

**Controle Externo dos Municípios Gaúchos: o Grau de Influência Política no Processo de Julgamento das Contas Municipais do Estado do Rio Grande do Sul.**

**THIAGO VITOR FERREIRA SOARES**

*Universidade Federal de Pernambuco - UFPE*

**LUIZ CARLOS MIRANDA**

*Universidade Federal de Pernambuco - UFPE*

**MAURÍCIO ASSUERO DE LIMA FREITAS**

*Universidade Federal de Pernambuco - UFPE*

**JERONIMO JOSÉ LIBONATI**

*Universidade Federal de Pernambuco - UFPE*

**Resumo**

O objetivo desse trabalho é analisar o grau da influência política no processo de julgamento das contas dos prefeitos gaúchos pelo controle externo do estado do Rio Grande do Sul e identificar possíveis fatores que possam explicá-lo, inclusive, sob a ótica da teoria da escolha pública. Para isso, foram analisadas 969 prestações de contas, realizadas entre o período de 2001-2010, considerando apenas aqueles municípios que receberam julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e pelas respectivas Câmaras Municipais. Os julgamentos são relativos a 414 dos 497 municípios gaúchos, representando 83,29% do estado objeto da pesquisa. Para verificar a probabilidade de ocorrer rejeição pelo TCE-RS e aceitação pelas Câmaras Municipais no processo de julgamento das contas, dado o grau de apoio político ao prefeito, medido pelo percentual de vereadores do mesmo partido que o chefe do poder executivo municipal no momento do seu julgamento, foi utilizada regressão logística com dados em painel. Ademais, foi verificado que existe pouca correlação entre as variáveis socioeconômicas população e PIB dos municípios, bem como dos comportamentos orçamentários municipais (receitas orçamentárias – despesas orçamentárias), todas em relação ao fato de haver rejeição pelo TCE-RS e aprovação pelas Câmaras Municipais. Como resultado do estudo, os achados contrariam o senso comum, no que se refere ao julgamento tido como político pelo Poder Legislativo municipal, haja vista ficar evidenciado que, na maioria das vezes, dentro da amostra selecionada, as recomendações do TCE-RS são respeitadas pelas Câmaras Municipais, não confirmando a teoria da escolha pública, que embasou a presente pesquisa.

**Palavras chave:** Controle Externo; Julgamento; Tribunal de Contas; Câmaras Municipais; Teoria da Escolha Pública.

## 1 INTRODUÇÃO

A investigação sobre os órgãos de controle externo é uma ferramenta fundamental para aprimorar a democracia e melhorar o desempenho do Estado, pois, através de ação dessa natureza é possível perceber lacunas e erros de tais instituições, algumas delas imperceptíveis para seus componentes, bem como coletar sugestões para o seu aperfeiçoamento.

Estudos da Federação Internacional de Contadores (IFAC) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) dão destaque a atuação dos órgãos de controle externo, afirmando que estes possuem uma relevante função à Governança Pública. O Tribunal de Contas, por exemplo, ao qual lhe cabe o papel indispensável da análise das contas públicas, é tratado como um importante elemento da democracia e da cidadania.

Nos termos das competências atribuídas pela Constituição Federal (CF/88), compete ao Tribunal de Contas o exercício do controle técnico, o qual auxilia o Poder Legislativo, que, por sua vez, exerce o controle político, ambos no processo de decisão e julgamento das contas daqueles que administram recursos públicos. O controle técnico caracteriza-se pela realização de fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas, já a função típica de controle político, caracteriza-se pela fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, bem como a competência para julgar anualmente as contas prestadas pelo Chefe do Executivo.

Embora não possuam condições de fornecer total proteção contra falhas ou fraudes, as respectivas instituições têm um importante papel na redução de tais situações, quando, em conjunto, atuam de maneira técnica e imparcial, contribuindo, portanto, para a Governança Pública, não de uma forma probabilística, mas determinística.

Acontece que, após a manifestação do Tribunal de Contas, o Poder Legislativo Municipal, o qual, diante suas características, é passível de viés pelo agente político e por isso pode comprometer o julgamento técnico anterior, dá prosseguimento a este processo, podendo convergir ou divergir de opinião em relação ao julgamento feito pela Corte de Contas. Neste cenário, observando os preceitos constitucionais, as Câmaras Municipais têm a possibilidade de não seguir o posicionamento do Tribunal de Contas e, por sua vez, vir a favorecer o chefe do poder executivo municipal, seja pela aprovação das contas, ou prejudica-lo, quando pela rejeição.

Eventuais vieses que podem influenciar o julgamento pelas Câmaras Municipais e comprometer as recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas não são meros consensos populares, mas justifica-se, inclusive, pela Teoria da Escolha Pública, que afirma que os agentes políticos podem tomar decisões observando a proteção dos seus interesses pessoais, mesmo quando devem agir em prol do interesse coletivo, motivo pelo qual foram escolhidos para representar o povo.

Diante desse contexto, surge a necessidade de investigar como o controle das contas públicas vem sendo conduzido, ou seja, de verificar as possibilidades ou razões no processo de julgamento dessas contas pelo controle externo. Neste sentido, a pesquisa tem como propósito verificar se existe influência política no processo de julgamento através do seguinte questionamento: **O grau de apoio político ao chefe do poder executivo municipal, dada pela quantidade de vereadores do mesmo partido que o prefeito prestador de contas, interfere na expectativa de rejeição das contas, no julgamento pelo TCE-RS, e aprovação, pela Câmara Municipal?**

Como o dinheiro público pertence ao povo, e a ele deve-se prestar contas, o julgamento dessas contas pelos agentes políticos deve ser ténue as necessidades e exigências legais e sociais. A análise do julgamento das contas é imprescindível e pode contribuir não só para os cidadãos gaúchos, bem como para a comunidade científica, fornecendo subsídios para o

debate sobre a atuação do controle externo e sua dicotomia entre a predominância de aspectos técnicos ou políticos no controle das contas públicas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O Controle Externo Gaúcho

O controle das atividades públicas desenvolvidas é substancial no acompanhamento da execução dos programas de governo, pois, aponta falhas e desvios, zela pela boa utilização, manutenção e guarda dos bens patrimoniais e a perfeita aplicação das normas. Em resumo, propicia uma correta e eficaz aplicação dos recursos (Rezende, Slomski, & Corrar, 2005). Verifica-se, portanto, o caráter fundamentalista do controle para consecução dos objetivos do Estado, tornando-se, inclusive, princípio consolidado na administração pública, através da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A verificação e o controle dos atos de gestão pública no Brasil, quanto à atuação dos diversos órgãos que compõem a estrutura do Estado, é efetivada pelo próprio ente (controle estatal) e também pela sociedade (controle social), se constituindo numa fiscalização mais fidedigna, democrática e eficiente como forma de verificação das ações públicas (Krüger, Kronbauer, & De Souza, 2012; Fernandes, 2005).

O controle estatal, portanto, se revela como um componente essencial à manutenção da qualidade institucional de um país, pois é responsável, de acordo com Meirelles (2007), pela verificação quanto à probidade dos atos da administração, à regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos, e à fidelidade à execução do orçamento público. No Brasil, o controle estatal ou externo, será exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunal de Contas conforme previsto na CF/88, em seu artigo 31. Essa primeira visão reporta para as competências gerais do controle externo, definidas no artigo 71 da CF/88.

Para Montesquieu (2000) o Poder Legislativo deve ser o fiscal dos atos praticados pelo Poder Executivo. Através desse entendimento, verifica-se, assim, o funcionamento do sistema dos controles recíprocos, cabendo ao prefeito a devida prestação de contas e à Câmara Municipal compete o dever de julgá-las, demonstrando, portanto, que um poder fiscaliza o outro, para que abusos não sejam cometidos.

No âmbito municipal, em razão da simetria constitucional, o controle externo será exercido pelas Câmaras Municipais com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete o dever de julgar as contas daqueles que administram recursos públicos, realizar auditoria e inspeções, entre outras previstas constitucionalmente e encaminhá-las ao julgamento político das Câmaras Municipais. À Corte de contas, compete, pois, o controle técnico das contas e às Câmaras, o controle político (Brasil, 1988).

No caso específico do Rio Grande do Sul, estado objeto deste estudo, o controle técnico será exercido pelo TCE-RS. O órgão em questão é regulado pela CF/88, pela respectiva Constituição Estadual, de 1989 (CERS/89), pela Lei Orgânica (nº 11.424/2000), pelo Regimento Interno próprio e pelas Normas Infraconstitucionais pertinentes (TCE-RS, 2010b).

Às respectivas Câmaras Municipais competem o exercício do controle político. Em matéria constitucional, significa conceder a função de fiscal dos atos praticados do Poder Executivo, ou seja, aprovar a lei orçamentária e as respectivas emendas, interferindo diretamente nas políticas públicas que serão adotadas pelo chefe do Poder Executivo, cabendo-lhe exclusivamente julgar as contas de governo anualmente prestadas por este.

Na atividade de execução do controle externo, no caso do TCE-RS, 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 o julgamento contas, através do parecer

prévio. Contudo, esse parecer emitido pelo TCE-RS é de caráter opinativo, ao passo que existe a possibilidade do Poder Legislativo o recusar, embasado pela própria CF/88, a qual afirma que o parecer prévio deixará de prevalecer no caso de discordância de, pelo menos, dois terços dos membros das Câmaras Municipais.

Diante a sistemática adotada, para o julgamento das contas dos chefes do poder executivo municipal, fica evidenciada a preocupação pelas Câmaras Municipais, especificamente dos agentes políticos, que ao discordarem de um parecer do Tribunal de Contas, não o façam motivados por influência política. Reafirma-se esta preocupação ao levar em consideração as consequências de se ter as contas julgadas irregulares pelo controle externo, especificamente, no que se refere a inelegibilidade para qualquer cargo público no período de oito anos (Brasil, 1988).

## 2.2 Teoria da escolha pública

Na perspectiva de Buchanan e Tullock (1962), a Teoria da Escolha Pública é o ramo da economia que estuda os processos de decisão política nas democracias, através da aplicação de conceitos e métodos desenvolvidos pela própria ciência econômica. Para Samuelson e Nordhaus (1993) ela questiona o como, o quê e o para quem do setor público.

Dada a prévia importância da Teoria da Escolha Pública, Shughart II (2007) demonstra, como a mesma provocou alterações significativas nas concepções relacionadas ao estudo dos processos democráticos de tomada de decisão. Estas decisões ocorrem segundo um conjunto de regras sendo as mais importantes aquelas que são tomadas pelos representantes eleitos, ainda que as motivações dos políticos (gestores públicos) se resumam à premissa de que os mesmos tomam decisões que possibilitem a maximização da sua probabilidade de reeleição (Mueller, 1976; Cruz, 2010).

Percebe-se, portanto, que a Teoria da Escolha Pública parece não ir além do senso comum (Buchanan, 1949). Esse entendimento pauta-se na suposição de que os governos são grupos de indivíduos cuja interação é determinada por algum interesse individualista que geralmente motiva as pessoas no setor privado (Pereira, 1998). Para o mesmo autor, essa concepção simplista admite que a Teoria da Escolha Pública supõe que cada ator político toma decisões considerando a proteção dos seus interesses pessoais, dessa forma, é possível assumir que a teoria supracitada contribui para explicar como os governos tomam decisões acerca de impostos, despesas, regulamentação e outras políticas.

Contextualizando com a abordagem de Buchanan (1949), onde a decisão tomada por cada agente político considera a proteção dos seus interesses pessoais, busca-se verificar a interferência da influência política no processo de julgamento das contas. Neste sentido, as divergências existentes podem estar relacionadas ou não à influência exercida pelos interesses individuais ao comportamento dos agentes públicos eleitos.

## 2.3 Estudos empíricos sobre os Tribunais de Contas

Estudos sobre a atuação dos órgãos de controle externo não são tratados com abundância, seja no âmbito nacional ou internacional. Corroborando com esta ideia, Lino e Azevedo (2018) afirmam que poucos são os estudos que abordam a atuação do controle externo na administração pública em governos regionais, ainda que se saibam os impactos positivos de uma pesquisa sobre o tema. Fatores que influenciam o processo de julgamento de contas municipais, como o político, discutido neste trabalho, pode responder lacunas ou dúvidas pertinentes à prática dos órgãos de controle externo, contudo, está ausente ou fracamente abordado nas recentes pesquisas, haja vista que estas se especificam sobre a atuação do Tribunal de Contas ao invés da atuação do controle externo como um todo, ou seja, do Tribunal de Contas e das Câmaras Municipais.

Nesse contexto, observam-se estudos sobre a interferência política de outros poderes sobre o controle técnico realizado pelo Tribunal de Contas; a limitação da atuação do Tribunal de Contas dada sua característica de intermediador no processo de julgamento das contas e, por fim, o caso das influências nos julgamentos pelos órgãos de controle externo.

Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), por exemplo, estudaram as transformações pelas quais passaram os Tribunais de Contas brasileiros sob o enfoque do desenvolvimento institucional, pondo em foco aspectos das diferentes realidades e analisando as transformações institucionais pelas quais passaram os referidos órgãos após a CF/88 e a promulgação da LRF. Como resultado, o estudo indica que se tratam de instituições antigas e tradicionais e que os agentes ligados ao status quo têm mais força política do que os agentes de mudança. Os autores destacam a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido de que a mesma veio para alterar o quadro de forças políticas relacionada aos Tribunais de Contas, fortalecendo o órgão a partir das responsabilidades atribuídas.

O estudo de Vila (2014) faz uma comparação entre o Tribunal de Contas da Espanha e o Tribunal de Contas da Comunidade Europeia e conclui pela necessidade de ampliação do caráter técnico do órgão espanhol, visto que este possui, em toda a sua composição, indicação política, seja do Senado ou da Câmara de Deputados. O estudo indica que a ampliação do caráter técnico seria capaz de garantir a efetividade na atuação do Tribunal de Contas espanhol, contribuindo para a despoliticização do órgão e evitando influências de outros poderes sobre o mesmo.

Kronbauer, Krüger, Ott e Nascimento (2011) tiveram por objetivo identificar as inconsistências apontadas pelo TCE-RS referentes ao exercício de 2004 frente aos executivos municipais. Os resultados revelaram que, no período analisado, uma das principais irregularidades apontadas, relaciona-se ao excesso de despesas realizadas.

Crisóstomo, Cavalcante e Freitas (2015), por sua vez, analisaram o impacto da LRF na análise das contas municipais pelos Tribunais de Contas dos Municípios do Ceará (TCE/CE). Um dos resultados da pesquisa observa o número de menções realizadas à LRF, dentre os 105 casos analisados, 84,76% fazem menção à Lei que busca o equilíbrio fiscal. Além disso, observou-se que em 32,7% dos casos a reprovação das contas teve como embasamento aspectos relativos à LRF.

Em sentido semelhante, Laureano, Wartchow, Rosso e Macagnan (2017) estudaram as divergências entre o posicionamento dos auditores públicos e dos conselheiros do TCE-RS na análise da LRF. Através de uma análise de conteúdo, os resultados indicaram que, questões relacionadas ao desequilíbrio orçamentário estão contempladas em 30 das 65 inconformidades, correspondendo a 46,15% dos casos.

Por fim, Albuquerque, Silva e Oliveira (2017), realizaram a análise documental de cinco julgamentos pelo Poder Legislativo que aprovaram as contas dos chefes do poder executivo dos municípios do Paraná, ainda que o Tribunal de Contas do respectivo estado tenha recomendado a rejeição. Através dessa análise, concluíram que estas decisões padeciam de fundamentação jurídica e técnica, acerca dos motivos que levaram a aprovação das contas, classificando os casos como meros julgamentos políticos.

A apresentação dos estudos anteriores demonstra a ausência de um aprofundamento sobre aspectos inerentes a realização de julgamentos pelos Tribunais de Contas e outras características pertinentes a atuação do órgão citado. Embora estes não representem todo o arcabouço literário existente sobre o tema, a lacuna observada ressalta a realização da presente pesquisa, haja vista que a mesma se aprofundará e permitirá verificar aspectos comportamentais técnicos ou políticos que interferem na realização do julgamento, não apenas dos Tribunais de Contas, como na maioria dos estudos anteriores, mas do controle externo como um todo.



### 3 METODOLOGIA

A população do presente estudo é constituída por todos os municípios do Estado do Rio Grande do Sul, contudo, diante da disponibilidade de dados limitada no portal do TCE-RS, a análise considerou apenas as prestações de contas do período de 2001-2010. A escolha da amostra levou em conta os municípios que receberam julgamento pelo TCE-RS e pelas respectivas Câmaras Municipais, totalizando 969 julgamentos pelo controle externo gaúcho. Dos 497 municípios, um total de 414 municípios atenderam a esse critério, representando 83,29% dos municípios gaúchos.

A escolha do período 2001-2010 deve-se ao fato desse período corresponder ao período posterior à entrada em vigor da LRF, momento a partir do qual as decisões dos Tribunais de Contas adquiriram maior importância (Loureiro et al., 2009). Neste momento, foi dada mais relevância ao que se trata do processo julgamento das contas pelos órgãos de controle externo, diante as influências técnicas e políticas existentes (Loureiro et al., 2009; Cruz, 2010).

Tendo em vista o objeto da presente pesquisa e outros aspectos inerentes a realização do estudo, informações adicionais sobre população, PIB, comportamento orçamentário, partido político dos chefes do poder executivo municipal e a razão entre o número de vereadores do mesmo partido que o gestor prestador de contas e o total de parlamentares que compõe as Câmaras Municipais na legislatura em que ocorreu a votação do julgamento das contas, determinado como grau de influência política, foram acrescentadas aos dados de pesquisa.

Após o agrupamento dos dados, na etapa de tratamento dos resultados obtidos, foram realizadas três análises distintas: descrição dos dados; teste de correlação entre as variáveis; e, aplicação do modelo de regressão logístico.

A primeira análise realizada se refere a análise descritiva dos dados selecionados. Estes, foram agrupados pela quantidade de julgamentos por ano e o tipo do julgamento. Já para verificar a correlação entre as variáveis, será utilizado o método de Correlação Linear de Pearson. Conforme Bunchaft & Kellner (1998), ele quantifica a força de associação linear entre duas variáveis e, portanto, descreve quão bem uma linha reta se ajustaria através de uma nuvem de pontos. Por fim, o último passo da análise dos dados se refere à aplicação do modelo de regressão logística com dados em painel e efeitos aleatórios, a qual tem objetivo de determinar se ocorrem mais rejeições de contas pelo Tribunal de Contas enquanto as contas são aprovadas pelas Câmaras Municipais.

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

O modelo de regressão logística representado acima tem como variável dependente a ocorrência de rejeição no TCE e aprovação na câmara (RtceAcm), a qual foi coletada a partir do relatório disposto pelo portal do TCE-RS. 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. Atribui-se o valor 1 para rejeição no TCE-RS e aceitação na câmara municipal e 0 para as demais situações.

A variável explicativa partido é representada pelo grau de influência política, anteriormente citada, que é calculada pela razão entre o número de vereadores do mesmo partido que o chefe do poder executivo municipal e o total de parlamentares que compõe a câmara. Esta variável é ordenada de 0 a 100, onde o valor máximo corresponde que toda câmara municipal é composta por vereadores do mesmo partido que o prefeito, enquanto 0 significa que, dentre todos os vereadores da câmara, nenhum é do mesmo partido que o prefeito prestador de contas. Portanto, 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.

#### 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

A tabela 01 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis, população, PIB, comportamento orçamentário e do grau de influência política, que serão utilizadas nos testes de correlação e na regressão logística, para a última variável. A partir da seguinte análise, infere-se que a amostra é formada tanto por municípios altamente endividados, com desequilíbrio orçamentário próximo aos 37,7 milhões de reais, tanto por municípios com superávits orçamentários no montante de 37,5 milhões. Destes casos, apresentam-se abaixo da média 71% da amostra selecionada, o que representa que poucos são os municípios que apresentam uma folga orçamentária nas suas contas e esta situação pode comprometer a realização das atividades da administração pública, por falta de recursos.

Tabela 01 – Estatística descritiva das variáveis

	Mínimo	Máximo	Média	< Média	(%)	> Média	(%)
<b>PIB (R\$ 1.000)</b>	12.438	13.705.138	384.686	756	78,02%	213	21,98%
<b>População</b>	1.216	334.288	22.695	739	76,26%	230	23,74%
<b>Comportamento Orçamentário (R\$ 1.000)</b>	-37.669	37.510	1.431	688	71,00%	281	29,00%
<b>Grau de influência política 'Partido'</b>	0,00%	88,89%	34,34%	568	58,62%	401	41,38%

Fonte: Elaboração própria

Em relação as variáveis socioeconômicas população e PIB, observa-se que existem municípios com pequeno e médio porte populacional, pois, enquanto alguns se aproximam dos 400 mil habitantes, existem outros com pouco mais de 1,2 mil habitantes. No que se refere à geração de renda por esses municípios, verifica-se municipalidades com alto grau de geração de riqueza, de aproximadamente 14 bilhões de reais, e outras com geração mínima, dado o seu tamanho, em aproximadamente 12,5 milhões de reais. Verifica-se também, conforme intervalo mínimo e máximo da variável “Partido”, infere-se que existiram casos que houve câmara sem nenhum vereador do mesmo partido que o prefeito e, por outro lado, casos em que aproximadamente 90% da composição da câmara era formada por vereadores do mesmo partido que o prefeito, todas estas no momento do julgamento.

A tabela 02 traz a distribuição de julgamentos por exercício, do controle externo como um todo, bem como dos órgãos que participam desse processo de julgamento, TCE-RS e Câmaras Municipais.

Tabela 02 – Julgamentos dos órgãos de controle externo

Exercício	Quantidade	Julgamentos			
		Tribunal de Contas		Câmara Municipal	
		Aprovações	Rejeições	Aprovações	Rejeições
2001	1	-	1	1	-
2002	-	-	-	-	-
2003	3	1	2	2	1
2004	3	-	3	1	2
2005	6	-	6	3	3
2006	56	8	48	36	20
2007	98	68	30	80	18
2008	182	135	47	152	30
2009	295	279	16	279	16
2010	325	304	21	311	14
<b>Total</b>	<b>969</b>	<b>795</b>	<b>174</b>	<b>865</b>	<b>104</b>

Fonte: Elaboração própria

A tabela 03 apresenta a frequência de ocorrência do fenômeno estudado anualmente, representado pela coluna “Sim”, bem como outras situações diferentes desta, como a aprovação pelo TCE-RS e rejeição pelas Câmaras Municipais, representada pela coluna “Não” ou o alinhamento entre o julgamento dos dois órgãos.

Tabela 03 – Frequência dos fenômenos

Exercício	Sim	(%)	Não	(%)	Alinhamento	(%)	Total
2001	1	0,10%	-	-	-	-	1
2002	-	-	-	-	-	-	-
2003	1	0,10%	-	-	2	0,21%	3
2004	1	0,10%	-	-	2	0,21%	3
2005	3	0,31%	-	-	3	0,31%	6
2006	29	2,99%	1	0,10%	26	2,68%	56
2007	18	1,86%	6	0,62%	74	7,64%	98
2008	25	2,58%	10	1,03%	147	15,17%	182
2009	7	0,72%	7	0,72%	281	29,00%	295
2010	12	1,24%	5	0,52%	308	31,79%	325
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>10,11%</b>	<b>28</b>	<b>2,89%</b>	<b>843</b>	<b>87,00%</b>	<b>969</b>

Fonte: Elaboração própria

Observa-se, na tabela 03, que os casos que não representam alinhamento das decisões entre os órgãos somam 13% da amostra, isto significa que embora forças políticas ou interesses particulares influenciem o processo de julgamento das contas do chefe do poder executivo municipal pelas Câmaras Municipais, o alto índice de alinhamento entre os julgamentos demonstra que as Câmaras Municipais tem seguido as recomendações do TCE-RS, demonstrando caráter técnico no seu julgamento, mesmo que parcial, haja vista o parecer prévio elaborado pelo TCE-RS intermediar ou auxiliar o processo de julgamento pelas Câmaras.

Na tabela 04 foi realizado o teste de correlação entre a ocorrência de aprovações pelo TCE-RS e aprovações pelas Câmaras Municipais com as variáveis população, PIB e comportamento orçamentário dos respectivos municípios. Salienta-se destacar que o seguinte



teste de correlação engloba a variável-fenômeno estudada (rejeição pelo TCE-RS e aprovação pelas Câmaras Municipais).

Tabela 04 – Correlação entre o fenômeno estudado e as variáveis

	População	PIB	Comportamento Orçamentário
<b>Correlação de Pearson</b>	,102*	,084*	,057**
<b>RtceAcm</b>			
<b>Significância</b>	,001	,001	,038
<b>N</b>	969	969	969

\*. A correlação é significativa no nível 0,01 (1 extremidade).

\*\*.. A correlação é significativa no nível 0,05 (1 extremidade).

Fonte: Elaboração própria

Segundo critério proposto por Field (2009), o valor de correlação de Pearson inferior à 0,3 representa baixa correlação entre as variáveis; quando superior a 0,3 e inferior a 0,5, o efeito entre as variáveis é médio; e, por fim, valor de correlação acima de 0,5 representa um alto efeito entre as variáveis, desta feita, observa-se que existe uma baixa correlação entre o fenômeno estudado com as variáveis população, PIB e do comportamento orçamentário dos municípios, pois, apresentaram valor  $p = 0,102$ ,  $p = 0,084$  e  $p = 0,057$ , respectivamente, mesmo com níveis de significância da ausência de relacionamento entre estas variáveis em 1%, para as variáveis população e PIB, e em 3,8% para a variável comportamento orçamentário. Logo, pode-se afirmar que o fenômeno estudado, para esta amostra, é disperso entre municípios pequenos ou médios, em termos populacionais, entre aqueles ricos e mais pobres (PIB), bem como aqueles com situação superavitária, em equilíbrio ou deficitária (comportamento orçamentário).

Por fim, o modelo de regressão logística citado no tópico 3 do presente estudo, tem como variável dependente a ocorrência de rejeição no TCE-RS e aprovação pela Câmara Municipal (RtceAcm) e, como variável explicativa, o grau de influência político, calculada pela razão entre o número de vereadores do mesmo partido que o chefe do poder executivo municipal e o total de parlamentares que compõe a câmara. Aplicou-se a regressão conforme se observa na tabela 05.

Tabela 05 – Resultado de Regressão Logística

RtceAcm	Coefficiente	Odds Ratio	S.E	Z	P> z
<b>Razão (Partido)</b>	0,0013261	1,0030220	0,0077191	0,17	0,864
<b>Constante</b>	-3,017588	0,1013208	0,3674221	-8,21	0,000

Fonte: Elaboração própria

Após a inclusão da variável explicativa no modelo, observou-se um aumento do log de verossimilhança, de -311,2744 para -304,3372. Field (2009) destaca que essa medida é utilizada para medir o grau de aderência do modelo. Segundo o mesmo autor, valores altos, mesmo que negativos, representam pobre aderência do modelo, contudo, em decorrência do aumento na medida disposta, interpretou-se que a inclusão da variável explicativa ajuda a entender o fenômeno estudado, ainda que este possua pobre aderência do modelo.

A afirmação anterior é explicada pela significância da variável explicativa (0,864), ainda que esta apresente um efeito pequeno, conjuntamente ao relacionamento positivo com a variável dependente. Os coeficientes e a razão de chance desta variável são, respectivamente 0,0013 e 1,0030.

Os resultados denotam, portanto, que o acréscimo na unidade razão (entre o número de vereadores do mesmo partido que o chefe do poder executivo municipal e o total de

parlamentares que compõe as Câmaras Municipais) não altera o julgamento ou favorece julgamento das contas municipais, mesmo em relação as rejeições do TCE-RS e aprovação das Câmaras Municipais.

Este achado diverge das afirmações de Buchanan e Tullock (1962) e outras contidas no tópico 2.2 do presente artigo, as quais dispõe que interesses privados dos atores políticos podem interferir no processo de julgamento, no entanto, corrobora outras afirmações presentes no trabalho, especificamente as que tratam sobre correlação entre variáveis e julgamentos.

No caso teórico, o julgamento das contas do chefe do poder executivo teria influência do interesse particular dos atores políticos, contudo, observou-se que o órgão que exerce tal controle político pauta seus julgamentos seguindo as recomendações pelo Tribunal de Contas.

Desta feita, tais achados trazem à tona a necessidade da continuidade de um controle externo mais efetivo, acentuando suas decisões sob fatores técnicos, diante a realidade dos municípios e estado. Por sua vez, frisa-se a exclusão do julgamento político e de interferências pessoais que podem vir a prejudicar as decisões dos órgãos de controle externo, o qual pode trazer prejuízos à Administração Pública, em resumo, os resultados demonstram uma boa atuação do controle externo gaúcho.

## 5 CONCLUSÃO

A preocupação do presente estudo foi verificar a influência política no processo de julgamento das contas dos chefes do poder executivo municipais pelo controle externo do Estado do Rio Grande do Sul. Atribuindo caráter exploratório a pesquisa, a fim de melhorar o entendimento do fenômeno estudado, foram realizados testes de correlação com características socioeconômicas dos municípios, a saber, tamanho da população, PIB e do comportamento orçamentário.

A principal motivação para a escolha do Estado do Rio Grande do Sul tem decorrência aos fatores socioeconômicos do estado e dos seus municípios, os quais, estão enfrentando constantes déficits orçamentários desde a década de 1970, conforme dados encontrados no portal da Fundação de Economia e Estatística do estado objeto deste estudo. Neste sentido, corroborando com a ideia do parágrafo precedente, o estudo busca analisar como atuam os órgãos de controle externo no âmbito municipal, estes subdivididos em controle técnico e controle político.

Em relação a Teoria da Escolha Pública, a qual destaca que atores políticos tomam suas decisões baseadas em interesses pessoais ou influências políticas e que, por via de regra, deveria ser aplicado ao presente estudo, observada a caracterização e apresentação dos dados, é contrariada. O estudo em tela verificou que as decisões das Câmaras Municipais seguem as recomendações dos Tribunais de Contas, demonstrando que existe um caráter técnico nas suas decisões, ou seja, que as recomendações pela Corte de Contas são tidas como superiores aos fatores políticos envolvidos na realização da pesquisa. Nesta ocasião, mesmo que exista impossibilidade de generalizar estatisticamente o resultado, observou-se que existe uma lacuna na Teoria, haja vista a falha verificada.

Como resultado da pesquisa, observa-se que a função do controle externo no Estado do Rio Grande do Sul tem sido realizada em seu mister constitucional. Além disto, a situação apresentada pode ser alvo de novos estudos, observada a situação de que as Câmaras Municipais gaúchas, dentro da amostra selecionada, apresentam-se parcialmente técnicas no julgamento das contas municipais.

Nota-se que a delimitação da presente pesquisa diz respeito a dimensão espacial, temporal e do fenômeno estudado no presente estudo. Na pesquisa, não foi analisada a coesão destas decisões, ou seja, quais fatores os agentes tomaram de fato para o julgamento das

contas, ou então, de outras características que podem influenciar a decisão das Câmaras Municipais. Tais aspectos podem ser objeto de estudos futuros, assim como a ampliação do período de análise ou de outros aspectos que podem alterar o julgamento pelos Tribunais de Contas e pelas Câmaras Municipais, acrescentando, portanto, outras variáveis com potencial de poder explicativo.

## 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.
- Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. (2000). Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. *Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)*. Brasília: Congresso Nacional.
- Buchanan, J. R. (1949). The pure theory of government finance: a suggested approach. *Journal of political economy*, 57(6), 496-505.
- Buchanan, J. R., Tullock, G. (1962). The calculus of consent. Ann Arbor. *University of Miching Press*.
- Bunchaft & Kelner (1998). *Estatística sem mistérios*. Rio de Janeiro. Editora: Vozes.
- Crisóstomo, V., Cavalcante, N., Freitas, A. (2015). A LRF no trabalho de controle de contas públicas - um estudo de pareceres prévios conclusivos de contas de governos municipais. *Revista Ambiente Contábil*, 7(1), 233-253.
- Cruz, C. F. (2010). *Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.
- Fagundes, T. P. (2012). *O controle das contas municipais*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- Fernandes, S. (2005, junho/julho). [Entrevista realizada com o presidente do CONASEMS]. *Revista do CONASEMS*, 1(12), Brasília.
- Field, A. (2009). *Descobrendo a estatística usando o SPSS*. Porto Alegre: Bookman Editora.
- Granjeiro, J. W. (2008). *Administração pública – ideias para um governo empreendedor* (13<sup>o</sup> ed.). Brasília: Obscurus Editora.
- Kronbauer, C.; Krüger, G.; Ott, E.; Nascimento, C. (2011). Análise de inconsistências apontadas pelo TCE-RS em auditorias municipais: estudo do controle eterno na gestão pública. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 5(12), 48-71.
- Krüger, G.; Kronbauer, C.; De Souza, M. (2012). Análise dos fatores explicativos de inconformidades apontadas pelo TCE-RS em auditorias municipais. *ConTexto*, 12(22), 43-58.
- Laureano, R.; Wartchow, D.; Rosso, V.; Macagnan, Clea. (2017). Divergências entre o posicionamento dos auditores públicos e dos conselheiros do TCE-RS na análise da LRF. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 10(1), 91-109.
- Loureiro, M. R.; Teixeira, M. A. C.; Moraes, T. C. (2009). Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente. *Revista Administração Pública*. Rio de Janeiro, 43, 739-772.
- Lino, A, F.; Azevedo, R. R. (2018). O distanciamento entre normas de auditoria e as práticas nos Tribunais de Contas. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 13(2), 468-486.
- Medauar, O. (2018). *Direito administrativo moderno* (21<sup>a</sup> ed.). Belo Horizonte: Fórum.

- Meirelles, H. (2007). *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- Montesquieu, C. L. (2000). *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Motta. São Paulo: Saraiva.
- Mueller, D. C. (1976). Public choice: a survey. *Journal of Economic Literature*, 14(2), 395-433.
- Paludo, A. V. (2010). *Administração pública: teoria e questões*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Pereira, B. (1998). Uma reforma gerencial da administração pública. *Revista do Serviço Público*. 49(1), 5-42.
- Rezende, A.; Slomski, V.; Corrar, L. (2005). A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o IDH dos municípios de São Paulo. *Revista Universo Contábil*, 1(1), 24-40.
- Rio Grande do Sul (1989). Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. *Constituição Estadual*. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.
- Samuelson, P.; Nordhaus, W. (1993) *Economia*. Belo Horizonte. Editora: Mcgraw Hill.
- Shughart II, William F. (2007). Public choice theory (2<sup>nd</sup> ed.). *The Concise Encyclopedia of Economics*.
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2000). Lei Estadual nº 11.424 de 06 de janeiro de 2000. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*.
- Vila, C. I. (2014). El control jurisdiccional de las cuentas públicas en europa: el tribunal de cuentas europeo y el tribunal de cuentas español. teoría y realidad constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 33, pp. 341-352.