ser, de fato, um importante instrumento de modificação comportamental, especialmente para redução da corrupção e garantia de mais ética na gestão dos recursos públicos, porque foi visível sua importância no fortalecimento das ações do TCM-GO no julgamento e punição dos atos de gestão. Contudo, realça-se que medidas concretas de acompanhamento da sociedade sobre os atos de gestão, bem como o fortalecimento das ações para garantir que a lei seja respeitada e cumprida, o que outros estudos mostraram não estar ocorrendo, são fundamentais para o aperfeiçoamento da gestão pública na condução eficiente, econômica e transparente dos recursos públicos.

Não é possível afirmar que a LAI reduziu a ineficiência, corrupção, e trouxe mais qualidade à gestão dos recursos públicos, não obstante a pesquisa ter indicado que houve mais qualidade e efetividade nas ações do tribunal, na fiscalização e punição aos gestores infratores. O aumento das punições impostas aos jurisdicionados depois da LAI pelo TCM-GO pode ter duas explicações. A primeira porque as ações dessa Corte de Contas, também se sujeita a referida lei, portanto, aumenta a chance de um acompanhamento mais efetivo de toda a sociedade. A segunda decorre do fato de que as prestações de contas sujeitas a auditoria e julgamento do tribunal, também, integram o rol da nova regra, sujeitando-se, portanto, a uma prestação de contas maior e mais efetiva. Em síntese, a transparência de dados públicos e a possibilidade de maior controle por parte da sociedade fizeram com que no período examinado houvesse resultado confirmatório de maior ação da fiscalização de gestores de recursos públicos.

Este estudo denota que é possível utilizar a empregar a teoria da análise do comportamento humano em pesquisas de dados sociais, inclusive para sugerir respostas do porquê determinadas leis não funcionam eficazmente e para identificar e propor ações no sentido de fazer com que as pessoas se comportem de maneira a atender os anseios da sociedade. Outros estudos que consideram outros tribunais e variáveis são necessários, especialmente para ampliar a investigação de que as regras são de fato observadas segundo seu objetivo maior.

# Referências

AGUIAR, J. C. de. O direito como sistema de contingências sociais. **Revista da Faculdade de Direito da UFG***,* v, 37*,* n*.*2, p. 164-196, 2013.

AGUIAR, J. C. de. Análise Comportamental do Direito: uma abordagem do direito como ciência do comportamento humano aplicada. **Nomos**, v. 34, n. 2, p. 245-273, 2014.

AGUIAR, J. C. de. **Teoria analítico-comportamental do direito**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2017.

AZAMBUJA, P. A.; TEIXEIRA, A.; NOSSA, S. N. Aprovação de contas municipais com irregularidades gravíssimas: quando a auditoria técnica não é suficiente. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 12(e149212), 2018. [http://doi.org/http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2018.149212](http://doi.org/http%3A//dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2018.149212)

BAUM, W. M. (2006). **Compreender o behaviorismo**: comportamento, cultura e evolução. 2. ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Artmed.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 761–792. 2015. <http://doi.org/10.1590/0034-7612119279>.

BRASIL. **Lei no 12.572, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CARDOSO, L. L.; PFITSCHER, E. D.; ROSA, F. S. da; CARDOSO, T. L.; COSTA, C. B. da. Transparência pública: análise em portais de transparência do Poder Executivo Municipal do Brasil. **Revista Meta**: Avaliação, v. 10, n. 29, p. 443-472, 2018. <http://doi.org/10.22347/2175-2753v10i29.1583>

CAVALCANTI, P. R. **Análise econômico-comportamental operante de decisões em colegiado de uma corte de contas**. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2017.

CATANIA, A. C. **Aprendizagem**: Comportamento, Linguagem e Cognição. 4. ed. Porto Alegre: Artes Médicas Sul.

CELLA, R. S. **Do dano à inelegibilidade: um estudo na prestação de contas de gestão dos poderes executivos municipais do Estado de Goiás**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil, 2018.

CERUTTI, D. T. Discrimination theory of rule-governed behavior. **Journal of the experimental analysis of behavior**, v. 51, n. 2, p. 259–276, 1989.

FLORES, E. P. O conceito de regra na linguagem cotidiana e na Análise Experimental do Comportamento. **Estudos de Psicologia (Natal**), v. 9, n. 2, p. 279-283, 2004.

GLENN, S. S. (1987). Rules as environmental events. **The Analysis of Verbal Behavior**, v. 5, p. 29-32, 1987.

GLENN, S. S. Contingencies and metacontingencies: Toward a synthesis of behavior analysis and cultural materialism. **The Behavior Analyst**, v. 11, p. 161-179, 1988.

GOIÁS. **Lei no 18.025, de 22 de maio de 2013**. Dispõe sobre o acesso a informações e a aplicação da Lei federal no 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Estado de Goiás, institui o serviço de informação ao cidadão e dá outras providências. 2013. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/90142/lei-18025>. Acesso em: 2 set. 2020.

HAYES, S. C.; ZETTLE, R. D.; ROSENFARB, I. (1989). Rule-Following. In S. C. Hayes, **Rule-governed behavior**: cognition, contingencies, and instructional control. Plenum Press, New York and London, 1989.

HÖFFNER, K.; MARTIN, M.; LEHMANN, J. LinkedSpending: OpenSpending becomes Linked Open Data. **Semantic Web**, v. 7, n. 1, p. 95-104, 2016.

KLEIN, R. H.; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M. Identificação de mecanismos para a ampliação da transparência em portais de dados abertos: uma análise no contexto brasileiro. **Cad. EBAPE.BR**, v. 16, n. 4, p. 692–715, 2018a.

KLEIN, R. H.; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M. O Uso da Accountability Theory em Pesquisas sobre Transparência Governamental: Abordagens e Perspectivas. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, v. 4, n .2, p. 204-224, 2018b.

KRONBAUER, C. A.; KRÜGER, G. P.; OTT, E.; NASCIMENTO, C. J. Análise de inconsistências apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais: estudo do controle externo da gestão pública. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 5, n. 12, p. 48–71, 2011.

LAUREANO, R. V. **Fatores institucionais explicativos das decisões do TCE-RS sobre as prestações de contas dos prefeitos municipais**. Dissertação de Mestrado, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, Brasil, 2016.

LAUREANO, R. V.; MACAGNAN, C. B. Fatores institucionais explicativos para as decisões do TCE-RS sobre as prestações de contas dos prefeitos municipais. In: XI Congresso Anpcont, 2017, Belo Horizonte, MG. **Anais** [...]. Belo Horizonte, MG, Brasil, 2017.

MATOS, M. A. Comportamento governado por regras. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva,** v. 3, n. 2, p. 51-66, 2001.

MEYER, S. B. Regras e auto-regras no laboratório e na clínica. In: ABREU-RODRIGUES, J.; RIBEIRO, M. R. (Orgs.). **Análise do comportamento: pesquisa, teoria e aplicação**. Porto Alegre: Artimed, 2007.

MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, v. 19, n. 1, p. 55–75, 2014. <http://doi.org/10.5433/1981-8920.2014v19n1p55>

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610–629, 2018. <http://doi.org/10.1590/0034-761220170289>

MOREIRA, M. B.; MEDEIROS, C. A. de. **Princípios básicos de análise do comportamento**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

OLIVEIRA, A. (2016). **Comportamento de gestores de recursos públicos**: identificação de contingências previstas e vigentes relativas à prestação de contas. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2016.

OLIVEIRA-CASTRO, J. M.; OLIVEIRA, A. de; AGUIAR, J. C. de. Análise comportamental do direito: aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União a gestores com contas irregulares. **Revista de Estudos Empíricos Em Direito**, v. 5, n. 2, p. 146–161, 2018.

PEREIRA, J. R. T. **Gestão e Controle de Recursos Públicos –** um estudo sobre a rejeição de prestação de contas nos governos municipais do Estado da Bahia.Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil, 2010.

RESENDE, W. D. C.; NASSIF, M. E. Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. **Encontros Bibli: Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência Da Informação**, v. 20, n. 42, p. 1-16, 2015. <http://doi.org/10.5007/1518-2924.2015v20n42p1>

ROSA, M. M. da; BERNARDO, F. D.; VICENTE, E. F. R.; PETRI, S. M. A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8o da Lei 12.527/2011. **Navus: Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 6, n. 1, p. 72–87, 2016. <http://doi.org/10.18815/navus.v6i1.359>.

SKINNER, B. F. Contingência do reforço. In: Pavlov, I. P. **Os pensadores**. Tradução: Moreno, R.; Uflaker, H. de A., Andreoli, E. O. M. São Paulo: Abril Cultura, 1980.

SKINNER, B. F. **Questões recentes da análise comportamental**. Curitiba: Editora Papirus, 1995.

SKINNER, B. F. Tradução: Todorov, J. C.; Azzi, R. **Ciência e comportamento humano.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SKINNER, B. F. **Sobre o behaviorismo**. 10. ed. São Paulo: Editora Cultrix, 1953/2006.

SILVA, W. A. de O. e; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019. <http://doi.org/10.1590/0034-761220170383>

SILVA, R. L. da; HOCH, P. A.; SANTOS, N. de F. A lei de acesso à informação pública e o dever de transparência passiva do estado: uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos. In: II Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. Santa Maria, RS, Brasil. **Anais** [...]. Santa Maria, RS, Brasil, 2013.

SOL, D. A. The institutional, economic and social determinants of local government transparency. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 16, n. 1, p. 90-107, 2013.

TODOROV, J. C. Laws and the complex control of behavior. **Behavior and social issues**, v. 14, p. 86-91, 2005.

ZETTLE, R. D.; HAYES, S. C. **Rule-governed behavior**: a potential theoretical framework for cognitive-behavioral therapy. In: S. C. Hayes (Ed.), World library of mental health. The Act in Context: The Canonical Papers of Steven C. Hayes (3-37). Routledge/Taylor & Francis Group, 1982. <http://doi.org/10.4324/9781315745138>

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.