

Controle Externo das Contas Públicas: A Influência Política no Julgamento das Contas dos Prefeitos do Estado de Pernambuco

External Control of Public Accounts: The Political Influence in Judging the Accounts of Mayors of the State of Pernambuco

Lucas Candeia Martins

Universidade Federal De Pernambuco
lucascmartins@ufpe.br

Jeronymo José Libonati

Universidade Federal De Pernambuco
jeronymolibonati@yahoo.com.br

Luiz Carlos Miranda

Universidade Federal De Pernambuco
mirandaphd@gmail.com

Maurício Assuero Lima De Freitas

Universidade Federal De Pernambuco
massuero@ig.com.br

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a influência política no julgamento das contas públicas municipais no estado de Pernambuco. Foram analisadas 1720 prestações de contas, referentes a 182 dos 185 municípios Pernambucanos, dos anos de 2001 a 2013, sob a ótica da teoria da escolha pública, que supõe que a tomada de decisão política por determinado agente público é motivada pela maximização do seu interesse próprio. Foi utilizada regressão logística com dados em painel para verificar a probabilidade de ocorrer de duas situações de possível influência política na tomada de decisão: 1) rejeição das contas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e aceitação pelas Câmaras Municipais e 2) Aceitação das contas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e rejeição pelas Câmaras Municipais, ambas dada a quantidade de parlamentares do mesmo partido político que o gestor prestador de contas. Os resultados sugerem que o número de vereadores do mesmo partido que o prefeito influencia na aprovação das contas na câmara municipal, mesmo tendo o TCE recomendado a rejeição. A razão de chance de ocorrência da situação exposta aumenta aproximadamente 0,86% a cada acréscimo de uma unidade na razão entre o número de vereadores do mesmo partido que o prefeito e o número total de vereadores na câmara municipal. De forma antagônica, a coalizão entre legislativo e executivo não influencia na probabilidade de aceitação das contas no TCE/PE e rejeição nas câmaras municipais. Os achados sugerem a influência política no processo de prestação de contas municipais, o que reforça a discussão acerca da forma com que o controle externo é exercido no Brasil.

Palavras chave: Controle Externo, Irregularidades, Teoria da Escolha Pública, Tribunal de Contas.

Abstract

This paper aims to analyze the political influence in judging accounts of mayors of the state of Pernambuco. Analyzed 1720 accounts referring to 182 out of 185 municipalities of Pernambucano, from 2001 to 2013, from the perspective of public choice theory, which

supposes that public agents choices are motivated by the maximization of his self-interest. Panel data logistic regression was used to verify the likelihood of two situations of possible political influence on decision making: 1) rejection of accounts by the TCE / PE and acceptance by municipalities and 2) acceptance of accounts by the TCE / PE and rejection by the City Councils, both given the number of parliamentarians from the same political party as the accountable manager. The results suggest that the number of councilors from the same party as the mayor influences the approval of the city council, even though the TCE / PE recommended rejection. The odds ratio of the exposed situation increases by approximately 0.86% with each addition of a unit in the ratio between the number of councilors in the same party as the mayor and the total number of councilors in the city council. In an antagonistic way, the coalition between legislative and executive does not influence the probability of acceptance of bills in the TCE / PE and rejection in the municipal councils. The findings suggest the political influence on the process of municipal accountability, which reinforces the discussion about the way with which external control is exercised in Brazil.

Keywords: External Control, Irregularities, Public Choice Theory, Court of Auditors.

1. Introdução

É evidente a preocupação e interesse, em diversos setores da sociedade, pela forma que os recursos públicos são aplicados pelos representantes eleitos pelo povo. Dado que estes recursos são escassos e as demandas sociais são infinitas, a alocação destes recursos precisa estar alinhada com o interesse público. Para análise da congruência entre as escolhas públicas de alocação de recursos públicos e o interesse público, os governantes precisam promover, constantemente, transparência dos seus atos e, conseqüentemente, sujeitar-se à responsabilização por estes.

Neste contexto, o controle externo exercido pelo poder legislativo, órgão essencialmente político, com auxílio do tribunal de contas, órgão de caráter técnico, independente dos três poderes do Estado, tem o papel de verificar a legalidade, legitimidade e economicidade das contas públicas sob diversos enfoques, inclusive contábil.

No âmbito municipal, diversos pesquisadores vêm estudando o conteúdo, forma e importância dos relatórios emitidos pelos tribunais de contas dos estados (TCE), primeiro órgão a se manifestar acerca da aprovação ou rejeição das contas dos prefeitos municipais (*e.g.* OLIVEIRA, 2017; LAUREANO, 2016; SILVA, 2014). Entretanto, a quantidade de estudos sobre a motivação e forma do produto final do processo de controle externo das contas públicas é menor.

Acontece que, após manifestação do TCE, as câmaras municipais dão prosseguimento a este processo demonstrando convergência ou divergência de opinião em relação ao julgamento feito pela corte de contas. Neste cenário, contanto que sigam as regras constitucionais aplicáveis, as câmaras municipais têm a possibilidade de não seguir aquele julgamento proferido pelo TCE e fazer com que o chefe do executivo municipal sofra as conseqüências ou goze dos benefícios de ter suas contas rejeitadas ou aprovadas pelo controle externo.

Portanto, surge a necessidade de investigação da forma que o controle das contas públicas municipais está sendo conduzido por quem tem esta competência. Nos TCE, evidências apontam que há indícios de influência política na atuação dos Conselheiros, ao passo que estes tendem a seguir o voto do relator do processo no TCE, mesmo tendo o corpo técnico de auditores terem apontado irregularidades gravíssimas nas contas (AZAMBUJA, TEIXEIRA E NOSSA, 2018). Entretanto, as motivações que levam às decisões no segundo órgão a se pronunciar sobre as contas dos prefeitos, a câmara municipal, ainda não são claras. Pesquisas

anteriores mostram evidências que existe infulência política na tomada desta decisão, mas investigam suas causas ou impactos (LINS, 2012; ALBUQUERQUE, SILVA E OLIVEIRA (2017), permanecendo a lacuna.

Neste sentido, esta pesquisa tem o propósito de verificar se existe influência política no processo de controle externo das contas públicas municipais, quando exercido na câmara municipal, através da seguinte questão de pesquisa: **A quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas interfere na probabilidade de modificação do parecer prévio do TCE/PE pelas câmaras municipais?**

Além desta introdução, este estudo apresenta mais quatro seções. A segunda seção, referencial teórico, trata da teoria da escolha pública, dever de prestar contas e o controle externo das contas públicas. A terceira, metodologia, explica os métodos utilizados para alcançar o objetivo de pesquisa. A quarta seção apresenta os resultados encontrados. Por fim, a quinta seção apresenta conclusão e discussão acerca dos achados, aponta limitações e sugere pesquisas futuras.

1. Referencial Teórico

1.1. Teoria da escolha pública

A teoria da escolha pública surge em meados da década de 50 do século XX, após obras seminais de Black (1948), Buchanan (1949) e Arrow (1950). Esta teoria é caracterizada pela aplicação de métodos econômicos no estudo de tópicos da ciência política, como grupos de interesses, sistemas eleitorais e partidos políticos (PEREIRA, 1997; MUELLER, 2004) e definida por Cruz (2010) como o ramo da economia que estuda como o governo toma decisões.

A teoria da escolha pública institui que a tomada de decisão política por determinado agente público é motivada pela maximização do seu interesse próprio, representado pela probabilidade de reeleição (MUELLER, 2004). Esta motivação é explicada pelos três elementos constitutivos da teoria da escolha pública: O individualismo metodológico, o *homo economicus* como postulado do comportamento individual e a economia como ciência de trocas (COSTA, 2011).

O individualismo metodológico propõe que o indivíduo é o centro da análise de ações e vontades individuais e coletivas, pois este é o sujeito das ações e possui preferências, valores e motivações. Tal fato leva a considerar organizações, sejam públicas ou privadas, como um conjunto de indivíduos e, mesmo que se aceite a ideia de entidades orgânicas supra individuais com vontade própria, não seria possível determinar esta vontade (PEREIRA, 1997).

O elemento *homo economicus*, no âmbito da teoria da escolha pública, classifica o homem como egoísta, racional e maximizados dos seus próprios interesses, pois busca essencialmente seu objetivo pessoal independente do contexto que está inserido. Apesar destes comportamentos o postulado do *homo economicus* não exclui a possibilidade de comportamento altruísta (PEREIRA, 1997).

O postulado da economia como ciência de trocas parte da posição central das trocas de bens e serviços, comumente efetuadas no âmbito do mercado, na definição de problema econômico. Conforme Costa (2011), a política, ao ser visualizada de forma semelhante a um mercado que se troca uma coisa por outra na busca de interesses pessoais, é transformada em um mecanismo para alcançar objetivos individuais. Entretanto, a teoria da escolha pública não assemelha as escolhas privadas das públicas. As diferenças são demonstradas no Quadro 1.

A teoria da escolha pública é uma atitude crítica aos remédios que a política apresenta aos problemas sociais (COSTA, 2011).

Para Pereira (1997), a teoria da escolha pública é a principal crítica teórica da corrente denominada economia do bem-estar (*welfare economics*), pois enquanto esta analisa os

fracassos do mercado, o que justifica a intervenção do Estado, aquela estuda os fracassos do Estado e limita a intervenção deste no mercado.

Quadro 1 - Diferenças entre escolhas privadas e públicas

Escolhas privadas	Escolhas públicas
Unilaterais	Multilaterais
As consequências recaem, principalmente, sobre o próprio tomador de decisões	Os benefícios e custos das escolhas públicas são divididos com outros
Os indivíduos participam em transações privadas voluntariamente	A participação dos indivíduos numa transação pública pode ser coercitiva
Trocas privadas implicam uma soma positiva	Trocas mediadas pelo setor público podem ser de soma zero ou negativa

Fonte: Shugart e Razzolini (2001)

As análises realizadas pela teoria da escolha pública são divididas em positivas e normativas. Enquanto a análise normativa da teoria da escolha pública se ocupa de definir características do processo decisórios para que estes satisfaçam as condições de escolhas coletivas (PEREIRA, 1997), a análise positiva se propõe a entender como as entidades políticas e burocráticas se comportam ao tomar decisões (votos, orçamentos públicos, benefícios etc.), levando em consideração o perfil de *homo economicus* dos seus integrantes (MUELLER, 1976).

Embora, por definição, a teoria da escolha pública seja o uso de métodos econômicos nas ciências políticas, esta vem sendo utilizada para embasar a exploração de fenômenos comumente estudados pelas ciências contábeis, como é o caso de Costa (2011), que analisa a natureza das escolhas de alocação de recursos nos orçamentos federais, Cruz (2010) e Baldissera (2018), que analisam o nível de transparência pública sob a ótica da teoria da escolha pública.

Conclui-se que, através dos conceitos abordados, a teoria da escolha pública auxilia no entendimento do processo de tomada de decisão no âmbito governamental sem o pressuposto de que todo agente público busca o interesse público nos seus atos. Neste sentido, a presente pesquisa utiliza do enfoque positivo desta teoria para entender a tomada de decisão por órgãos com característica predominantemente política no controle externo das contas públicas, tema tratado a seguir.

1.2. A obrigação de prestar contas e controle externo das contas públicas municipais

A obrigação jurídica de prestação de contas pelos municípios no Brasil advém da Constituição Federal ao determinar que deverá prestar contas qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens públicos, seja esta física ou jurídica, pública ou privada. Entretanto, a simples existência de entidades públicas financiadas pelos cidadãos sugere que estes tenham a possibilidade de verificar a aplicação dos seus recursos (CASTALDELLI, 2010).

Logo, a prestação de contas é o meio pelo qual os gestores públicos proporcionam a devida transparência dos seus atos e se sujeitam às consequências. Através dela, o Estado passa a ter a possibilidade de responsabilizar os gestores por suas ações, principalmente em caso de fraudes contábeis ou operacionais (OLIVEIRA, 2017).

Um dos meios existentes para efetivação desta responsabilização é o processo de controle das contas prestadas. Dentre outros controles existentes, o externo é um dos responsáveis para aferir a legalidade, legitimidade e economicidade das contas públicas sob o enfoque contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.

O poder-dever de controle externo das contas municipais é tratado no Art. 31 da Constituição Federal, que delega ao poder legislativo a responsabilidade de exercê-lo com o auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou do Tribunal de Contas do(s) Município(s), caso este exista. Para Rocha (2013), a atuação dos tribunais de contas é próxima à essência da *accountability*, dada suas características institucionais, como a independência em relação aos poderes da república, caráter técnico e jurisdicional, além da autonomia administrativa e funcional. Neste sentido, é de competência destes tribunais a emissão de parecer prévio sobre a aceitação das contas do gestor.

No âmbito do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE), estado objeto deste artigo, seu regimento interno disciplina a forma, prazo, tipos de pareceres e o conteúdo mínimo que deve ser enviado ao órgão para que este emita opinião sobre as contas dos prefeitos municipais.

Segundo esta norma, o parecer prévio emitido pelo TCE/PE deve ser conclusivo, contendo uma das três recomendações possíveis: aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição. Em todo caso, o tribunal deve justificar seu posicionamento.

Para isto, o município deve enviar ao tribunal, até o dia 30 de março do exercício subsequente, além de outros documentos, os balanços gerais, demonstrativos relativos à gestão fiscal, à aplicação de recursos vinculados e relatório do órgão central do sistema de controle interno sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Não obstante do caráter técnico dos tribunais de contas, pesquisas recentes demonstram que existe influência política no processo de julgamento das contas municipais já nestes órgãos. Neste sentido, Milanezi (2016), ao analisar variáveis que influenciam no julgamento das contas anuais de municípios do Espírito Santo, verificou que o fato de o prefeito ter minoria partidária na Câmara aumenta a probabilidade de suas contas serem rejeitadas pelo TCE/ES.

A mesma influência é evidenciada por Azambuja, Teixeira e Nossa (2018), que identificaram indícios de influência política na atuação dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Mato Grosso, ao passo que estes tendem a seguir o voto do relator do processo no TCE, mesmo tendo o corpo técnico de auditores terem apontado irregularidades graves nas contas.

O parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas é de caráter opinativo, ao passo que existe a possibilidade de o legislativo municipal modifica-lo. A Constituição Federal afirma que o parecer prévio apenas deixará de prevalecer em caso de discordância de, pelo menos, dois terços dos membros da câmara municipal.

Pela sistemática adotada para julgamento das contas dos prefeitos municipais, fica evidente a preocupação de que a câmara municipal, ao discordar de um parecer do TCE, não o faça por motivação política. Esta preocupação é reafirmada ao levar em consideração as consequências para o prefeito que tem suas contas rejeitadas pelo controle externo. São inelegíveis para qualquer cargo, por oito anos, quem tiver suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável (Lei Complementar n. 64, 1990). Este tema, inclusive, é identificado como uma lacuna na literatura Milanezi (2016), ao afirmar que o comportamento dos pareceres prévios recomendando a rejeição das contas dos prefeitos emitidos pelos tribunais de contas dos estados merecem atenção ao serem julgados nas câmaras municipais.

Neste sentido, Albuquerque, Silva e Oliveira (2017), ao realizar análise documental de cinco julgamentos legislativos que aprovaram as contas dos prefeitos de municípios do Paraná, mesmo tendo o TCE daquele estado recomendado a rejeição, concluíram que estas decisões padeciam de fundamentação jurídica e legal acerca dos motivos que levaram à aprovação, o que foi classificado como influência política no julgamento.

Lins (2012), por sua vez, realizou análise documental nos julgamentos das câmaras municipais pernambucanas e verificou que estas não explicam as razões pelo não acompanhamento do parecer prévio do TCE/PE. A autora realizou, ainda, entrevista semiestruturada com 66 vereadores destas câmaras municipais e concluiu que as respostas deles conduzem ao entendimento de que a fundamentação para o não acompanhamento do parecer prévio do TCE tem natureza política, não técnica.

Entretanto, percebe-se que, das poucas pesquisas acerca do tema que se sabe, estas não adentram na análise da filiação partidária dos vereadores como fator influenciador na tomada de decisão do legislativo municipal. Portanto, a presente pesquisa inova ao verificar se a modificação do parecer do TCE/PE pelas câmaras municipais seguem critérios político-partidários, o que deixaria de lado o critério técnico. Mais especificamente, esta influência política pode ser vista de duas formas: 1) Quando há recomendação de rejeição das contas do prefeito pelo TCE e a câmara municipal as aprova (beneficiamento do gestor) e 2) Quando há recomendação de aprovação das contas do prefeito pelo TCE e a câmara municipal as rejeita (perseguição política do gesto).

Levando em consideração os temas abordados nesta seção, somados à possibilidade de atuação oportunista durante o processo de tomada de decisão pelos agentes públicos, tratado na seção anterior, o presente estudo analisa a influência política no processo de julgamento das contas públicas municipais através das seguintes hipóteses:

H₁: A probabilidade de as contas dos prefeitos municipais serem rejeitadas pelo TCE/PE e aprovadas pela Câmara Municipal é influenciada pela quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas;

H₂: A probabilidade de as contas dos prefeitos municipais serem aprovadas pelo TCE/PE e rejeitadas pela Câmara Municipal é influenciada pela quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas.

2. Metodologia

2.1. População e amostra

Considera-se população alvo todos os municípios pernambucanos, cujas contas do prefeito já foram julgadas pelo TCE e Câmara Municipal. Diante da disponibilidade limitada dos dados no site do Tribunal de Contas, o estudo foi realizado no período de 2001 a 2013.

Após exclusão das observações que não continham dados referentes a qualquer das variáveis, restaram 1720 observações, referentes a 182 dos 185 municípios de Pernambuco para os anos de 2001 a 2013. Portanto, trata-se de dados em painel não balanceado. A quantidade de contas por ano é reportado na tabela 1.

Tabela 1 – Quantidade de contas por exercício

Ano	Total de contas analisadas	%
2001	142	8%
2002	142	8%
2003	135	8%
2004	139	8%
2005	133	8%
2006	129	8%
2007	144	8%
2008	143	8%

Ano	Total de contas analisadas	%
2009	136	8%
2010	135	8%
2011	140	8%
2012	74	4%
2013	128	7%
Total	1720	100%

Fonte: Elaboração própria

A fim verificar a existência de motivação política na modificação do parecer do TCE/PE pelas câmaras municipais serão realizadas duas análises distintas neste estudo: análise de probabilidade de ocorrência de rejeição das contas do prefeito no TCE e aprovação na câmara municipal (RtceAcm) e aprovação no TCE e rejeição na câmara municipal (AtceRcm), dada a quantidade de vereadores do mesmo partido do gestor. Esta seção é dividida em duas subseções, sendo a seguinte para demonstrar a construção das variáveis e modelos econométricos utilizados em cada um dos casos.

2.2. Influência de variáveis políticas

A fim de entender a motivação na modificação do parecer do TCE/PE pela câmara municipal, serão utilizados dois modelos econométricos com variáveis dependentes distintas: a primeira para o caso de rejeição das contas no TCE e aprovação na CM, (beneficiamento do gestor prestador de contas) e a segunda para o caso de aprovação no TCE e rejeição na CM (perseguição política do gestor). Para ambos os casos, será utilizada regressão logística com dados em painel e efeitos aleatórios a fim de determinar se existe maior probabilidade de ocorrência destas situações dada a quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas.ⁱ

A equação 1 demonstra o modelo de regressão logística que procura verificar se houve beneficiamento do prefeito (rejeição no TCE e aprovação na CM)..

$$P(RtceAcm)_{it} = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 \cdot partido_{it} + \beta_2 \cdot REC_{it} + \beta_3 \cdot PIB_{it} + \beta_4 \cdot POP_{it})}} \quad (1)$$

Onde:

P = Probabilidade;

RtceAcm_{it} = Variável dicotômica para o caso de rejeição das contas no TCE e aprovação na câmara municipal do município i no ano t

Partido_{it} = Quantidade de vereadores do mesmo partido político que o prefeito do município i no ano t;

REC_{it} = Receita total executada do município i no ano t

PIB_{it} = Produto interno bruto do município i no ano t

POP_{it} = População do município i no ano t

A variável dependente, ocorrência de rejeição no TCE e aprovação na câmara (RtceAcm), foi coletada a partir dos registros de prestações de contas municipais no sítio eletrônico do TCE/PE. Trata-se de uma variável dicotômica formada a partir da análise da divergência de opinião em relação à aceitação ou rejeição das contas nos dois órgãos. Em caso de rejeição no TCE/PE e aceitação na câmara municipal atribuiu-se o valor 1 ao registro e 0

para as demais situações, como aceitação nos dois órgãos, rejeição nos dois órgãos ou aceitação no TCE/PE e rejeição na câmara municipal.

A equação 2 busca entender se há perseguição política do gestor. Sua variável dependente, ocorrência de aprovação no TCE e rejeição na câmara (*AtceRcm*), também foi coletada a partir do sítio eletrônico do TCE/PE. Nesta, em caso de aceitação das contas no TCE/PE e rejeição na câmara municipal, atribuiu-se o valor 1 ao registro e 0 para as demais situações, como aceitação nos dois órgãos, rejeição nos dois órgãos.

$$P(\textit{AtceRcm})_{it} = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 \cdot \textit{partido}_{it} + \beta_2 \cdot \textit{REC}_{it} + \beta_3 \cdot \textit{PIB}_{it} + \beta_4 \cdot \textit{POP}_{it})}} \quad (2)$$

Onde:

P = Probabilidade;

*AtceRcm*_{it} = Variável dicotômica para o caso de aprovação das contas no TCE e rejeição na câmara municipal do município i no ano t

*Partido*_{it} = Quantidade de vereadores do mesmo partido político que o prefeito do município i no ano t;

*REC*_{it} = Receita total executada do município i no ano t

*PIB*_{it} = Produto interno bruto do município i no ano t

*POP*_{it} = População do município i no ano t

A variável explicativa *partido* representa a razão entre o número de vereadores do mesmo partido que o gestor prestador de contas e o total de parlamentares que compõe a câmara na legislatura que ocorreu a votação do julgamento das contas em questão. Esta variável é ordenada de 0 a 100, onde 0 significa que, dentre todos os vereadores da câmara, nenhum é do mesmo partido que o prefeito prestador de contas, enquanto 100 significa que toda a câmara municipal é composta por vereadores do mesmo partido que o prefeito. Logo, os valores intermediários expressam a razão entre o número de vereadores do mesmo partido que o prefeito e o número total de vereadores, multiplicado por cem.

A construção da variável explicativa “partido” se iniciou pela análise das prestações de contas, colhidas no sítio eletrônico do TCE/PE, que foram, inicialmente, classificadas em “aprovada” ou “rejeitada” pelo TCE e pela Câmara Municipal, de forma separada. Após esta classificação, procedeu-se a análise do exercício que ocorreu o julgamento das contas do prefeito na câmara municipal, verificado através da data da sessão plenária ou, caso não constasse esta data nos documentos disponibilizados pelo TCE/PE, pela data do decreto legislativo ou ato equivalente publicando a decisão proferida pela câmara, também colhido no sítio eletrônico do TCE/PE.

Esta classificação permite verificar a quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas, independente de quando suas contas foram julgadas, se na mesma legislatura ou em legislatura posterior ao fim do exercício do mandato de prefeito.

Após verificado o exercício em que o legislativo julgou cada prestação de contas, foi verificado, através do site do TSE, a razão entre o número de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas e o total de parlamentaresⁱⁱ.

Logo, este procedimento resultou em dados capazes de informar se as contas do prefeito haviam sido rejeitadas no TCE e aprovadas na Câmara Municipal e qual a proporção de vereadores do mesmo partido que este prefeito na legislatura que houve esse julgamento.

Conforme afirmado, a variável foi construída considerando o partido do prefeito e dos vereadores coletados no site do TCE no momento da eleição, logo, não foi considerada eventuais coligações, quais parlamentares efetivamente votaram contra ou a favor das contas

do prefeito, se houve troca de partido após início do mandato ou, até mesmo, se houve vacância do cargo, fazendo com que o suplente assumisse e votasse as contas do prefeito.

Em relação às variáveis de controle incluídas no modelo, estas tiveram como fonte o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no caso de população e PIB e o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) para a receita total executada. Estas variáveis buscam verificar a significância destas características do município na ocorrência de influência política na modificação do parecer prévio do TCE/PE pelas câmaras municipais.

3. Análise dos resultados

A presente seção objetiva apresentar os resultados obtidos pelos testes descritos na seção anterior. Entretanto, apresenta-se, inicialmente, estatísticas descritivas e outras informações importantes para melhor visualização dos demais resultados.

A tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis que serão utilizadas na regressão logística (subseção 4.1). A partir desta análise, infere-se que a amostra é formada tanto por pequenos municípios, ou seja, com população inferior à 20 mil habitantes, tanto por grandes municípios, com mais de 500.000 habitantes, conforme critérios adotados pelo IBGE (IBGE, 2018).

Tabela 2 - Estatística descritiva das variáveis

Variável	Mínimo	Máximo	Média
População	2.084	1.486.869	35.729
PIB (R\$ 1.000)	4.494	16.930.236	232.947
Receita Executada (R\$ 1.000)	1.915	1.341.260	29.864
Partido	0,00	100,00	18,39

Fonte: Elaboração própria

Outra informação relevante que se extrai da tabela 2 é a referente à composição das câmaras municipais julgadoras. Conforme intervalo mínimo e máximo da variável “partido”, infere-se que existiram casos extremos de composição da câmara municipal no estudo. Enquanto o extremo inferior, zero, significa que houve câmara sem nenhum vereador do mesmo partido que o prefeito prestador de contas, o extremo inverso, cem, significa que houve câmara municipal cuja composição era formada, na sua totalidade, por vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas. Reitera-se que esta é a proporção de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas na legislatura que houve esse julgamento, independentemente de ter sido no mesmo quadriênio que o mandato do prefeito.

O gráfico 1 apresenta a frequência relativa de rejeição das contas no TCE/PE e aprovação na câmara municipal por ano. Enquanto as colunas em laranja representam a quantidade de ocorrência de aprovação das contas do prefeito, mesmo tendo o TCE/PE recomendado a rejeição, as colunas em azul representam qualquer outra situação diferente desta.

Percebe-se que, embora não exista uma tendência de crescimento ou declínio de contas rejeitadas no TCE/PE e aprovadas na câmara municipal, o ano que registrou maior percentual deste caso foi 2004, ficando próximo à 40% das contas nesta situação, e o que registrou menor quantidade foi 2013, praticamente não havendo contas julgadas rejeitadas pelo TCE/PE e aprovadas na câmara municipal.

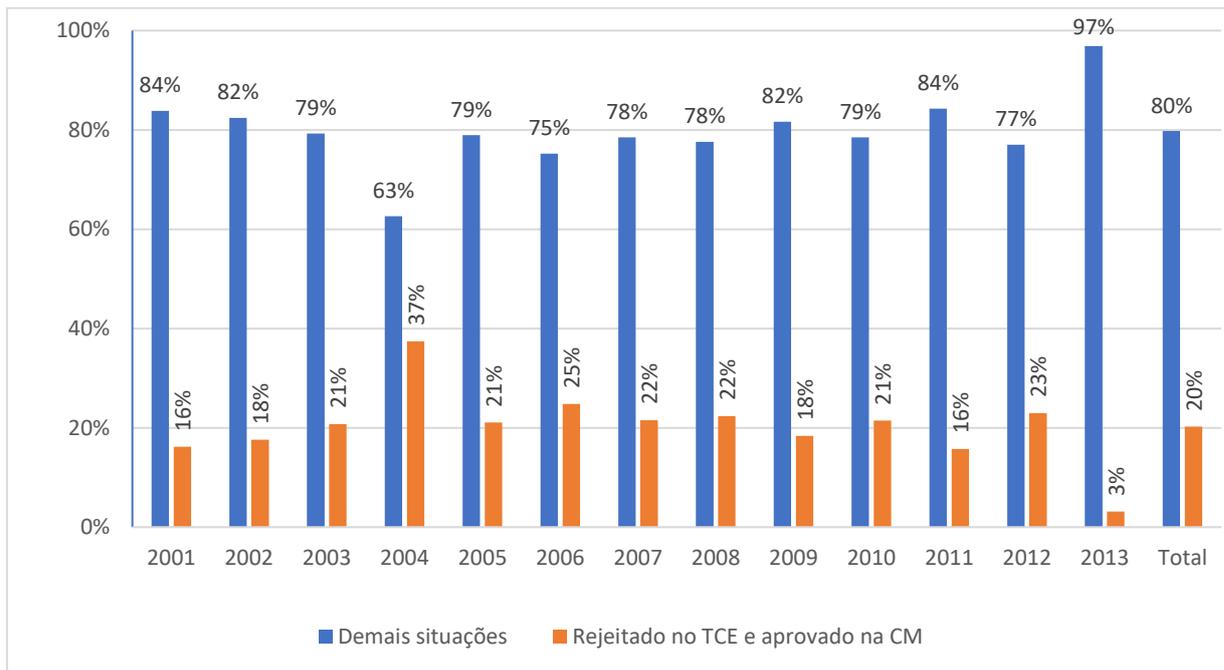


Gráfico 1 - Opinião do TCE e CM

Fonte: Elaboração Própria

O gráfico 2 apresenta a frequência relativa do fenômeno oposto, aprovação no TCE/PE e rejeição na respectiva câmara municipal.

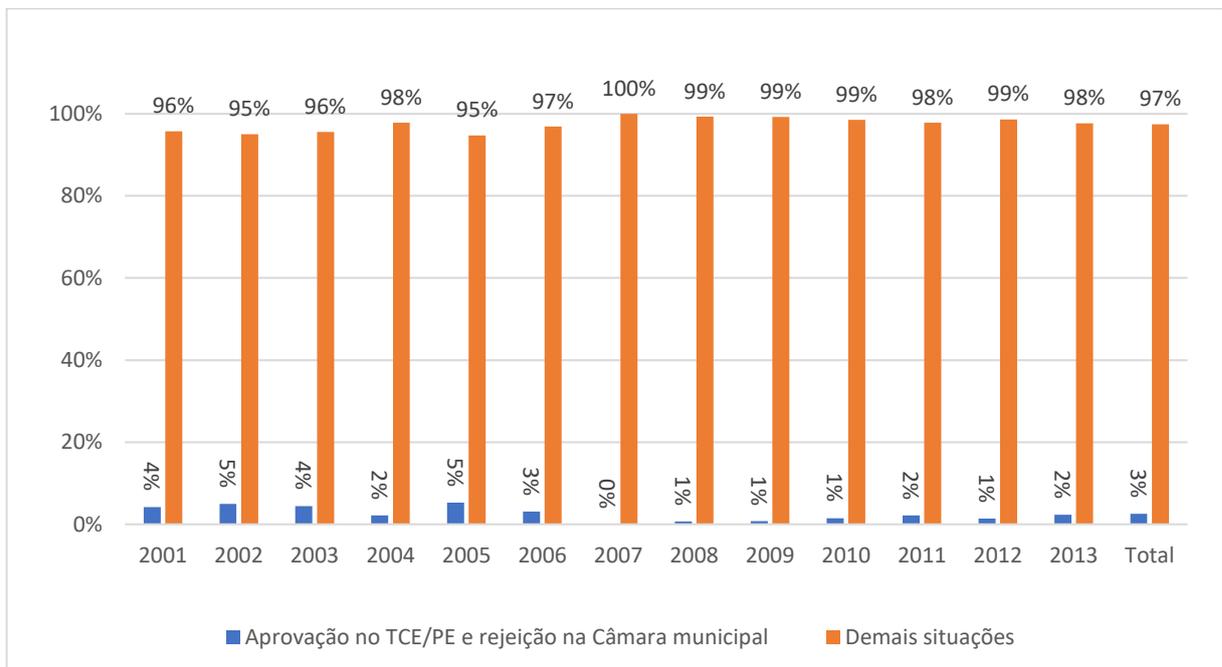


Gráfico 2 - Opinião do TCE e CM

Fonte: Elaboração Própria

Pecebe-se que, em relação à situação anterior, a aprovação no TCE/PE e rejeição pelas câmaras municipais é uma situação menos ocorrente. Entretanto, da mesma forma, percebe-se que há uma tendência a diminuição dos casos de mudança do parecer no passar dos anos.

3.1. Influência política

A tabela 3 reporta os resultados do primeiro modelo de regressão logística, aquela que busca verificar se a quantidade de vereadores do mesmo partido influencia na probabilidade de rejeição das contas no TCE/PE e aprovação na câmara municipal, o que caracterizaria influência política por beneficiamento do gestor nesta tomada de decisão.

Tabela 3 – Resultado da regressão logística – beneficiamento do gestor

Número de observações		1720		
Número de grupos		182		
Rejeitado TCE e Aprovado CM	Razão de chance	Erro padrão	z	P> z
Partido	1.0085	0.0040	2.09	0.036
Receita	1.0000	0.0000	-2.96	0.003
PIB	0.9999	0.0000	-0.46	0.643
População	1.0000	0.0000	0.67	0.503
Constante	0.2078	0.0401	-8.13	0.000

Fonte: Elaboração Própria

Percebe-se que há significância da variável partido (0,036). Os valores de razão de chance permitem afirmar que, para esta amostra, a cada acréscimo de uma unidade na razão entre o número de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas e o total de vereadores da câmara municipal, a probabilidade de ocorrer aprovação das contas na câmara municipal, mesmo tendo o TCE recomendado a rejeição através do parecer prévio aumenta em 0,85%.

A unidade mencionada, ou seja, na razão entre o número de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas e o total de vereadores da câmara municipal, não é o mesmo que a adição de um vereador do mesmo partido que o prefeito prestador de contas nesta câmara municipal. A representação percentual de cada vereador depende da quantidade total de membros do legislativo municipal.

Por exemplo, em uma câmara municipal composta por 09 vereadores (municípios com menos de 15 mil habitantes), a presença de um único vereador do mesmo partido que o prefeito prestador de contas representa cerca de 11% da composição do legislativo. Logo, a razão de chance de ocorrência de rejeição das contas do prefeito no TCE e aprovação nesta câmara municipal hipotética aumentaria em 9,35% para cada adição de um vereador com estas características.

Neste caso, portanto, o número de vereadores do mesmo partido que o prefeito interfere na probabilidade de subversão da opinião do TCE sobre as contas pela câmara municipal, o que é interpretado como influência política no processo de controle externo das contas públicas exercido pelo poder legislativo.

Os achados evidenciam a tomada de decisão motivada pela maximização do interesse próprio dos agentes públicos, tal qual conceitua Miller (2004). Denota, pois, a sobreposição de interesses privados dos membros de uma instituição, agrupados por partidos políticos, no processo de uma escolha que deveria perseguir o interesse público, caracterizando o elemento construtivo da teoria da escolha pública do *homo economicus* (PEREIRA, 1997).

No caso hipotético dessa escolha ser feita ignorando interesses particulares de indivíduos ou dos seus partidos políticos, o julgamento das contas do prefeito municipal seria pautado por critérios técnicos e/ou jurídicos e, conseqüentemente, a quantidade de parlamentares do mesmo partido que o prefeito prestador de contas não teria qualquer influência nesta decisão. Os resultados reportados são coerentes com os encontrados por Albuquerque et

al. (2017) e Lins (2012), que também relataram influência política no processo de controle externo das contas públicas, no poder legislativo, através de análise do ato legislativo que modifica o parecer dos tribunais de contas. Entretanto, avança no entendimento de quais são os fatores que fazem com que o poder legislativo municipal modifique a opinião dos Tribunais de Contas, pois verifica que há a intenção de beneficiar o prefeito durante esta tomada de decisão.

Logo, confirma-se a hipótese H_1 , pois a probabilidade de as contas dos prefeitos municipais é influenciada pela quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas.

Por fim, percebe-se que, dentre as variáveis de controle, apenas receita apresenta significância (0,003). Entretanto, observa-se que esta variável não altera a probabilidade de ocorrência de rejeição das contas dos prefeitos no TCE/PE e aprovação na câmara municipal, pois sua razão de chance é igual a 1.

Portanto, pode-se afirmar que apenas o número de vereadores do mesmo partido que o prefeito altera a probabilidade de ocorrência de beneficiamento do prefeito por influência política nesta decisão. As demais características do município não alteram este fato, seja seu tamanho (população), riqueza (PIB) ou montante de receita executada.

A tabela 4 apresenta o resultado da regressão logística para a influência política oposta, perseguição política do prefeito, que se dá a partir da recomendação de aprovação nas contas no TCE/PE e rejeição na câmara municipal.

Tabela 4 – Resultado da regressão logística – beneficiamento do gestor

Número de observações		1720		
Número de grupos		182		
Aprovado TCE e Rejeitado CM	Odds Ratio	Erro padrão	z	P> z
Partido	1.0053	0.0089	0.60	0.549
Receita	1.0000	0.0000	0.84	0.400
PIB	0.9999	0.0000	-1.92	0.055
População	1.0000	0.0000	2.53	0.012
Constante	0.0133	0.0401	-10.46	0.000

Fonte: Elaboração própria

De forma antagônica, a quantidade de vereadores do mesmo partido não influencia na probabilidade de as contas do prefeito serem aprovadas no TCE/PE e rejeitadas na Câmara Municipal (perseguição política), rejeitando a H_2 deste estudo. A justificativa proposta para a insignificância do parâmetro é dada pela possível dificuldade de argumentação técnica dos parlamentares para ir de encontro aos argumentos e evidências apontadas pelos tribunais de contas.

Por fim, percebe-se que a quantidade de habitantes do município é fator significativo nesta situação (0,012). Entretanto, a probabilidade de perseguição política pela modificação do parecer prévio do TCE/PE não é alterada por esta variável, pois sua razão de chance permanece em 1.

4. Conclusão

Este artigo teve como principal objetivo verificar a influência política no processo de julgamento das contas dos prefeitos municipais de Pernambuco exercido pelo poder legislativo, com auxílio do TCE/PE, além da verificação se características do município (população, receita executada e PIB municipal) influenciam nesta situação.

Os principais resultados sugerem que, ao passo que a aumenta-se quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas, aumenta-se também a

probabilidade de aceitação das suas contas na câmara municipal, mesmo o TCE/PE ter recomendado a rejeição através do seu parecer prévio, evidenciando beneficiamento do prefeito prestador de contas. O mesmo não ocorre quando se trata da possível influência política oposta, quando há aprovação das contas no TCE/PE e rejeição na câmara municipal. Para a probabilidade de ocorrência desta situação, a quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito é fator insignificante. A justificativa proposta é que, possivelmente, os integrantes das câmaras municipais possuem dificuldade de argumentação técnica para ir de encontro aos argumentos e evidências apontadas pelo TCE/PE.

A contribuição dada pelos achados representam um avanço em relação às pesquisas anteriores que investigaram as influências existentes durante a tomada de decisão por vereadores sobre as contas dos prefeitos municipais. Estas pesquisas foram evidências iniciais de estudos multicascos, seja através de entrevistas (LINS, 2012) seja de análise documental (ALBUQUERQUE, SILVA E OLIVEIRA, 2017) e não investigam a influência da coalizão na modificação do parecer prévio pelas câmaras municipais.

Os resultados representam evidências quantitativas inéditas de influência política no julgamento da adequabilidade das contas do prefeito pelo legislativo municipal, o que inclui, além de outros aspectos, demonstrações contábeis, demonstrativos relativos à gestão fiscal e relatório do órgão central do sistema de controle interno sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Por isto, os resultados contribuem para reforçar a discussão acerca da necessidade de revisão do modelo de julgamento da prestação de contas dos governantes a nível local, pois, conforme afirma Xiao *et al.* (2016), os relatórios emitidos pelos órgãos do Sistema de Auditoria Governamental (SAG) não devem ser influenciados pelas opiniões ou preconceitos daqueles a quem eles reportam ou daqueles que os financiam.

Além disto, contribui ainda pela construção de uma variável (partido), que pode ser utilizada para a análise do processo de tomada de decisão pelo legislativo em diversos outros casos, como por exemplo, durante a votação de leis que definem as peças do orçamento público.

Por fim, esta pesquisa possui como principais limitações a dimensão espacial e temporal. A análise limitada das prestações de contas dos municípios do estado de Pernambuco, no período de 2001 a 2013, impossibilita a generalização estatística. Ademais, considera-se como limitação o fato de que a variável partido foi construída levando em consideração o partido político dos vereadores e prefeito no momento da eleição, desconsiderando os casos que possa ter havido alteração de partido pelo gestor ou vereadores. Da mesma forma, não foi avaliada se a quantidade de vereadores da mesma coligação que o prefeito influencia na tomada de decisão sobre a aprovação ou rejeição das contas deste.

Como sugestões de pesquisas futuras, recomenda-se a aplicação deste estudo em municípios de outros estados brasileiros. Sugere-se, ainda, a investigação de outras variáveis com potencial poder explicativo da aprovação das contas de determinado chefe do executivo, mesmo tendo o tribunal de contas recomendado a rejeição, como o fato de ter sido apresentada, pela câmara municipal, justificativa para esta divergência de opinião. Além disto, recomenda-se a análise da influência política nesta decisão levando em consideração a quantidade de vereadores da mesma coligação que o prefeito prestador de contas e a composição da câmara municipal efetiva na sessão de votação.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno; SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves. GOVERNABILIDADE E DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DO JULGAMENTO DAS CONTAS MUNICIPAIS NO ESTADO DO PARANÁ. **Informe GEPEC**, v. 21, n. 2, p. 100-121.

ARROW, Kenneth J. A difficulty in the concept of social welfare. **Journal of political economy**, v. 58, n. 4, p. 328-346, 1950.

AZAMBUJA, Patricia Adriana; TEIXEIRA, Aridélmo; NOSSA, Sylvania Neris. Aprovação de contas municipais com irregularidades gravíssimas: quando a auditoria técnica não é suficiente. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 12, 2018.

BALDISSERA, Juliano Francisco et al. Determinantes da transparência pública: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública. 2018. 145f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

BLACK, Duncan. On the rationale of group decision-making. **Journal of political economy**, v. 56, n. 1, p. 23-34, 1948.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Institui casos de inexigibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

BUCHANAN, James M. The pure theory of government finance: A suggested approach. **Journal of political economy**, v. 57, n. 6, p. 496-505, 1949.

CASTALDELLI JÚNIOR, Eduardo. Divulgação de desempenho de órgãos públicos: uma Análise de Conteúdo dos relatórios de gestão do Tribunal de Contas da União. 2010. 72f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade de São Paulo.

COSTA, Giovanni P. A escolha pública no orçamento federal: uma análise a partir dos indicadores dos programas finalísticos. 2011. 208f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

CRUZ, Cláudia F. Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros. 2010. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FIELD, Andy. Descobrimos a estatística usando o SPSS. **Bookman Editora**, 2009.

IBGE. **Estimativas das populações dos municípios em 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 17 out. 2018.

LAUREANO, Rodrigo Vargas. Fatores institucionais explicativos das decisões do TCE-RS sobre as prestações de contas dos prefeitos municipais. 2016. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

LINS, Cristiana de Meira. Divergências entre o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o resultado do julgamento das contas anuais de prefeitos em Pernambuco. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Fundação Getúlio Vargas.

MILANEZI, Angelo Ricardo; MONTE-MOR, Danilo Soares. O EFEITO DA UTILIZAÇÃO DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES NO JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS. **Anais do Congresso ANPCONT**, 11., Belo Horizonte, MG, Brazil.

MUELLER, Dennis C. Public choice: A survey. **Journal of Economic Literature**, v. 14, n. 2, p. 395-433, 1976.

_____. Public choice: an introduction. In: **The encyclopedia of public choice**. Springer, Boston, MA, 2004. p. 32-48.

OLIVEIRA, Anderson. DISSECANDO OS RELATÓRIOS DO TCE-PE DE AVALIAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA. 2017. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?. **Análise Social**, p. 419-442, 1997.

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.

SHUGHART, William F.; RAZZOLINI, Laura (Ed.). The Elgar companion to public choice. **Edward Elgar Publishing**, 2003.

SILVA, ABINAIR. Transparência do controle externo da gestão municipal brasileira: uma análise da aderência à legislação brasileira. 2014. 185 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Resolução TC nº 15, de 10 de novembro de 2010. Institui o regimento interno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

XIAO, Jason Zezhong et al. Institutional Arrangements and Government Audit Independence in China. **ABACUS**. 2016.

ⁱ Para determinação do modelo com efeitos aleatórios, em detrimento dos efeitos fixos, foi realizado teste de Hausmann, que resultou $X^2 = 0,01$ com significância de 0,9336.

ⁱⁱ A alteração da sigla “PFL” para “DEM”, em 2007, foi levada em consideração na análise de coalizão.