



100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



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

Camila Cristine da Silva Alves
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
camilacsalves@gmail.com

Alex Mussoi Ribeiro
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
alex.mussoi@ufsc.br

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 de existência de influência político-partidária (*lobby*) na fase técnica de análise das contas. Essa pesquisa tem como objetivo analisar a influência do *lobby* na apreciação das contas dos governos municipais do estado de Santa Catarina. Para tanto, utiliza-se a análise de regressão *logit* com dados em painel, em uma amostra das prestações de contas de prefeitos de 100 municípios catarinenses, entre os anos de 2012 a 2018. Os resultados indicam que existe influência política na apreciação das contas pelo TCE/SC, 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. De forma geral, relatores conselheiros tendem a aprovar mais contas do que relatores auditores. Quando alinhados politicamente aos prefeitos, esse efeito é ainda maior. Além disso, somente conselheiros levantam voto divergente para aprovar contas opinadas pela rejeição. Os resultados corroboram com pesquisa anteriores sobre a existência de influência política no exercício de controle externo.

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

Linha Temática: Contabilidade Pública Governamental

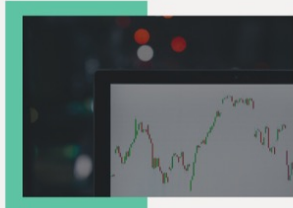


ORGANIZAÇÃO



APOIO





100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



1 Introdução

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.

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 (TC), em todos os níveis, não atua com independência, registra-se insatisfação a respeito de seu desempenho, notando-se descrédito da população em geral e queixas de seus próprios integrantes” (Medauar, 1992).

O sistema jurídico brasileiro comporta diversas espécies de responsabilização aos agentes públicos pelos atos praticados. Para tanto, é necessário dar satisfação sobre estes atos. O instrumento pelo qual o controle externo pode ser exercido sobre a atividade administrativa do Estado é a prestação de contas (PC).

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 consequente 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



ORGANIZAÇÃO



APOIO





100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



(2016) revela que os Tribunais de Contas brasileiros são majoritariamente compostos por expolíticos 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. Assim, 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.

Em estudo recente, Martins, Libonati, Miranda e Freitas (2020) investigaram a influência política no julgamento das contas públicas municipais no estado de Pernambuco. 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.

Na mesma linha, 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.

Os achados dessas pesquisas 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. Dessa forma, essa pesquisa objetiva analisar a influência do *lobby* na apreciação das contas dos governos municipais de Santa Catarina. Para tanto, analisou-se o reflexo da convergência político-partidária na apreciação das contas dos gestores públicos municipais pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e também o efeito da natureza do cargo do relator (titular conselheiro ou substituto auditor) sobre a rejeição ou aprovação das contas públicas municipais.

Como contribuições práticas, essa pesquisa investiga as influências políticas no processo de apreciação de contas, o que contribui para promover mais transparência sobre a forma com que é exercido o controle externo em Santa Catarina e 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, nos dias atuais, 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.

2 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).

A função administrativa do Estado, sob o critério residualista de Gordillo (1974),

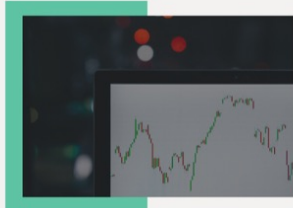
7 a 9 de setembro

ORGANIZAÇÃO



APOIO





100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



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

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

O controle externo é aquele exercido por órgão estatal estranho àqueles responsáveis 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 fiscalizadas. As autoridades fiscalizadoras, ante denúncia, representação ou a notícia de eventual irregularidade, não têm outra opção a não ser a de fiscalizar, sob pena de incorrer em prevaricação. Os órgãos fiscalizadores 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. (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. A função fiscalizatória é de extrema importância 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 (Siraque, 2004).

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).

2.1.1 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).

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 no 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).

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 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. 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.

Embora a previsão constitucional do art. 71, se refira, de modo expresse, 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 serão apreciadas pelos Tribunais de Contas dos Municípios ou, na falta destes, pelo Tribunal de Contas do respectivo Estado.

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,



100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



alternadamente, indicados em lista tríplice 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 e consistem basicamente em: ser brasileiro, ter mais de trinta e cinco anos de idade e menos de sessenta e cinco, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exijam os conhecimentos mencionados.

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 a maioria dos conselheiros chegam 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 política.

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, como é o caso da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 2 de 2018, do Senado Federal e da PEC 329/13, da Câmara dos Deputados. 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.

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).

7 a 9 de setembro

ORGANIZAÇÃO



APOIO





100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



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.

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.

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

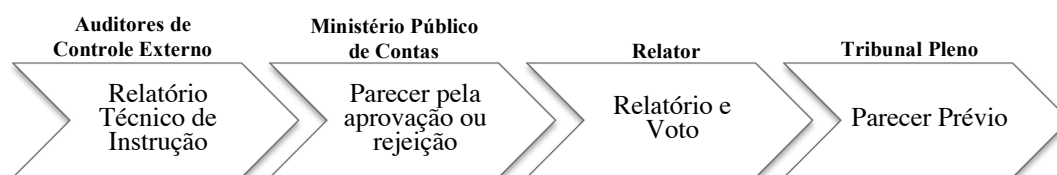
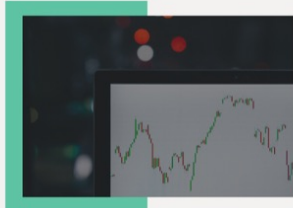


Figura 1: Fluxo de análise das prestações de contas municipais pelo TCE/SC.

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

O Relatório de Instrução é elaborado pelo corpo técnico do Tribunal de Contas, composto por servidores concursados, e contém informações sobre a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução orçamentária, cumprimento dos programas previstos nas peças orçamentárias, resultados de inspeções e auditorias no exercício, entre outras informações requeridas pelo Relator. O relatório técnico passa pela análise do Procurador do Ministério Público de Contas (MPC), que emite parecer com opinião pela rejeição ou aprovação das contas e o remete ao Relator do processo no TCE.

De posse do relatório técnico e do voto do MPC, o relator que é escolhido por sorteio e que pode ser um conselheiro titular ou um auditor substituto de conselheiro, emite um Relatório e o Projeto de Parecer Prévio e os remete à apreciação pelo Tribunal Pleno, para emissão de Parecer



100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



Prévio. Este parecer é resultante do voto da maioria dos conselheiros e contém a recomendação do TCE/SC pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas do prefeito sob escrutínio. (Resolução N. TC 06/200).

Esgotados os prazos regimentais, o Parecer Prévio é encaminhado à Câmara de Vereadores para julgamento. O papel dos Tribunais de Contas no processo de apreciação das 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). 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.

2.3 Lobby

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). O *lobby*, assim entendido como a atividade de pressão exercida por representantes especializados de tais grupos, pode ocorrer 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).

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.

No Brasil, a atividade ainda não é regulamentada. 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.

Ainda assim, estudos apontam indícios da atividade no Brasil. Meireles (2019), em estudo acerca do alinhamento partidário e demandas por transferências federais no país, 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



100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



Tribunais de Contas é recorrente (Transparência Brasil, 2016; Hidalgo, Canello & 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.

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.

3 Desenho da pesquisa

Foram analisadas 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 resultou em 699 observações. Os dados utilizados na pesquisa 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 aprovação ou rejeição da prestação de contas, a variável independente de interesse é o *lobby*, e o objetivo da pesquisa é investigar influência do *lobby* na apreciação das contas de governos municipais do estado de Santa Catarina em um universo temporal que envolve os anos de 2012 a 2018.

Para identificar o *lobby*, analisa-se o alinhamento político-partidário entre os envolvidos no processo de apreciação das contas. Para testar o comportamento da variável sobre os pareceres emitidos, optou-se pela abordagem estatística de dados em painel. A pesquisa utiliza-se da regressão logística como ferramenta para tratamento dos dados. Utiliza-se uma variável binária como dependente – recomendação pela aprovação ou pela rejeição – e uma variável independente de interesse – *lobby*, além de variáveis de controle.

Para operacionalizar a variável qualitativa *lobby*, que representa o alinhamento político entre o prefeito cujas contas foram analisadas e o apreciador no TCE/SC, foram criadas *dummys* com duas categorias: existência ou não de alinhamento político. O *lobby* político na apreciação pelo TCE/SC é identificado pela análise do alinhamento político entre os relatores dos processos e os prefeitos municipais, comparando seus partidos políticos.

Entre os 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, livres de indicação política, não lhes é atribuído nenhum partido político.

A análise do alinhamento político é realizada pela comparação do partido político atribuído a cada um dos relatores com o partido político ao qual pertencia cada prefeito municipal cujas contas foram apreciadas, no momento da eleição. Caso ambos pertençam ao mesmo partido, a variável *dummy* “*lobby*” recebe valor 1. Caso contrário, 0.



100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



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. 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.

4 Descrição e análise dos Resultados

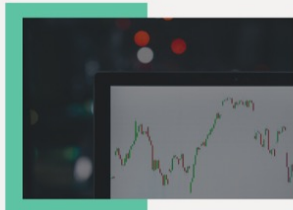
“Principais órgãos auxiliares do Poder Legislativo na fiscalização dos recursos públicos, os Tribunais de Contas brasileiros são ocupados majoritariamente por ex-políticos de carreira. Muitos fazem parte de clãs políticos locais e vários são homens públicos de reputação nada ilibada” (Transparência Brasil, 2016).

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.

Na amostra analisada, o alinhamento político entre relator e prefeito foi identificado em 86 observações, o que representa 12,3% do total. Como os processos são distribuídos aos relatores por



100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



meio de sorteio, esse alinhamento, a princípio, não é intencional.

A apreciação das 699 prestações de contas se deu 61% por relatores Conselheiros, indicados politicamente, e 39% por relatores Auditores Substitutos de Conselheiros – cargo técnico do corpo de auditores do TCE.

Do total de 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.

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.

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). 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.

Para a análise quantitativa dos dados, recorreu-se ao modelo multivariado logístico em



100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



painel 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).

Tabela 1 - Painel de dados para investigação da influência política no voto do relator

VRELATOR	Coefficiente	Razão de chance	z	P> z
APOL	-1,125	0,324	-2,14	0,032
INFPP	-1,731	0,176	-4,15	0,000
VMPTC	3,518	33,725	6,29	0,000
V DIVERG	1,638	5,145	2,26	0,024
CONFORM	0,693	1,999	1,26	0,207
RESULTFO	2,387	10,891	6,40	0,000
LIMITES	0,757	2,132	1,97	0,049
TRANSP	0,170	1,185	0,46	0,647
LRF	2,511	12,328	2,64	0,008
PIB	-0,000	0,999	-2,21	0,027
AELE	-1,324	0,265	-1,35	0,178
LPOP	-0,603	0,546	-2,74	0,006
_cons	2,155	8,634	1,010	0,312

Variável dependente: VRELATOR: Voto do relator do processo. Assume valor 1 para rejeição e 0 para aprovação

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

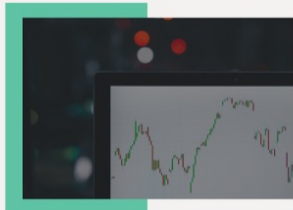
Nota. O modelo de painel utilizado foi com dados agrupados (*pooled*). Foi feito o controle da heterocedasticidade e da auto-correlação com os *clusters* nos indivíduos. As *dummies* de interesse APOL e INFPP possuem como categoria de referência a ausência do atributo.

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

O poder de classificação do modelo utilizado foi de 92,56%, o que é considerado muito bom. A curva de sensibilidade foi de 0,9675, ou seja, o modelo acerta em quase todos os achados e a hipótese nula do teste de Hosmer-Lemeshow não foi rejeitada, o que indica uma adequação no poder de discriminação do modelo.

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 0,324. 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% ($1 - 0,324$).

Esse achado evidencia a possível existência de 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



100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



externo das contas públicas.

No mesmo sentido, a variável INFPP também se mostrou negativamente significativa, como era esperado, com uma razão de chance ainda maior. 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% ($1 - 0,176$) maior do que os auditores. 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 substituto de um relator conselheiro é a sua origem – política, por indicação ou técnica, por meio de concurso público.

As demais variáveis e controle seguiram conforme o esperado. 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.

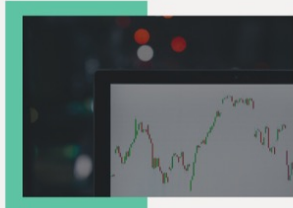
A variável CONFORM, que está relacionada à conformidade do Balanço Anual apresentado, não exerce influência significativa no voto do relator da prestação de contas. Balanços Anuais que não representam adequadamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial do município, não interferem nas chances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

Por sua vez, a variável TRANSP não apresentou significância estatística. 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.

Já 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.

Para a variável PIB seu coeficiente deu negativo. Isto significa que quanto maior o PIB per capita do município, menor a probabilidade de rejeição das contas. Neste sentido, municípios que conseguem gerar valores mais altos de PIB concorrem a uma probabilidade maior de sucesso na aprovação de suas contas. Apesar do valor ser pequeno, pois o valor é em reais percapita ano, o efeito demonstra uma diminuição na probabilidade dado o aumento da renda no município. Este 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.



100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



Da mesma forma, a variável POP também apresentou significância negativa diante da variável dependente. Sobre isto vale destacar que 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. Este achado pode ser um indício do efeito da exposição dos votos dos relatores sobre a rejeição ou aprovação das contas. Nos municípios com populações maiores, as rejeições teriam um reflexo maior e como consequência, uma exposição maior do relator. Este aspecto pode favorecer o voto pela aprovação tendo em vista que os demais elementos de desempenho do município estão controlados pelo modelo. Por fim, a variável AELE, que se refere à ocorrência de eleições municipais no ano das contas prestadas, não apresentou significância estatística.

5 Considerações finais

O estudo traz evidências empíricas de que existe influência de grupos de interesses políticos (*lobby*) na apreciação das contas de governos municipais no estado de Santa Catarina. Apontou-se 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. 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 quantitativa, 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, consequentemente, 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



ORGANIZAÇÃO



APOIO





100% ON-LINE

A Contabilidade e as
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



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. Há também de se considerar que o partido do prefeito para efeito de análise da convergência foi determinado pelo partido momento da eleição, sem considerar possíveis trocas ao longo da gestão.

Considerando o mesmo formato de composição dos tribunais de contas e os indícios de forte politização evidenciados nas pesquisas empíricas abordadas, é possível que as conclusões aqui apresentadas possam servir de referencial para pesquisas similares. 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 nos processos de prestação de contas.

Referências

Abraham, Marcus (2017). *Curso de direito financeiro brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense.

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.

Ataliba, Geraldo (1985). *República e Constituição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Britto, C. A. (2001). O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Diálogo Jurídico*, 13-31.

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

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

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

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

Figueiredo, N. L. (2011). O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. *Organicom*, 8(14), 181-189.

Garcia de Enterría, E. (1985). *La Constitución y el Tribunal Constitucional*. Madri: Civitas.



ORGANIZAÇÃO



APOIO



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.

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

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. 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.

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.

Meireles, 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.

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.

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).

Projeto de Lei do Senado nº 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.

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.

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.

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.

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> .

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> .

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.