



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE

CAMILA CRISTINE DA SILVA ALVES

**INFLUÊNCIA DO *LOBBY* POLÍTICO NA APRECIÇÃO DAS CONTAS
DE GOVERNOS MUNICIPAIS PELO TRIBUNAL DE CONTAS: UMA
ANÁLISE NO ESTADO DE SANTA CATARINA**

FLORIANÓPOLIS

2020

Camila Cristine da Silva Alves

**INFLUÊNCIA DO *LOBBY* POLÍTICO NA APRECIÇÃO DAS CONTAS DE
GOVERNOS MUNICIPAIS PELO TRIBUNAL DE CONTAS: UMA ANÁLISE NO
ESTADO DE SANTA CATARINA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Contabilidade.

Orientador: Prof. Dr. Alex Mussoi Ribeiro

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra

Alves, Camila

Influência do lobby político na apreciação das contas de governos municipais pelo Tribunal de Contas: uma análise no estado de Santa Catarina / Camila Alves; orientador, Alex Ribeiro, 2020. 96 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Contabilidade. 2. Lobby político. 3. Prestação de contas. I. Ribeiro, Alex. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. III. Título.

Camila Cristine da Silva Alves

**Influência do *lobby* político na apreciação das contas de governos municipais pelo
Tribunal de Contas: uma análise no estado de Santa Catarina**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora
composta pelos seguintes membros:

Profa. Denize Demarche Minatti Ferreira, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Fabiano Maury Raupp, Dr.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. Luiz Felipe Ferreira, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado
adequado para obtenção do título de Mestre em Contabilidade.

Profa. Dra. Ilse Maria Beuren
Coordenadora do Programa

Prof. Dr. Alex Mussoi Ribeiro
Orientador

Florianópolis, 31 de julho de 2020.

Este trabalho é dedicado aos meus queridos pais.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela graça da vida, pelas oportunidades a mim apresentadas, pela presença nos pequenos detalhes e por, diariamente, me fazer forte, disciplinada e determinada a alcançar meus objetivos.

Ao meu pai, Edison Bayard, por todo incentivo, por ser fonte de inspiração e por nunca medir esforços para contribuir com os meus sonhos. À minha mãe, Eunice, que soube compreender minha ausência, sempre me amparando com muito carinho e cuidado. Esse trabalho é para vocês.

Ao Professor Alex Mussoi Ribeiro, pela segurança transmitida, pela troca de conhecimento, por ter confiado e acreditado no tema desta pesquisa. Foi um privilégio ser sua orientanda. Tenho profunda admiração por você, me inspiro e agradeço a leveza com que soube conduzir essa jornada. Obrigada.

Aos professores Denize Minatti, Fabiano Raupp e Luiz Felipe Ferreira, pelos insights e excelentes contribuições, muito consideradas neste trabalho.

Aos meus chefes e colegas de trabalho, pelas concessões, compreensão e incentivo, especialmente ao Secretário Constâncio Maciel, ao Dr. Ildo Rosa, ao José Luiz Marcílio e ao Jardell Farias, que sempre me estimularam e forneceram meios para a minha progressão acadêmica. À Carla Peres e ao Maykon Carminatti, pela amizade e imenso apoio dado na consecução desta pesquisa.

À minha eterna cunhada e amiga, Talita Caetano, por ser fonte constante de inspiração, pelo exemplo e por ser tão presente também nesse aspecto da minha vida.

Ao Pedro Quirino, por ter me incentivado a iniciar no mestrado e, especialmente, por ter me feito perseverante nas fases iniciais, tão críticas e tão decisivas.

E finalmente aos meus colegas da UFSC, presentes que ganhei nessa caminhada, em especial: Realdo de Oliveira, Tiago das Neves, Ana Haskel, Marília Ferreira e ao dedicadíssimo Allison Sousa. Sem dúvida nenhuma vocês tornaram esse caminho mais leve e feliz. Obrigada.

“Quem come do fruto do conhecimento é sempre expulso de algum paraíso.” (Melanie Klein, 1960)

RESUMO

O julgamento das prestações de contas dos administradores públicos passa pela avaliação técnica dos Tribunais de Contas. No entanto, o desenho institucional estabelecido constitucionalmente, que coloca as cadeiras de Conselheiros como cargos de indicação por representantes políticos, permite a possibilidade influência político-partidária (*lobby*) na fase técnica de análise das contas. Essa pesquisa tem como objetivo analisar a influência do *lobby* político na apreciação das contas dos governos municipais pelo Tribunal de Contas do estado de Santa Catarina. Para tanto, utiliza-se a análise de regressão logística com dados em painel, em uma amostra das prestações de contas de prefeitos dos 100 maiores municípios catarinenses, num universo temporal de 2012 a 2018. Os resultados indicam que existe influência política na apreciação das contas, tanto por meio da verificação do reflexo da convergência político-partidária entre prefeito e relator, quanto pela análise do efeito da natureza do cargo do Relator – se titular conselheiro ou substituto auditor. A pesquisa apontou que relatores conselheiros indicados politicamente rejeitam menos contas do que relatores auditores de carreira. Quando pertencentes ao mesmo partido político dos prefeitos, o efeito aumenta a probabilidade de aprovação das contas em quase 68%. Verifica-se ainda que conselheiros proferem voto divergente para aprovar contas opinadas inicialmente pela rejeição, situação que não ocorre com auditores de carreira – inclusive, estes não discordam entre si. Os resultados corroboram com pesquisas anteriores sobre a existência de influência política no processo de prestação de contas e levantam a discussão acerca da forma com que o controle externo é exercido no Brasil.

Palavras-chave: *Lobby*. Influência política. Controle Externo. Prestação de contas.

ABSTRACT

The judgment of the accountability of public administrators is subject to the technical assessment of the Courts of Auditors. However, the constitutionally established institutional design, with the positions of Counselors as appointments by political representatives, allows for the possibility of political party influence (lobbying) in the technical phase of account analysis. This research aims to analyze the influence of the political lobby on the appreciation of the accounts of municipal governments by the Court of Accounts of the state of Santa Catarina. For that, we use the logistic regression analysis with panel data, in a sample of the account payments of mayors of the 100 largest municipalities in Santa Catarina, in a time frame from 2012 to 2018. The results indicate that there is a political influence in the appreciation of the accounts, both through the verification of the reflex of political-party convergence between mayor and rapporteur, as well as through the analysis of the effect of the nature of the position of the Rapporteur - whether he is a board member or a substitute auditor. The survey found that politically appointed adviser reporters reject fewer accounts than career auditing rapporteurs. When belonging to the same political party as the mayors, the effect increases the probability of approval of the accounts by almost 68%. It is also verified that the directors cast a divergent vote to approve accounts initially opposed by the rejection, a situation that does not occur with career auditors - including, they do not disagree with each other. The results corroborate with previous research on the existence of political influence in the accountability process and raise the discussion about the way in which external control is exercised in Brazil.

Keywords: Lobby. Political influence. External Control. Accountability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxo de análise das prestações de contas pelo TCE/SC.....	34
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Restrições de Ordem Constitucional	38
Quadro 2 - Restrições de Ordem Legal	39
Quadro 3 - Restrição de Ordem Regulamentar	40
Quadro 4 - Variáveis da análise multivariada da decisão.....	51
Quadro 5 - Variáveis controladas nas PCs	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Conselheiros Por Partido	59
Tabela 2 - Número de Governadores por Partido.....	59
Tabela 3 - Partidos Políticos dos Prefeitos	60
Tabela 4 - Relatoria dos Processos de Prestação de Contas	61
Tabela 5 - Proporção de Votos Divergentes.....	61
Tabela 6 - Voto do MPC e concordância entre Auditores e Conselheiros	63
Tabela 7 - Opinião do MPC em relação ao total de PCs	64
Tabela 8 - Opinião do MPC e Decisão Final.....	64
Tabela 9 - Conformidade do Balanço Anual	65
Tabela 10 - Rejeição por inadequação do Balanço Anual por Relator.....	66
Tabela 11 - Déficit Orçamentário ao ano e Recomendações pela Rejeição	67
Tabela 12 - Déficit Financeiro ao ano e Recomendações pela Rejeição.....	69
Tabela 13 - Déficit Orçamentário e Financeiro e Ano Eleitoral.....	70
Tabela 14 - Cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	72
Tabela 15 - Descumprimento do art. 42 e Rejeição	73
Tabela 16 - Rejeição por descumprimento do art. 42 por Relator.....	73
Tabela 17 - Cumprimento dos limites constitucionais e legais	74
Tabela 18 - Descumprimento de Limites e Opinião pela Rejeição por Relator	75
Tabela 19 - Cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 131/2009.....	77
Tabela 20 - Evolução da observância à Lei da Transparência	78
Tabela 21 - Matriz de Correlação Spearman com Intervalo de Confiança de 95% (*).....	79
Tabela 22 - Painel de dados para investigação da influência política no voto do relator.....	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNJ Conselho Nacional de Justiça
CNMP Conselho Nacional do Ministério Público
CRFB Constituição da República Federativa do Brasil
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LAI Lei de Acesso à Informação
LRF Lei de Responsabilidade Fiscal
MPC/SC Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina
ONG Organização Não-Governamental
PC Prestação de Contas
PEC Proposta de Emenda à Constituição
PIB Produto Interno Bruto
TC Tribunal de Contas
TCDF Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE Tribunal de Contas do Estado
TCE/PE Tribunal de Contas de Pernambuco
TCM Tribunal de Contas Municipal
TCM/BA Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia
TCU Tribunal de Contas da União
TRE/SC Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina
VD Voto Divergente

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	15
1.2	TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	16
1.3	OBJETIVOS.....	18
1.3.1	Objetivo Geral	18
1.3.2	Objetivos Específicos.....	18
1.4	JUSTIFICATIVA E CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS DO ESTUDO	18
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	21
2.1	CONTROLE DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO	21
2.1.1	Controle externo da Administração Pública e Tribunais de Contas no Brasil ..	23
2.1.1.1	Tribunais de Contas.....	25
2.1.1.1.1	<i>Atribuições dos Tribunais de Contas</i>	<i>26</i>
2.1.1.1.2	<i>Composição.....</i>	<i>28</i>
2.2	PRESTAÇÃO DE CONTAS NO SETOR PÚBLICO.....	31
2.2.1	Prestação de Contas dos Prefeitos	33
2.2.1.1	Critérios para Apreciação das Contas	37
2.3	<i>LOBBY.....</i>	<i>41</i>
2.4	ESTUDOS RELACIONADOS E HIPÓTESES DE PESQUISA.....	46
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	50
3.1	DESENHO DA PESQUISA	50
3.2	UNIVERSO ANALISADO E COLETA DE DADOS	50
3.3	VARIÁVEIS E MODELOS EMPÍRICOS	51
3.4	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	54
4	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	56
4.1	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	56
4.2	ANÁLISE DESCRITIVA	57

4.3	ANÁLISE DO MODELO ESTATÍSTICO.....	78
5	CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	84
	REFERÊNCIAS.....	88

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A responsabilidade na gestão pública nunca foi tão cobrada e acompanhada como a partir do século XXI (Marques & Ribeiro, 2012). Escândalos de corrupção recentes, promoveram uma comoção na sociedade que passou a demonstrar maior mobilização (vide manifestações pré-impeachment da presidente Dilma Rousseff) no entorno da atividade essencial do estado: a preservação do interesse público.

Os mecanismos que tentam minimizar uma atuação puramente política por parte dos agentes públicos a fim de assegurar uma administração técnica e comprometida com o atingimento da finalidade pública são muitos. Como exemplos, podem ser citados a vedação ao nepotismo, que coíbe a contratação de parentes diretos para cargos públicos; a edição da Lei da Transparência, que incentiva a divulgação de informações da gestão governamental à população (Oliveira, 2006); a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Marques & Ribeiro, 2012; Magalhães, Faroni, Magalhães & Silveira, 2005); a Lei de Improbidade Administrativa, que tipifica penalmente diversas condutas lesivas ao erário e aos interesses públicos (Trevisan, Chizzotti, Ianhez, Chizzotti & Verillo, 2003); a criação dos Observatórios Sociais, entre tantas outras iniciativas no sentido de prestar contas de forma a resguardar o interesse público e instrumentalizar o controle social.

A atuação dos gestores públicos, constitucionalmente, é objeto de fiscalização pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). No caso das contas de governos municipais, os Tribunais de Contas, em sessão plenária, apreciam e emitem parecer prévio para posterior julgamento pela Câmara de Vereadores.

Ocorre que, se por um lado os administradores públicos (chefes do poder executivo) e membros das casas legislativas (vereadores e deputados) são eleitos direta e democraticamente pelos cidadãos (CRFB, 1988), por outro, a população pode ficar refém da escolha dos conselheiros dos Tribunais de Contas, indicados, no caso dos estados, pelo governador e pela Assembleia Legislativa. Esses conselheiros indicados compõem o pleno da Corte de Contas e

emitem opinião sobre os processos de prestações de contas, antes dos mesmos seguirem para apreciação legislativa.

Um alto percentual de políticos ocupando cadeiras nos Tribunais de Contas pode levar esses conselheiros a terem uma visão mais simpática ao seu grupo político, comprometendo o caráter técnico da função. Dessa forma, o desenho institucional é vulnerável à captura política (Oliveira, 2018).

No mesmo viés, os grupos de interesse políticos podem se sentir mais encorajados a atuarem junto aos Conselheiros, de forma a evitar a rejeição de suas contas de governo, especialmente após a promulgação da Lei da Ficha Limpa, sob risco de inelegibilidade por oito anos.

Apesar de o controle externo objetivar a comprovação da probidade da Administração, “no Brasil, em que o Tribunal de Contas, em todos os níveis, não atua com plena independência, registra-se insatisfação a respeito de seu desempenho, notando-se descrédito da população em geral e queixas de seus próprios integrantes” (Medauar, 1992, p. 102).

1.2 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

O sistema jurídico brasileiro prevê a responsabilização dos agentes públicos pelos atos por eles praticados, para tanto, é necessário dar satisfação sobre estes atos. O instrumento pelo qual o controle externo sobre a atividade administrativa do Estado pode ser exercido é a prestação de contas.

A prestação de contas anual dos chefes do Poder Executivo dos municípios é enviada ao Tribunal de Contas a que pertencem para apreciação e emissão de parecer prévio com opinião pela aprovação – com ou sem ressalvas - ou rejeição das contas. Este parecer prévio é encaminhado ao Poder Legislativo para julgamento, com emissão do parecer final e conclusivo das contas, e pode deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Casa Legislativa.

A atuação dos Tribunais de Contas, nesse processo, deve ser isonômica e imparcial em qualquer circunstância, apegando-se apenas à análise da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão do administrador público de forma a contribuir tecnicamente no julgamento posterior. No âmbito do Legislativo, apesar do caráter político do controle, a fiscalização com o conseqüente julgamento das contas deve se dar de forma a honrar o papel

ocupado pelos representantes eleitos democraticamente para a defesa do interesse público, levando em consideração a avaliação técnica da prestação de contas.

Estudo publicado pela Organização Não-Governamental - ONG Transparência Brasil (2016) revela que os Tribunais de Contas brasileiros são majoritariamente compostos por ex-políticos de carreira. Isso é possível em decorrência do desenho institucional estabelecido constitucionalmente, que coloca as cadeiras de Conselheiros como cargos de indicação por representantes políticos.

Em decorrência disso, pode-se esperar que exista uma influência político-partidária nesta fase técnica de análise da prestação de contas, em especial, quando submetida ao Pleno do Tribunal de Contas. A predominância de políticos no preenchimento das vagas do pleno permite inferir a facilidade de acesso do meio político-partidário, o que pode levar a um exame influenciado por circunstâncias de ordem política, em detrimento dos aspectos técnicos, da ética e da economicidade.

Em estudo recente, Martins, Libonati, Miranda e Freitas (2020) investigaram a influência política no julgamento das contas públicas municipais no estado de Pernambuco. A pesquisa se dedicou a analisar se a quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas interfere na probabilidade de rejeição das contas pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE e aprovação na câmara municipal. Os resultados encontrados apontam que o número de vereadores alinhados ao partido do prefeito influencia na aprovação das contas do prefeito julgado, mesmo tendo a Corte de Contas opinado pela rejeição.

Os achados dessa pesquisa e a condição de composição dos Tribunais de Contas – TCs sugerem a existência de influência política no processo de análise das prestações de contas municipais, o que reforça a discussão acerca da forma com que o controle externo é exercido no Brasil.

Neste trabalho, a influência político-partidária é entendida como *lobby*. Considerado o *lobby* como atividade de pressão exercida por grupos de interesse e grupos de pressão com a finalidade de influenciar as decisões do poder público (Figueiredo, 2011), a influência político-partidária se mostra como um mecanismo de influência tácito, no qual o vínculo político pode causar efeito nas decisões sobre as contas de governo.

Dessa forma, a pergunta que essa pesquisa busca responder é: existe influência de grupos de interesses políticos (*lobby*) na apreciação das contas de governos municipais pelo Tribunal de Contas no estado de Santa Catarina?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do estudo é analisar a influência do *lobby* na apreciação das contas dos governos municipais pelo Tribunal de Contas no estado de Santa Catarina.

1.3.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- I) Analisar o reflexo da convergência político-partidária na apreciação das contas dos gestores públicos municipais pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.
- II) Analisar o efeito da natureza do cargo do Relator (titular conselheiro ou substituto auditor) sobre a rejeição ou aprovação das contas públicas municipais.

1.4 JUSTIFICATIVA E CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS DO ESTUDO

O desenvolvimento da ciência e tecnologia, derivado de uma atitude dirigida à investigação, além de outros fatores, motivou o aumento das publicações em todas as áreas da ciência, inclusive na Contabilidade (Leite Filho, 2008). Apesar disso, a Contabilidade Governamental é um ramo da contabilidade ainda pouco explorado pelos pesquisadores e que carece de produção científica (Andrade & Ávila, 2015).

Reis, Slomski, Pereira e Mello (2007) observam que, apesar da importância social e da relevância para a administração pública, a Contabilidade Governamental constitui-se em um ramo de estudo específico, encontrando-se restrito a poucos pesquisadores da área contábil, o que pode ser reflexo do pequeno número de docentes que se dedicam a esse campo da contabilidade.

Diversos autores, por meio de pesquisas bibliométricas, observaram baixo número de publicações relacionadas à contabilidade pública (Piscitelli, Timbó & Rosa, 2002; Reis, Slomski, Pereira & Mello, 2007; Souza, Silva & Araújo, 2013).

Freitas, da Silva e Prado (2017) perceberam que, em periódicos nacionais na área de contabilidade e administração, existem poucos artigos inseridos na temática, levando em consideração o volume de produções publicadas. Entre os temas predominantes nos artigos, os autores levantaram Controle e Transparência Pública, Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público.

Apesar de constar entre os temas mais explorados no ramo, são poucas as pesquisas que investigam a atuação dos Tribunais de Contas no processo de apreciação das contas dos gestores municipais. Estudos próximos do que se pretende pesquisar foram realizados por Pereira (2010) e Arantes (2017), os quais investigam as variáveis que explicam a rejeição das contas dos gestores públicos das prefeituras do estado da Bahia pelo Tribunal de Contas dos Municípios, e do estado de Minas Gerais pelo Tribunal de Contas do Estado, todavia, sem incluir a influência política como variável a ser investigada no processo.

Alinhado ao que se pretende estudar, Almeida-Santos, Bohn, Hongyu e Matias-Pereira (2018) buscaram identificar a probabilidade de sucesso ou fracasso na prestação de contas dos municípios catarinenses e incluíram, entre outros, fatores político-ideológicos na análise. Os autores concluíram que, quando existe aliança partidária do prefeito com o executivo estadual, a probabilidade de sucesso na aprovação das contas é aumentada.

As discussões acadêmicas e as publicações em periódicos sobre a ciência contábil proporcionam desenvolvimento para a área e auxiliam a sociedade na consolidação do conhecimento. Além disso, a atenção à fiscalização da atuação dos gestores municipais é de interesse da população, já que a gestão municipal é finalística, com atuação direta no dia-a-dia da população ao prover serviços de saúde, segurança, educação básica, organização do trânsito, planejamento urbano, infraestrutura.

Apesar deste estudo não adentrar ao conteúdo das prestações de contas propriamente dito, mas focar a análise nos aspectos considerados na apreciação, a fiscalização exercida pelas Cortes de Contas passa pela análise do Balanço Anual do exercício financeiro e das informações dos registros contábeis e de execução orçamentária. Trata-se de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, na qual a contabilidade é a responsável por traduzir em dados os resultados

alcançados pela Administração Municipal. Nesse sentido, a discussão é sobre a forma com que as informações trazidas pela contabilidade são processadas dentro dos órgãos fiscalizadores.

Esse estudo, portanto, contribui para a literatura na área da contabilidade pública, busca preencher a lacuna existente sobre prestação de contas relacionadas à influência política no processo de análise das contas públicas e pode servir de incentivo para novos pesquisadores explorarem e produzirem conhecimento nesse campo.

Como contribuições práticas, essa pesquisa investiga as influências políticas no processo de apreciação de contas. Isso contribui para promover mais transparência sobre a forma com que é exercido o controle externo em Santa Catarina, o que instrumentaliza o controle social não só sobre a atuação de seus representantes, como também de seus órgãos fiscalizadores.

O modelo de indicação e composição dos tribunais de contas foi estabelecido constitucionalmente numa época em que o era conveniente. Ocorre que, atualmente, a indicação de ministros e conselheiros é ponto de críticas que ensejam inclusive movimentos e iniciativas que propõem alteração no modelo concebido. A transparência que a sociedade cobra do poder público passa pelos critérios adotados na escolha da composição dos Tribunais de Contas. Diante disso, essa pesquisa também busca contribuir com uma crítica ao modelo estabelecido, tentando demonstrar de forma prática as suas fragilidades.

A relevância de pesquisas voltadas para a análise da gestão pública está em permitir ações mais pontuais no âmbito das administrações públicas, além de delimitarem melhor as áreas que demandam maior capacitação por parte dos agentes, tornando o controle mais efetivo e a administração pública mais eficiente.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, apresenta-se o referencial teórico do estudo. Inicia-se com uma abordagem acerca do controle da função administrativa do Estado e seus aspectos, atentando-se aos principais conceitos propostos e ideias contributivas, a partir da perspectiva de múltiplos autores. Na sequência, adentra-se ao campo da prestação de contas no setor público, atentando-se às principais contribuições literárias sobre o tema. Por fim, faz-se uma incursão teórica sobre *lobby* e como pode se dar a influência no setor público.

2.1 CONTROLE DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Uma das características dos regimes absolutistas ou autoritários é a ausência de mecanismos de fiscalização e controle, para que não haja limitação de poderes. No Estado Democrático de Direito, porém, o controle representa um fundamental instrumento para garantir a realização do interesse público (Ataliba, 1985; Castro, 2007; Abraham, 2017).

Ao falar em controle da atividade administrativa do Estado, faz-se necessário definir o que é a função administrativa. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB, 1988) reparte o exercício do poder do estado em dois planos: vertical e horizontal. O primeiro proclama a autonomia das unidades da Federação, distribuindo o exercício do poder político entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Já o segundo, define como poderes da União, independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art. 2º, CRFB, 1988).

A separação horizontal de poderes determina diferenciação funcional dos órgãos superiores do Estado por meio da referência direta às três funções clássicas: legislação, administração (ou execução) e jurisdição (Modesto, 1995). Nesse sentido, parece útil distinguir a separação dos poderes e de funções.

A separação de poderes refere-se à organização político-administrativa, uma forma de ordenar e enumerar as estruturas pelas quais o Estado atua como pessoa jurídica. Dentro dessa concepção, a distribuição de funções entre órgãos constitucionais, baseada no princípio da separação dos poderes, tem o sentido de especialização funcional, o que permite definir as atividades do órgão como típicas (normais) ou atípicas (extraordinárias).

Santi Romano (1977, p. 144) explica que as "funções (*officia, munera*) são os poderes que se exercem não por interesse próprio, ou exclusivamente próprio, mas por interesse de outrem ou por um interesse objetivo". Dessa forma, aquele que exerce função está munido de certos poderes a serem utilizados com o objetivo de satisfazer um interesse específico, que não o próprio.

A diferenciação funcional prescreve ao mesmo tempo um limite e um dever de atuação institucional para cada órgão referido, vedando, também, a *contrario sensu*, toda e qualquer delegação de poderes sem fundamento explícito no texto constitucional (Modesto, 1995). A ideia de função, no âmbito do direito público, é nuclear: toda atividade do Estado se traduz em funções (Freire, 2008).

Para este trabalho, adota-se o critério residualista de Gordillo (1974), ou seja, a definição de que a função administrativa compreende as atividades estatais que não se identificam com as funções jurisdicionais e as funções legislativas.

Sendo as atividades jurisdicionais (aplicação, ao caso concreto, de uma norma genérica, de composição de condutas conflitantes ou reciprocamente resistentes, função típica do poder judiciário) e legislativas (produção e edição de normas, função típica do poder legislativo), segundo Gordillo (1974), conceitos consagrados, ou seja, sem diversidade de sentido, o critério residualista revela-se útil diante do objetivo da presente pesquisa, que não é propriamente o exame e classificação das diferentes funções estatais.

A Administração Pública, como “organização subalterna a serviço da comunidade” (Garcia de Enterría, 1985), deve obedecer aos critérios estabelecidos nos princípios e regras constitucionais, os quais trazem na essência de seus conteúdos normas a serem seguidas pelos agentes estatais, que devem ter como único objetivo a satisfação do interesse público (Canotilho, 1991).

Ataliba (1985) coloca que se a coisa pública é pertencente ao povo, perante o povo todos os seus gestores devem responder. Dessa forma, os gestores públicos, no exercício da atividade administrativa da coisa pública, devem prestar contas à sociedade sobre suas ações. O autor acrescenta que essa responsabilidade acompanha noções de fiscalização, ao passo que os administradores estão sujeitos ao controle administrativo em favor do interesse público.

O controle da Administração Pública está previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB, 1988), que estabelece o exercício sob dois aspectos: controle interno e controle externo.

2.1.1 Controle externo da Administração Pública e Tribunais de Contas no Brasil

O controle externo é exercido por órgão estatal estranho àquele responsável pelo ato controlado e “visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, e a fiel execução do orçamento” (Meirelles, 1973). É de competência, por exemplo, das ouvidorias, do Ministério Público ou dos Poderes Legislativos, auxiliados pelos Tribunais de Contas.

Neste caso, a fiscalização independe da vontade política das autoridades a serem controladas. As autoridades fiscalizadoras, ante denúncia, representação ou a notícia de eventual irregularidade, não têm outra opção, sob pena de incorrer em prevaricação. Os órgãos de controle têm o poder-dever de zelar pelo patrimônio público, entendido aí como os bens passíveis de valoração econômica bem como outros impassíveis de serem valorados enquanto tal, mas que merecem a mesma proteção da sociedade e dos agentes públicos, como o meio ambiente e o patrimônio artístico, arquitetônico, histórico e cultural, por exemplo (Siraque, 2004).

Conforme disposto no art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, cujo conteúdo de apreciação é composto pela legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Capobianco (2012) explica, objetivamente, os diversos aspectos de fiscalização: a fiscalização contábil busca a conformidade dos registros de receita e despesa; a fiscalização financeira compreende primordialmente o controle sobre depósitos bancários, pagamento e recebimento de valores, presentes, pretéritos e mesmo futuros, assim como toda a matéria financeira do ente, com potencial de apresentar qualquer relevância. A fiscalização orçamentária abarca o equilíbrio orçamentário, os registros nas rubricas e ordens expedidas.

No aspecto operacional, a fiscalização incide sobre a execução de atividades administrativas em geral, atinente ao funcionamento da máquina administrativa e o cumprimento dos princípios da celeridade e da eficiência. Por fim, a fiscalização patrimonial, diz respeito aos bens públicos e sua destinação, afetação, uso, conservação, mesmo em

almojarifados de setores públicos ou onde a esfera pública possua ingerência apta a conclamar a fiscalização.

A fiscalização estabelecida tem por objeto três elementos: legalidade, legitimidade e economicidade. Objetivamente, a legalidade está relacionada ao atendimento aos requisitos normativos na gestão da coisa pública, a legitimidade é relacionada com a conveniência e eficiência do gasto e a economicidade se refere ao menor custo possível na realização da despesa (Deprá & Leal, 2017).

Dessa forma, o controle externo objetiva comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, e a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político e de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo e o segundo, dos Tribunais de Contas (Meirelles, 1973).

Siraque (2004) destaca que, essa função fiscalizatória é importante para a proteção da coisa pública, uma vez que o Legislativo representa, formalmente, a pluralidade ideológica da sociedade e a vontade do povo. Portanto, tem o dever de zelar pelo patrimônio público, em sentido amplo, exercendo a função de controle institucional externo dos responsáveis pela função administrativa do Estado.

Dado que na área estatal não há mecanismos naturais de correção de desvios como “competição” e “lucro”, que na atividade privada funcionam como potentes instrumentos para reduzir desperdícios, melhorar o desempenho e alocar recursos de forma mais eficiente, a atividade de controle e fiscalização ganha importância. Na esfera pública, o direito de propriedade é dúbio, não havendo a vigilância do “olho do dono”, como ocorre nas empresas. Assim sendo, abre margem ao surgimento de grupos de pressão, internos e externos ao aparelho estatal, que procuram explorar o interesse e o patrimônio públicos em proveito próprio (José Filho, 2008).

O prestígio conferido ao controle externo e a quem dele se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano, o qual impõe responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha poder-dever de cuidar da coisa pública, tanto na ótica da decisão quanto na da gestão. Tal responsabilidade implica o compromisso de tomar a melhor decisão e exercer a melhor administração possíveis (Britto, 2001).

Analogamente ao art. 70, o art. 31 da Constituição Federal determina que a fiscalização dos Municípios ocorrerá por meio de sistemas de controle institucional interno e externo, sendo

este último exercido pelo Legislativo Municipal - Câmaras Municipais de Vereadores, com o auxílio dos Tribunais de Contas.

2.1.1.1 Tribunais de Contas

A responsabilidade jurídica pessoal do administrador público, verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de governo, demanda todo um aparato orgânico-funcional de controle externo, no qual figuram como peças-chave os Tribunais de Contas, “órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração” (Britto, 2001).

Os Tribunais de Contas, antes de tudo, são órgãos de extração constitucional. A primeira Constituição Republicana, de 1891, por anterior inspiração de Rui Barbosa, criou o Tribunal de contas em seu artigo 89:

É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Desde então, as demais constituições brasileiras mantiveram esse órgão de controle externo e ampliaram suas competências, de forma que os tribunais passaram a ser mais do que verificadores da legalidade de despesas.

O sistema atual dos Tribunais de Contas no Brasil é integrado por 34 (trinta e quatro) órgãos, assim identificados: (i) Tribunal de Contas da União (TCU), no plano federal; (ii) seus congêneres nos Estados-membros, estruturados nos 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas de cada unidade federativa estadual (TCEs); (iii) o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF); (iv) quatro Tribunais de Contas estaduais com jurisdição exclusiva sobre as contas municipais (TCMs), existentes na Bahia, no Ceará, em Goiás e Pará; (v) e, por fim, dois Tribunais de Contas municipais (TCMs) preservados pela Constituição da República, existentes no Município do Rio de Janeiro e no Município de São Paulo (Pillati, 2016).

2.1.1.1.1 Atribuições dos Tribunais de Contas

Apesar de importantes, os Tribunais de Contas não são órgãos cuja eventual inexistência violaria os princípios democrático, republicano e de separação dos poderes. Isso fica claro quando se observa que há países reconhecidamente democráticos e politicamente estáveis, como Canadá, Estados Unidos e Reino Unido, que não dispõem de uma Corte de Contas (Rocha, 2002; Heller & Souza, 2019).

Por outro lado, o mesmo não se pode afirmar sobre a função de controle externo: países que conferem aos seus cidadãos o direito à boa gestão da coisa pública, de forma a prevenir o arbítrio da administração do patrimônio público, possuem órgãos incumbidos da função de controle externo.

Essa função, geralmente compartilhada com o Poder Legislativo, pode ser exercida por órgãos singulares como Controladorias-Gerais e Auditorias-Gerais ou colegiados como os Tribunais de Contas, integrantes ou não da estrutura de algum poder.

Como exemplos de Controladorias-Gerais ou Auditorias-Gerais, Heller e Souza (2019) trazem o *Office of the Auditor General*, no Canadá, o *Government Accountability Office*, nos Estados Unidos, e o *National Audit Office*, no Reino Unido. Esses órgãos manifestam-se de forma unipessoal (controlador-geral ou auditor-geral), em contraste com o caráter colegiado das decisões dos Tribunais de Contas.

No Brasil, apesar de o art. 71 da Constituição estabelecer atuação conjunta da Corte de Contas da União e do Congresso Nacional em matéria de controle externo, o Tribunal de Contas da União - TCU não é órgão ou instituição que se acantone na intimidade estrutural do Congresso Nacional. Por outro lado, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão meramente auxiliar. Sua atuação jurídica se dá a *latere* do Congresso, junto dele, mas não do lado de dentro (Britto, 2001).

Sem personalidade jurídica própria, o órgão tem competências específicas que não podem ser exercidas por nenhum outro, nem mesmo pelo Congresso Nacional. Dessa forma, o TCU é um órgão autônomo e independente, responsável por sua gestão administrativa interna, sem sofrer interferência de qualquer outro órgão (Salles, 2018).

Poder Legislativo e Tribunais de Contas possuem competências que não se confundem: são instituições que estão juntas em matéria de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. Nessa perspectiva, a competência de

auxiliar o Poder Legislativo em seu papel fiscalizatório não confere às Cortes de Contas o sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional.

Britto (2001) explica que a ideia de auxílio trazido na Constituição, quando estabelece que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (art. 71, CRFB, 1988), quer dizer que não se pode exercer controle externo sem a participação compulsória das Cortes de Contas, o que não representa superioridade de um perante o outro, mas condição de necessidade.

Os Tribunais de Contas receberam dos legisladores um aparato legal e instrumental que lhes consolida a sua independência pelas amplas atribuições e competências exclusivas elencadas no art. 71 da CRFB/88 e, mais recentemente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000). Essas competências vão desde a aplicação de sanções aos agentes públicos diante de ilegalidades ou irregularidades identificadas nas contas públicas à apreciação das contas anuais do chefe do Poder Executivo:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Na análise das contas anuais, o Tribunal de Contas atua como órgão administrativo, limitando-se a analisar as despesas governamentais e sobre elas emitir um parecer técnico, que servirá de subsídio para o efetivo julgamento por parte do Poder Legislativo (Amorim, 2012).

Embora a previsão constitucional do art. 71, se refira, de modo expreso, ao Presidente da República e ao Tribunal de Contas da União, o art. 75 estende a mesma disciplina aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, dos Municípios e aos Conselhos de Contas dos Municípios, respeitados o princípio federativo e seus desdobramentos.

Assim, no caso dos municípios, as contas do Prefeito são apreciadas pelos Tribunais de Contas dos Municípios ou, na falta destes, pelo Tribunal de Contas do respectivo Estado. Ressalta-se que há expressa vedação à criação de Tribunais de Contas, de Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (art. 31, § 4º, CRFB/88). No entanto, os Tribunais de Contas Municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro, já existentes à época da promulgação da Constituição de 1988, continuam existindo e desempenhando suas funções.

2.1.1.1.2 Composição

A composição de órgãos colegiados, em especial depois de 1988, tem a característica de se aproximar, ao máximo, de um viés mais democrático e consentâneo com as exigências de controle, fiscalização e orientação diante da complexidade da administração pública (Costaldello, 2017).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) é composto por nove ministros que possuem as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, § 3º, CRFB, 1988).

O Plenário ou as Câmaras – colegiado julgador – é composto por um terço cuja indicação é do Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal, sendo dois deles auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, alternadamente, indicados em lista tríplex pelo próprio Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. Os outros dois terços dos ministros são indicados pelo Congresso Nacional (art. 73, § 2º, incisos I e II, CRFB, 1988).

Os requisitos necessários para concorrer à uma vaga de Ministro do Tribunal de Contas da União, estão dispostos no § 1º do art. 73 da CRFB de 1988:

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:
I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;
II - idoneidade moral e reputação ilibada;
III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Na esfera dos Estados, a estrutura dos Tribunais de Contas atende aos parâmetros e critérios estabelecidos pelas respectivas Constituições Estaduais, respeitadas as disposições da Constituição Federal de 1988 (art. 75 e seu parágrafo único), a qual dispõe que os Tribunais de Contas dos Estados serão integrados por sete conselheiros.

Nessas unidades, em decorrência da quantidade de membros, a distribuição em terços encontra alguma dificuldade. No entanto, é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que, nos Tribunais de Contas, compostos por sete membros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo chefe do Poder Executivo Estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha (Súmula 653, 2013).

Nesse sentido, cabe destacar que todas as vagas de conselheiros dos Tribunais de Contas são originárias de indicações de representantes políticos, seja via Governador do Estado, seja via Assembleia Legislativa. A componente política presente na escolha dos membros dos Tribunais é intrínseca aos responsáveis pela escolha e reflete também no perfil dos membros escolhidos.

Estudo publicado pela ONG Transparência Brasil (2016), entidade cuja principal bandeira é o combate à corrupção, revela que os Tribunais de Contas brasileiros são majoritariamente compostos por ex-políticos de carreira. Ou seja, a maioria dos conselheiros chega às cortes após exercer mandatos políticos ou cargos em governos.

Isso é possível em decorrência do desenho institucional estabelecido, que coloca as vagas de Conselheiros como cargos de indicação por representantes políticos. Somado a isso, as exigências previstas na Constituição para concorrer às vagas de ministros ou conselheiros das Cortes de Contas restringem-se a aspectos formais, como idade e tempo de experiência profissional, e também a questões subjetivas, como “idoneidade moral”, “reputação ilibada” e “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”.

A composição dos Tribunais de Contas é um dos pontos de maior fragilidade na temática da fiscalização das finanças públicas, que chega a comprometer a efetividade e a credibilidade do sistema de controle externo, por consequência da marca clientelista que ainda predomina na composição dos colegiados (Pillati, 2016).

Propostas de Emendas à Constituição (PECs) que eliminam as indicações políticas para os Tribunais de Contas já foram elaboradas e vêm sendo debatidas. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 2 de 2018, do Senado Federal tem o intuito de modificar a forma de composição do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. A intenção é eliminar o critério da indicação política para impor à Cortes de Contas uma composição majoritária de selecionados em concursos públicos de provas e títulos.

Nessa mesma linha, a PEC 329/13, da Câmara dos Deputados, prevê a realização de concurso público de provas e títulos para as carreiras dos órgãos de contas, além de determinar a fiscalização pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), entre outras medidas.

Ambas as propostas nascem da necessidade de profissionalização do controle de contas públicas pelos Tribunais de Contas e órgãos correlatos, eliminando, pura e simplesmente, as indicações políticas.

Entre as justificativas apresentadas, argumenta-se que aproximadamente 25% dos membros dos TCEs não possuem formação adequada para o exercício da função. No entanto, o problema mais grave do modelo de controle externo exercido no Brasil, segundo consta nas

PECs, é o estreito vínculo mantido e cultivado entre muitos dos membros nomeados para as Cortes de Contas e as forças políticas responsáveis pelas suas nomeações. Nesse sentido, as propostas convergem sobre a necessidade de afastar dessas Cortes a influência político-partidária (PEC 329/13 e PEC 2/2018).

2.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS NO SETOR PÚBLICO

A função administrativa do estado está atrelada à responsabilidade de prestar contas. O artigo 1º da Constituição de 1988 dispõe que o Brasil é uma República Federativa e constitui-se em Estado Democrático de Direito, no qual um de seus fundamentos é o exercício da cidadania. O parágrafo único deste artigo 1º determina que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (CRFB, 1988).

Assim, o poder é sempre do povo e, na impossibilidade do seu exercício de forma direta, é feita uma espécie de procuração, em forma do voto, para que representantes exerçam o poder em seu nome (Siraque, 2004).

Nesse sentido, os recursos arrecadados pelo poder público, a ele não pertencem e sim ao povo. O poder público é guardião, fiel depositário e administrador que, por meio dos agentes públicos, faz a gestão desses recursos de forma a satisfazer o bem comum.

Dado que ao poder público não pertence o dinheiro que ele utiliza para promover o bem comum e manter a máquina pública funcionando, nasce para seus titulares o dever de informar ao povo de que maneira os recursos a este arrecadados foram empregados durante o exercício para o qual foram legalmente autorizados (Fernandes, 1997). Especialmente na forma republicana de Estado, o povo tem o direito de exigir e receber prestação de contas daqueles que governam em seu nome.

Especificamente no contexto legal, o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal de 1988 dispõe que prestará contas “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

Assim sendo, qualquer pessoa que use ou esteja responsável por bens ou recursos públicos, em qualquer circunstância, tem o dever de prestar contas de sua gestão, demonstrando o atendimento à finalidade pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), em seu artigo 48, define como instrumentos de transparência e da gestão fiscal - aos quais deverá ser dada ampla divulgação - os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

De forma complementar, seu artigo 58 estabelece que prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação das receitas, evidenciando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. Dessa forma, a Lei parte do pressuposto de que o administrador de recursos públicos age com responsabilidade, de forma a preservar o patrimônio com eficiência, seja evitando perdas desnecessárias ou não legítimas, seja tomando medidas para melhorias na arrecadação de receitas.

A Lei da Transparência (Lei Complementar n. 131/2009), que acrescenta dispositivos à LRF, prevê a disponibilização a qualquer pessoa o acesso a informações sobre todas as receitas lançadas e arrecadas, inclusive extraorçamentárias, bem como sobre todos os atos praticados na execução das despesas.

No mesmo contexto, a publicação da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011) reforça a necessidade de prestação de contas, já prevista nas leis anteriores, destacando o dever de órgãos e entidades públicas de promover, independentemente de requerimentos e no âmbito de suas competências, a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Apesar de todo o aparato jurídico acerca do tema, a prestação de contas não deve se restringir a questões legais contempladas. Conforme colocado por Raupp e Pinho (2013), a prestação de contas deve corresponder a uma etapa mais avançada de análise, em que mais do que a aferição da disponibilidade de informações sobre as contas públicas, observa-se também a existência de justificativa, por parte da administração, das contas nas formas apresentadas.

Segundo a visão de Amorim (2012), a partir da leitura do art. 71 da Constituição Federal, é possível constatar a existência de dois regimes jurídicos de contas públicas:

a) regime de contas de governo: relativo à gestão política do Chefe do Poder Executivo, cujo julgamento político dar-se-á pelo Poder Legislativo, mediante auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio (art. 71, I, c/c art. 49, IX, CRFB, 1988);

b) regime de contas de gestão: são prestadas ou tomadas por administradores de recursos públicos, cujo julgamento, de ordem técnica, é realizado definitivamente pelo Tribunal de Contas respectivo (art. 71, II, CRFB, 1988). Neste caso, o julgamento, materializado em acórdão, terá eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, CRFB, 1988), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

Por conseguinte, no ordenamento jurídico pátrio existem três espécies de prestação de contas: a Prestação de Contas de Governo, a Prestação de Contas de Gestão e a Prestação de Contas Especial (Aguiar, 2003).

2.2.1 Prestação de Contas dos Prefeitos

Do regime de contas de governo, nasce a Prestação de Contas de Governo. Neto, Cruz, Ensslin e Ensslin (2009) explicam que tal prestação de contas abrange, entre outros documentos, o Relatório de Gestão, as Demonstrações Contábeis e o Parecer da unidade de auditoria interna. As informações sobre as licitações de compras públicas podem ser incluídas nas prestações de contas, bem como as informações sobre pagamentos efetuados pelos órgãos públicos.

A prestação de contas é feita ao poder Legislativo que, em nome do povo, tem o dever de fiscalização mediante controle externo, com auxílio técnico dos Tribunais de Contas. No caso dos municípios, a fiscalização é exercida pelo Poder Legislativo Municipal, ou seja, a Câmara de Vereadores, com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (art. 31, CRFB, 1988).

Em Santa Catarina, o TCE/SC aprecia as contas prestadas anualmente pelos prefeitos do estado, as quais são anexadas às do Poder Legislativo, mediante Parecer Prévio a ser elaborado antes do encerramento do exercício em que foram prestadas (Lei Complementar nº 202/2000).

A Lei Orgânica do TCE/SC, Seção II, dedica os artigos 50 a 59 para as “Contas Prestadas Anualmente pelos Prefeitos”. Estabelece que os prefeitos têm até o dia 28 de fevereiro

do ano seguinte para encaminhar a prestação de contas, que consistirá no Balanço Geral do Município e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.

Além dos elementos contidos nas contas prestadas pelo Prefeito, o Conselheiro-Relator pode solicitar esclarecimentos adicionais e efetuar, por intermédio de unidade própria, levantamentos necessários à elaboração do seu Relatório.

O fluxo do processo de apreciação das prestações de contas de governos municipais em Santa Catarina segue conforme a Figura 1:

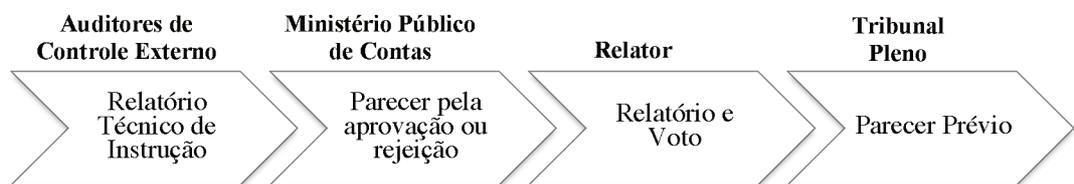


Figura 1: Fluxo de análise das prestações de contas pelo TCE/SC.
Fonte: Elaborada pela autora (2020).

Recebida a Prestação de Contas no TCE/SC, os Auditores de Controle Externo, servidores de carreira do Tribunal, elaboram o Relatório Técnico de Instrução, no qual apresentam o resultado de suas análises. Esse relatório não traz opinião pela aprovação ou rejeição das contas, apenas indica a presença de restrições capazes de ensejar a rejeição de contas e, ao final, apresenta um quadro resumo sobre resultados orçamentário, financeiro, cumprimento de limites e obediência a preceitos legais.

Antes da emissão do voto do Relator, o processo passa pela análise do Ministério Público de Contas de Santa Catarina. O órgão tem entre suas atribuições a de comparecer às sessões do Tribunal e dizer do direito, verbalmente ou por escrito, em todos os processos sujeitos à deliberação do Tribunal, exceto os relativos à matéria administrativa (Lei Complementar nº 202/2000). No caso dos processos de prestação de contas, a manifestação dos Procuradores é obrigatória, por escrito. Dessa forma, é anexado ao processo o voto proferido pelos Procuradores do MPC, com a opinião pela aprovação ou rejeição das contas.

O Relator, que pode ser um Conselheiro ou um Auditor Substituto de Conselheiro (em caso de vacância no cargo ou ausência do titular), antes do final do exercício em que as contas foram prestadas, conclui a análise dos processos que lhe foram distribuídos, remetendo-os à pauta para apreciação do Tribunal Pleno, acompanhado de seu relatório e do projeto de Parecer

Prévio. O Relatório do Relator contém a identificação do processo, considerações sobre os aspectos formais da prestação de contas e um breve comentário acerca das questões suscitadas no projeto de Parecer Prévio e sobre ressalvas e recomendações que achar pertinentes.

O projeto de Parecer Prévio faz remissão à análise geral e fundamentada do Relatório Técnico, elaborado pelos auditores de controle externo, servidores concursados do Tribunal, com as ressalvas e recomendações do Relator, se existentes, devendo concluir pela aprovação ou rejeição. As ressalvas constituem nas observações do Relator de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, seja por discordância dos registros, seja porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis. Já as recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame de contas.

Aos Conselheiros e ao Procurador-Geral junto ao Tribunal de Contas, é assegurado o direito de vista ao processo, o que não obsta a que os demais Conselheiros profiram desde logo o seu Voto, caso se sintam habilitados a fazê-lo.

Segundo o Regimento Interno do TCE/SC (Resolução N. TC 06/2001), o Parecer Prévio emitido pela Corte será acompanhado de relatório contendo informações sobre:

- I - a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos municipais;
- II - o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
- III - o reflexo da administração financeira e orçamentária municipal no desenvolvimento econômico e social do Município;
- IV - o resultado de inspeções, de auditorias e de processos de tomada de contas especial concluídos no exercício ou em tramitação no Tribunal de Contas;
- V - outras informações solicitadas pelo Relator.

Quando deliberado no Pleno, o Tribunal comunica à Câmara de Vereadores o resultado da apreciação, esclarecendo que o referido processo permanecerá na Corte até o esgotamento do prazo para apresentação de Pedido de Reapreciação pelo Prefeito - quinze dias contados da publicação do parecer no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas.

Esgotado o prazo e sem interposição de Pedido de Reapreciação, o processo é encaminhado à Casa Legislativa no prazo de dez dias, para julgamento. Na hipótese de

interposição de Pedido de Reapreciação, o encaminhamento se dá no prazo de trinta dias após a decisão Plenária prolatada no pedido de Reapreciação apresentado pelo Prefeito.

O respectivo processo de prestação de contas é encaminhado acompanhado do Parecer Prévio deliberado pelo Plenário, do Relatório Técnico, do Relatório do Conselheiro-Relator, das declarações de voto dos demais Conselheiros, se houver, e do Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal (Resolução N. TC 06/2001).

No prazo de noventa dias do recebimento da prestação de contas acompanhada do Parecer Prévio do Tribunal, a Câmara de Vereadores pode interpor Pedido de Reapreciação, o qual consiste na última e definitiva manifestação do Tribunal sobre a prestação de contas anual do Município (Lei Complementar nº 202/2000).

A versão simplificada do Parecer Prévio é divulgada em meios eletrônicos de acesso público no prazo de até cento e vinte dias do encaminhamento do Parecer Prévio à Câmara Municipal.

O parecer prévio emitido pelo TCE consiste em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Município representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública municipal (Lei Complementar nº 202/2000). Recomenda a aprovação ou a rejeição das contas.

O papel dos Tribunais de Contas no processo de Prestação de Contas de Governo é o de emitir parecer prévio opinativo, não vinculativo, para que a respectiva Casa Legislativa julgue o mérito das contas. É um auxílio técnico com emissão de opinião, a qual só deixará de prevalecer, no caso dos municípios, por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (§ 2º, do art. 31, CFRB, 1988).

Em termos práticos, se o Tribunal de Contas emitir um parecer favorável ao prefeito, a oposição precisará de dois terços do total de votos dos vereadores para que o parecer deixe de prevalecer. Em situação contrária, caberá à situação reunir dois terços dos votos da Casa para que a decisão deixe de prevalecer e as contas sejam aprovadas.

Importante observar que, apesar de a opinião emitida pelo Pleno do TCE não ser a decisão definitiva sobre as contas municipais, chega a ser quase-vinculante, já que só é derrubada pela Casa Legislativa por manifestação contrária de, pelo menos, dois terços dos vereadores – quórum superior ao da Reforma da Constituição, que é de 3/5.

A rejeição das contas municipais pela Câmara de Vereadores, segundo a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), é um dos pressupostos para ensejar inelegibilidade do agente político responsável para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes à decisão.

Aqueles que tenham suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas, no que tange ao exercício de cargos ou funções públicas, em que ficar configurada a improbidade administrativa, sem que o Poder Legislativo tenha afastado a decisão pelo voto de dois terços dos membros, tornam-se inelegíveis e a situação só será suspensa se obtiverem do Judiciário provimento liminar ou tutela antecipada para tal (Citadini, 2011).

Nesse sentido, mesmo se recorrida ao Judiciário, a inelegibilidade perdurará enquanto não houver decisão específica, ainda que provisória, em sede de ação judicial ajuizada para desconstituir a decisão de rejeição das contas.

2.2.1.1 Critérios para Avaliação das Contas

Os critérios analisados na avaliação das contas anuais prestadas pelos Prefeitos Municipais no Estado de Santa Catarina, mediante Parecer Prévio, obedecem ao disposto na Decisão Normativa N. TC-06/2008.

O regramento estabelece que o Parecer Prévio emitido sobre as contas prestadas pelo Prefeito terá por base o relatório técnico da Diretoria competente, que conterá análise geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e fiscal do Município, assim consideradas as do Poder Executivo e do Poder Legislativo consolidadas no Balanço do Município.

Esse relatório técnico registra as irregularidades apuradas na análise das contas, classificadas como restrições de ordem constitucional, legal e regulamentar, assim consideradas no projeto de parecer prévio elaborado pelo Relator - segundo sua natureza.

O artigo 9º da referida Decisão Normativa elenca as principais restrições que podem ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo Prefeito. As principais restrições de ordem constitucional seguem conforme o Quadro 1:

Quadro 1 - Restrições de Ordem Constitucional

Restrições de Ordem Constitucional	
Créditos Adicionais	Abertura de créditos adicionais por conta de recursos do excesso de arrecadação ou do superávit financeiro do exercício anterior inexistentes; abertura de créditos adicionais por conta de recursos oriundos de operações de crédito não autorizadas; ou abertura de créditos adicionais por conta de anulação total ou parcial de dotações orçamentárias e de créditos adicionais ou de operações de crédito não autorizadas - Lei (federal) n. 4.320/64, art. 43.
Despesas (Ensino/FUNDEB)	Não-aplicação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB em remuneração dos profissionais do magistério exclusivamente na educação básica e/ou não-aplicação do restante em outras despesas próprias relativas a manutenção e desenvolvimento da educação básica (CF, ADCT, art. 60, XII).
Despesa (Saúde)	Não-aplicação de, no mínimo, 15% (quinze por cento) do produto da arrecadação de impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos que tratam os arts. 158 e 159, I, alíneas “b” e §3o, da Constituição Federal, em gastos com ações e serviços públicos de saúde (Constituição Federal, arts. 34, VII, “e”; e 77, I e III).
Despesa (Ensino)	Não-aplicação do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, compreendendo a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento da educação básica (Constituição Federal, art. 212).
Orçamento	Realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários e adicionais (Constituição Federal, art. 167, II).
Orçamento (Créditos Adicionais)	Suplementares ou Especiais. Abertura sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes (Constituição Federal, art. 167, V).
Orçamento (Créditos Orçamentários e Adicionais)	Transposição, Remanejamento ou Transferências de Recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa (Constituição Federal, art. 167, VI).
Orçamento (Créditos Adicionais)	Utilização de créditos adicionais baseada em autorização legislativa para abertura de créditos adicionais ilimitados (Constituição Federal, art. 167, VII).

Fonte: Elaborado pela autora. Dados retirados da Decisão Normativa N. TC-06/2008.

Observa-se que as restrições de ordem constitucional permeiam basicamente duas questões: análise da gestão orçamentária e obediência aos limites constitucionais mínimos em saúde e educação. Nesse contexto, a realização de despesas que extrapolem os créditos orçamentários disponíveis, a abertura créditos adicionais de forma irregular, o descumprimento dos limites mínimos de aplicação dos recursos do FUNDEB e a aplicação de percentual insuficiente de impostos em saúde e ensino são restrições capazes de ensejar a rejeição das contas dos municípios.

Além das restrições constitucionais, estão também elencadas no art. 9º da Decisão Normativa N. TC-06/2008s as principais restrições de ordem legal, conforme o Quadro 2:

Quadro 2 - Restrições de Ordem Legal

Restrições de Ordem Legal	
Controle Interno	Ausência de efetiva atuação do Sistema de Controle Interno demonstrado no conteúdo dos relatórios enviados ao Tribunal de Contas, ou em auditoria in loco (Constituição Federal, art. 31).
Contabilidade	Balanço Anual Consolidado demonstrando inadequadamente saldos contábeis, apresentando inúmeras divergências entre as peças que o compõem, prejudicando a verificação da compatibilidade entre a execução orçamentária e as variações patrimoniais, implicando na sua total inconsistência, em afronta ao dispositivo nos arts. 85, 89, 97, 101, 103 e 104 da Lei (federal) n. 4.320/64.
Transparência na Gestão Fiscal	Descumprimento das regras de transparência da gestão pública, em todas as suas condições, formas e prazos previstos nos artigos 48, 48-A e 49 da Lei Complementar (federal) n. 101/2000. (Inciso incluído pela Decisão Normativa N. TC-011/2013 – DOTC-e de 24.07.2013)
Despesa (FUNDEB)	Despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica equivalendo a menos que 95% dos recursos oriundos do FUNDEB (Lei n. 11.494/2007, art. 21).
Gestão Fiscal (Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo)	Despesas com pessoal do Poder Executivo acima do limite fixado no art. 20, III, "b", da Lei Complementar (federal) n. 101/2000, sem a eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, em desacordo com o art. 23 da Lei Complementar (federal) n. 101/2000.
Gestão Fiscal (Disponibilidade de Caixa)	Despesas decorrentes de obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade de caixa - Lei Complementar (Federal) n. 101/2000, art. 42 e parágrafo único.
Déficit Orçamentário	Ocorrência de déficit de execução orçamentária, considerados os valores de transferências financeiras ao Poder Legislativo e a órgãos, bem como o não-empenhamento de despesa orçamentária liquidada ou a anulação de despesa orçamentária liquidada promovidos de forma irregular, excetuando-se quando resultante da utilização do superávit financeiro do exercício anterior - Lei (federal) n. 4.320/64, art. 48, "b", e Lei Complementar (federal) n. 101/2000, art. 1o, §§ 1o e 4o.

Fonte: Elaborado pela autora. Dados retirados da Decisão Normativa N. TC-06/2008.

As restrições de ordem legal procuram verificar o atendimento a questões estabelecidas principalmente na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e na Lei 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Nessa classificação estão contidas as irregularidades apontadas relacionadas à gestão fiscal, como descumprimento das regras de transparência na gestão pública; realização de despesa de pessoal acima dos limites fixados; e permanência de despesas incorridas nos oito últimos meses do mandato, sem disponibilidade de caixa suficiente para cobri-las.

Também são apontadas as irregularidades relacionadas à inadequação das informações apresentadas no Balanço Anual Consolidado e do resultado deficitário da execução orçamentária do período. Além dessas, são restrições de ordem legal a ausência de efetiva atuação do sistema de controle interno e a realização de despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica equivalendo a menos que 95% dos recursos oriundos do FUNDEB.

Por fim, como principal restrição de ordem regulamentar, o artigo 9º da Decisão Normativa N.TC-06/2008 estabelece a não-remessa de dados eletrônicos:

Quadro 3 - Restrição de Ordem Regulamentar

Restrição de Ordem Regulamentar	
e-Sfinge	Não-remessa de dados eletrônicos através do Sistema e- SFINGE, em desacordo com o art. 2o da Instrução Normativa n. TC-04/2004.

Fonte: Elaborado pela autora. Dados retirados da Decisão Normativa N. TC-06/2008.

Além das restrições apontadas especialmente no texto da Decisão Normativa, outras são apresentadas no Anexo I que traz o rol completo das irregularidades capazes de ensejar a rejeição das contas, por exemplo, descumprimento dos limites de pessoal do município e do Poder Legislativo, apuração déficit financeiro no exercício, atraso ou reincidência de atraso na entrega da prestação de contas por meio eletrônico.

Para a opinar pela rejeição das contas, o Relator deve apresentar as irregularidades apontadas no relatório técnico. Mas o simples fato de haver restrições não vincula a opinião pela rejeição. A opinião sobre as prestações de contas leva em consideração uma combinação

de fatores, de forma que a recomendação, em caso de presença de irregularidades, pode ser pela rejeição ou pela aprovação com ressalvas.

Pereira (2010) realizou estudo acerca das rejeições de contas municipais no estado da Bahia. Entre outras variáveis que poderiam influenciar na probabilidade de rejeição das contas, a que apresentou o maior efeito, aumentando a probabilidade, foi a variável “mudança de gestor”.

O autor concluiu que a decisão de rejeitar as contas, nesse caso, não se dá pela maior acurácia de fiscalização do TCE (partindo do pressuposto de que o órgão é técnico), mas pelas atitudes individuais dos gestores no sentido de prejudicar aquele(a) que é substituído(a), tendo em vista que são, em sua maioria, gestores de outro grupo político.

A prestação de contas por parte da administração pública e seus agentes está em voga, principalmente numa época em que a transparência é tão requerida (Machado, 2017). Ao mesmo tempo, a efetiva decisão sobre a fiscalização das contas está a cargo de órgãos políticos. A parte técnica do processo de apreciação é composta por membros indicados politicamente. Sobre esse aspecto, Canello, Hidalgo e Lima (2015) apontaram alguns caminhos sobre como esses atores se portam e de que forma a atuação de conselheiros nesses órgãos afetam o resultado da auditoria, ou seja, até que ponto essas decisões são politicamente tendenciosas.

Os autores destacam que a tendência dos conselheiros indicados pelo Executivo e Legislativo é aprovar as contas dos prefeitos aliados ao governador, mas que fazer parte de determinado partido também pode ser pertinente. Embora a diferença média entre burocratas e políticos seja modesta, existe uma heterogeneidade substancial por parte da afiliação partidária do prefeito sob escrutínio: conselheiros políticos são substancialmente mais indulgentes para prefeitos pertencentes ao partido que os nomeou do que políticos pertencentes a outras partes.

2.3 *LOBBY*

Nas ações de governo, por meio da administração direta ou indireta, existe a chamada multiplicidade de principais (Dixit, 2002). Por afetarem grande parte da sociedade, muitos serviços caracterizados como bens públicos geram externalidades que despertam o interesse de diversos grupos, preocupados não apenas com o resultado da gestão, mas com os insumos e a forma como são produzidos pelo governo.

Por conseguinte, fornecedores preocupam-se em influenciar os processos de compras públicas, os sindicatos de trabalhadores preocupam-se com as condições de trabalho, e assim por diante. Os próprios membros do Poder Legislativo são interessados, tanto na forma quanto nos resultados de uma política, visto que são fiscalizadores das ações do Poder Executivo. Nesse sentido, há diversos grupos de interesse engajados em uma barganha política multidimensional (Peres, 2007).

Desde o início do século passado, os sistemas políticos vêm sendo construídos com base na atuação dos grupos de interesse, sendo que esses grupos intervêm em todas as áreas decisórias dos governos (Veiga & Ferreira, 2015).

Em face disso, torna-se relevante compreender os conceitos de grupos de interesse e os termos associados, como grupos de pressão e *lobby*. Apesar de o *lobby* ser uma atividade existente no mundo há muitos anos (Santos, 2007; Mancuso, 2011; Figueiredo, 2011; Santos & Cunha, 2015), não há consenso na doutrina sobre sua conceituação.

De forma geral, é comum a utilização dos três termos - grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby* - como sinônimos. Em razão da diversidade e da ambiguidade dos termos, a conceituação e a diferenciação tornam-se problemáticas.

Há trabalhos na literatura (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1992; Pereira, 1999; Uniceub, 2009; Veiga & Ferreira, 2015) que fazem tal distinção e adotam a ideia de que grupos de interesse remetem a grupos de pessoas que compartilham das mesmas ideias e interesses, e buscam objetivos em comum, sem necessariamente utilizarem-se de comportamento tático, estratégico e planejado para influenciar diretamente o Poder Público. Esses grupos ligam pessoas com determinadas filosofias e aspirações, que podem permanecer em um estado de inércia, sem nunca sequer adotar uma postura de pressão política, diferentemente da atuação dos grupos de pressão. Estes, adotam uma postura direta de pressão e influência sobre o Poder Público, especialmente nas esferas do Executivo e Legislativo. Nesse sentido, o *lobby* é considerado um subnível dos grupos de pressão.

Nesta pesquisa, são utilizados os termos grupos de interesse e grupos de pressão como sinônimos, tal como se faz em parte da literatura (Brownie, 1998; Thomas, 2004; Resende, 2017). A definição adotada considera esses grupos como uma associação de indivíduos ou organizações, públicas ou privadas, que buscam influenciar o poder público na defesa de suas preocupações ou interesses compartilhados. Nesse sentido, o *lobby* figura como a atividade de pressão exercida por representantes especializados de tais grupos, de forma ostensiva ou velada,

legítima ou não, a favor ou contra, para influenciar as decisões do poder público, não só do legislativo, em prol de interesses particulares (Figueiredo, 2011).

Apesar de parecer controverso para alguns países, essa atividade é totalmente coerente com o regime democrático. Há muito que a legislação dos EUA, onde o *lobby* é regulamentado, reconhece que a atividade tem um papel fundamental na dinâmica da democracia participativa, representando uma outra vertente do poder representativo da sociedade civil (Veiga & Ferreira, 2015; Andrada, 2017). A regulação do *lobby* é uma tendência mundial e já ocorreu em países como EUA, Inglaterra, México, França e Chile.

O *lobby* inclui a coleta de informações, propostas políticas e estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados; seu último estágio é a pressão (Oliveira, 2005). Ainda assim, muitas vezes é associado exclusivamente a uma visão negativa da atividade, a defesa ilícita de interesses e a práticas ilegais.

Santos e Costa (2012) investigaram a contribuição das iniciativas de regulamentação de *lobby* para combater a corrupção na América Latina e concluíram que apenas regulamentos não resolverão o problema, mas podem contribuir para aumentar a transparência e ajudar no desenvolvimento de uma cultura anticorrupção. Nessa pesquisa, os autores explicam que, por gerações, estudiosos consideraram a América Latina como um caso de corrupção endêmica de todos os tipos, incluindo corrupção política.

Durante tempos autoritários, não havia como medir a percepção de corrupção, pois esta era considerada parte inerente do sistema e seu estudo e divulgação eram frequentemente considerados um ato contra o regime. Com o movimento em direção à democracia, as instituições estatais ficaram expostas à atenção do público, o que revelou a corrupção generalizada dentro dos governos. Nesse período, as pessoas compartilhavam a percepção de que os sistemas democráticos eram mais corruptos que os autoritários. A medida em que a democracia se consolida, há menos corrupção, escândalos, principalmente porque leis anticorrupção estão sendo promulgadas e aplicadas. Como resultado, os cidadãos começam a valorizar a transparência nas atividades de *lobby* (Caldas & Pereira, 2007).

No Brasil, a atividade ainda não é regulamentada. A regulamentação é uma das reivindicações mais comuns quando se fala do tema, pois, presume-se, daria mais transparência ao assunto e permitiria que outros grupos e os cidadãos em geral pudessem vislumbrar caminhos alternativos para que suas reivindicações fossem conhecidas pelos seus representantes.

A primeira iniciativa de regulamentação foi empreendida pelo então senador Marco Maciel, ainda em 1984 (Projeto de Lei n. 25/1984). De lá para cá, diversas foram as proposições legislativas com o mesmo objetivo sem, no entanto, um acordo político. Essa situação demonstra que existe a preocupação latente acerca do assunto e também atesta o quão polêmica é essa decisão.

A controvérsia sobre a regulação do *lobby* não existe apenas nos debates do dia a dia e no âmbito das elites políticas. Ela também é verificada na literatura especializada, na qual não há consenso acerca do efeito positivo da regulamentação.

Santos e Cunha (2015) explicam que, entre os argumentos favoráveis, encontra-se a necessidade de construir uma institucionalidade política que promova mais deliberação, mais transparência e mais *accountability*. Nesse sentido, a regulamentação da atividade é vista como fundamental para a transparência do processo decisório, dos interesses dos grupos privados e dos agentes públicos, o que permitiria maior participação e *accountability*.

Em contrapartida, há argumentos contrários que entendem que a regulamentação cria barreiras à entrada dos menos poderosos e atrapalha as relações entre representantes de interesses e parlamentares, já que as relações políticas precisam de algum grau de confidencialidade e discricionariedade para que as negociações sejam viabilizadas. Além disso, a relação custo-benefício da regulação não justifica o esforço por parte do Estado.

Para muitos, o significado de *lobby* encontra-se deturpado e associado a práticas ilegais, como corrupção e tráfico de influência, das quais o conceito não mantém nenhuma relação. Cabe ressaltar que o *lobby* discutido para ser regulamentado está sempre relacionado a uma atividade lícita e decorrente do Estado Democrático de Direito, não se podendo falar em *lobby* bom ou mau. É preciso deixar claro que qualquer desvirtuamento da atividade do *lobby* incidirá nos crimes, dentre outros, de tráfico de influência e de corrupção, já tipificados no ordenamento jurídico pátrio.

Apesar disso, na esfera da Administração Pública, o “*lobby*” mal-intencionado pode acarretar uma série de problemas relevantes. O poder público pode ser levado a conceder privilégios indefensáveis em favor de interesses especiais apoiados por lobbies fortes – mesmo que esses privilégios sejam alcançados pela devida via legal. Assim, pode haver desvio de finalidade, em que o interesse público é ameaçado.

Cada um a seu modo, tanto a mídia, quanto a sociedade civil organizada e órgãos públicos, tais como o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Polícia Federal, as Corregedorias

e os Tribunais de Contas, dentre outros – têm um papel importante para coibir o *lobby* ilícito, garantir a punição dos culpados e assim salvaguardar o interesse público (Beuren & Söthe, 2009).

Meireles (2019), em estudo acerca do alinhamento partidário e demandas por transferências federais no Brasil, aponta que dentro da escolha por repassar recursos a governos alinhados politicamente ou para governos comandados pela oposição, a melhor estratégia para o governo central é premiar aliados com mais recursos. Nesse sentido, existiria um perceptível viés alocativo segundo o alinhamento político-partidário.

Essa lógica não é nova na literatura, segundo o autor. Goldstein e You (2017) apontaram que o desalinhamento partidário entre os níveis municipal e estadual estimula governos municipais americanos a praticarem *lobby* junto ao governo federal, para conseguir repasses. A literatura sobre federalismo fiscal, de forma similar, sugere que o alinhamento partidário entre diferentes níveis de governo pode incentivar governos locais a procurar preferencialmente alguns entes em vez de outros para pedir apoio (Cammisa, 1995). O ponto central do argumento reside na distribuição desigual de preferências e de poder de barganha entre entes federativos situados em diferentes níveis, de acordo com o alinhamento político (Meireles, 2019).

A literatura existente sugere que o alinhamento político dos membros indicados aos Tribunais de Contas é recorrente (Transparência Brasil, 2016; Canello, Hidalgo & Lima, 2015; Weitz-Shapiro, de Moraes & Hinthorn, 2015). Considerando o caráter técnico do trabalho das Cortes e a composição do pleno, é razoável desconfiar da permanência da influência política sobre cada agente indicado, o que, provavelmente, virá a se manifestar por ocasião do parecer sobre contas de aliados ou adversários políticos.

Em estudo recente, Martins, Libonati, Miranda e Freitas (2020) investigaram a influência política no julgamento das contas públicas municipais no estado de Pernambuco, sob a ótica da teoria da escolha pública. Essa teoria supõe que a tomada de decisão política por determinado agente público é motivada pela maximização do seu interesse próprio. A pesquisa se dedicou a analisar se quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas interfere na probabilidade de rejeição das contas pelo TCE e aprovação na câmara municipal.

Os resultados sugerem que, ao passo que se aumenta 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 tendo o TCE/PE recomendado pela rejeição em parecer prévio, o que evidencia o beneficiamento do prefeito prestador de contas.

No contexto interno dos Tribunais de Contas, Weitz-Shapiro, Moraes e Hinthorn (2015), argumentam que a tendência de apontar aliados para ocupar as Cortes ocorreria porque os governantes estariam cientes do potencial dos julgadores em acusá-los de improbidade, o que poderia comprometer suas chances de reeleição. Segundo as autoras, com a vitaliciedade do cargo no tribunal, os conselheiros tenderiam a permanentemente proteger os aliados e perseguir os adversários políticos.

Consideradas as suas limitações, os achados dessas pesquisas e a condição de composição dos Tribunais de Contas sugerem a existência de 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.

Sob o aspecto conceitual de *lobby*, como sendo a influência de grupos de interesse ou de grupos de pressão em decisões do poder público, a influência político-partidária, nesta pesquisa, é entendida como sinônimo de *lobby*, dado o efeito potencial que essa influência pode causar nas decisões do Tribunal de Contas.

2.4 ESTUDOS RELACIONADOS E HIPÓTESES DE PESQUISA

As variáveis que explicam a decisão pela aprovação ou rejeição de contas de governo têm sido objeto de estudo para alguns pesquisadores. Pereira (2010) investigou as variáveis que influenciam nas decisões pela rejeição das contas dos gestores públicos das prefeituras do estado da Bahia pelo Tribunal de Contas dos Municípios. Arantes (2017), na mesma linha, investigou as prestações de contas dos governos municipais de Minas Gerais pelo Tribunal de Contas do Estado.

A pesquisa no estado da Bahia apontou que contribuem para aumentar a probabilidade de rejeição de contas pelo TCM/BA as variáveis “ano eleitoral”, “mudança de gestor” e “resultado orçamentário”. Não foram incluídas variáveis de influência política na análise. Já a pesquisa no estado de Minas Gerais procurou conhecer e analisar os municípios que tiveram suas contas rejeitadas, por meio de entrevistas aos chefes do executivo. Os pesquisadores

constatarem que os gestores desses municípios praticaram atos de gestão em desconformidade constitucional. Questionados sobre os motivos que levaram à rejeição, os prefeitos atribuíram à falta de pessoal qualificado e capacitado na equipe. Nenhum aspecto político-partidário foi levantado.

Mais próximo dessa pesquisa, o estudo de Martins, Libonati, Miranda e Freitas (2020) buscou investigar a influência política no julgamento das contas públicas municipais no estado de Pernambuco. Os autores analisaram se a quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas interfere na probabilidade de rejeição das contas pelo TCE e aprovação na câmara municipal. Os resultados encontrados apontam que o número de vereadores alinhados ao partido do prefeito influencia na aprovação das contas do prefeito julgado, mesmo tendo a Corte de Contas opinado pela rejeição. Esses achados sugerem a existência de influência política no processo de julgamento das contas de governo, o que instiga a exploração do tema sob outros aspectos além do Poder Legislativo – como a interferência política na fiscalização pelos Tribunais de Contas.

Há na literatura autores que adentraram a fase de análise das contas pelo Tribunal de Contas, como é o caso de Almeida-Santos, Bohn, Hongyu e Matias-Pereira (2018). O estudo buscou identificar a probabilidade de sucesso ou fracasso na prestação de contas dos municípios catarinenses e incluiu, entre outros, fatores político-ideológicos na análise. Os autores concluíram que, quando existe aliança partidária do prefeito com o executivo estadual, a probabilidade de sucesso na aprovação das contas é aumentada.

Há estudos na literatura que sugerem a recorrência de alinhamento político entre os membros indicados aos Tribunais de contas. Sakai e Paiva, por meio da ONG Transparência Brasil, realizaram levantamento sobre a vida pregressa dos conselheiros que compõem as 34 Cortes de Contas do Brasil. A última atualização do estudo, em 2016, indica que TCs são ocupados majoritariamente por ex-políticos de carreira. Do total, 80% ocuparam, antes de sua nomeação, cargos eletivos ou de destaque na alta administração pública (como dirigente de autarquia ou secretário estadual, por exemplo). O levantamento questiona o atendimento aos critérios de idoneidade moral, reputação ilibada, notórios conhecimentos na área, com informações sobre processos na justiça e formação acadêmica incompatível com a função.

Segundo o levantamento, a forte politização dos Tribunais de Contas é facilitada por dois fatores: pela maneira leniente como a Constituição de 1988 trata as pré-qualificações

desses agentes (arts. 71-75), dentro das exigências formais e critérios de difícil verificação, e pelo franco desrespeito à Constituição acerca dos critérios de preenchimento das vagas. Por ser a indicação política regra na escolha de conselheiros, as votações nas Assembleias, nas Câmaras e no Congresso são “jogos de cartas marcadas – em geral tratados com naturalidade pelos políticos” (Transparência Brasil, 2016).

Weitz-Shapiro, Moraes e Hinthorn (2015) desenvolveram algumas hipóteses para verificar a probabilidade de os conselheiros nomeados aos Tribunais de Contas do Brasil serem independentes da influência do Poder Executivo. As autoras afirmam que, a despeito das regras que distribuem o poder de indicação, as preferências do executivo vão prevalecer na seleção dos conselheiros. Além disso, quanto maior a coalizão governamental na Assembleia Legislativa, maior a chance de o Executivo influenciar na escolha dos candidatos à vaga de conselheiro e maior a probabilidade da indicação ter interesses políticos, o que pode criar espaço a uma maior pressão política sobre os conselheiros.

A influência política nos Tribunais de Contas também foi estudada por Canello, Hidalgo e Lima (2015). Os autores utilizaram os dados levantados pela ONG Transparência Brasil em 2014 acerca do perfil dos conselheiros dos Tribunais de Contas do Brasil e analisaram como os procedimentos de seleção (a natureza da indicação) afetam a propensão dos conselheiros a punir os governantes. Foi apurado que indicados políticos são menos propensos a punir os chefes de governo do que auditores de carreira. Mesmo assim, os auditores de carreira podem apresentar algum viés em relação ao grupo político que os nomeou. Os resultados indicam que a decisão dos Tribunais de Contas é influenciada pela identidade partidária entre o fiscalizador e o julgado.

Nesse sentido, a presente pesquisa também se propõe a verificar a influência da origem do Relator nas decisões sobre os processos, de tal forma a buscar evidências que confirmem que a componente política na indicação do Relator afeta a decisão pela aprovação ou rejeição das contas. A diferença está na forma de atribuição dos partidos políticos: os autores utilizaram por base o partido do governador que nomeou o conselheiro, sem considerar a vida política pregressa do indicado na análise, como esta pesquisa se propõe a fazer.

De forma complementar, o estudo de Melo, Pereira e Figueiredo (2009) mostra que fatores institucionais mais amplos, particularmente a volatilidade e a concorrência política, afetam o desempenho geral dos Tribunais Estaduais. Os autores encontraram um efeito negativo

da volatilidade e influência positiva (direta e indireta) da alternância de poder em seus níveis de autonomia e padrões de sanção.

Tendo em vista os resultados desses trabalhos, que apontam a existência de influência política no processo de apreciação e julgamento das contas e a forte politização dos TCs, formulam-se as seguintes hipóteses de pesquisa que devem ser testadas empiricamente:

H₁: O alinhamento político-partidário influencia negativamente na recomendação pela rejeição das contas dos gestores públicos municipais apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

H₂: A natureza do cargo do Relator, quando Conselheiro titular indicado politicamente, influencia negativamente a decisão pela rejeição das contas públicas municipais pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa são descritos na próxima seção e, na sequência, são realizados os testes estatísticos com o objetivo de validar as referidas hipóteses.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 DESENHO DA PESQUISA

Metodologicamente, esta pesquisa pode ser classificada como analítica e descritiva e, predominantemente, quantitativa. Os dados são secundários e coletados manualmente por meio do *website* do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina.

A variável dependente é a opinião do relator pela aprovação ou rejeição da prestação de contas; as variáveis independentes de interesse são o alinhamento político e a influência político-partidária na indicação dos membros e o objetivo da pesquisa é analisar a influência do *lobby* na apreciação das contas dos governos municipais pelo Tribunal de Contas no estado de Santa Catarina.

Para identificar o *lobby*, analisa-se o alinhamento político-partidário entre os envolvidos no processo e o fato do auditor ser substituto (técnico) ou titular. Para testar o comportamento da variável sobre os pareceres emitidos, optou-se pela abordagem estatística da regressão logística com dados agrupados em painel, com uma variável binária dependente – recomendação pela aprovação ou pela rejeição - e duas variáveis independentes de interesse – alinhamento político e influência político-partidária, além de variáveis de controle.

3.2 UNIVERSO ANALISADO E COLETA DE DADOS

O universo analisado são as prestações de contas dos gestores públicos dos 100 municípios mais populosos do estado de Santa Catarina, nos anos de 2012 a 2018, o que resulta em 699 observações. O período escolhido justifica-se por incluir pelo menos duas trocas de gestão, o que pode ser relevante para os resultados da pesquisa.

Os municípios do estado de Santa Catarina foram selecionados de forma intencional. Tendo em vista que o objetivo do trabalho é analisar a influência do *lobby* político na apreciação das contas de governos municipais, diante da inviabilidade de análise de todos os municípios do país, em decorrência do tempo e dos recursos disponíveis, a escolha das contas dos municípios pertencentes ao estado de Santa Catarina se deu pela regionalização do Programa de Pós Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina.

Além disso, a população contemplada nos 100 maiores municípios do estado representa 83,21% da população total de Santa Catarina (IBGE, 2018), o que confere representatividade à amostra.

Outro fator determinante foi a disponibilidade dos dados no *website* do TCE/SC, bem como a disposição do próprio órgão em fornecer dados adicionais que se fizerem necessários à consecução da pesquisa.

Após determinar os municípios que fazem parte da análise, inicia-se a coleta dos dados necessários ao trabalho. São consultados os Processos de Prestação de Contas Anuais dos prefeitos municipais, disponíveis no *website* do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e os partidos políticos dos envolvidos no processo.

Dentro de cada processo de Prestação de Contas, são analisados especificamente os seguintes documentos: Relatório de Instrução Plenária, Parecer da Procuradoria do Ministério Público de Contas, Relatório e Proposta de Parecer Prévio do Relator e Parecer Prévio deliberado pelo Pleno do TCE/SC.

Os partidos políticos dos prefeitos cuja apreciação das contas é analisada estão disponíveis no *website* do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina – TRE/SC. Além disso, os nomes dos conselheiros do TCE/SC também foram consultados no TRE/SC a fim de identificar a existência de filiação político-partidária na época em que foram nomeados para o cargo de Conselheiro do TCE/SC.

3.3 VARIÁVEIS E MODELOS EMPÍRICOS

A análise dos dados é feita por meio da regressão logística em dados em painel. A variável dependente corresponde à decisão do Relator perante as contas analisadas.

Quadro 4 - Variáveis da análise multivariada da decisão

Variável Dependente		
Variável	Descrição	Operacionalização
Voto do Relator sobre as contas (VRELATOR)	Proposta de voto do Relator para emissão de parecer prévio pelo Pleno.	Variável <i>dummy</i> com duas categorias: proposta de voto pela rejeição (1), proposta de voto pela aprovação (0).

Variáveis Independentes		
Variável	Descrição	Operacionalização
Alinhamento político (APOL)	Alinhamento político (convergência dos partidos) entre o prefeito julgado e o Relator das contas.	Variável <i>dummy</i> com duas categorias: existência de alinhamento (1), não existência de alinhamento (0).
Influência Político-Partidária (INFPP)	Influência político-partidária na natureza do cargo ocupado pelo Relator das contas.	Variável <i>dummy</i> com duas categorias: Relator é conselheiro, indicado politicamente (1), Relator é auditor substituto, técnico (0)
Voto do Ministério Público de Contas (VMPC)	Manifestação do MPC sobre as contas apreciadas.	Variável <i>dummy</i> com duas categorias: recomendação pela rejeição (1), recomendação pela aprovação (0).
Voto Divergente (VDIVERG)	Proferimento de voto divergente ao voto do Relator inicialmente sorteado.	Variável <i>dummy</i> com duas categorias: ocorrência de proferimento de voto divergente (1), não ocorrência de proferimento de voto divergente (0).
Conformidade do Balanço Anual Consolidado (CONFORM)	Demonstração adequada da posição financeira, orçamentária e patrimonial do exercício em análise.	Variável <i>dummy</i> com duas categorias: não demonstra adequadamente (1), demonstra adequadamente ou possui inconsistências insignificantes (0).
Resultado Financeiro/Orçamentário (RESULTFO)	Informa a ocorrência de déficit no resultado financeiro ou orçamentário do exercício.	Variável <i>dummy</i> com duas categorias: pelo menos um dos resultados é deficitário (1), ambos os resultados são superavitários (0).
Cumprimento de Limites (LIMITES)	Indica o cumprimento dos limites constitucionais e legais da educação, fundeb, saúde e gastos com pessoal.	Variável <i>dummy</i> com duas categorias: pelo menos um dos limites foi descumprido (1), todos os limites foram cumpridos (0).
Lei da Transparência (TRANSP)	Observância da Lei Complementar n. 131/2009 e do Decreto Federal n. 7.185/2010.	Variável <i>dummy</i> com duas categorias: cumprimento (1), descumprimento (0).
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Análise do cumprimento do art. 42 da Lei Complementar n° 101/2000.	Variável <i>dummy</i> com duas categorias: cumprimento (1), descumprimento (0).
Produto Interno Bruto (PIB)	PIB do município	PIB per capita
Ano eleitoral (AELE)	Período anual em que houve eleições municipais.	Variável <i>dummy</i> com duas categorias: ano de eleições municipais (1), ano sem eleições municipais (0).
População (POP)	Número de habitantes do município.	Ln(número de habitantes)

Fonte: Elaboração própria.

Para capturar o efeito do *lobby* na análise das prestações de contas, foram utilizadas duas variáveis qualitativas, alinhamento político (APOL) e influência político-partidária (INPP). A primeira representa o alinhamento político entre o prefeito cujas contas foram analisadas e o apreciador no TCE/SC. Para operacionalizar tal variável, foram criadas *dummies* com duas categorias: existência ou não de alinhamento político.

Nesse sentido, o *lobby* político na apreciação pelo TCE/SC é identificado por meio de análise do alinhamento político entre os relatores dos processos e os prefeitos municipais, comparando seus partidos políticos. Já a segunda variável, INFPP, tem relação com a natureza do cargo do relator. Foram criadas *dummies* com duas categorias: existência ou não de influência política na investidura ao cargo. Por esse aspecto, o *lobby* político na apreciação pelo TCE/SC é identificado quando o Relator das contas é um conselheiro que tem a investidura ao cargo por indicação política.

Para a determinação de partidos políticos aos relatores (que podem ser Conselheiros ou Auditores Substitutos de Conselheiro), é considerada a origem política de cada um. Para os Conselheiros que exerciam cargo político na época em que foram indicados à vaga no Tribunal, lhes é atribuído o partido político ao qual pertenciam no momento da indicação. Aos que não ocupavam cargo político, atribui-se o partido político do governador que os nomeou. No caso dos Auditores Substitutos de Conselheiro, por estes terem ingressado na carreira por meio de concurso público, portanto livres de indicação política, não lhes é atribuído partido político algum.

Os partidos políticos dos governadores e prefeitos, bem como a vida política pregressa dos conselheiros, são identificados nos sites institucionais do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina e do Tribunal de Contas do Estado.

De forma complementar, tem-se as variáveis de controle, que podem afetar a opinião da Corte de Contas, como ano eleitoral, resultado financeiro e orçamentário, lei de responsabilidade fiscal, população, PIB, entre outras. Algumas dessas variáveis de controle, como ano eleitoral e resultado orçamentário, já foram utilizadas em estudos similares (Pereira, 2010, Arantes 2017). Além dessas, as principais ocorrências presentes nos pareceres que opinam pela rejeição das contas serão consideradas para efeito de análise.

A partir disto, desenvolveu-se o seguinte modelo da pesquisa (equação 1), em que foram utilizados dados em painel por meio da regressão logística:

$$P(VRELATOR_{it}, 1) = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 APOL_{it} + \beta_2 INFPP_{it} + \sum \text{Controles}_{it} + \varepsilon_{it})}}$$

Equação (1)

A variável dependente VRELATOR refere-se à proposta de voto do Relator sobre as contas, que pode ser pela aprovação ou rejeição. APOL refere-se ao alinhamento político, INFPP à influência político-partidária, VMPC ao voto do Ministério Público de Contas, VDIGERG ao voto divergente, CONFORM à conformidade das demonstrações contábeis, RESULTFO aos resultados financeiro e orçamentário, LIMITES aos limites constitucionais e legais (saúde, ensino, Fundeb e despesas de pessoal do município e seus poderes), TRANSP à Lei da Transparência, LRF à Lei de Responsabilidade Fiscal, PIB ao produto interno bruto por habitante, AELE ao ano eleitoral e POP à população em Ln do número de habitantes.

Quanto ao estilo de painel utilizado para encaixe dos dados, este pode ser considerado curto e desbalanceado. Por ser um painel desbalanceado, a opção foi para dados agrupados (*Pools*) tendo em vista que não serão necessariamente os mesmos indivíduos ao longo do tempo. Optou-se, também, pelo modelo *Logit* em detrimento do modelo *Probit*, dado que a variável dependente é dicotômica pura, ou seja, ela só pode assumir duas posições auto excludentes.

3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Como limitações da pesquisa, destaca-se o critério de seleção da amostra, que foi não probabilístico e englobou os processos da prestação de contas dos 100 maiores municípios do estado de Santa Catarina, e não da totalidade de municípios. Outra limitação existente diz respeito aos partidos políticos atribuídos aos prefeitos – foi tomado por base o partido político a que cada prefeito era filiado no momento das eleições, sem considerar possíveis trocas de partido ao longo do mandato. Acerca das variáveis, não foram controladas outras que também são passíveis de ensejar a rejeição de contas, como atraso na remessa, irregularidades na abertura de créditos adicionais e ausência de pareceres dos conselhos.

Apesar do fato de a presente pesquisa não poder ser extrapolada para além do TCE/SC, considerando o mesmo formato de composição dos tribunais de contas e os indícios de forte politização evidenciados nas pesquisas empíricas abordadas no capítulo 2, é possível que as conclusões aqui apresentadas possam servir de referencial para pesquisas similares.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Situado no município de Florianópolis, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) é um órgão técnico, especializado e independente, com autonomia funcional, administrativa e financeira. Tem por função auxiliar a Assembleia Legislativa do Estado e as Câmaras de Vereadores no controle das contas públicas. Não é subordinado ao Poder Legislativo, tampouco faz parte do Poder Judiciário. Suas decisões são de natureza administrativa e suas competências são asseguradas não só na Constituição do Estado de Santa Catarina (Constituição do Estado de Santa Catarina, 1989), mas em sua Lei Orgânica (Lei Complementar 202/2000) e em seu Regimento Interno (Resolução N. TC-06/2001).

Entre outras atribuições, o TCE/SC encarrega-se de apreciar e emitir parecer prévio a respeito das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos 295 prefeitos catarinenses. Julga, no âmbito do Estado e dos Municípios, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública direta e indireta, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário. Fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município a pessoas jurídicas. Fiscaliza e controla a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos.

São sete os Conselheiros que integram o Tribunal de Contas do Estado. Por ordem constitucional imediatamente anterior à vigente, o Governador do Estado indicava todos os 7 Conselheiros, cabendo à Assembleia Legislativa a aprovação dos nomes indicados. No momento atual, pela Constituição de 1988 e entendimento do STF, já sumulado (Súmula STF n. 653), dos sete Conselheiros, três são indicados pelo governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa, sendo dois, alternadamente, dentre auditores de carreira e membros do Ministério Público junto ao TCE/SC e um terceiro à sua livre escolha. A indicação dos outros quatro Conselheiros cabe à Assembleia Legislativa.

Somente poderão ser indicados à vaga de conselheiro brasileiros com mais de 35 anos e menos de 65 anos de idade, com idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e

que tenham exercido, por mais de dez anos, função pública ou atividade profissional que exija tais conhecimentos (Cesc, 1989).

Os conselheiros são agentes políticos, têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, mandato vitalício e não podem dedicar-se à atividade político-partidária.

Além dos conselheiros, existe a figura do Auditor Substituto de Conselheiro. Mediante convocação do Presidente do Tribunal, os auditores substituem os conselheiros nos seus afastamentos por motivo de férias, licenças, faltas, ausências ou impedimentos. Podem ainda ser convocados para substituir conselheiros nos casos de falta eventual e na impossibilidade de permanência na sessão, para compor o quórum e/ou relatar processos do conselheiro substituído.

Atualmente, três auditores atuam no TCE/SC, nomeados pelo governador do Estado, após aprovação em concurso público. Quando não estiverem substituindo conselheiros, têm as mesmas garantias e impedimentos que os juízes de Direito da última entrância.

A estrutura organizacional da Corte de Contas é composta por órgãos deliberativos, órgãos de administração superior, órgão especial e órgãos auxiliares. São órgãos deliberativos o Plenário e as Câmaras.

Segundo o Regimento Interno do TCE/SC, por maioria de seus membros, o Tribunal Pleno poderá autorizar a instalação de Câmaras, estabelecendo o seu funcionamento e a sua composição. Cada Câmara compõe-se de três Conselheiros que a integram pelo prazo de dois anos. Entre outras competências, as Câmaras são responsáveis por emitir parecer prévio sobre as contas municipais.

A deliberação sobre o parecer prévio relativo às contas que o Governador do Estado prestará anualmente à Assembleia Legislativa e que o Prefeito Municipal prestará à Câmara Municipal, bem como sobre a reapreciação das contas municipais e o julgamento das contas dos gestores de recursos públicos competem privativamente ao Plenário.

4.2 ANÁLISE DESCRITIVA

“Principais órgãos auxiliares do Poder Legislativo na fiscalização dos recursos públicos, os Tribunais de Contas brasileiros são ocupados majoritariamente por ex-políticos de

carreira. Muitos fazem parte de clãs políticos locais e vários são homens públicos de reputação nada ilibada” (Transparência Brasil, 2016).

Essas são as conclusões do levantamento realizado pela ONG Transparência Brasil sobre a vida pregressa de todos os 233 conselheiros em exercício nas 34 cortes do país. Sob esse aspecto, o Tribunal de Contas de Santa Catarina não foge à regra.

No período analisado, de 2012 a 2018, oito conselheiros e três auditores substitutos de conselheiros ficaram responsáveis por relatar os processos de análise de prestações de contas - PCs dos prefeitos. Entre os conselheiros, apenas um de origem do corpo técnico da Corte não tem vida política pregressa. Entre os demais, todos os indicados pela Assembleia Legislativa de SC eram deputados no momento da indicação e tiveram que renunciar ao cargo para assumirem como conselheiros. A vaga de livre nomeação pelo Governador também foi ocupada por dois ex-deputados estaduais – houve troca em 2017 - que interromperam a legislatura em decorrência da nomeação.

A investigação que analisou a composição de todos os TCs do Brasil levantou um déficit de 14 conselheiros promotores ou auditores (Transparência Brasil, 2016) nas vagas destinadas constitucionalmente ao corpo técnico dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas. Nesse aspecto, o TCE/SC, no período analisado, respeitou a regra de preenchimento das vagas reservadas aos membros de origem do quadro técnico do TCE/SC e do Ministério Público de Contas - MPC e conta com dois conselheiros nessas condições.

Contudo, nem mesmo a vaga técnica está isenta da influência política: no caso catarinense, o conselheiro de origem do Ministério Público de Contas foi vereador da capital por quatro legislaturas consecutivas, exerceu cargos políticos no executivo estadual e a família tem de mais de meio século de atuação na política do estado.

Para a realização desta pesquisa, os partidos políticos atribuídos aos conselheiros do TCE/SC seguiram a origem de cada um. Aos que ocupavam cargo eletivo no momento da indicação, considerou-se o partido político a que eram filiados à época. Aos demais, foi atribuído o partido político do Governador que assinou o ato da nomeação. Dessa forma, a composição política do TCE/SC é apresentada na tabela 1:

Tabela 1 - Número de Conselheiros Por Partido

Partido	Frequência	Porcentagem
PMDB/MDB	3	37,50%
PFL/DEM*	2	25,00%
PSDB	2	25,00%
PSD	1	12,50%
Total	8	100,00%

* PFL se tornou DEM em 2007.

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Ao todo, quatro partidos políticos estão representados e foram comparados aos partidos políticos dos prefeitos sob escrutínio, com predominância do MDB. Apesar de serem sete as vagas para Conselheiros, a tabela apresenta oito no total porque um dos representantes do DEM foi substituído, em 2017, pelo representante do PSD.

Em relação aos partidos políticos dos governadores que nomearam os conselheiros em exercício de 2012 a 2018, apenas um não aparece na lista dos conselheiros, conforme tabela 2:

Tabela 2 - Número de Governadores por Partido

Partido	Frequência	Porcentagem
MDB	3	37,50%
PPB	2	25,00%
PSD	2	25,00%
PSDB	1	12,50%
Total	8	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

O partido político dos governadores, segundo o critério estabelecido para atribuição de partidos aos conselheiros, influenciou em apenas dois membros: justamente os ocupantes das vagas técnicas. Os demais trouxeram consigo os partidos a que eram filiados no momento da indicação. Nesse aspecto, apesar da predominância do MDB entre os governadores, esse fator influenciou na atribuição de partido de apenas um dos conselheiros, já que os outros dois eram políticos filiados à época.

A tabela 3 apresenta os partidos políticos dos prefeitos cujas prestações de contas foram analisadas:

Tabela 3 - Partidos Políticos dos Prefeitos

Partido	Prefeitos		Prestações de Contas	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
MDB	77	30,90%	217	31,00%
PP	45	18,10%	125	17,90%
PSD	36	14,50%	110	15,70%
PSDB	35	14,10%	103	14,70%
PT	21	8,40%	69	9,90%
PDT	6	2,40%	24	3,40%
PSB	8	3,20%	19	2,70%
DEM	13	5,20%	18	2,60%
PR	3	1,20%	6	0,90%
PSC	2	0,80%	4	0,60%
PPS	2	0,80%	3	0,40%
PTB	1	0,40%	1	0,10%
Total	249	100%	699	100%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Os partidos estão dispostos na tabela em ordem decrescente de frequência. Dos doze partidos, quase 90% das prestações de contas estão concentradas nos cinco primeiros – MDB, PP, PSD, PSDB e PT. Observa-se que, entre esses, MDB, PSD e PSDB também são agremiações políticas com representantes no Pleno do TCE/SC.

O alinhamento político entre Relator e prefeito foi verificado em 86 observações, que representam 12,3% da amostra. Como os processos são distribuídos aos relatores por meio de sorteio, esse alinhamento, a princípio, não é intencional.

A apreciação das 699 prestações de contas se deu por relatores titulares Conselheiros e por relatores Auditores Substitutos de Conselheiro – cargo técnico, do corpo de auditores do TCE, na seguinte proporção apresentada na Tabela 4:

Tabela 4 - Relatoria dos Processos de Prestação de Contas

Relator	Frequência	Porcentagem
Conselheiro	426	61%
Auditor Substituto	273	39%
Total	699	100%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Observa-se que 39% das prestações de contas foram relatadas por auditores técnicos da Corte, servidores que prestaram concurso público para desempenharem tal função e, portanto, não possuem vínculo político na investidura ao cargo. Por outro lado, a maior parte dos processos é relatada por Conselheiros indicados politicamente.

Entre os municípios analisados, percebe-se que não há diferença nessa proporção entre conselheiros e auditores no que diz respeito a tamanho da população. Ou seja, conselheiros não são substituídos em maior ou menor frequência a depender do tamanho do município cujas contas estão sendo apreciadas. No período analisado, inclusive, 57% das contas da capital do estado foram relatadas por auditores técnicos.

Todavia, isso não representa uma apreciação puramente técnica: o tamanho do município está relacionado ao esforço dos membros do Pleno em modificar a opinião do Relator, ou seja, em apresentar o chamado Voto Divergente - VD. Nas 699 PCs analisadas, foram identificados 35 votos divergentes. Destes, 17 estão concentrados nos 10 maiores municípios do estado. Isso significa dizer que aproximadamente metade das tentativas de modificar a decisão proferida pelo Relator ocorrem nas apreciações dos grandes municípios.

Dos relatores contrariados, 19 são conselheiros e 16 auditores substitutos. Resguardadas as devidas proporções em relação ao volume de processos relatados, pode-se afirmar que as opiniões emitidas pelos relatores técnicos são 31,4% mais contrariadas do que as decisões proferidas pelos conselheiros políticos, conforme apresentado na Tabela 5:

Tabela 5 - Proporção de Votos Divergentes

Relator	Prestações de Contas	Ocorrência de VD	Porcentagem
Conselheiro	426	19	4,50%
Auditor Substituto	273	16	5,90%
Total	699	35	5,00%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Por outro lado, os conselheiros são os que mais contrariam: 27 dos 35 votos divergentes foram proferidos por conselheiros, em sua maioria (22 votos) para aprovar contas em que a opinião foi pela rejeição. Destes, 15 projetos de pareceres prévios emitidos por relatores auditores foram contrariados.

Todos os votos divergentes na intenção de reverter uma opinião pela rejeição foram proferidos por conselheiros políticos. Nenhum dos auditores substitutos se manifestou para aprovar contas previamente recomendadas pela rejeição.

Esse pode ser um indicativo de que, mesmo tendo espaço para se manifestarem, de forma geral os projetos de pareceres prévios elaborados por relatores técnicos opinando pela rejeição das contas dos prefeitos chegam ao pleno acompanhados da manifestação contrária dos auditores políticos em maior proporção do que a situação contrária.

Já as manifestações para reverter uma opinião pela aprovação são proferidas em sua maioria por auditores técnicos: 100% dos votos dos auditores são para rejeitar contas em que a opinião foi pela aprovação, o que representa 61,5% dos votos nesse sentido.

Outro ponto que chama atenção nessa seara é o alinhamento político: relatores alinhados politicamente aos prefeitos julgados foram contrariados apenas quando sugeriram aprovação das contas. Todos os votos divergentes, pela rejeição, foram proferidos ou acompanhados por auditores técnicos, sem sucesso na decisão final. Dessa forma, todos os relatores convergentes politicamente que tiveram suas opiniões colocadas em votação em decorrência de voto divergente, conseguiram manter seus pareceres e aprovar as contas do prefeito alinhado.

Das 35 prestações de contas que envolveram divergência de opinião, cinco tiveram a manifestação de membros alinhados politicamente aos prefeitos e apenas uma delas não foi acatada.

De forma geral, por meio dos votos divergentes, os conselheiros políticos trabalham mais pela aprovação das contas e os conselheiros técnicos mais pela rejeição. Cabe ressaltar ainda que nenhum parecer emitido por Relator técnico foi contrariado por outro auditor substituto de conselheiro. Isso pressupõe consistência entre as análises técnicas, o que reforça a possibilidade de existência de interferência política nas análises realizadas pelos conselheiros.

Percebe-se também que os votos divergentes dos conselheiros políticos são mais eficazes. Nenhum dos votos divergentes proferidos por auditores técnicos foi acatado pelo

pleno; ou melhor, todas as tentativas no sentido de rejeitar contas previamente opinadas pela aprovação foram infelizes na decisão final proferida pelo Pleno.

Em contrapartida, 91% das manifestações a fim de reverter um parecer opinando pela rejeição foram acatadas (todas elas apresentadas por conselheiros políticos). Nos únicos dois casos em que a decisão inicial prevaleceu, o relatório foi emitido por Relator técnico.

Nesse contexto, os resultados sugerem que se alguém se manifestar pela aprovação das contas, seja o Relator sorteado ou outro membro por meio do voto divergente, o pleno do TCE/SC acata a opinião pela aprovação.

Outro voto que também faz parte do processo de análise das prestações de contas dos prefeitos é o proferido pelos Procuradores do Ministério Público de Contas de Santa Catarina. Presente em todos os processos que tramitam no TCE/SC, o MPC é responsável por defender os interesses da sociedade e fiscalizar o uso do dinheiro público nos municípios catarinenses e no Estado.

Entre os processos analisados, a distribuição da opinião do MPC entre aprovação e rejeição é apresentada na Tabela 6:

Tabela 6 - Voto do MPC e concordância entre Auditores e Conselheiros

	Voto MPC		Voto Conselheiro		Voto Auditor		Total	
	Frequência	%	Concorda	%	Concorda	%	Concorda	%
Aprovação	496	71,00%	301	60,70%	191	38,50%	492	99,20%
Rejeição	203	29,00%	41	20,20%	54	26,60%	95	46,80%
Total	699	100,00%	342	48,90%	245	35,10%	587	84,00%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

De forma geral, os relatores sorteados, tanto conselheiros quanto auditores, acompanham com mais frequência a opinião do MPC quando esta é proferida pela aprovação das contas – 99% das recomendações nesse sentido foram acatadas, ao passo que menos da metade das opiniões pela rejeição foram seguidas.

Das recomendações pela aprovação, apenas quatro foram contrariadas por relatores técnicos recomendando rejeição, mas todas foram vencidas pelos votos divergentes dos conselheiros.

Proporcionalmente, considerando o volume de processos analisados por cada relator, os auditores concordam mais com o MPC do que os conselheiros, conforme tabela 7:

Tabela 7 - Opinião do MPC em relação ao total de PCs

Relator	Prestações de Contas	Concordam com MPC	Porcentagem
Conselheiro	426	342	80%
Auditor	273	245	90%
Total	699	587	84%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Das apreciações realizadas por auditores, 90% seguem a opinião do MPC, o que representa 12,5% a mais do que o comportamento dos conselheiros. Um quinto das apreciações realizadas por conselheiros chegam a conclusões opostas às análises do Ministério Público de Contas. Isso é refletido também na opinião final do TCE/SC, encaminhada à Câmara de Vereadores, demonstrada na Tabela 8:

Tabela 8 - Opinião do MPC e Decisão Final

	Voto MPC		Decisão Final TCE	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Aprovação	496	71,00%	634	90,70%
Rejeição	203	29,00%	65	9,30%
Total	699	100,00%	699	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Observa-se que, enquanto o MPC opinou pela aprovação em 71% das análises das contas, o TCE/SC emitiu parecer prévio para aprovação de mais de 90%. Conseqüentemente, os pareceres prévios pela rejeição das contas foram em número menor do que o recomendado pelo MPC. Menos de um terço dos pareceres rejeitados pelo MPC foram rejeitados pelo pleno do TCE em decisão final.

Essa dissonância de opiniões pode ser explicada pelo grau de tolerância de cada apreciador frente às restrições apresentadas. É visível, na amostra analisada, que o MPC é mais

sensível às irregularidades que os auditores. Estes, por sua vez, são mais rigorosos que os conselheiros em suas análises, especialmente quando a opinião é pela rejeição.

Em relação às irregularidades que podem ensejar a rejeição de contas, essa pesquisa se concentrou nas principais, apontadas em quadro resumo no Relatório de Instrução elaborado pela área técnica do TCE/SC para subsidiar a apreciação pelo MPC, Relatores e Pleno, conforme demonstradas no Quadro 5:

Quadro 5 - Variáveis controladas nas PCs

Variável	Descrição
Conformidade do Balanço Anual (CONFORM)	Balanço anual representando adequadamente situação orçamentária e financeira do Município em 31 de dezembro do exercício analisado.
Resultado Financeiro e Orçamentário (RESULTFO)	Resultado financeiro e orçamentário deficitário ou superavitário.
Cumprimento dos Limites (LIMITES)	Cumprimento dos limites da saúde, educação e de gastos com pessoal.
Lei da Transparência (TRANSP)	Cumprimento da Lei da Transparência.
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Cumprimento do art. 42 da LRF no último ano de mandato.

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

A conformidade do Balanço Anual diz respeito à apresentação do Balanço que represente adequadamente a situação orçamentária e financeira do Município no exercício findo, de forma que os demonstrativos sejam confiáveis e fidedignos à realidade do município. O atendimento a esse quesito é demonstrado na Tabela 9:

Tabela 9 - Conformidade do Balanço Anual

Balanço Anual	Prestações de Contas	
	Frequência	%
Demonstra adequadamente	630	90,1%
Não demonstra adequadamente	69	9,9%
Total	699	100,0%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

De forma geral, os municípios apresentam Balanços Anuais que demonstram adequadamente a situação financeira e orçamentária, ou que apresentam inconsistências

contábeis que não afetam de forma significativa a posição financeira, orçamentária e patrimonial do exercício em análise.

Entre os 10% das PCs de municípios que apresentam divergências relevantes entre as peças que compõem o Balanço Anual, a relatoria de 60% foi realizada por conselheiros e 40% por relatores auditores substitutos. A tabela 10 demonstra a frequência de opinião pela rejeição por cada relatoria:

Tabela 10 - Rejeição por inadequação do Balanço Anual por Relator

	Balanço Anual inadequado		Opinião pela Rejeição	
	Frequência	%	Frequência	%
Relator Auditor	27	39%	17	63%
Relator Conselheiro	42	61%	13	31%
Total	69	100%	30	43%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Observa-se, que entre os processos que apresentaram Balanço Anual insatisfatório, quando apreciados por relatores auditores, 63% foram recomendados pela rejeição. Isso é mais que o dobro de recomendações da mesma natureza, comparadas a quando relatadas por conselheiros.

Dessa forma, sem deixar de considerar os outros aspectos que fazem parte da análise para fins de emissão de opinião sobre as contas, pode-se inferir que a chance de um município que demonstra de forma inadequada a posição orçamentária, financeira e patrimonial ter suas contas aprovadas é aumentada em 86% quando o Relator é um conselheiro indicado politicamente.

Inclusive, entre as PCs apresentadas com Balanços Anuais inadequados, nove tratam-se de prefeitos alinhados politicamente ao Relator. Dessas, 77% foram recomendadas pela aprovação. Entre as aprovações de prestações de contas na mesma situação, mas que não são prestados por prefeitos alinhados politicamente ao relator, a proporção de aprovação é menor: 63%.

Esse pode ser um indicativo de que prefeitos alinhados politicamente aos conselheiros relatores têm maiores chances de terem suas contas aprovadas, mesmo quando os Balanços não demonstram adequadamente a real posição do município, quando comparados aos prefeitos não alinhados.

As irregularidades mais frequentes são relacionadas ao resultado financeiro e orçamentário. A apuração do resultado orçamentário se dá pelo confronto das receitas realizadas - arrecadadas, e as despesas executadas – empenhadas. A análise do resultado orçamentário realizada pelo corpo técnico do TCE/SC é facilitada pelo uso de quocientes, já que os resultados absolutos apresentados nos balanços são relativizados. A utilização dos quocientes permite a comparação entre exercícios e municípios diferentes. Indicador maior que 1, significa resultado orçamentário superavitário (receitas superiores às despesas).

A análise da execução em confronto com a fixação das despesas configura-se importante para subsidiar a elaboração do parecer prévio, ao permitir a identificação de funções que foram priorizadas ou contingenciadas em relação à autorização legislativa dada inicialmente ao orçamento municipal (MPC, 2018).

Dessa forma, os indicadores de resultado orçamentário permitem a avaliação sobre o cumprimento do orçamento deliberado e aprovado pela Casa Legislativa, no sentido de verificarem e acompanharem se a proposta inicialmente acordada foi seguida pelo executivo municipal.

A tabela 11 demonstra a proporção de prestações de contas deficitárias e o percentual de rejeição, por ano:

Tabela 11 - Déficit Orçamentário ao ano e Recomendações pela Rejeição

Ano	PCs	Déficit Orçamentário		Recomendação MPC		Recomendação Relator		Decisão Final	
		Frequência	%	Rejeição	%	Rejeição	%	Rejeição	%
2012	99	41	41%	31	76%	20	49%	15	37%
2013	100	6	6%	6	100%	2	33%	1	17%
2014	100	18	18%	11	61%	5	28%	2	11%
2015	100	33	33%	13	39%	5	15%	4	12%
2016	100	31	31%	31	100%	25	81%	19	61%
2017	100	16	16%	11	69%	8	50%	3	19%
2018	100	14	14%	9	64%	3	21%	2	14%
Total	699	159	23%	112	70%	68	43%	46	29%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Do total, 23% dos municípios apresentam-se orçamentariamente deficitários. Isso significa que executaram mais despesas do que arrecadaram receitas. Embora o déficit de execução orçamentária revista-se, em tese, de gravidade suficiente a macular a análise de

contas, por vezes esse aspecto é analisado de forma flexível, levando em consideração a conjuntura político-econômica do país no exercício em análise. Foi o que aconteceu na maioria das análises de déficits orçamentários das PCs relativas ao exercício de 2015, em que o próprio MPC traz em seus pareceres a consideração do impacto dessas externalidades:

A escorreita execução da atividade financeira do Estado está adstrita a uma ampla gama de fatores, dentre os quais se destacam justamente a conjuntura política e o momento econômico em que se insere o gestor. Tendo em mente o papel que tais externalidades desempenham, considera-se plenamente plausível, para fins de exame de prestação de contas, inserir na equação as variáveis retro mencionadas, sobretudo considerando o fato de que o federalismo fiscal no Brasil impõe aos municípios graves distorções e ineficiências, em função da clara dependência dos recursos advindos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (MPC, 2016).

Das prestações de contas que apresentam déficit orçamentário, 70% são rejeitadas pelo MPC. No exercício de 2015, em razão da crise econômica, que contribui para a queda na arrecadação da receita e, fatalmente, favorece a situação deficitária, esse percentual baixou para 39%. Nesse exercício, o MPC exara em seus pareceres a decisão por relevar esse tipo de restrição diante do contexto fático:

A queda da receita está diretamente ligada à economia por uma série de fatores – desemprego, inflação, demissões em massa, aumento dos custos de produção, aumento das taxas de juros, inadimplência, dentre outros, diminuindo a circulação de riquezas, inclusive dificultando ou até mesmo impossibilitando o pagamento de tributos, uma das principais fontes de receita do Estado.

Ora, confrontando-se os valores envolvidos na prestação de contas do Município de Araquari, chega-se a uma situação contraditória, na medida em que, em princípio, haveria elementos formais suficientes para rejeição das contas, mas, materialmente, o contexto fático e os valores absolutos apurados demonstram a plausibilidade de se desconsiderá-la.

Este Órgão Ministerial defende, portanto, que, embora não se tenha como simplesmente afastar a presente restrição, sua gravidade merece, excepcionalmente, ser relevada como fundamentação para a rejeição das contas ora analisadas (MPC, 2016).

Os relatores também são sensíveis às externalidades em suas análises, visto que rejeitaram apenas 15% das PCs nessas condições. Nos projetos de pareceres prévios emitidos, concordam com o MPC no sentido de absolver a rejeição por esse motivo:

Novamente me filio ao entendimento exarado no Parecer Ministerial que a queda da receita está diretamente ligada à economia por uma série de fatores e, neste passo, embora a restrição permaneça, sua gravidade, merece ser relevada como fundamentação para a rejeição das contas. O mesmo entendimento é válido para o déficit financeiro constatado, outrossim, entendo que os déficits na execução orçamentária e financeiro existentes devem ser objeto de ressalva nas contas (Processo: @PCP-16/00182426).

Dentre os componentes patrimoniais, é relevante a verificação da evolução do patrimônio financeiro e, sobretudo, a apuração da situação financeira no final do exercício, eis que a existência de passivos financeiros superiores a ativos financeiros revela restrições na capacidade de pagamento do Município frente às suas obrigações financeiras de curto prazo (MPC, 2018). Assim como para a análise do resultado orçamentário, a análise do resultado financeiro também se vale do uso de quocientes, conforme apresentado em relatório do MPC:

O Quociente da Situação Financeira é resultante da relação entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, demonstrando a capacidade de pagamento de curto prazo do Município.

O ideal é que esse quociente apresente valor maior que 1,00, pois assim indicará que as obrigações financeiras de curto prazo podem ser cobertas pelos ativos financeiros do Município (MPC, 2018).

A tabela 12 demonstra a proporção de prestações de contas financeiramente deficitárias e o percentual de rejeição, por ano:

Tabela 12 - Déficit Financeiro ao ano e Recomendações pela Rejeição

	PCs	Déficit Financeiro		Recomendação MPC		Recomendação Relator		Decisão Final	
		Frequência	%	Rejeição	%	Rejeição	%	Rejeição	%
2012	99	42	42%	31	74%	21	50%	15	36%
2013	100	18	18%	8	44%	3	17%	1	6%
2014	100	23	23%	12	52%	6	26%	3	13%
2015	100	32	32%	13	41%	5	16%	4	13%
2016	100	30	30%	30	100%	24	80%	19	63%
2017	100	22	22%	12	55%	7	32%	4	18%
2018	100	21	21%	12	57%	4	19%	3	14%
Total	699	188	27%	118	63%	70	37%	49	26%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

O déficit financeiro é a restrição mais presente nos relatórios de prestações de contas dos prefeitos. Em geral, 26% das contas deficitárias são rejeitadas pelo TCE/SC, apesar de o MPC recomendar a rejeição de mais de 60% destas.

A Lei Complementar no 101/2000 determina, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, que o planejamento na gestão pública deve ser voltado à prevenção de riscos que possam afetar o equilíbrio financeiro:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A ideia central do trecho da Lei é a de ressaltar como princípio da responsabilidade fiscal a existência de planejamento, transparência, definição e cumprimento de limites e metas de receita e despesa, operações de crédito, bem como qualquer fator ou procedimento que possa comprometer o equilíbrio das contas públicas. Nesse contexto, para análise, a Corte de contas leva em consideração as ações realizadas pelos gestores no sentido de primar pelo equilíbrio das contas públicas, não podendo o gestor comprometer recursos públicos além da sua disponibilidade (Processo: @PCP-18/00206418).

Percebe-se que a flexibilidade em anos eleitorais – 2012 e 2016 – é menor. Isso fica mais visível quando analisados juntos os resultados orçamentário e financeiro, conforme apresentado na Tabela 13:

Tabela 13 - Déficit Orçamentário e Financeiro e Ano Eleitoral

Ano	PCs	Déficit Orç. e Fin.		Recomendação MPC		Recomendação Relator		Decisão Final	
		Frequência	%	Rejeição	%	Rejeição	%	Rejeição	%
Ano Não Eleitoral	500	75	15%	47	63%	21	28%	12	16%
Ano Eleitoral	199	63	32%	53	84%	40	63%	30	48%
Total	699	138	47%	100	72%	61	44%	42	30%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Das 138 PCs que apresentaram, simultaneamente, déficit orçamentário e financeiro no exercício, quase metade ocorreram em anos eleitorais. Nesses anos, as PCs enquadradas nessa situação têm três vezes mais chances de serem rejeitadas na decisão final, quando comparadas aos anos não eleitorais.

É certo que a apreciação das PCs envolve análise também de outros critérios, não só dos resultados orçamentário e financeiro. Inclusive em anos eleitorais, especificamente, além dos outros aspectos é verificado o cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigações de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Esta restrição é considerada gravíssima, a ponto de ensejar a rejeição das contas apresentadas (MPTC, 2013), e está expressa no inciso X, da Decisão Normativa n. TC-06/2008:

Art. 9º As restrições que podem ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo Prefeito, dentre outras, compõe o Anexo I, integrante desta Decisão Normativa, em especial as seguintes:

[...]

X – GESTÃO FISCAL (DISPONIBILIDADE DE CAIXA) – Despesas decorrentes de obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade de caixa - Lei Complementar (Federal) n. 101/2000, art. 42 e parágrafo único.

Dessa forma, os gestores que incorrem despesas nos últimos dois quadrimestres de seus mandatos, sem disponibilidade de caixa para cobri-las, estão sujeitos a um tipo de restrição que pode fundamentar a emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas. A esse respeito, o MPC (2013) assinala:

Tendo em vista a sempre relevante busca pela transparência na correta aplicação dos recursos públicos, o descumprimento do aludido art. 42, caput e parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é irregularidade que não

pode passar incólume na análise da prestação de contas de Prefeitos (@PCP-13/00346300).

Destaca-se, ainda, que o Ministério Público de Contas, em sua análise, pode requerer a remessa das informações contidas no processo de contas ao Ministério Público Estadual, para a adoção das providências que entender cabíveis, considerando que a mesma proibição contida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal é caracterizada como crime pelo Código Penal (@PCP-13/00346300):

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Da amostra analisada, 199 relatórios são referentes aos anos eleitorais 2012 e 2016 e levam em consideração o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal acima mencionado, conforme Tabela 14:

Tabela 14 - Cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 42 LRF	Prestações de Contas	
	Frequência	Porcentagem
Cumpriu	90	45%
Descumpriu	109	55%
Total	199	100%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Apesar da gravidade dessa restrição, verifica-se que mais da metade dos municípios catarinenses apresentam a irregularidade. Todas as contas rejeitadas pelo Pleno, em ano eleitoral, tiveram influência do descumprimento desse dispositivo, ou seja, em 100% das contas rejeitadas, os administradores públicos não obedeceram ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O voto dos relatores, em sua maioria, também seguiu essa tendência: apenas dois votos pela rejeição em período eleitoral, emitidos por relatores auditores substitutos de conselheiros, não tiveram relação com o descumprimento do dispositivo. Ainda assim, houve reapreciação das contas e a decisão final foi pela aprovação, conforme apresentado na Tabela 15:

Tabela 15 - Descumprimento do art. 42 e Rejeição

	Recomendação MPC		Recomendação Relator		Decisão Final	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Rejeição	94	86%	58	53%	41	38%
Aprovação	15	14%	51	47%	68	62%
Total	109	100%	109	100%	109	100%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Os votos dos relatores, em sua maioria, foram acompanhados pelo Pleno. Das 58 opiniões pela rejeição, 31 partiram de relatores técnicos enquanto 27 advieram dos conselheiros políticos. Desse total, 12 recomendações tiveram voto divergente proferido, sendo 8 contrários a opinião dos relatores auditores - o que reforça a constatação de que os relatores técnicos têm suas decisões mais contrariadas.

Pela análise dessa restrição, constata-se ainda que os relatores auditores toleram menos o descumprimento do dispositivo da LRF quando comparados aos relatores conselheiros, conforme disposto na Tabela 16:

Tabela 16 - Rejeição por descumprimento do art. 42 por Relator

	Descumprimento do art. 42		Opinião pela Rejeição	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Relator Auditor	41	38%	31	76%
Relator Conselheiro	68	62%	27	40%
Total	109	100%	58	53%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Dos 41 processos analisados por relatores auditores, em que fica constatada a existência de despesas sem correspondente disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestres do final do mandato do gestor, 76% são encaminhados para a rejeição. Em contrapartida, os relatores conselheiros se demonstram mais condescendentes com a restrição: apesar de apontada no Relatório de Instrução da área técnica, apenas 40% desses casos, quando relatados por conselheiros políticos, são recomendados pela rejeição.

Sob o aspecto do alinhamento político, a relação é ainda mais nítida: dos 68 casos de descumprimento do art. 42 relatados por conselheiros, 14 são referentes a prestações de contas de prefeitos cujo partido político é alinhado ao do Relator conselheiro, ou seja, 20% do total. Em todas elas, sem exceção, apesar da irregularidade presente, o Relator conselheiro se manifestou pela aprovação das contas. Na sequência, o Pleno também se manifestou favorável à aprovação.

Isso significa dizer que 100% dos prefeitos que descumpriram o art. 42 – irregularidade gravíssima -, mas que tiveram suas contas relatadas por conselheiros alinhados politicamente, foram aprovados.

No que se refere aos limites, normas constitucionais e legais estabelecem limites mínimos para aplicação de recursos nas áreas da Saúde e da Educação, assim como limites máximos para execução de despesas com pessoal.

A maioria das PCs analisadas cumpriram com todos os limites estabelecidos. A proporção de cumprimento de cada limite é demonstrada na Tabela 17:

Tabela 17 - Cumprimento dos limites constitucionais e legais

Limite	Cumprimento		Descumprimento	
	Frequência	%	Frequência	%
Saúde	697	99,7%	2	0,3%
Ensino	674	96,4%	25	3,6%
Fundeb	665	95,1%	34	4,9%
Pessoal Municipal	671	96,0%	28	4,0%
Pessoal Executivo	591	84,5%	108	15,5%
Pessoal Legislativo	699	100,0%	0	0,0%
Total	547	78%	152	22%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

A última linha da tabela acima faz referência ao cumprimento de todos os limites, de forma simultânea e ao descumprimento de pelo menos um deles. Pode-se observar que apenas o limite máximo da despesa com pessoal do poder legislativo não foi descumprido por nenhum dos municípios. Do total, 22% das prestações de contas apresentaram restrições em relação a algum dos limites analisados. O descumprimento do limite máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo é o mais frequente, presente em 15,5% das observações.

Apesar do descumprimento de algum dos limites, a maioria das PCs analisadas tiveram a opinião emitida pela aprovação, conforme apresentado na Tabela 18:

Tabela 18 - Descumprimento de Limites e Opinião pela Rejeição por Relator

	Descumprimento de Limites		Opinião pela Rejeição	
	Frequência	%	Frequência	%
Relator Auditor	66	43%	35	53%
Relator Conselheiro	86	57%	22	26%
Total	152	100%	57	38%

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Pela tabela acima é possível verificar que os auditores rejeitam as PCs analisadas que apresentam descumprimento de limites em 53% dos casos, índice que representa mais que o dobro das rejeições emitidas pelos relatores conselheiros.

Isso pode ser um indicativo de que relatores técnicos são menos flexíveis que relatores políticos quando da análise do cumprimento dos limites estabelecidos em normas constitucionais e legais. Por esse raciocínio, os relatores conselheiros estariam, então, mais propensos a afastarem o regramento legal de suas análises.

Seguindo a tendência cada vez mais inexorável de produção e divulgação sistemática de informações da administração pública (MPC, 2016), a Lei Complementar n. 131/2009 incrementou a questão da transparência no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução

Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Além de determinar tal redação à Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 131/2009 dispôs sobre o prazo para a administração direta adequar-se a estas novas regras, ao incluir o art. 73-B na Lei Complementar n. 101/2000. Por sua vez, o Decreto n. 7.185/10 regulamentou as mencionadas inovações, estabelecendo um “padrão mínimo de qualidade necessário para assegurar a tão almejada transparência da gestão fiscal” (MPC, 2016).

Nesse contexto, a Decisão Normativa n. TC-0011/2013 acrescentou o inciso XVI ao art. 9º da Decisão Normativa n. TC-06/2008 – o qual elenca as restrições que podem ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas pelo Prefeito, com a seguinte redação:

XVI – TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL – Descumprimento das regras de transparência da gestão pública, em todas as suas condições, formas e prazos previstos nos artigos 48, 48-A e 49 da Lei Complementar (federal) n. 101/2000.

Apesar de constar como restrição, a redação do inciso XVI restringe a recomendação pela rejeição das contas somente àqueles municípios que não cumprirem sequer um dos quatorze aspectos analisados pela área técnica do TCE/SC. Em outras palavras:

No caso de um Município que tão somente disponibilize as informações de todas as unidades municipais ao cidadão, sem qualquer conteúdo, cumprindo, dessa forma, somente o primeiro dos quatorze requisitos analisados pela Diretoria de Controle dos Municípios, ainda assim, de acordo com o referido art. 9º, inciso XVI, da Decisão Normativa n. TC-06/2008, suas contas não seriam passíveis de rejeição por este motivo (MPC, 2016).

A situação mostra-se ainda mais preocupante quando se observa que, dos 138 municípios analisados pela Escala Brasil Transparente¹, metade não atingiu nota satisfatória (entre 8 e 10) e um terço não chega a atingir nota 6.

Dessa forma, embora a redação do inciso XVI ao art. 9º da Decisão Normativa n. TC-06/2008 praticamente impossibilite a fundamentação da opinião pela rejeição das contas em razão de problemas relacionados à transparência da gestão fiscal, esse aspecto merece atenção por tratar-se de regras estipuladas em legislação em que o cumprimento é desejável.

Conforme apresentado na tabela 19, a análise realizada pelo corpo técnico do TCE/SC aponta que, em média, 70% dos municípios catarinenses descumprem os dispositivos da Lei da Transparência:

Tabela 19 - Cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 131/2009

Lei da Transparência		
	Frequência	Porcentagem
Cumprimento	188	30%
Descumprimento	439	70%
Não se aplica*	72	0%
Total	699	100%

* PCs relativas a 2012 de municípios menores de 50 mil habitantes. Cumprimento passou a ser obrigatório a partir de 2013.

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Em análise anual, percebe-se que, gradativamente, o índice de cumprimento da Lei Complementar vem melhorando ao longo do tempo, conforme Tabela 20:

¹ A Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, desenvolvida para fornecer os subsídios necessários à Controladoria-Geral da União (CGU) para o exercício das competências que lhe atribuem a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Acesso à Informação, assim como os Decretos nº 7.724/2012 e nº 8.910/2016.

Tabela 20 - Evolução da observância à Lei da Transparência

Exercício	Cumprimento		Descumprimento		Total
	Frequência	%	Frequência	%	
2012	12	44%	15	56%	27
2013	1	1%	99	99%	100
2014	2	2%	98	98%	100
2015	9	9%	91	91%	100
2016	45	45%	55	55%	100
2017	50	50%	50	50%	100
2018	66	66%	34	34%	100
Total					627

Fonte: Elaboração própria. Dados da pesquisa (2020).

Em 2013, apenas um dos municípios analisados conseguiu comprovar atendimento à Lei. Já em 2018, 66 municípios cumpriram os dispositivos, o que sugere melhora progressiva acerca dos esforços dos gestores em produzir e dar publicidade aos atos e informações da administração pública.

Essa restrição é, de todas as análises, a que menos interfere na opinião dos relatores. O fato de descumprir a Transparência não significa muito quando se fala em rejeição das contas: das 439 PCs que descumpriram o dispositivo, apenas 55 tiveram a recomendação pela rejeição, ou seja, 12,5%. Dada a limitação que o inciso XVI da Decisão Normativa n. TC-06/2008 traz, a verificação do cumprimento ou não é quase que pro forma dentro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

4.3 ANÁLISE DO MODELO ESTATÍSTICO

Para a análise quantitativa dos dados, recorreu-se ao modelo multivariado em painel logit de dados agrupados. Observa-se que o modelo é curto (apresenta maior número de indivíduos do que períodos) e desbalanceado (não são os mesmos indivíduos ao longo do tempo). A tabela 21 apresenta a matriz de correlação para o conjunto de variáveis que compõem a amostra:

Tabela 21 - Matriz de Correlação Spearman com Intervalo de Confiança de 95% (*)

	APOL	INFPP	VRELATOR	VMTC	VDIVERG	CONFORM	RESULTFO
APOL	1.0000						
INFPP	0.2726*	1.0000					
VRELATOR	-0.0786*	-0.1556*	1.0000				
VMTC	-0.0216	-0.0020	0.3011*	1.0000			
VDIVERG	0.0128	-0.0412	0.3206*	0.3011*	1.0000		
CONFORM	0.0060	-0.0031	0.2920*	0.3905*	0.2539	1.0000	
RESULTFO	0.0377	0.0379	0.4606*	0.4771*	0.2799*	0.3391*	1.0000
LIMITES	-0.0202	-0.0571	0.3528*	0.5184*	0.1652*	0.1860*	0.2087*
TRANSP	0.0595	0.0266	0.0609	0.0554	0.0269	-0.0264	0.0275
LRF	0.0171	0.0035	0.4814*	0.5416*	0.2087*	0.2147*	0.3481*
PIB	-0.0063	0.0382	-0.0845*	-0.0242	0.0510	0.1002*	0.0048
AELE	0.0118	0.0356	0.2893*	0.3436*	0.1023*	0.1101*	0.1489*
LPOP	0.0130	0.0602	0.0349	0.1567*	0.2873*	0.3351*	0.1806*

	LIMITES	TRANSP	LRF	PIB	AELE	LPOP
LIMITES	1.0000					
TRANSP	-0.0756*	1.0000				
LRF	0.1940*	0.1914*	1.0000			
PIB	-0.0740	0.1117*	-0.0492	1.0000		
AELE	0.0901*	0.3803*	0.6813*	-0.0372	1.0000	
LPOP	0.0036	-0.0034	0.0609	0.2500*	-0.0129	1.0000

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Por meio da matriz de correlação, é possível verificar o nível de associação entre o conjunto de variáveis da amostra. Quando avaliada a correlação das variáveis pesquisadas, percebe-se que o modelo não apresenta nenhuma correlação muito forte (acima de 0,7), embora AELE e LRF estejam positivamente correlacionadas. Essa correlação é explicada pelo fato de a verificação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal se dar em anos eleitorais. Os dados foram testados considerando e também desconsiderando a variável AELE e os resultados foram consistentes. Assim, a correlação dessas variáveis se mostra a um nível aceitável, de forma que a análise não fica prejudicada.

A Tabela 22 apresenta o painel de dados para investigação da influência política no voto do relator:

Tabela 22 - Painel de dados para investigação da influência política no voto do relator

VRELATOR	Coefficiente	Razão de chance	z	P> z
APOL	-1,125281	0,3245613	-2,14	0,032
INFPP	-1,731844	0,1769578	-4,15	0,000
VMPTC	3,518257	33,72559	6,29	0,000
V DIVERG	1,638101	5,145391	2,26	0,024
CONFORM	0,6930193	1,999744	1,26	0,207
RESULTFO	2,387958	10,89123	6,4	0,000
LIMITES	0,7570726	2,132026	1,97	0,049
TRANSP	0,1703817	1,185757	0,46	0,647
LRF	2,511927	12,32867	2,64	0,008
PIB	-0,0000403	0,9999597	-2,21	0,027
AELE	-1,324914	0,2658259	-1,35	0,178
LPOP	-0,6038022	0,5467289	-2,74	0,006
_cons	2,155755	8,634405	1,01	0,312

Variável dependente: VRELATOR - Voto do Relator pela Rejeição das Contas

Número de observações: 699 Wald $\chi^2 = 190.96$ Prob > $\chi^2 = 0.0000$

Número de grupos: 100 Intervalo de confiança de 95%

Observações por grupo: 7

Nota. O modelo de painel utilizado foi com dados agrupados (*pooled*). Foi feito o controle da heterocedasticidade e da auto-correlação com os *clusters* nos indivíduos. As *dummies* de interesse APOL e INFPP possuem como categoria de referência a ausência do atributo.

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

O poder de classificação do modelo utilizado foi de 92,56%, o que é considerado apropriado. A curva de sensibilidade Lroc foi de 0,9675, ou seja, o modelo acerta em quase todos os achados e a hipótese nula não foi rejeitada para o teste Hosmmer-Lemenshow, indicando que o modelo está adequado.

Para fins de análise, a variável dependente VRELATOR foi considerada sob a perspectiva de rejeição das contas. Dito isso, a variável de interesse APOL, que consiste no alinhamento político entre o Relator e o prefeito julgado, apresenta-se significativa ao nível de significância de 5%, com o valor p de 0,032. O coeficiente de APOL foi negativo, como esperado, ou seja, o alinhamento político-partidário influencia negativamente na recomendação

pela rejeição, com uma razão de chance de 0,32. Em outras palavras, isso significa que estar alinhado politicamente ao prefeito diminui a probabilidade de emissão de parecer pela rejeição – ou aumenta as chances de aprovação em quase 68% (1 - 0,32).

Portanto, as evidências confirmam a hipótese H₁: O alinhamento político-partidário influencia negativamente na recomendação pela rejeição das contas dos gestores públicos municipais apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Esse achado demonstra o peso da influência político-partidária no processo de controle externo das contas públicas exercido pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina. Num caso hipotético, se os processos fossem apreciados ignorando interesses políticos-partidários na análise, o julgamento das contas dos prefeitos municipais seria pautado por critérios técnicos e/ou jurídicos e, conseqüentemente, a convergência entre os partidos políticos dos julgados e julgadores não exerceria qualquer influência nessa decisão. O resultado é coerente com os encontrados por Martins, Libonati e Miranda (2020), que também encontraram influência política no controle externo das contas públicas.

No mesmo sentido, a variável INFPP também se mostrou negativamente significativa, como era esperado, com uma razão de chance de 0,17. Isso quer dizer que relatores auditores substitutos de conselheiros – ou seja, servidores técnicos, rejeitam mais prestações de contas do que relatores conselheiros indicados politicamente. A chance de relatores conselheiros opinarem pela aprovação das contas é 82,3% maior do que os auditores.

Dessa forma, a hipótese H₂ também é confirmada: A natureza do cargo do relator, quando Conselheiro titular indicado politicamente, influencia negativamente a decisão pela rejeição das contas públicas municipais pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Isso pode ser um indício de que relatores conselheiros são mais flexíveis em suas análises quando comparados aos relatores substitutos, já que aprovam mais contas do que a parte técnica do Tribunal. Pode, também, ser um indicativo de influência política nas tomadas de decisões, já que o único aspecto que diferencia um Relator auditor de um Relator conselheiro é a sua origem – política, por indicação ou técnica, por meio de concurso público.

A variável VMPC, que se refere ao voto do Ministério Público de Contas, indica que o fato de o MPC opinar pela rejeição aumenta em 33 vezes a probabilidade de o Relator também rejeitar a prestação de contas. Dado que o MPC é um órgão técnico, que opina acerca das contas

dos prefeitos mediante relatórios emitidos por Procuradores de Contas, é natural esperar que a opinião pela rejeição seja levada em consideração na análise pelo TCE/SC.

A variável VDIVERG, que corresponde ao Voto Divergente, influencia positivamente na opinião pela rejeição das contas. Isso pode ser explicado dado que a maior incidência de votos divergentes ocorre na tentativa de aprovar prestações de contas que estão caminhando para a rejeição.

A variável CONFORM, que está relacionada à conformidade do Balanço Anual apresentado, não exerce influência significativa no voto do Relator da prestação de contas. Balanços Anuais que não representam adequadamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial do município, não interferem nas chances de rejeição das contas do prefeito.

A variável RESULTFO foi considerada sob a perspectiva de déficit financeiro ou orçamentário. Assim, prestações de contas que apresentam déficit na execução orçamentária ou financeira influenciam positivamente para a rejeição das contas pelo Relator do processo. Contas deficitárias têm 10 vezes mais chance de serem rejeitadas. Na mesma linha, como esperado, a variável LIMITES também apresentou significância positiva, ou seja, descumprir algum dos limites constitucionais ou legais estabelecidos mais que dobra a probabilidade de rejeição das contas.

A variável TRANSP não apresentou significância estatística. Isso vai ao encontro do que foi observado na análise descritiva dos dados e confirma que o descumprimento da Lei da Transparência não é levado em consideração na análise das contas pelo Tribunal de Contas. Apesar do forte apelo na Lei de Responsabilidade Fiscal e de estar presente entre os aspectos que podem ensejar a rejeição das contas pelo TCE/SC, os responsáveis pela fiscalização não penalizam gestores que deixam de cumprir as regras de transparência da gestão pública.

A variável LRF, como esperado, apresentou significância positiva. O resultado indica que o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal aumenta a probabilidade de rejeição das contas. Assim, o prefeito que, no último ano de mandato, deixar para a próxima gestão obrigação de despesas sem suficiente disponibilidade de caixa para cobri-las, tem 12 vezes mais chance de ter as contas rejeitadas.

A variável PIB apresentou coeficiente negativo. Significa que quanto maior o PIB per capita do município, menor a probabilidade de rejeição das contas. Nesse sentido, municípios que conseguem gerar valores mais altos de PIB concorrem a uma probabilidade maior de sucesso na aprovação de suas contas. Apesar da influência ser mínima, dada a razão de chance

muito próxima de 1, esse resultado também foi encontrado por Almeida-Santos, Bohn, Hongyu e Matias-Pereira (2018), quando estudaram a probabilidade de sucesso ou fracasso na aprovação das prestações de contas e os fatores que aumentam ou diminuem a esperança estatística.

Da mesma forma que o PIB, a variável POP também apresentou significância negativa diante da variável dependente. Nesse sentido, municípios mais populosos têm maior probabilidade de sucesso na análise de suas prestações de contas pelo TCE/SC. A cada acréscimo de população, é aumentada também a probabilidade de aprovação das contas. Esse achado vai ao encontro da literatura acerca da qualidade da informação no setor público, a qual prevê uma relação positiva entre as variáveis.

Por fim, a variável AELE, que se refere à ocorrência de eleições municipais no ano das contas prestadas, não apresentou significância estatística.

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A responsabilidade de prestar contas é inerente à função administrativa do estado democrático de direito. Dado que todo poder emana do povo e que, na impossibilidade de exercê-lo de forma direta, o exerce por meio de representantes eleitos, nasce a esses representantes o dever de dar transparência e visibilidade às ações governamentais desenvolvidas no uso do poder a eles outorgado.

A prestação de contas sobre a atividade administrativa pressupõe a existência de controle. Para tanto, além dos representantes eleitos para administrarem a coisa pública, são eleitos também agentes públicos responsáveis pela fiscalização desses atos. Nesse sentido, de forma a contribuir com uma base técnica para subsidiar a fiscalização por agentes eleitos, os Tribunais de Contas participam do processo de análise de prestações de contas emitindo parecer prévio.

No âmbito do controle institucional, sobretudo no controle administrativo, os Tribunais de Contas contam com um aparato legal e instrumental que lhes consolida independência e amplas competências na atividade de controle externo. Apesar disso, a composição do órgão colegiado, preponderantemente política, pode comprometer a efetividade e a credibilidade da análise por ele realizada. O fato de o preenchimento das vagas do pleno se dar por indicação política e, geralmente, os conselheiros nomeados terem uma vida política progressa, permite inferir a facilidade de acesso do meio político-partidário no processo de apreciação, o que pode levar a um exame influenciado por circunstâncias de ordem política em detrimento dos aspectos técnicos.

Nesse contexto, considerando a fragilidade do desenho institucional dos Tribunais de Contas e a forma com que o controle externo é exercido no Brasil, o problema estudado foi estruturado a partir da seguinte questão: “existe influência de grupos de interesses políticos (*lobby*) na apreciação das contas de governos municipais no estado de Santa Catarina?”.

Para responder a essa questão, foi necessário construir um arcabouço teórico que permitisse a análise objetiva do papel do Tribunal de Contas de Santa Catarina sob o aspecto de órgão fiscalizador e a vulnerabilidade existente no processo de apreciação das contas em decorrência da origem de seus membros.

A partir desse cenário, estabeleceu-se o modelo de análise, a fim de verificar o reflexo da convergência político-partidária na apreciação das contas dos gestores públicos municipais

pelo TCE/SC e analisar o efeito da natureza do cargo do Relator (titular conselheiro ou substituto auditor) sobre a rejeição ou aprovação das contas públicas municipais. Para tanto, foram examinados os pareceres emitidos pela Corte de Contas, investigada a origem de cada Relator dos processos e traçados os alinhamentos políticos entre os apreciadores e os responsáveis pelas contas julgadas.

O estudo permitiu responder à questão inicial ao apontar existe influência de grupos de interesses políticos (*lobby*) na apreciação das contas de governos municipais no estado de Santa Catarina.

A pesquisa aponta que relatores auditores são mais contrariados que relatores conselheiros e, na maioria das vezes, trata-se de conselheiros tentando reverter uma opinião técnica pela rejeição. Relatores auditores só se manifestam de forma divergente para rejeitar contas em que a opinião do conselheiro foi pela aprovação. Além disso, auditores substitutos de conselheiros não divergem de opinião entre si, isto é, são mais consistentes. Os resultados demonstram que, de forma geral, os conselheiros políticos se empenham mais pela aprovação das contas e os conselheiros técnicos mais pela rejeição. Isso pode ser um indício de que conselheiros políticos tendem a proteger mais os chefes do executivo e a serem menos rígidos em suas análises. O fato de auditores técnicos não divergirem entre si também reforça a possibilidade de existência de interferência política nas análises realizadas pelos conselheiros indicados.

Relatores auditores contrariam menos o MPC, quando comparados a relatores conselheiros. Na presença de irregularidades como Balanço Anual não demonstrando adequadamente a posição do município e descumprimento do art. 42 no último ano de mandato do prefeito, relatores conselheiros se mostram mais condescendentes e aprovam mais as contas do que os técnicos. Se o prefeito for alinhado politicamente ao relator, as chances de aprovação aumentam ainda mais. Relatores conselheiros também aprovam com mais facilidade contas com restrições relacionadas ao descumprimento de limites constitucionais ou legais, o que pode significar que conselheiros políticos estão mais predispostos a afastar de suas análises critérios legais do que relatores auditores.

O cerne geral desses resultados está na diferença de comportamento entre os relatores, já que o único aspecto que os diferencia é a forma de investidura no cargo – política por indicação, ou técnica por concurso.

Na análise do modelo estatístico, a pesquisa confirmou a influência do alinhamento político (*lobby*) na decisão do relator. Para tanto, utilizou-se do modelo de regressão logística com dados em painel avaliando as prestações de contas dos prefeitos dos 100 maiores municípios do estado de Santa Catarina no período de 2012 a 2018. Os resultados indicam que o alinhamento político-partidário influencia negativamente na recomendação pela rejeição das contas pelo relator, com uma razão de chance de 67,5%. Isso significa que estar alinhado politicamente ao prefeito diminui a probabilidade de emissão de parecer pela rejeição – ou aumenta as chances de aprovação em quase 68%.

Esse achado evidencia a existência de influência político-partidária (*lobby*) no processo de apreciação das contas municipais no TCE/SC. Num caso hipotético, se os processos fossem analisados ignorando interesses político-partidários, o julgamento das contas dos prefeitos municipais seria pautado por critérios técnicos e/ou jurídicos e, conseqüentemente, a convergência entre os partidos políticos dos prefeitos e apreciadores não exerceria qualquer influência nessa decisão.

A diferença de comportamento na apreciação das contas em decorrência da origem do Relator – política ou técnica – também ficou evidente no modelo. Relatores auditores substitutos de conselheiros rejeitam mais prestações de contas do que relatores conselheiros, indicados politicamente. A chance de relatores conselheiros opinarem pela aprovação das contas é 82,3% maior do que os auditores. O resultado sugere que relatores conselheiros são mais tolerantes em suas análises quando comparados aos relatores substitutos, já que aprovam mais contas do que a parte técnica do Tribunal.

Como limitações, a pesquisa se restringiu a uma amostra dos 100 maiores municípios do estado de Santa Catarina, ou seja, não contemplou o estado como um todo. Além disso, analisou um rol de variáveis que não é exaustivo, ou seja, existem variáveis que não foram investigadas. Por fim, o partido do prefeito para efeito de análise da convergência foi determinado pelo partido momento da eleição, sem considerar possíveis trocas de partido ao longo da gestão.

Assim, considerando a importância e complexidade do tema, sugere-se para pesquisas futuras: replicar o modelo de análise em outros Tribunais de Contas do Brasil; comparar os resultados deste estudo com os obtidos em pesquisas de outros Tribunais; investigar a cadeia de prestação de contas de ponta a ponta, desde a apreciação pelo Tribunal de Contas até o julgamento pela Câmara, e avaliar o efeito dos alinhamentos políticos na divergência de opinião

entre parecer prévio e definitivo; investigar se existe mudança no comportamento dos auditores substitutos de conselheiros depois de nomeados conselheiros titulares, para avaliar se a análise técnica sofre algum tipo de influência.

Por fim, cabe assinalar que o Controle Externo tem o papel importante e necessário, assim como a Administração Pública como um todo, de zelar pelo interesse da coletividade. Quando outros interesses são observados em detrimento do interesse público, a sociedade deixa de ser representada e ocorre desvio de finalidade. Os resultados contribuem para reforçar a discussão acerca da forma com que o Controle Externo é exercido no Brasil e a independência dos conselheiros na tomada de decisão nos processos de prestação de contas.

REFERÊNCIAS

- Abraham, Marcus (2017). *Curso de direito financeiro brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense.
- Aguiar, A. G. (2003). Prestação de Contas Públicas. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, 2, (18), 1–8.
- Almeida-Santos, P. S., Bohn, R. M., Hongyu, K., & Matias-Pereira, J. (2018). Probabilidade de sucesso ou fracasso na prestação de contas públicas: uma análise logística com dados painel. *RIGC*, 16, 1-19.
- Amorim, V. A. J. (2012). O julgamento de contas de gestão prestadas por prefeito municipal. *Revista Eletrônica Universo Tributário*. Recuperado em 11 fevereiro, 2020, de http://universotributario.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2338&Itemid=191.
- Andrada, A. L. O. L. (2017). O lobby profissional da experiência americana: estudo comparativo com o Brasil. *Percurso*, 1(20), 15-20.
- Andrade, A. S., & Ávila, L. A. C. (2015). Contabilidade Pública: uma revisão de estudos de 2000 a 2013. Anais do VI Congresso UFSC de Controladoria e Finanças, Florianópolis, SC, Brasil, 11.
- Arantes, S. A. D. (2017). *Motivos de rejeição de prestação de contas de executivos municipais pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: EdEDUMG.
- Ataliba, Geraldo (1985). *República e Constituição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Beuren, I. M., & Söthe, A. (2009). A teoria da legitimidade e o custo político nas evidenciações contábeis dos governos estaduais da região sudeste do Brasil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 3(5), 98–120.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1992). Participação Política. *Dicionário de Política*, 11.
- Britto, C. A. (2001). O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Diálogo Jurídico*, 13-31.
- BROWNE, W. (1998). *Interests and U.S. Public Policy*. Washington: Gergetown University Press.
- Caldas, R. W., & Pereira, R.C. (2007). *Democracia e Corrupção*. LGE Editora: Brasília
- Calixto, G. E., & Velasquez, M. D. P. (2005). Sistema de controle interno na administração pública federal. *Revista Eletrônica de Contabilidade*, 2(3), 81.

Cammisa, A. M. (1995). *Governments as interest groups: intergovernmental lobbying and the federal system*. Westport, CT: Greenwood.

Canello, J., Hidalgo, F. D., & Lima-de-Oliveira, R. (2016). Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's audit courts. *Comparative Political Studies*, 49(13), 1739-1773.

Canotilho, J. J. G. (1991). *Direito Constitucional* (5a ed.) Coimbra: Livraria Almedina.

Capobianco, J. M. (2012). *Composição e atribuições dos Tribunais de Contas no Brasil*. Recuperado em 17 maio, 2020 de <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6965/Composicao-e-atribuicoes-dos-tribunais-de-contas-no-Brasil> .

Castro, R. P. A (2007). *Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial*. Belo Horizonte: Fórum.

Citadini, A. R. A. (2011). Inelegibilidade por rejeição de contas. Recuperado em 17 maio, 2020 de <http://www.citadini.com.br/artigos/artigo080428.pdf>.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). Brasília. Recuperado em 2 fevereiro 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Constituição do Estado de Santa Catarina. (1989). Florianópolis. Recuperado em 15 dezembro, 2019, de http://leis.ale.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html.

Costaldello, A. C. (2017). Tribunais de Contas no Brasil. Enciclopédia jurídica da PUC-SP (1a ed). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Recuperado em 15 dezembro, 2019, de <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/20/edicao-1/tribunais-de-contas-no-brasil>.

Decisão Normativa N.TC-06 de 17 de dezembro de 2008. (2008). Estabelece critérios para apreciação, mediante parecer prévio, das contas anuais prestadas pelos Prefeitos Municipais, e o julgamento das contas anuais dos Administradores Municipais, e dá outras providências. Santa Catarina, Florianópolis, SC.

Deprá, V. O. B., & Leal, M. C. H. (2017). Fiscalização do orçamento público: accountability e controle social da atividade financeira do Estado. *Revista do Direito Público*, 12(3), 216-241.

Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.

Fernandes, F. S. (1995). Prestação de contas: instrumento de transparência da administração. *Revista de informação legislativa*, 32 (127). Recuperado em 11 fevereiro, 2020, de <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176359>.

- Figueiredo, N. L. (2011). O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. *Organicom*, 8(14), 181-189.
- Freire, A. L. (2008). Apontamentos sobre as funções estatais. *Revista de Direito Administrativo*, 248, 13-53.
- Freitas, B. A., da Silva, D. A., & Prado, T. A. R. (2017). *Análise da produção científica sobre contabilidade pública no âmbito brasileiro: um estudo aplicando os conceitos das leis bibliométricas Lotka e Bradford nos principais periódicos da área de Administração e Contabilidade*. 2o Congresso UFU de Contabilidade, Uberlândia, MG.
- Garcia de Enterría, E. (1985). *La Constitución y el Tribunal Constitucional*. Madri: Civitas.
- Goldstein, R; & You, H. Y. (2017). Cities as lobbyists. *American Journal of Political Science*, 61(4), 864-876.
- Gordillo, A. (1974). *Tratado de Derecho Administrativo (Tomo I)*. Córdoba: Ediciones Macchi.
- Hair, J. F. (2006). *Multivariate data analysis*. Pearson Education India.
- Heller, G., & Souza, G. C. (2019). Função de controle externo e função administrativa: separação e colaboração na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, 278(2), 71-96.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Censo 2018*.
- José Filho, A. (2008). A importância do controle interno na administração pública. *Diversa, ano I*, (1), 85-99.
- Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000*. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. Recuperado em 12 fevereiro, 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.
- Lei Complementar n. 131 de 27 de maio de 2009*. (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília. Recuperado em 12 fevereiro, 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm.
- Lei Complementar n. 135 de 4 de junho de 2010*. (2010). Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9o do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília. Recuperado em 15 fevereiro, 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm.

Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000. (2000). Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Florianópolis, SC.

Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. (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. Brasília, DF. Recuperado em 12 fevereiro, 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964. (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Recuperado em 1 março, 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm.

Leite Filho, G. A. (2008). Padrões de produtividade de autores em periódicos e congressos na área de contabilidade no Brasil: um estudo bibliométrico. *Revista de Administração Contemporânea*, 12(2), 533-554.

MACHADO, A. J. P. (2017). *Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros e autonomia das instituições* (Master's thesis, Universidade Federal de Pernambuco).

Magalhães, E. A., Faroni, W., Magalhães, E. M., & Silveira, S. F. R. (2005). A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na tomada de decisão pelos gestores públicos municipais. *Contabilidade Vista & Revista*, 16(3), 9-26.

Mancuso, P. W., & GOZETTO, A. C. O. (2011). *Lobbying: instrumento democrático de representação de interesses?* *Organicom (USP)*, 8, 118-128.

Marques, E. B., & Ribeiro, M. A. (2012). A transparência e o controle social na gestão pública municipal de Tangará da Serra. *Revista UNEMAT de Contabilidade*, 1, 1-22.

Martins, L., Libonati, J., Miranda, L., & Freitas, M. (2020). Controle Externo das Contas Públicas: A Influência Política no Julgamento das Contas dos Prefeitos do Estado de Pernambuco. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 15(2), 162-176.

Medauar, O. (1992). Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. *Bda: Boletim de Direito Administrativo*, 8(2), 83-99.

Meiros, F. (2019). Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 53(1), 173-194. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170282>

Meirelles, H. L. (1973). A administração pública e seus controles. *Revista de Direito Administrativo*, 114, 23-33.

Melo, M. A., Pereira, C., Figueiredo, C. M. (2009). Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. *Comparative Political Studies*. Recuperado em 17 maio, 2020 de <http://cps.sagepub.com/content/early/2009/03/18/0010414009331732>

Modesto, Paulo (1995). Função administrativa. *R.Serv.Públ*, 119 (2/3), 95-119.

Neto, O. A. P., Cruz, F., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2009). Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(1), 75-94.

Oliveira, A. A. (2006). Nepotismo na administração pública brasileira: panorama histórico e associação à corrupção. *Revista da Controladoria-Geral da União*, 9(14), 511-532.

Oliveira, A. C. J. (2005). O *lobbying* do trabalhador no Congresso Nacional. *Revista Medições*, 10(2), 219-236.

Oliveira, J. M. (2018). *Quem fiscaliza os Tribunais de Contas?*. Entrevista concedida à Pública.

Parecer MPC/AF/2925/2018. (2018). Dispõe sobre a Prestação de Contas do Prefeito de Chapecó referente ao exercício de 2017.

Parecer MPJTC n. 46197/2016. (2016). Dispõe sobre a Prestação de Contas do Prefeito de Araquari referente ao exercício de 2015.

Pereira, J. R. T. (2010). *Gestão e controle de recursos públicos: um estudo sobre a rejeição de prestação de contas nos governos municipais do estado da Bahia*. Dissertação (mestrado acadêmico em contabilidade), Universidade Federal da Bahia, BA, Brasil. Disponível: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7428>.

Pereira, P. T. (1999). Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado. A Reforma do Estado em Portugal: problemas e perspectivas. *Actas do*, 1.

Peres, U. D. (2007). Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 9(24), 15-30.

Pilatti, A. (2016). *O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração* (Doctoral dissertation, PUC-Rio).

Piscistelli, R. B., Timbó, M. Z. F., & Rosa, M. B. (2002). *Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública* (7a ed). São Paulo: Atlas.

Projeto de Lei do Senado n° 25, de 21 de março de 1984. (1984). Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do congresso nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil.

Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2018. (2018). Altera os arts. 73 e 84 da Constituição Federal para modificar a forma de composição do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Brasília, DF, Brasil.

Proposta de Emenda à Constituição nº 329, de 2013. (2013). Altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil.

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. D. (2013). Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração*, 48(4), 770-782.

Reis, L. G., Slomski, V., Pereira, C. A., & Mello, G. R. A. (2007). Pesquisa brasileira em contabilidade do setor público: uma análise após a implementação da lei de responsabilidade fiscal. *Revista de Informação Contábil*, 1(1), 89-101.

Resende, C. A. S. (2017). Representação de interesses na Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 23, 217-258.

Resolução TC n. TC-06/2001, de 11 de setembro de 2002. (2002). Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC.

Rocha, A. (2011). Realização de potencial de accountability dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Tese (Doutorado) Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, BA, Brasil.

Rocha, C. A. A. (2002). O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema. Brasília: Senado Federal. Recuperado em 4 janeiro, 2020, de https://www.researchgate.net/publication/336777573_O_Modelo_de_Controlo_Externo_Exercido_pelos_Tribunais_de_Contas_e_as_Proposicoes_Legislativas_sobre_o_Tema.

Romano, Santi (1977). *Princípios de direito constitucional geral* (Trad. Maria Helena Diniz). São Paulo: Revista dos Tribunais.

Salles, A. A. (2018). Tribunais de Contas: competentes constitucionalmente para o exercício das funções administrativa e jurisdicional. *Revista de Direito Administrativo*, 277(1), 203-239.

Santos, L. A. D. (2007). Regulamentação das atividades de *lobby* e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese de Doutorado UNB, Brasília, DF, Brasil.

Santos, L. A., & Costa, P. M. T. (2012). The contribution of lobby regulat. *Journal of Public Affairs*, 14(3-4), 379-391.

Santos, M. L., & Cunha, L. (2015). Percepções sobre a Regulamentação do *Lobby* no Brasil: convergências e divergências. *Ipea - Textos para discussão*. Recuperado em 12 fevereiro, 2020 de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6252/1/td_2141.pdf.

Siraque, V. (2004). *O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. Dissertação de Mestrado USP, São Paulo, SP, Brasil.

Souza, F. J. V., Silva, M., & Araujo, A. (2013). Uma análise da produção científica da área de contabilidade governamental nos periódicos que utilizam o SEER e o SciELO. *R Cont Ufba*, 7(2), 22-37.

Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal. (2003). Diário de Justiça. Brasília. Recuperado em 11 fevereiro, 2020, de <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2233>.

Thomas, C. S. (Ed.). (2004). *Research guide to US and international interest groups*. Greenwood Publishing Group.

Transparência Brasil. (2016). *Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas?*. Recuperado em 14 fevereiro, 2020, de <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>.

Trevisan, A. M., Chizzotti, A., Ianhez, J. A., Chizzotti, J., & Verillo, J. (2003). O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil. *Atelie Editorial*.

UniCEUB. (2009). *Pensando o direito*, 8, 11-76.

Veiga, F. S., Ferreira, R. M. Z. (2015). Lobbies, grupos de interesse e a sua intervenção nas políticas públicas: regulamentação e supervisão através do estudo do sistema americano. *Revista Ballot*, 1, (2), 1-21.

Weitz-Shapiro, R., Moraes, C., Hinthorn, M. (2015). *Overseeing Oversight: The Logic of Appointments to Subnational Audit Courts*. Available at SSRN 2623788.