

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

LUCAS CANDEIA MARTINS

Universidade Federal de Pernambuco

JERONYMO JOSÉ LIBONATI

Universidade Federal de Pernambuco

LUIZ CARLOS MIRANDA

Universidade Federal de Pernambuco

MAURÍCIO ASSUERO LIMA DE FREITAS

Universidade Federal de Pernambuco

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a influência política no julgamento das contas públicas municipais no estado de Pernambuco. Foram analisadas 1720 prestações de contas, referentes a 182 dos 185 municípios Pernambucanos, dos anos de 2001 a 2013, sob a ótica da teoria da escolha pública, que supõe que a tomada de decisão política por determinado agente público é motivada pela maximização do seu interesse próprio. Foi utilizada regressão logística com dados em painel para verificar a probabilidade de ocorrer rejeição pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e aceitação pelas Câmaras Municipais em relação às contas prestadas dada a quantidade de parlamentares do mesmo partido político que o gestor prestador de contas. Os resultados sugerem que o número de vereadores do mesmo partido que o prefeito influencia na aprovação das contas na câmara municipal, mesmo tendo o TCE recomendado a rejeição. A razão de chance de ocorrência da situação exposta aumenta aproximadamente 0,86% a cada acréscimo de uma unidade na razão entre o número de vereadores do mesmo partido que o prefeito e o número total de vereadores na câmara municipal. Ademais, foi verificada que não existe correlação entre o fato de haver rejeição das contas do prefeito no TCE e aprovação na Câmara Municipal com tamanho do município (medido pela população), seu nível de atividade econômica (PIB) ou receita arrecadada. Os achados sugerem a influência política no processo de prestação de contas municipais, o que reforça a discussão acerca da forma com que o controle externo é exercido no Brasil.

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

1. INTRODUÇÃO

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

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

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

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

Portanto, surge a necessidade de investigação da forma que o controle das contas públicas municipais está sendo conduzido por quem tem esta competência. Neste sentido, esta pesquisa tem o propósito de verificar se existe influência política no processo de controle externo das contas públicas municipais através da seguinte questão de pesquisa: **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?**

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

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Teoria da escolha pública

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

A teoria da escolha pública institui que a tomada de decisão política por determinado agente público é motivada pela maximização do seu interesse próprio, representado pela probabilidade de reeleição (Mueller, 2004). Esta motivação é explicada pelos três elementos constitutivos da teoria da escolha pública: O individualismo metodológico, o *homo*

economicus como postulado do comportamento individual e a economia como ciência de trocas (Costa, 2011).

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

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

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

Tabela 1 - **Diferenças entre escolhas privadas e públicas**

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

Fonte: Shugart e Razzolini (2001)

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

Para Pereira (1997), a teoria da escolha pública é a principal crítica teórica da corrente denominada economia do bem-estar (*welfare economics*), pois enquanto esta analisa os fracassos do mercado, o que justifica a intervenção do Estado, aquela estuda os fracassos do Estado e limita a intervenção deste no mercado.

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

Embora, por definição, a teoria da escolha pública seja o uso de métodos econômicos nas ciências políticas, esta vem sendo utilizada para embasar a exploração de fenômenos

comumente estudados pelas ciências contábeis, como é o caso de Costa (2011), que analisa a natureza das escolhas de alocação de recursos nos orçamentos federais, Cruz (2010) e Baldissera (2018), que analisam o nível de transparência pública sob a ótica da teoria da escolha pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Porém, o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas é de caráter opinativo, ao passo que existe a possibilidade de o legislativo municipal o recusar. A Constituição Federal

afirma que o parecer prévio apenas deixará de prevalecer em caso de discordância de, pelo menos, dois terços dos membros da câmara municipal.

Pela sistemática adotada para julgamento das contas dos prefeitos municipais, fica evidente a preocupação de que a câmara municipal, ao discordar de um parecer do TCE, não o faça por motivação política. Esta preocupação é reafirmada ao levar em consideração as consequências para o prefeito que tem suas contas rejeitadas pelo controle externo. São inelegíveis para qualquer cargo, por oito anos, quem tiver suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável (Lei Complementar n. 64, 1990).

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

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

Milanezi (2016), ao analisar variáveis que influenciam no julgamento das contas anuais de municípios do Espírito Santo, verificou que o fato de o prefeito ter minoria partidária na Câmara aumenta a probabilidade de suas contas serem rejeitadas pelo TCE/ES. Tal resultado demonstra influência política antes mesmo do julgamento pela Câmara Municipal, mas ainda nos Tribunais de Contas.

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

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

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

3. METODOLOGIA

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

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

Esta classificação permite verificar a coalizão entre a câmara municipal e o prefeito prestador de contas, independente de quando suas contas foram julgadas, se na mesma legislatura ou em legislatura posterior ao fim do exercício do mandato de prefeito.

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

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

Após exclusão das observações que não continham dados referentes a qualquer das variáveis, restaram 1720 observações, referentes a 182 dos 185 municípios de Pernambuco para os anos de 2001 a 2013. Portanto, trata-se de dados em painel não balanceado.

A fim de maior entendimento acerca do fenômeno estudado, serão realizadas duas análises distintas neste estudo: análise de probabilidade de ocorrência de rejeição das contas do prefeito no TCE e aprovação na câmara municipal dada a quantidade de vereadores do mesmo partido/coligação do gestor e teste de correlação entre este mesmo fenômeno com fatores socioeconômicos. Esta seção é dividida em duas subseções para demonstrar os procedimentos metodológicos referentes a cada análise.

3.1. Influência de variáveis políticas

Será utilizada regressão logística com dados em painel e efeitos aleatórios a fim de determinar se existe maior probabilidade de ocorrência de rejeição das contas do prefeito no TCE e aprovação na câmara municipal.ⁱⁱ

A equação 1 demonstra o modelo de regressão logística utilizada neste estudo.

$$P(RtceAcm)_{it} = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 \cdot partido_{it})}} \quad (1)$$

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

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

3.2. Correlação com características socioeconômicas

Levando em consideração a ausência de ligação teórica de fatores socioeconômicos como explicativos da probabilidade de ocorrência de divergência de opinião entre o TCE/PE e

as câmaras municipais, preferiu-se não incluir estas variáveis no modelo de regressão logística tratado na subseção precedente. Entretanto, para análise mais ampla deste fenômeno, é realizado teste de correlação deste com as variáveis socioeconômicas população, PIB e receita executada.

O teste de correlação utilizado será o bivariado bisserial por ponto, que, para Field (2009), é a mensuração do relacionamento de duas ou mais variáveis quando uma delas é dicotômica discreta, o que é o caso da variável “RtceAcm”, explicada acima. O teste ainda é classificado como bilateral, pois a direção do relacionamento entre as variáveis é desconhecida (Field, 2009).

Segundo Field (2009), valor de correlação de inferior a 0,1 representa um efeito pequeno, aquele entre 0,1 e 0,3 representa um efeito médio e, por fim, aquele acima de 0,5 representa um efeito grande.

São utilizadas, novamente, as 1720 observações referentes ao período de 2001 a 2013 de 182 municípios pernambucanos.

Em relação à fonte, os valores referentes à população e PIB tiveram como fonte o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A receita total executada foi coletada do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI).

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

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

A tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis que serão utilizadas na regressão logística (subseção 4.1) e no teste de correlação (subseção 4.2). A partir desta análise, infere-se que a amostra é formada tanto por pequenos municípios, ou seja, com população inferior à 20 mil habitantes, tanto por grandes municípios, com mais de 500.000 habitantes (IBGE, 2018).

Tabela 2 - Estatística descritiva das variáveis

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

Fonte: Elaboração própria

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

A tabela 3 apresenta a frequência absoluta de ocorrência do fenômeno estudado por ano. Enquanto a coluna intitulada “Sim” representa a quantidade de ocorrência de aprovação das contas do prefeito, mesmo tendo o TCE/PE recomendado a rejeição, a coluna “Não” sumariza qualquer outra situação diferente desta, seja posicionamentos alinhados (rejeição ou aprovação das contas nos dois órgãos), seja aprovação no TCE/PE e rejeição na câmara municipal, situação inversa da estudada neste artigo.

Tabela 3 - Contas rejeitadas no TCE e aprovadas na CM?

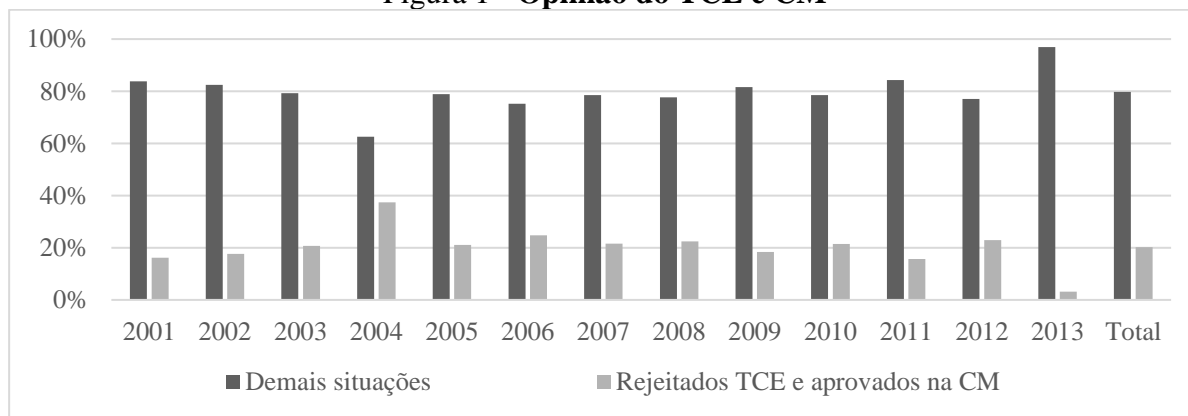
Ano	Não	Sim	Total
2001	119	23	142
2002	117	25	142
2003	107	28	135
2004	87	52	139
2005	105	28	133
2006	97	32	129
2007	113	31	144
2008	111	32	143
2009	111	25	136
2010	106	29	135
2011	118	22	140
2012	57	17	74
2013	124	4	128
Total	1372	348	1720

Fonte: Elaboração própria

A coluna intitulada “Sim” representa a quantidade de ocorrência de aprovação das contas do prefeito, mesmo tendo o TCE/PE recomendado a rejeição, a coluna “Não” sumariza qualquer outra situação diferente desta, seja posicionamentos alinhados (rejeição ou aprovação das contas nos dois órgãos), seja aprovação no TCE/PE e rejeição na câmara municipal, situação inversa da estudada neste artigo.

A figura 1 apresenta a relação entre o percentual de contas julgadas rejeitadas pelo TCE e aprovadas pela câmara municipal em comparação às demais situações por ano.

Figura 1 - Opinião do TCE e CM



Fonte: Elaboração própria

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

4.1. Influência política

A tabela 4 reporta os resultados da regressão logística.

Tabela 4 - Resultado da regressão logística – partido político

Número de observações			1720		
Número de grupos			182		
Log Verossimilhança considerando apenas a constante			-807,4242		
Log Verossimilhança incluindo a variável explicativa			-805,1891		
Rejeitado TCE e Aprovado CM	Coefficiente	Odds Ratio	Erro padrão	z	P> z
Partido	0,0086	1,0085	0,0040	2,12	0,034
Constante	-1,9140	0,1474	0,1502	-12,74	0,000

Fonte: Elaboração própria

A princípio, observa-se que ocorre a aproximação de zero do log de verossimilhança do modelo após inclusão da variável explicativa “partido” no modelo de -807,4242 para -805,1891. Esta medida é utilizada para avaliar a aderência do modelo, ao passo que serve como indicador de quanta informação não explicada ainda existe após o modelo ter sido ajustado (Field, 2009). Neste sentido, ainda segundo o autor, valores altos de log de verossimilhança indicam pobre aderência do modelo, como é o caso do reportado na tabela 4.

Entretanto, levando em consideração que o objetivo do presente artigo é verificar a influência política na prestação de contas dos prefeitos municipais, e usar para fazer previsão, a significância e os sinais dos parâmetros atendem os objetivos do modelo.

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

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

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

Neste caso, portanto, o número de vereadores do mesmo partido que o prefeito interfere na probabilidade de subversão da opinião do TCE sobre as contas pela câmara

municipal, o que é interpretado como influência política no processo de controle externo das contas públicas exercido pelo poder legislativo.

Os achados convergem com as afirmações feitas pelos autores da teoria da escolha pública, já que denota sobreposição de interesses privados dos membros de uma instituição, agrupados por partidos políticos, no processo de uma escolha que deveria perseguir o interesse público.

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

Os resultados reportados nesta seção também são coerentes com os encontrados por Albuquerque et al. (2017) e Lins (2012), que também relataram influência política no processo de controle externo das contas públicas.

4.2. Correlação com fatores socioeconômicos

A tabela 5 apresenta o resultado da correlação entre a rejeição no TCE e aprovação na câmara municipal com as variáveis população, PIB e receita executada.

Tabela 5 - Correlação com fatores socioeconômicos

		RtceAcm	População	PIB	Receita
RtceAcm	Correlação de Pearson	1	-,052*	-,060*	-,070**
	Sig. (2 extremidades)	-	0,03	0,013	0,004
	N	1720	1720	1720	1720

*. A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

**.. A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Elaboração própria

Retomando o critério proposto por Field (2009), segundo o qual valor de correlação de Pearson inferior à 0,1 representa um efeito pequeno, aquele entre 0,1 e 0,3 representa um efeito médio e, por fim, aquele acima de 0,5 representa um efeito grande, observa-se que existe pequeno relacionamento significativo entre o fato de um determinado prefeito ter tido suas contas rejeitadas pelo TCE/PE e aprovadas na câmara municipal com a população, PIB e receita executada do município. Os níveis de significância da ausência de relacionamento entre estas variáveis são 0,03 (população), 0,013 (PIB) e 0,004 (receita executada).

Logo, pode-se afirmar que o fenômeno estudado, para esta amostra, é disperso entre pequenos, médios e grandes municípios (população), entre aqueles mais pobres e mais ricos (PIB) e entre aqueles com pequena e grande quantidade de recurso público aplicado (receita executada).

5. CONCLUSÃO

Este artigo teve como principal objetivo verificar a influência política no processo de julgamento das contas dos prefeitos municipais de Pernambuco exercício pelo poder legislativo, com auxílio do TCE/PE. Ademais, dado o caráter exploratório do estudo e considerando a necessidade de melhor entendimento do fenômeno estudado, realizou-se testes adicionais para verificar a sua correlação com características socioeconômicas do município, a saber, tamanho da população, da receita executada e PIB municipal.

Os principais resultados sugerem que ao passo que a aumenta-se quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas, aumenta-se também a probabilidade de aceitação das suas contas na câmara municipal, mesmo o TCE/PE ter recomendado a rejeição através do seu parecer prévio.

Estes resultados representam evidências quantitativas iniciais de influência política no julgamento da adequabilidade das contas do prefeito, que incluem, além de outros aspectos, demonstrações contábeis, demonstrativos relativos à gestão fiscal e relatório do órgão central do sistema de controle interno sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Por isto, os resultados contribuem para reforçar a discussão acerca da necessidade de revisão do modelo de julgamento da prestação de contas dos governantes a nível local, pois, conforme afirma Xiao, Yang, Zhang e Firth (2016), os relatórios emitidos pelos órgãos do Sistema de Auditoria Governamental (SAG) não devem ser influenciados pelas opiniões ou preconceitos daqueles a quem eles reportam ou daqueles que os financiam.

Por fim, esta pesquisa possui como principais limitações a dimensão espacial, temporal e a inclusão de apenas uma variável no modelo proposto. A análise limitada das prestações de contas dos municípios do estado de Pernambuco, no período de 2001 a 2013, impossibilita a generalização estatística.

Como sugestões de pesquisas futuras, recomenda-se a aplicação deste estudo em municípios de outros estados brasileiros. Além disto, sugere-se a investigação de outras variáveis com potencial poder explicativo da aprovação das contas de determinado chefe do executivo, mesmo tendo o tribunal de contas recomendado a rejeição, como o fato de ter sido apresentada, pela câmara municipal, justificativa para esta divergência de opinião.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, C. C. B., Silva, M. V. G., & Oliveira, A. G. (2017). Governabilidade e desenvolvimento local: O caso do julgamento das contas municipais no estado do paraná. Informe GEPEC, 21(2), 100-121.
- Arrow, K. J. (1950). A difficulty in the concept of social welfare. *Journal of political economy*, 58(4), 328-346.
- Azambuja, P. A., Teixeira, A., & Nossa, S. N. (2018). Aprova o de contas municipais com irregularidades gravíssimas: quando a auditoria técnica não é suficiente. *Revista de Contabilidade e Organiza es*, 12, e149212-e149212.
- Baldissera, J. F. (2018). Determinantes da transparência pública: um estudo em municípios brasileiros sob a  tica da teoria da escolha pública. Disserta o de Mestrado em Ciências Contábeis, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, PR, Brasil.
- Black, D. (1948). On the rationale of group decision-making. *Journal of political economy*, 56(1), 23-34.
- Buchanan, J. M. (1949). The pure theory of government finance: A suggested approach. *Journal of political economy*, 57(6), 496-505.
- Castaldelli Júnior, E. (2010). Divulga o de desempenho de órgãos públicos: uma Análise de Conteúdo dos relatórios de gestão do Tribunal de Contas da União. Disserta o de Mestrado em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Constitui o da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htmBrasil, S. F. (1990).
- Costa, G. P. C. L. D. (2011). A escolha pública no orçamento federal: uma análise a partir dos indicadores dos programas finalísticos. Disserta o de Mestrado em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, DF, Brasil.

- Cruz, C. F. (2010). *Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros*. Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Field, A. (2009). *Descobrimo a estatística usando o SPSS*. Bookman Editora.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018). *Estimativas das populações dos municípios em 2018*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>
- Laureano, R. V. (2017). *Fatores institucionais explicativos das decisões do TCE-RS sobre as prestações de contas dos prefeitos municipais*. Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.
- Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Institui casos de inexigibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.
- Lins, C. D. M. (2012). *Divergências entre o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o resultado do julgamento das contas anuais de prefeitos em Pernambuco*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Milanezi, A. R., & Monte-mor, D. S. O EFEITO DA UTILIZAÇÃO DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES NO JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS. *Anais do Congresso ANPCONT*, 11., Belo Horizonte, MG, Brazil.
- Mueller, D. C. (1976). Public choice: A survey. *Journal of Economic Literature*, 14(2), 395-433. Mueller, D. C. (2004). Public choice: an introduction. In *The encyclopedia of public choice* (pp. 32-48). Springer, Boston, MA.
- Oliveira, A. D. N. (2017). *Dissecando os relatórios do TCE-PE de avaliação das prestações de contas dos municípios pernambucanos: uma análise exploratória*. Mestrado em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?. *Análise Social*, 419-442.
- Rocha, A. C. (2013). A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, 47(4), 901-926.
- Shughart, W. F., & Razzolini, L. (Eds.). (2003). *The Elgar companion to public choice*. Edward Elgar Publishing.
- Silva, A. B. D. (2015). *Transparência do controle externo da gestão municipal brasileira: uma análise da aderência à legislação brasileira*. Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.
- Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (2010). *Resolução TC nº 15, de 10 de novembro de 2010*. Institui o regimento interno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.
- Xiao, J. Z., Yang, S., Zhang, X., & Firth, M. (2016). Institutional arrangements and government audit independence in China. *Abacus*, 52(3), 532-567.

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

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