



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GABRIEL AUGUSTO DE SOUSA LONDRES BARRETO

**TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS: ciclos eleitorais e
ativismo**

RECIFE

2018

GABRIEL AUGUSTO DE SOUSA LONDRES BARRETO

TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS: ciclos eleitorais e ativismo

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para a obtenção do grau de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Marcus André Melo

Coorientador: Pro^a Dr^a Mariana Batista da Silva

RECIFE

2018

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

B273t Barreto, Gabriel Augusto de Sousa Londres.
Tribunais de Contas dos Estados : ciclos eleitorais e ativismos / Gabriel Augusto de Sousa Londres Barreto. – 2018.
48 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcus André de Melo.
Coorientadora: Profª. Drª. Mariana Batista da Silva
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2018.
Inclui referências.

1. Ciência Política. 2. Tribunais de contas – Brasil. 3. Administração pública – Brasil – Auditoria. 4. Finanças públicas – Auditoria. 5. Políticos. I. Melo, Marcus André de (Orientador). II. Silva, Mariana Batista da (Coorientadora). III. Título.

320 CDD (22. ed.)

(BCFCH2020-274)

GABRIEL AUGUSTO DE SOUSA LONDRES BARRETO

TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS: ciclos eleitorais e ativismo

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para a obtenção do grau de mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 31/08/2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcus André Melo

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Saulo Santos de Souza

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. André Felipe Canuto Coelho

Faculdade Damas

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, pelo apoio e por acreditar que a educação é o melhor caminho para o crescimento e progresso do indivíduo. Agradeço minha namorada e companheira, Laís Bahamondes, pelo apoio e incentivo mesmo nas horas difíceis.

Também agradeço aos amigos da universidade, já que eles ajudaram a tornar a experiência da pós-graduação tão mais agradável. Em especial a Manuela Pereira, Rafael Paraíso, Jorge Oliveira, Virgínia Rocha e Palloma Marciano pela amizade e carinho e sugestões sempre valiosas. Agradeço também a minha co-orientadora Prof. Mariana Batista pelo auxílio na definição do problema de pesquisa e pela paciência e atenção.

Também gostaria de agradecer a Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE) que financiou todo o meu mestrado, incluindo o trabalho de conclusão, juntamente com o Departamento de Ciência Política, professores e funcionários da pós-graduação.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu orientador, Prof. Marcus André Melo. Sempre o admirei desde a época de iniciação científica. Através dele tive contato com a fronteira do conhecimento na Ciência Política. Sem dúvida as aulas ministradas e os textos recomendados foram parte fundamental da minha formação. Obrigado pela confiança e apoio.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo verificar se ciclos eleitorais e alinhamento político influenciam os pareceres por rejeição de contas que os Tribunais de Contas dos Estados emitem. O argumento é que os governadores dos estados têm incentivos para punir prefeitos de cidades controladas pela oposição. Isso deriva dos benefícios auferidos em se controlar mais prefeituras. Uma forma de instrumentalizar essa punição seria através da rejeição de contas das cidades controladas por prefeitos da oposição, já que a exposição de malfeitos desses prefeitos por parte dos TCEs diminui a chance de reeleição do incumbente. Empiricamente testo meu argumento com modelos de regressão logística, apropriados para estudar fenômenos de natureza dicotômica. Interajo variáveis de alinhamento político fornecidas em Hidalgo *et al.* (2016) com uma *dummy* revelando se o ano tem eleição municipal ou não. Os resultados encontrados mostram que, assim como no estudo citado, vinculação política nas ações dos TCEs existe e alinhamento partidário importa. Porém, quando se interage esse efeito com ano eleitoral, os testes estatísticos perdem significância.

Palavras chave: Controle externo. Tribunais de Contas. Ciclos Eleitorais.

ABSTRACT

This dissertation aims to assess if electoral cycles and political alignment influence the “*parecer por rejeição de contas*” that the subnational audit institutions (TCEs) issues regarding the administration of every mayor. I argue that governors have incentives to punish mayors of cities controlled by the opposition. This happens because of the benefits associated with the political control of the cities. A way to operationalize this punishment is through the rejection of the municipal accounts of the cities controlled by political adversaries. This is so because the exposition of malfeasance done by the mayor via TCE is associated with lower chances of reelection of the incumbent. Empirically, I test my arguments with models of logistic regression, which are appropriate in cases where the dependent variable is dichotomous. I Interact variables capturing political alignment that were used in Hidalgo *et al.* (2016) with a dummy revealing if a year holds municipal election or not. The findings show that, just as in the study cited, political binding exists within TCEs and affect its actions. However, when I Interact this effect with the electoral year variable, the statistics tests lose significance.

Keywords: External Control. Subnational Audit Institutions. Electoral Cycles.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Efeito de ser indicado pela mesma coalizão sobre a probabilidade de rejeição.....	42
Gráfico 2 - Efeito de ser indicado pelo mesmo partido sobre a probabilidade de rejeição.....	42
Gráfico 3 - Efeito de prefeito e governador serem do mesmo partido sobre a probabilidade de rejeição.....	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tribunais de Contas Estaduais.....	31
Tabela 2 - Cargos ocupados pelos conselheiros antes de serem indicados.....	33
Tabela 3 - Descrição dos dados.....	39
Tabela 4 - Modelos de regressão <i>logit</i>	41

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
2.1	CONTROLE INTERNO.....	14
2.2	CONTROLE EXTERNO.....	15
2.3	PERFORMANCE X COMPLIANCE.....	16
2.4	CONTROLE EXTERNO NO BRASIL E FORA.....	16
2.4.1	Modelo Monocrático.....	16
2.4.1	Modelo de Corte.....	17
2.4.2	Modelo Colegiado.....	18
2.5	CONTROLE EXTERNO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	19
2.5.1	O Caso Brasileiro – Império.....	20
2.5.2	República.....	20
2.5.3	TCU após 1988.....	23
3	ACCOUNTABILITY E DELEGAÇÃO.....	26
3.1	DELEGAÇÃO.....	27
4	TCEs NO BRASIL: FUNCIONAMENTO E INTERFERÊNCIA POLÍTICA NOS TRIBUNAIS.....	30
4.1	TCEs NO BRASIL	30
4.2	PROCEDIMENTOS DE NOMEAÇÃO E INTERFERÊNCIA POLÍTICA NOS TCEs.....	32
4.3	REJEIÇÃO DE CONTAS, CICLOS ELEITORAIS E HIPÓTESES.....	34
5	ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS.....	38
5.1	DADOS.....	38
5.2	MODELOS E RESULTADOS.....	39

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
	REFERÊNCIAS.....	46

1 INTRODUÇÃO

Instituições de controle adquiriram destaque tanto na literatura especializada quanto entre governos e organizações internacionais. Na discussão acadêmica é amplamente aceito que as *audit agencies* desempenham um papel central no combate à corrupção e na melhoria da governança. Cabe a elas a promoção de transparência, integridade e efetividade do gasto público (Santiso, 2006).

Essas instituições representam uma dimensão da *accountability* horizontal (O'Donnell, 1999). Uma das razões para que se invista no fortalecimento deste tipo de *accountability* é a insatisfação com o desempenho de políticos eleitos (Hidalgo *et al.* 2016). A via da eleição e separação de poderes não produziu maneiras efetivas de gerência e controle do estado (O'Donnell, 1994). Então, outras soluções foram buscadas.

Um exemplo foi a criação ou expansão de agências independentes da política, com corpo técnico não eleito. A elas cabe a fiscalização e eventual punição da violação da lei por parte dos governantes. Além disso, assumiram o papel de tornar o gasto mais transparente e efetivo. O controle exercido por elas não se restringe a *compliance*, mas também engloba a performance do gasto (Stapenhurst e Titsworth, 2001). Assim, organizações como o Banco Mundial passaram a considerar as *audit agencies* como centrais para o desenvolvimento e boa governança do setor público. Por isso, seu fortalecimento foi estimulado no mundo todo (Melo *et al.*, 2009; Dye & Stapenhurst, 1998).

No ranking de percepção da corrupção da Transparência Internacional, o Brasil ocupa posição 96 entre 180 países.¹ O tema é central na agenda pública brasileira desde a Constituição de 1988 (Melo, 2013). Então, seguindo a tendência mundial, o novo texto constitucional trouxe instituições de controle fortalecidas e que passaram a ter amplo espectro de responsabilidades. Após a nova constituição todas as pessoas ou instituições envolvidas com coleta, administração e gasto de dinheiro público devem prestar contas ao Tribunal de Contas da União, por exemplo

¹ Disponível em: <https://www.transparency.org/country/BRA>

(Speck, 2000). Assim, essas organizações, que tem como missão a garantia da efetividade e aderência à legalidade das despesas públicas², ganharam destaque.

No Brasil as instituições de controle externo assumem a forma dos Tribunais de Contas da União e dos estados. A eles cabe o papel de exercer o controle externo. Fazem isso ao auxiliar a legislatura na fiscalização do Executivo nos níveis nacional e subnacional. Uma das dimensões da fiscalização é incorporada pelo parecer por rejeição de contas emitido por eles. É uma sanção severa que pode implicar em inelegibilidade do gestor responsável.³

Neste trabalho, foco nesse tipo de parecer por parte dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs). Mais especificamente investigo se o parecer é afetado pela realização de eleições num ano e pelo eventual alinhamento político entre prefeitos fiscalizados, governo estadual e membros do tribunal. Proponho que esses fatores agem interativamente sobre a chance de um Tribunal de Contas dos Estados rejeitar as contas de uma cidade.

Meu objetivo é investigar a variação na emissão dos pareceres por rejeição de contas municipais por parte dos TCEs. Há outros trabalhos que tentaram responder essa questão do ativismo dos tribunais levando em consideração desenhos institucionais ou mecanismos de nomeação, por exemplo. (Moreno et al, 2003; Hidalgo et al, 2016). Este trabalho pretende abordar esse problema de pesquisa noutra perspectiva. Mobilizo uma teoria consolidada no campo da Ciência Política e economia política: a de ciclos eleitorais e políticos, trabalhada em *papers* como Nordhaus (1975), Beck (1979) e Rogoff (1988). Esses estudos apresentam modelos que explicam como e por quê algumas variáveis – comportamento do eleitor, do governo, política fiscal – apresentam padrões sistemáticos em épocas próximas a eleição.

Junto as literaturas sobre controle externo, ativismo de tribunais de conta e ciclos eleitorais. Trabalho de forma interativa a questão do alinhamento político e o fato de ser ano eleitoral. Proponho que a competição política inserida pela realização

² CF art. 70, disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_08.09.2016/art_70_.asp

³ Lei da Ficha Limpa, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm

de eleições traz incentivos para que o governo estadual tente “punir” a oposição através dos tribunais via rejeição de contas.

O primeiro capítulo do trabalho faz uma digressão histórica abordando o controle na administração pública. Apresento tipos de controle e como essa função administrativa evoluiu no Brasil ao longo do tempo. No capítulo 2, trato duas questões importantes no debate sobre controle: *accountability* e delegação. Exponho os tipos de *accountability* que a literatura lista e discorro sobre a teoria da delegação e a relação de principal-agente.

No terceiro apresento o funcionamento dos TCEs no Brasil hoje. Discuto a relação entre procedimentos de nomeação e interferência política nos tribunais, abordo ciclos eleitorais e apresento as hipóteses do trabalho. O quarto trata da descrição dos dados, do modelo e apresentação dos resultados. Por fim, concluo com as considerações finais.

2 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este trabalho se volta para um tipo de instituição de controle, os TCEs. Aqui ressaltamos sua importância na construção de uma cadeia de *accountability* horizontal eficaz. Assim, nota-se seu papel relevante no contexto da administração pública. Porém, antes de restringir num tipo, vale explicar o que é controle numa perspectiva mais ampla.

Controle é uma das cinco funções clássicas da administração junto com planejamento, coordenação, supervisão e execução. Dentro dessa função existem inúmeras divisões. Vamos aqui nos focar em explicar as mais pertinentes para o objeto deste trabalho. Primeiro vamos focar o controle na questão fiscal.

O controle fiscal tem como função garantir que os gastos sejam devidamente acompanhados e relatados de forma confiável. Também buscam assegurar a aderência da despesa à lei. No caso dos TCEs, além disso, há a preocupação com a legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade das ações dos administradores públicos que envolvem dinheiro. Dentro do controle fiscal há mais distinções presentes. Uma que merece ser explorada é a diferença entre controle interno e externo.

2.1 CONTROLE INTERNO

Pensando na administração pública, sistemas de controle interno são, essencialmente, um conjunto de atividades de controle realizadas dentro do próprio governo. Constitui ferramenta de promover *accountability* dentro da burocracia ao assegurar aos gestores que as ações tomadas estão de acordo com as regras. É a fiscalização exercida por um órgão dentro do poder que supervisiona. Controle interno pode ser entendido da seguinte forma:

Internal Auditing is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organisation's operations. It helps an organisation accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control, and governance processes.⁴

⁴ Best Practices for Internal Audit in Government Departments. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALLMGMT/Resources/313217-1196229169083/4441154-1196269165212/4443896-1196270435064/BestPraIntAuditGovDepts.pdf>

No Brasil, a constituição de 1988 dispõe sobre o controle interno em seu artigo 74. Lá está posto que os três Poderes mantenham um sistema de controle interno com finalidades como:

II - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; e

IV - Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A partir do início dos anos 2000 aumentou-se o foco no controle interno, seu papel e suas atribuições. Cresceu a partir daí a preocupação com seu fortalecimento (Teixeira et al., 2014). No âmbito do Poder Executivo federal no Brasil, a função do controle interno é exercida pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Este ministério tem jurisdição sobre todos os órgãos e entidades do Executivo federal. Nos estados, as controladorias estaduais cumprem este papel.

2.2 CONTROLE EXTERNO

O controle externo, por sua vez, funciona de forma distinta ao tipo anterior. Ele é executado por uma agência autônoma e independente do governo. Também tem como função garantir a regularidade da despesa pública, verificando sua aderência com a lei. A existência do controle externo incorpora uma preocupação de séculos com como o governo gasta dinheiro. Nas últimas décadas consolidou-se a crença de sua importância em questões salientes como combate à corrupção. Uma manifestação prática dessa preocupação foi a expansão das audit institutions em vários países, sobretudo na América Latina, onde é rampante a insatisfação com a performance do governo (Melo et al., 2009).

No Brasil o controle externo é exercido pelos tribunais de contas. No âmbito federal, pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Nos estados, pelos TCEs. Também há seis Tribunais de Contas Municipais e dois voltados para as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Esses tribunais são órgãos encarregados de fiscalizar o governo, mas não fazem parte dele, são vinculados ao Poder Legislativo. As competências dos TCEs serão melhor descritas mais adiante neste trabalho.

2.3 PERFORMANCE X COMPLIANCE

Uma outra distinção é a de controle de compliance e de performance (Stapenhurst e Titsworth, 2001). O primeiro tipo se refere à aderência da despesa à lei. Este tipo de controle requer provisões legais e regulamentares bem estabelecidas. Um exemplo disso é a lei orçamentária. O controle de performance, por sua vez, quer assegurar que o gasto é realizado da maneira mais efetiva e eficiente possível. É uma manifestação da preocupação com maior eficiência no setor público.

A função de controle na administração pública pode ser amplamente segmentada, mas ela é mais efetiva quando há integração. A relação entre controle interno e externo é próxima e a qualidade de um afeta diretamente a do outro (Santiso, 2007). O controle está intimamente ligado à construção de uma cadeia de accountability horizontal (Rocha, 2011). Tanto os Tribunais de Contas quanto as controladorias integram uma rede de fiscalização mútua que busca fortalecer o sistema de freios e contrapesos.

2.4 CONTROLE EXTERNO NO BRASIL E FORA

Não existe só um modelo de instituição de controle externo. Aqui, no Brasil, temos os Tribunais de Contas, mas em outros países é diferente. Nos variados tipos que são adotados pode-se apontar vantagens e desvantagens. O que determina a efetividade de um modelo não é tanto o modelo em si, mas o contexto histórico e institucional no qual ele se insere. Há três modelos principais de instituições de controle externo: o monocrático, o colegiado e o de corte (Santiso, 2007).

2.4.1 Modelo Monocrático

O modelo monocrático, ou de Auditor Geral, é marcado pela concentração de poderes. É mais encontrado em países com o modelo de democracia de Westminster, comum em países da Commonwealth (Santiso, 2007). Dessa forma, a maioria dos países que adota esse modelo é parlamentarista. O auditor geral é chefe de uma instituição de controle externo não vinculada ao poder executivo,

respondendo diretamente ao legislativo. Inclusive, em muitos casos, o auditor geral é um funcionário do legislativo. (Países como Chile não seguem essa regra, porém)

Nesse contexto, o auditor geral não dispõe da prerrogativa de exercer funções judiciais. Não há controle jurisdicional. Todavia, prepara um relatório que pode servir de subsídio para futuras ações judiciais de natureza civil ou criminal. Ele opera de forma conjunta com o legislativo, e o relatório por ele preparado é apreciado pelo parlamento. Cabe ao parlamento a decisão final aplicar as medidas legais aos agentes do governo envolvidos em eventuais irregularidades. Como em muitos casos os países que adotam esse modelo de controle externo são parlamentaristas, uma punição legislativa sobre o governo pode levar à queda do gabinete ou dissolução do governo e a chamada de novas eleições (Melo, 2008).

2.4.2 Modelo de Corte

Também conhecido como napoleônico ou de Tribunal de Contas, o modelo de cortes consiste numa instituição de controle externo com poderes administrativos *quasi*-judiciais. Aqui, há autonomia em relação ao executivo e também legislativo. É quase um órgão independente, com ligações fracas com o legislativo e uma relação ambígua com o judiciário. Há incerteza sobre quem assume o papel de principal desta agência (Santiso, 2007).

Neste modelo, a corte de contas tem a possibilidade de impor sanções administrativas em caso de irregularidade. Apesar disso, o agente público acusado pode recorrer ao sistema judiciário. Isso ocorre no caso do Brasil, por exemplo. Esse tipo de instituição de controle externo é marcado por uma estrutura decisória colegiada. Aqui, a estrutura organizacional e procedimental mimetiza o que uma corte judicial faria.

Às cortes de contas cabe julgar as contas públicas e as ações dos tomadores de dinheiro público, o foco é no controle de *compliance* (Stapenhurst e Titsworth, 2001). Uma das dimensões do controle exercido pelos Tribunais se materializa na emissão de relatório, assim como nos outros modelos. A diferença está em como esse relatório é produzido. No caso dos Tribunais de Contas, ele é fruto do trabalho do corpo técnico da organização. Não há integração e articulação com nenhuma

comissão parlamentar, como se verifica nos outros arranjos. Este modelo é mais adotado em países com raízes na *Roman law* como Portugal, Itália e França. Também inspira os Tribunais de Conta no Brasil.

2.4.3 Modelo Colegiado

Este modelo é um híbrido institucional também conhecido por *audit board*. Apesar de contar com características dos dois tipos acima mencionados, há maior semelhança com o modelo de Auditor Geral. Instituições de controle externo do tipo *audit board* contam com um corpo decisório colegiado, como o modelo napoleônico.

Dentre os pontos de aproximação com o modelo de auditor geral, tem-se que os *audit boards* não possuem características *quasi-judiciais* nem julgam as contas dos agentes públicos. Não há controle jurisdicional como no modelo de corte de contas. A missão dos dois modelos também é semelhante, já que consistem no auxílio do legislativo via emissão de um relatório. A partir desse relatório, a legislatura decide qual o curso de ação a ser tomado.

Nos *audit boards* existe independência em relação ao poder executivo, mas vinculação ao legislativo. O trabalho de auditoria ocorre de forma articulada com comissões no parlamento responsáveis por questões orçamentárias. Muitas vezes cabe também ao legislativo apontar os membros que irão compor o colegiado.

Neste modelo, há a possibilidade de flexibilidade no tipo de controle, transitando entre *compliance* e *performance*. Entretanto, a efetividade desta função é contingente à qualidade das conexões com outras instituições que incorporam o sistema de *accountability* horizontal (Santiso, 2007). Exemplos de países que adotam este tipo de instituição de controle são Holanda, Alemanha e Argentina.

Vale salientar que esses tipos descritos acima são o que a literatura entende por modelos tradicionais. Na realidade, os países apresentam modelos híbridos, misturando características que terminam gerando variedade nos arranjos institucionais.

2.5 CONTROLE EXTERNO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

A preocupação de fiscalizar o dinheiro público não é recente. Entretanto, ela só se consolidou em mecanismos mais efetivos há pouco tempo, se analisarmos em perspectiva. Isso ocorreu quando houve a criação de instituições de controle independentes dos órgãos encarregados de executar despesas. Só a partir do século XIX é que surgiram instituições dedicadas exclusivamente ao acompanhamento e fiscalização dos gastos. Todavia, a competência e independência desses órgãos, à época, eram limitadas (Speck, 2000).

Pensando numa perspectiva histórica, o momento da expansão dos órgãos de controle do dinheiro público ocorreu num contexto importante para a construção do estado moderno. Nos idos de 1800 acontecia a reconfiguração do poder estatal. Tinha-se a transição de monarquias absolutistas para repúblicas e monarquias constitucionais. A partir da implementação desses modelos de estado é que se introduziram novas maneiras de controlar os recursos públicos.

Com esse novo momento duas preocupações emergiram. A primeira estava relacionada à necessidade de controlar o dinheiro público para garantir que ele fosse aplicado de maneira efetiva, onde produzisse mais efeito. Ou seja, ganha centralidade a questão gerencial e racionalização da despesa. Num contexto de profissionalização do estado, ganha proeminência o foco em separar o público e o privado e o desejo por aumento de eficiência.

A outra preocupação era de cunho liberal. O controle do gasto implica em limitar a discricionariedade do governo, diminuindo seu poder. No bojo dessa preocupação veio o foco na responsabilização dos agentes públicos que cometessem irregularidades (Speck, 2000, Teixeira, 2014).

Ao longo do tempo as instituições de controle externo amadureceram e ampliaram seu escopo de atuação. Hoje são componentes fundamentais do sistema de *accountability* horizontal e cumprem função importante na fiscalização dos recursos públicos. Com o desenvolvimento terminaram por se dividir em três tipos principais. Como esses modelos funcionam e quais são seus atributos principais são questões que são melhor explorados noutra seção deste trabalho.

2.5.1 O Caso Brasileiro - Império

A primeira constituição do país, datada de 1824, não previa a criação de nenhum mecanismo dedicado exclusivamente à fiscalização e controle da despesa pública. O estabelecimento constitucional de uma instituição de controle externo no Brasil se deu apenas em 1891, com criação do Tribunal de Contas da União. Contudo, isso não significa que não existiram esforços anteriores no sentido de criação deste Tribunal. Também houve outras iniciativas de exercer controle sobre o gasto.

Na vigência da primeira constituição, cabia ao ministro das finanças a tarefa de apresentar balanço sobre receitas e despesas do governo. Esse tipo de controle era considerado insuficiente num contexto onde excesso de despesa era o principal problema. Data de 1826 proposta para instituição de um Tribunal de Contas no Brasil, feita por dois senadores, mas não foi aceita. Argumentava-se que o controle era *a posteriori*, e que uma vez que a despesa fosse executada não se podia fazer mais nada. O desejo era por um controle antes da execução do gasto.

Outras tentativas de implementação de um Tribunal de Contas aconteceram em 1838 e 1845, mas não foram bem-sucedidas. Desse cenário no Brasil império depreendemos que existia a preocupação gerencial com o controle da despesa. Esse receio tinha natureza na fiscalização limitada que o ministro das finanças exercia e na necessidade da racionalização dos recursos públicos. Apesar disso, no império nenhuma iniciativa de criação de instituição superior de controle externo se concretizou.

2.5.2 República

A proclamação da República trouxe consigo a necessidade de construir um novo regime político no País. Com isso, as discussões sobre controle financeiro voltaram à tona. Nesse contexto, Rui Barbosa, então ministro das finanças, lançou as bases para a construção do que viria ser o Tribunal de Contas da União (Barros, 1999). O próprio Rui Barbosa inseriu no texto da nova constituição de 1891 os dispositivos que formalizavam a criação do TCU. Com a instituição do tribunal,

ficaram marcadas algumas características básicas do órgão que iriam estruturá-lo por muito tempo. São elas:

1) a instituição teria status constitucional; 2) seus membros seriam selecionados pelo Executivo e pelo Legislativo em conjunto; 3) esses membros teriam amplas garantias vinculadas ao seu cargo; 4) as decisões seriam tomadas de forma colegiada; 5) o Tribunal julgaria as contas dos administradores; 6) a instituição relataria ao Legislativo sobre a execução financeira do governo; e 7) o Tribunal teria a função de registrar previamente as ordenações de despesas dos administradores, para que elas se tornassem efetivas. (Speck, 2000, p. 43).

O novo tribunal tinha grande influência do modelo francês de corte de contas, discutido aqui neste trabalho em seção anterior. Essa inspiração se mostrou de forma concreta na maneira de analisar as contas, *a posteriori*, de forma colegiada e na autonomia e relação a outros poderes. Uma dimensão dessa autonomia podia ser observada nas garantias dadas a quem ocupasse um dos cargos de ministro.

Além disso, diferente do que ocorre agora, o TCU na época de sua criação não tinha vínculo formal com nenhum poder da República, não fazia parte de nenhum deles. Rui Barbosa enxergava o TCU como sem subordinação ou dependência a nenhum Poder (Siqueira, 1999). Essa posição “intermediária” se manteria nas em todas as constituições até a de 1937, onde o Tribunal figura no capítulo sobre Poder Judiciário. Só em 1946, passa a ser inserido no capítulo do Poder Legislativo, assim como é hoje.

No que diz respeito à composição e exercício de funções, o TCU se modificou ao longo do tempo. Em relação à composição a primeira decisão regimental sobre o assunto determinava que existiria um presidente e quatro diretores. Dentre esses, um representante do Ministério Público.⁵ Todos esses membros eram indicados pelo Presidente e ratificados pelo Senado. Depois disso, o tribunal chegou a ter quatro ou sete ministros⁶ antes de chegar à configuração que tem hoje.

Quanto as funções, tem-se que desde sua concepção o tribunal era imbuído de três deveres principais: fiscalização da execução financeira, liquidação das contas dos administradores e assessoria ao Congresso no julgamento das contas do governo (Speck, 2000). Essa terceira função remete ao papel mais saliente do TCU

⁵ Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, Título II, capítulo I, artigo 19. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/composicao-do-tribunal.htm>

⁶ Os membros do TCU, antes diretores, passam ao status de Ministros com o decreto nº 3.421, de 12 de dezembro de 1917 na administração de Venceslau Brás.

hoje, já que ele é um órgão reconhecido pela avaliação das contas do governo emissão de parecer que é apreciado pelo Congresso. Contudo, nem sempre foi assim. Após seu estabelecimento, essa tarefa não foi cumprida por décadas.

Em 1891 a função de assessoria no processo de julgamento de contas do governo não veio acompanhada de dispositivo legal que obrigasse o governo a enviá-las. Esse erro foi sanado, ao menos do ponto de vista legal, em 1911. Todavia, a legislação não foi cumprida. Os governos seguiram sem prestar contas até 1934, com a nova Constituição. É importante lembrar que o Brasil passou por períodos autoritários após a efetiva implementação da prestação de contas. Assim, é plausível que o controle exercido pelo tribunal nessas épocas tenha sido deficitário no sentido de responsabilizar o Executivo por quaisquer malfeitos.

Num primeiro momento onde não havia prestação e, por conseguinte, julgamento de contas, a atividade principal do tribunal era outra. O foco era no controle prévio de despesas do governo (Siqueira, 1999). O TCU podia não aprovar despesas e vetá-las. Porém, o Chefe de Estado tinha a prerrogativa de derrubar o veto e a despesa seria registrada sob protesto. O controle prévio foi fortalecido com a redemocratização e a constituição de 1946. A partir de então, o veto do tribunal não poderia ser contrariado em casos de despesa violando a lei orçamentária ou que ultrapassasse a dotação do orçamento (Speck, 2000).

No decorrer do século XX a estrutura e atribuições do tribunal foram expandidas para acompanhar o desenvolvimento do estado brasileiro. Um desdobramento prático dessa expansão foi o destaque que as áreas relativas a aposentadorias e contratos ganharam. Os contratos, por exemplo, estavam sujeitos a registro prévio como outras despesas do governo. Mas, diferente do que acontecia com as aposentadorias, a decisão final da recusa do registro cabia ao Congresso (Speck, 2000).

No regime militar o estado alterou-se para uma configuração de hipertrofia do Poder Executivo em detrimento do resto. O TCU foi severamente impactado pela reforma administrativa que veio no bojo do golpe. O presidente passava a ter o poder de derrubar vetos, por exemplo. Outra mudança notável, produto dessa reforma, foi o fim do controle prévio. Além disso, foi implementada a auditoria como instrumento de fiscalização. Também foi instituído o controle interno.

A partir disso, a lógica de fiscalização do TCU era alterada. Não havia mais o controle global de todas as despesas, mas sim fiscalizações *in loco* realizadas seletivamente. Outro arranjo institucional tinha que cobrir as funções que o controle prévio exercia. Entre elas atestar a legalidade e adequação ao orçamento dos gastos do governo. O controle interno foi trazido com o fim de fiscalizar as despesas dos administradores. Tinha preocupação em aumentar a eficiência e eficácia do gasto público. Se por um lado a ditadura teve papel determinante na limitação do controle externo, por outro ampliou o interno (Speck, 2000).

2.5.3 TCU após 1988

A nova Constituição trouxe consigo muitas modificações em relação ao TCU. Esse novo momento ratificava a independência da função de Controle no Brasil. Novas atribuições e maior independência foram conferidas ao órgão. Apesar de ser um corpo auxiliar ao Legislativo, as capacidades de punição e investigação foram promovidas.

Além do aumento de escopo das atribuições, a prestação de contas ao Tribunal também ganhou saliência. A Constituição, então, determinou que:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.⁷

O TCU tornou-se responsável por fiscalizar e receber prestação de contas de todos os tomadores de dinheiro público da administração direta e indireta. Qualquer um que causar prejuízo ao erário federal estará sujeito à jurisdição do tribunal.

Entre as unidades jurisdicionadas constam órgãos dos três Poderes da União além de órgãos municipais e estaduais. Da perspectiva do funcionamento prático, o TCU dispõe de vários instrumentos para exercer fiscalização. Um dos mais importantes é a auditoria, existente desde o regime militar. A partir dela o tribunal confere se o gasto dos recursos adere aos princípios da legalidade, economicidade, eficiência e eficácia.

⁷ Artigo 70 da Constituição Federal de 1988, Parágrafo único. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_atual/art_70_.asp

As atividades de fiscalização são iniciadas por razões diferentes. Há as que são feitas por requisito legal, como as solicitadas pelos presidentes da Câmara ou Senado. Também podem ser iniciadas via denúncias ou representações e a fiscalização só prossegue se o relator julgar que a queixa tem mérito. Há, por fim, a fiscalização de iniciativa própria do tribunal (Fonseca, 2016).

Foi inserida uma inovação nos critérios de controle que foi decisiva para a atuação do TCU daquele momento em diante. Através da instituição do controle operacional tornou-se possível a avaliação de desempenho da gestão pública (Siqueira, 1999). Com isso, critérios além dos legais e relacionados estritamente à contabilidade passaram a ser adotados na fiscalização do TCU (Speck, 2000). Legitimidade e economicidade foram, assim, incluídos. Foi integrado institucionalmente no controle externo uma preocupação mais ampla com o uso do dinheiro público.

A nova Carta Magna não trouxe só modificações de prerrogativas e escopo ao TCU. Também introduziu modificações na composição e seleção dos membros. Com o novo arranjo fica evidente a intenção de frear a influência do Executivo sobre o tribunal. Nesse novo momento, cabia ao governo indicar três dos nove ministros. Antes o Presidente indicava todos. Desse um terço, dois devem ser funcionários de carreira do TCU e membros do Ministério Público junto do Tribunal. Um ministro é de livre escolha do presidente. Todas essas pessoas, porém, só assumirão o cargo se a indicação for aprovada pelo Senado. Os outros seis ministros devem ser indicados pelo Congresso.

A requisição legal da indicação de funcionários de carreira e membros do ministério público cumpre duas funções. Uma, como dito acima, é a limitação da influência do Executivo na composição. A outra é o fortalecimento de um perfil técnico dentro do órgão, que conta com auditores qualificados e bem remunerados. Esses dois traços, autonomia e tecnicidade, marcaram a renovação da Instituição Superior de Controle no Brasil.

A constituição de 1988 não reformou somente o Tribunal de Contas da União. As modificações se estenderam aos tribunais de contas subnacionais. Estes órgãos cumprem a função do controle externo nos níveis municipais e estaduais. Após a

discussão conceitual e histórica sobre controle externo numa perspectiva mais ampla, este trabalho agora se foca nos Tribunais de Contas dos Estados.

3 ACCOUNTABILITY E DELEGAÇÃO

No debate envolvendo agências de controle é necessário clarificar alguns conceitos fundamentais. Existe uma relação indissociável entre controle, *accountability* e delegação. Portanto nesta seção discuto esses temas e como eles se relacionam. Elaboro brevemente sobre as categorias de *accountability* descritas na literatura. Depois, coloco por que ela é tão ligada ao controle e também abordo questões relativas à teoria da delegação.

Antes de apresentar tipos diferentes, é salutar explicar o que é *accountability*. Não há tradução literal, mas pode-se dizer que ela está ligada em controle de poder. Como controlar poder, através de restrições, para que ele não seja abusado. Ela existe quando um ator deve reportar e justificar o que faz para outro, ser capaz de corrigir seus malfeitos e, caso contrário, ser punido por isso (Santiso, 2007). Há, portanto, duas dimensões essenciais: o relatório de informações e a obrigação de responder pelos atos praticados. Barberis (1998) resume com: *“the core concern of the accountability agenda evolve around the following issues: Who is accountable, for what, to whom, through what mechanisms, and with what kind of accountability outcomes”*.

O núcleo do conceito se baseia no exposto cima. A partir dele são feitas divisões que dizem respeito a quem a informação é reportada e como sanções são aplicadas. Nessa seara, uma categoria de *accountability* é a vertical. Ela se dá por meio do controle entre cidadãos e políticos eleitos. Acontece no momento da eleição, onde o eleitor decide se vai premiar o desempenho do político reelegendo-o ou vai punir escolhendo outro representante. A horizontal, por sua vez, se dá por meio de instituições de controle que fiscalizam e punem outros agentes públicos (O'Donnell, 1998). Exemplos de controle horizontal podem ser observados no Ministério Público e Poder Judiciário.

Outra categoria é a *accountability* social, que pode ser entendida como um desdobramento da vertical. Isso num cenário onde o controle via voto não é um bom instrumento para disciplinar o governo a construir uma boa gestão. Acontece quando a sociedade se mobiliza e pressiona o governo, expondo e denunciando malfeitos (Peruzzotti, Smulovitz, 2002). A questão da insatisfação com resultados produzidos

pela eleição é essencial. É um dos fatores que ajuda a explicar a disseminação de Instituições de Controle Externo em muitos lugares.

Outro fundamento para a iniciativa de tornar robustos os mecanismos de controle é o combate a corrupção. Onde ela é endêmica seu custo é muito baixo e o retorno potencial, alto. Agentes públicos e políticos eleitos incorrem em desvios com a certeza de impunidade. A partir disso, eles aumentam as chances de serem eleitos, já que tem a chave do cofre e um ciclo vicioso se instala. Nesse contexto, um sistema de *accountability* sólido é condição fundamental para o controle da corrupção (Diamond, 1998). Uma dimensão dessa solidez é um controle que tenha corpo técnico capacitado e sofra o mínimo possível de influência política na sua atividade.

3.1 DELEGAÇÃO

Para entender esses tipos de *accountability* no contexto das instituições de controle, é útil fazer uso do *framework* proporcionado pela teoria da delegação. Mais especificamente, pela relação de principal-agente. Nessa linguagem, o principal é o ator que requer que uma tarefa seja executada. Enquanto isso, agente é o ator para quem a tarefa é delegada.

No tipo de *accountability* vertical, há delegação no momento em que o eleitor delega ao representante a prerrogativa de agir em seu interesse. Nesse contexto, o eleitorado assume o papel de principal e a legislatura de agente. Vale salientar que há potenciais problemas envolvidos nessa relação de delegação. Nesse cenário, a assimetria de informação existente entre políticos e cidadãos, embora natural, é prejudicial. Ela dá margem para a existência dos dois principais problemas envolvidos numa relação de delegação, de acordo com a literatura: risco moral e seleção adversa.

É altamente custoso para as eleitoras buscar informação sobre as atividades da pessoa em quem ela votou, já que os sinais do verdadeiro comportamento do agente são fracos. Assim, é difícil que o eleitorado avalie, no momento da eleição seguinte, quais promessas foram cumpridas ou não. Isso, por sua vez, enseja comportamentos oportunistas por parte do político. É nisso que consiste o problema

de risco moral (*moral hazard*). O de seleção adversa (*adverse selection*), por sua vez, ocorre quando não é possível distinguir candidatos que vão ou não cumprir o que prometem em campanha, por exemplo. Isso acontece pois não é possível ter total certeza do que um candidato pretende caso seja eleito. Há a possibilidade de o eleitorado – principal – delegar o poder para um político – agente – que quando for eleito defenda uma agenda contrária à sua.

A teoria da delegação também é útil para entender a relação entre atores políticos. O controle interno acontece entre relação de principal agente entre governo (principal) e burocracia (agente). Ele garante ao governo que suas decisões são implementadas de acordo com o planejado. Por sua vez, o controle externo se insere na relação de principal agente entre o executivo e o legislativo. Neste caso, a legislatura é tida como o principal e delega ao executivo o poder de coletar e gastar recursos em nome dos cidadãos. O executivo é considerado o agente.

Nisso, a lei orçamentária pode ser entendida como um compromisso de que o executivo vai gastar o dinheiro público conforme as determinações do seu principal (Santiso, 2007). Em sistemas com separação de poderes, como o nosso presidencialista, o executivo só é agente da legislatura em certa medida, pois é eleito de forma independente. Há, assim, fontes de legitimidade distintas. Apesar disso, o mandato para a gerencia e execução do orçamento público ainda é dado via aprovação de lei pelo poder legislativo.

A partir da aprovação da lei orçamentária, o principal espera que o agente cumpra sua função determinada. Mas, como visto antes, há problemas que podem surgir. Há o risco de perda de controle, além dos custos associados ao monitoramento do agente. Para se prevenir contra isso e gerar incentivos para que o agente execute a tarefa como foi acordado, é necessário controle.

É aí que entram em cena órgãos de controle externo como os TCEs. Eles são corpos auxiliares às legislaturas no cumprimento de funções de fiscalização. Esse controle cumpre a função de reduzir a assimetria de informações entre o executivo e o legislativo no âmbito das finanças públicas. Além disso, exerce outra tarefa dupla: controlar a legalidade da despesa e a qualidade da gestão (Melo, 2008).

Até este momento, a relação entre instituições de controle e o executivo, ou mesmo entre o legislativo e executivo, foram entendidas como uma de *accountability* horizontal. Há uma parte da literatura que faz um contraponto a essa perspectiva. Agora trato de apresentar a questão brevemente.

A existência de uma relação de *accountability* enseja, necessariamente, delegação. Num sistema com separação de poderes, o presidente e a legislatura são eleitos de formas distintas e a sobrevivência política de um não depende do outro, salvo em caso de *impeachment*. Já que executivo e legislativo tem fontes de legitimidade diferente, a relação entre eles é de iguais. Além do mais, é o chefe do executivo que indica os membros das instituições de controle. Assim, não existe *accountability* horizontal apresentada nos termos de O'Donnell (1999). O que há é uma troca horizontal que, geralmente, não envolve sanções. (Moreno et al, 2003). Os órgãos encarregados de fiscalizar cumprem o componente informacional da *accountability*, mas não o que envolve sanções. Dessa forma, os poderes constituídos e eleitos não são *accountable* uns aos outros, mas somente ao eleitorado.

Para Moreno et al (2003) a melhora da insatisfação dos eleitores com os governos na América Latina passa pelo fortalecimento da cadeia de delegação entre cidadãos e políticos. O problema central é a *accountability* vertical deficitária, os políticos não são responsivos e os eleitores não os punem. Isso ocorre devido a questões estruturais como regra eleitoral e institucionalização do sistema partidário. Não é o estabelecimento de agências cujo interesse é se beneficiar de patronagem que vai resolver essa questão. Pelo contrário, a abundância delas só demonstra o quão falha é a relação de *accountability* entre eleitores e agentes públicos eleitos.

4 TCES NO BRASIL: FUNCIONAMENTO E INTERFERÊNCIA POLÍTICA NOS TRIBUNAIS

4.1 TCES NO BRASIL

O controle externo no Brasil não se restringe ao âmbito federal. No plano subnacional a função também é executada por órgãos dedicados exclusivamente a ela. Para isso existem os Tribunais de Contas dos Estados. A eles cabe a tarefa de fiscalizar o gasto do setor público ao fornecer avaliações técnicas e profissionais da aderência da despesa à lei.

O primeiro Tribunal de Contas estadual foi criado logo após a instituição do TCU em 1891. Piauí foi o primeiro estado a contar com um. A partir disso, a criação nos outros estados foi gradual. Além dos tribunais estaduais, por causa da constituição de 1967, Rio de Janeiro e São Paulo também têm tribunais de contas municipais. São os dois únicos municípios que têm um órgão de controle externo dedicado somente às contas da prefeitura. Goiás, Pará, Ceará e Bahia contam com um tribunal para fiscalizar as contas dos municípios e um para as contas do governo do estado. Com isso, temos 33 tribunais de contas subnacionais.

Junto com o TCU, os TCEs são os pináculos do controle externo no Brasil. Nesse contexto as semelhanças entre eles são maiores que as diferenças. Na maioria dos casos os tribunais estaduais se miram no da União do ponto de vista da estrutura e organização. Os modelos são quase copiados com pequenos ajustes nas constituições estaduais e regimentos internos (Machado, 2017). Entre as similaridades temos o compartilhamento de uma atribuição importante: a emissão do parecer prévio de contas. Assim como o TCU, os TCEs analisam contas prestadas pelos governos. A partir disso, este relatório é direcionado às câmaras municipais e a assembleia legislativa do estado. As contas podem ser consideradas:

- Regulares, quando demonstrarem legalidade, moralidade, economicidade e publicidade dos atos do gestor responsável;
- Regulares com ressalva, quando demonstrarem falhas do ponto de vista formal. Falhas em aspectos contábeis e orçamentárias que não sejam graves ou irremediáveis. Falta de apresentação de documentação, por exemplo;

- Irregulares, quando se comprovar improbidade administrativa, infrações graves nos âmbitos contábeis, fiscais e patrimoniais ou desvio de dinheiro público.

Tabela 1 - Tribunais de Contas Estaduais

Estado	Ano de Criação	Número de Unidades**	Número de Empregados
<i>Acre</i>	1987	207	149
<i>Alagoas</i>	1947	256	681
<i>Amazonas</i>	1950	282	515
<i>Amapá</i>	1991	120	N/a
<i>Bahia</i>	1915	380	720
<i>Ceará</i>	1935	119	205
<i>Distrito Federal</i>	1960	124	589
<i>Espírito Santo</i>	1954	386	484
<i>Goiás</i>	1947	49	507
<i>Maranhão</i>	1946	518	306
<i>Minas Gerais</i>	1935	2.196	1.291
<i>Mato Grosso</i>	1953	497	400
<i>M. Grosso do Sul</i>	1979	630	428
<i>Pará</i>	1947	81	N/a
<i>Pernambuco</i>	1968	720	616
<i>Paraíba</i>	1970	650	352
<i>Piauí</i>	1891	1.174	104
<i>Paraná</i>	1947	1.330	477
<i>Rio de Janeiro</i>	1947	640	240
<i>R. Grande do Norte</i>	1957	452	332
<i>Rondônia</i>	1983	203	284
<i>Roraima</i>	1988	85	206
<i>Rio Grande do Sul</i>	1935	1.218	1.005
<i>Santa Catarina</i>	1955	1.871	451
<i>Sergipe</i>	1969	235	353
<i>São Paulo</i>	1921	3.021	1.364
<i>Tocantins</i>	1989	350	356
<i>Bahia*</i>	1980	954	449
<i>Ceará*</i>	1954	1.584	300
<i>Goiás*</i>	1977	1.204	293
<i>Pará*</i>	1980	630	177

*Tribunais de Contas Estaduais, mas que fiscalizam apenas as contas dos municípios dentro da circunscrição do estado.

**Unidades administrativas (governos municipais e estaduais) sob jurisdição do tribunal

Fonte: Melo, Pereira e Figueiredo, 2009

Quando as contas são aprovadas com ressalvas, o TCE fica encarregado de emitir pareceres contendo recomendações de como sanar as falhas identificadas. Quando as contas são tidas irregulares, cabe ao tribunal avaliar a responsabilidade do agente público nas práticas. Pode determinar o ressarcimento dos cofres públicos e ordenar o pagamento de multas. Caso a irregularidade encontrada seja ato de improbidade administrativa doloso, o responsável fica inelegível por 8 anos. O Ministério Público de Contas auxilia os TCEs no processo de recuperação de valores desviados do erário público.

Entre as diferenças o número de membros é uma delas. A constituição de 1988 determina que os TCEs contem com sete conselheiros ao invés de nove do TCU. Os procedimentos de nomeação serão melhor descritos posteriormente. De antemão é importante salientar como esse elemento é importante. A literatura especializada já mobilizou mecanismos de nomeação como variável explicativa para as ações dos tribunais. Aqui, porém, o foco é outro. Tenta-se saber se o comportamento dos órgãos apresenta um padrão sistemático e que varia em função da realização de eleições. Ou seja, se há ciclo eleitoral nas ações dos tribunais.

4.2 PROCEDIMENTOS DE NOMEAÇÃO E INTERFERÊNCIA POLÍTICA NOS TCES

Instituições de controle externo foram concebidas para auxiliar no exercício da fiscalização de políticos eleitos. No Brasil, são órgãos com autoridade *quasi-judicial*, que contam corpo técnico independente. Porém, os conselheiros são apontados por políticos. A natureza do procedimento de nomeação pode dar ensejo a vinculações entre o tribunal e os atores que ele deveria fiscalizar. Assim, as ações que o tribunal toma podem ser afetadas por considerações políticas. Aqui descrevo essas regras de nomeação e a questão da ligação do alinhamento político entre TCEs e governos.

Antes de 1988 o chefe do Poder Executivo apontava todos os conselheiros nos TCEs e no TCU. Essas indicações deveriam ser aprovadas pela legislatura, porém. Após a promulgação da nova constituição as regras mudaram. No caso dos TCEs, quatro conselheiros são indicados pela legislatura e três pelo governador. Dos três membros que o governador pode indicar, um é de livre escolha, mas os

outros dois são os “burocratas”. Um deles deve ser escolhido entre uma lista tríplice composta com nomes de auditores de carreira do tribunal. O outro, é membro do Ministério Público de Contas também escolhido entre uma lista com três nomes. Por fim, há a possibilidade de que assuma um conselheiro substituto. Esses só podem ser auditores de carreira e assumem no caso de vacância de um conselheiro indicado. Desfrutam das mesmas prerrogativas dos conselheiros. Nesse contexto, A indicação do novo conselheiro que irá ocupar o lugar do substituto pode demorar muito e só ocorrer quando for politicamente vantajoso para o governo.

Todos os conselheiros indicados devem ser submetidos à aprovação da assembleia. A questão é que no Brasil geralmente os governadores têm maioria nas assembleias estaduais. Por forças da dinâmica política dos estados, os governadores constroem coalizões com ampla maioria para governar. Por isso, os conselheiros indicados são de alguma forma alinhado com os governadores. Dessa forma, o mecanismo de aprovação legislativa não serve como deveria ao objetivo de refrear a indicação de conselheiros baseada em conveniência política.

O papel que os políticos têm na seleção dos conselheiros dos TCEs é uma fonte comum de críticas. O mecanismo de nomeação dá ensejo à alegação de que a escolha dos conselheiros é feita com base em interesses políticos, não em competência técnica. Na verdade, a literatura mostra que o alinhamento político existe (Sakai e Paiva, 2016; Machado, 2017).

Tabela 2 - Cargos ocupados pelos conselheiros antes de serem indicados

Cargo	Frequência	Porcentagem (%)
Deputado Estadual*	85	45,7
Secretário estadual	29	15,6
Auditor	25	13,4
Procurador de Contas	22	11,8
Outros cargos estaduais	13	7
Deputado Federal	5	2,7
Outros cargos	4	2,1
Outros cargos Federais	3	1,6
Total	186	100

**Os quatro deputados distritais do Distrito Federal foram considerados deputados estaduais.*

Ao observar esses dados é importante lembrar dos privilégios associados ao cargo de conselheiro. Vitaliciedade e salário alto o tornam valioso como moeda de troca. Nota-se que quase metade dos conselheiros foram deputados estaduais. Depois, a ocupação prévia mais comum é a de secretário estadual. Em mais da metade das vezes quem é indicado para o cargo é alguém com carreira política consolidada.

Todavia, quando se analisam os postos ocupados por burocratas, verifica-se há um déficit (Machado, 2017). Deveria haver 54 técnicos entre funcionários de carreira dos TCs e membros do Ministério Público de Contas. Na realidade, o número é de 47. As regras ditadas pela Constituição não estão sendo obedecidas. Alagoas, Maranhão, Rio de Janeiro, Sergipe e São Paulo possuem apenas um conselheiro de origem técnica. Acre e Mato Grosso não têm nenhum burocrata no colegiado.

Um dos aspectos mais problemáticos da nomeação é o que trata dos pré-requisitos para escolha. Entre os critérios encontram-se *“idoneidade moral”, “reputação ilibada” e “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”* (Paiva e Sakai, 2016, pp.7-8). As exigências são vagas e subjetivas, não possuindo uma métrica pela qual avaliar o candidato ao posto. Melo (2014) aponta que nos TCs pode existir *“desconexão entre o trabalho profissional produzido por seu quadro de auditores e a lógica política subjacente à tomada de decisões no topo de seu órgão tomador de decisões[...]*” (Melo, 2014, pp. 204-205).

4.3 REJEIÇÃO DE CONTAS, CICLOS ELEITORAIS E HIPÓTESES

As ações que os TCEs empreendem variam em função de uma série de fatores que a literatura abordou. Desenho institucional e elementos como orçamento, regras de nomeação e independência dos membros são causas mobilizadas como explicação. O contexto também importa, tanto na forma de competição política quanto de como os órgãos de controle externo se relacionam com outras instituições de *accountability* (Santiso, 2007; Melo *et al.* 2009; Fonseca, 2016; Hidalgo *et al.*, 2016).

Uma das dimensões dessa fiscalização é através da emissão do parecer prévio de contas. Como já colocado aqui, os tribunais elaboram um documento com a análise das contas dos municípios e recomendam que elas sejam aceitas, aceitas com ressalvas ou rejeitadas. Esse parecer pela rejeição é a punição mais severa que o tribunal pode infligir a um prefeito (Melo *et al.* 2009). Além do parecer pela rejeição das contas em si, o tribunal pode multar, pedir reembolso e, inclusive, recomendar o processo criminal contra o gestor responsável pela irregularidade. Porém, os TCs não são parte do Poder Judiciário e para que essas punições sejam levadas adiante, o Ministério Público de Contas precisa representá-los na justiça. Apesar disso, o peso de uma rejeição de contas é indiscutível, sobretudo depois da lei da Ficha Limpa.

Pereira e Melo (2016) mostram que a informação fornecida pelos tribunais pode afetar negativamente a probabilidade de reeleição de um prefeito incumbente caso corrupção seja identificada. Neste trabalho o foco é justamente no julgamento das contas municipais. Meu argumento neste trabalho coloca que há um ciclo eleitoral no ativismo dos TCEs. Assim, é importante apresentar – ainda que de forma rudimentar – bases teóricas sobre a questão dos ciclos eleitorais.

A literatura sobre o tema é clássica na área de economia política, mas é muito tradicional na Ciência Política também. É amplamente estudado na literatura como a proximidade de eleições afeta o comportamento do eleitor. Essa linha de pesquisa data desde a escola de Columbia, com o clássico *The People's Choice: How The Voter Makes up His Mind in a Presidential Campaign*⁸. A questão de como as eleições afetam a política governamental também foi objeto de estudo em artigos seminais (Beck, 1979).

Na Economia, remonta a trabalhos como o de Nordhaus (1975), onde o autor ficou conhecido pelo destaque dado à teoria dos *political budget cycles* (PBC), focado em política fiscal. Esse modelo enfatiza a intenção do incumbente de garantir sua reeleição, enquanto coloca que o eleitor faz uma avaliação retrospectiva do desempenho do político. Por isso, os governos têm incentivos para adotar políticas fiscais expansionistas quando seu mandato vai chegando ao fim, de modo a

⁸ Paul F. Lazarsfeld, Bernard Berelson and Hazel Gaudet (New York, Columbia University Press, 1944)

estimular a economia e garantir votos na eleição vindoura. Nesse contexto, se assume que os eleitores não têm uma noção muito acurada das consequências que estão atreladas as escolhas por diferentes políticas fiscais.

As limitações desse modelo mais antigo de PBC foram abordadas em trabalhos seguintes. Desenvolvimentos mais recentes apontam para a assimetria de informações entre políticos e eleitores como fator para explicar ciclos eleitorais na política fiscal. Uma decisão de política fiscal seria tomada para sinalizar para quem vota a competência de um governo (Sibert, Rogoff 1988). Outra variável explicativa para o PBC e como ele varia entre os países é o quanto o político se beneficia de um cargo e o desenvolvimento da democracia (Shi, Svensson 2006). Além disso, mais recentemente, foi incorporada a influência de outras variáveis contextuais à análise. Transparência, sistema político e polarização importam (Klomp, De Haan, 2013).

Baseado na literatura, é plausível aplicar a lógica de ciclos eleitorais a outros âmbitos da política. Nordhaus (1975, p. 188) coloca que “*The analysis (sobre PBC) applies in a similar way too other choices involving intertemporal choice*”. Usando a linguagem de Sibert e Rogoff (1988), é possível que um governo estadual tente cooptar um TCE para que suas iniciativas sinalizem corrupção ou má gestão praticados por uma prefeitura de oposição. Como apontam Klomp e De Haan (2013), o contexto é relevante para entender ciclos eleitorais. Então, assim como na política fiscal, coloco que o contexto – na forma do grau de autonomia do tribunal e da competição política introduzida pelo ano eleitoral – importa para explicar o ativismo dos TCEs. Autonomia, na forma de insulamento de pressões políticas, também tem um papel relevante no ativismo dessas agências (Melo *et al*, 2009).

Arrematando, proponho que nos TCEs ocorre um ciclo eleitoral institucional. Os tribunais apresentam padrões sistemáticos de ação na medida em que eleições se avizinham. Argumento que TCEs rejeitam mais contas, em anos eleitorais, em cidades controladas pela oposição ao governo. Isso ocorre pois o governo tem incentivos para cooptar o tribunal. Esses incentivos surgem das vantagens associadas ao controle de prefeituras. Assim a realização de eleições exacerba a politização dos TCs.

Tendo prefeitos aliados é possível cimentar apoios que serão centrais para eleições proporcionais estadual e federal que virão após a municipal. (Avelino *et al*, 2012). Além disso, o apoio de prefeitos, que por sua vez mobiliza apoio de vereadores e líderes comunitários locais, também é importante para a reeleição do governador. Dessa forma, é inquestionável que é do interesse do governante do estado aumentar o número de prefeituras comandadas por aliados políticos. Meu ponto é que uma maneira dele tentar fazer isso é através do Tribunal de Contas do Estado. Por meio dele, a rejeição em ano eleitoral funciona como mecanismo de sinalização da incompetência ou desonestidade de uma administração municipal que é inimiga política. A partir disso, apresento minhas hipóteses:

H1: Em anos eleitorais, há maior probabilidade de TCEs rejeitarem contas de cidades controladas pela oposição ao governo estadual;

H2: Em anos eleitorais há menor probabilidade de TCEs rejeitarem contas de cidades governadas por partido que indicou o relator do julgamento das contas;

H3: Em anos eleitorais, há menor probabilidade de TCEs rejeitarem contas de cidades governadas por partido que está na coalizão que indicou relator do julgamento das contas.

5 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

5.1 DADOS

A variável dependente nesse estudo é a *dummy* “rejected” que representa o parecer pela rejeição ou não das contas municipais. Trabalhando os dados de replicação, estimo um total de sete modelos *logit*. Esses modelos são adequados para explicar fenômenos dicotômicos, isto é, que só podem assumir dois. Com esse tipo de modelo estatístico, é possível calcular o quanto as variáveis explicativas mobilizadas aumentam ou diminuem as chances de as contas serem rejeitadas.

Os dados deste trabalho são os mesmos usados no *paper* “Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence from Brazil’s Audit Courts” (2016), autorado por Daniel Hidalgo, Júlio Canello e Renato Oliveira. Todos os dados estão disponíveis em site onde constam os arquivos para quem quiser replicar os testes que eles conduziram. Para os propósitos deste trabalho, esse arquivo de replicação foi de grande valia, levando em consideração meu argumento. Os autores empreenderam esforço não trivial em compilar dados recentes sobre pareceres dos TCEs de vários estados. Dessa forma, tendo horizonte temporal restrito, essa era a melhor alternativa de fonte para os dados.

A base de dados engloba dez anos (2000 – 2009) de auditorias municipais realizadas em seis estados diferentes: Pernambuco, Maranhão, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Esses estados concentram mais de 40% da população e municípios no país. Além disso, são heterogêneos em relação a variáveis econômicas e políticas. O Maranhão figura entre os estados mais pobres do país, enquanto o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul, estão entre aqueles com maior renda per capita. Do ponto de vista político também há diferenças. O Maranhão até a última eleição para eleição majoritária estadual foi dominado por uma oligarquia política encabeçada por uma família. Enquanto isso, Minas Gerais e o Rio Grande do Sul têm disputas competitivas e revezamento efetivo no poder. Os autores apontam que essa diversidade garante uma amostra de estados que permite que os achados sejam aplicáveis à maior parte dos TCs.

Há 22 mil casos que incluem mais de dois mil municípios nesse banco de dados. A unidade de análise é o município-ano. Numa perspectiva geral, em média,

25% das contas municipais são rejeitadas pelos Tribunais de Contas dos Estados. Sabendo isso, é importante levar em consideração a variação dentro da amostra. No Rio Grande do Sul a taxa de rejeição fica em apenas 8%, enquanto no Maranhão essa taxa ultrapassa os 60%.

Tabela 3 – Descrição dos dados

	Total	Bahia	MA	MG	PE	RJ	RS
Nº de municípios	2257	417	217	853	183	91	496
Nº de casos	22542	4170	2170	8530	1830	910	4932
% contas rejeitadas	24.9	26.0	66.3	20.5	45.3	14.1	8.3
% com relatores indicados politicamente	52.2	74.0	55.5	38.5	40.3	89.8	53.5
% mesmo partido	10.9	20.6	9.8	6.2	7.2	13.0	12.3
% mesma coalizão	26.0	38.5	28.8	29.4	9.6	12.2	17.3
% governador e prefeito do mesmo partido	19.6	24.9	21.3	19.9	18.6	23.5	13.4
% ano eleitoral	23.3	20.0	15.3	28.7	24.8	20.9	20.3

Fonte: Hidalgo *et al.* (2016)

5.2 MODELO E RESULTADOS

Os quatro primeiros modelos testam a relação geral entre politização da auditoria, com diferentes indicadores, e rejeição de contas. Desses modelos, os três primeiros testam hipóteses retiradas de Hidalgo *et al* (2016). Nos outros três, testo meu argumento de efeito conjunto entre alinhamento político e ciclo eleitoral na chance de as contas serem rejeitadas. Para isso, faço uso de efeito interativo entre as seguintes variáveis:

- Auditor que relatou julgamento das contas municipais ser indicado pelo mesmo partido do prefeito deste município e ano ser eleitoral ou não;
- Partido que indicou relator e que governa o município serem da mesma coalizão e ano ser eleitoral ou não;
- Se o estado e municípios são governados pelo mesmo partido e ano ser eleitoral ou não.

A equação geral usada para testar as hipóteses é dada por:

$$\ln(P/1-P) = \beta_0 + \beta_1X_1 + \beta_2X_2 + \beta_3X_1X_2 + \beta_4X_4 + \beta_5X_5 + \beta_6X_6 + \beta_7X_7 + \beta_8X_8 + \varepsilon$$

onde P é a probabilidade de uma conta ser rejeitada, β_0 é o termo constante, X_1 é o indicador de alinhamento político, X_2 é o de ano eleitoral, X_1X_2 é o termo interativo e

X_4 a X_8 são *dummies* para os estados de Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, respectivamente, com o estado da Bahia sendo o valor de referência. ε é o termo de erro do modelo. As *dummies* para os estados funcionam como efeitos fixos. Esse tipo de modelo tem como objetivo controlar por fatores invariantes no tempo, específicos aos estados, que podem estar correlacionados com as variáveis explicativas.

O modelo 1 utiliza apenas a variável “relator responsável é indicado político” para explicar a variação nas taxas de rejeição, e encontra um coeficiente de -0.220, estatisticamente significativo ao nível de 0,01%. Isso quer dizer que, nesta amostra, é seguro afirmar que relatores indicados politicamente rejeitam menos contas – mais precisamente, 20% menos do que auditores de carreira. Esse valor é encontrado ao exponenciar o coeficiente, cuja unidade original é $\log(\text{razão de chances})$, o que nos dá o valor de 0.80. Ou seja, para cada 100 contas rejeitadas por auditores burocratas, os indicados políticos rejeitam 80, uma redução de 20%.

Os modelos seguintes usam três variáveis diferentes de alinhamento político, e excluem da amostra os auditores burocratas. Comparam, portanto, alinhamento à situação *versus* à oposição. No modelo 2, a variável de interesse indica se o relator responsável pela auditoria foi indicado politicamente pelo mesmo partido que governa o município que ele está auditando. O resultado indica que quando esse é o caso, as contas têm 18% menos chance de serem rejeitadas do que quando o auditor foi indicado por outro partido ($e^{-0.190} = 0.82$). No terceiro, usando indicação pela coalizão como variável independente, o coeficiente aponta que esses auditores rejeitam 5% menos contas. Esse valor, no entanto, não atinge os patamares tradicionais de significância estatística ($p > 0.1$). O modelo 4 usa uma variável não relativa ao relator, mas ao governo vigente: se o estado é governado pelo mesmo partido que o município. Os resultados também confirmam as expectativas. Municípios alinhados ao governo têm uma probabilidade 14% menor de terem as contas rejeitadas.

Tabela 4 - Modelos de regressão logit

Variável dependente: Rejeição das contas							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Político	-0.220*** (0.035)						
Indicado pelo mesmo partido		-0.190*** (0.060)			-0.171** (0.084)		
Indicado pela mesma coalizão			-0.054 (0.051)			-0.146** (0.074)	
Governador e prefeito do mesmo partido				-0.148*** (0.056)			-0.220*** (0.080)
Decisão em ano eleitoral					0.003 (0.087)	-0.028 (0.093)	-0.064 (0.087)
Partido*Ano eleitoral					-0.195 (0.190)		
Coalizão*Ano eleitoral						-0.085 (0.167)	
Governador*Ano eleitoral							-0.006 (0.194)
(Constante)	-0.892*** (0.044)	-1.005*** (0.044)	-1.040*** (0.046)	-1.026*** (0.043)	-1.014*** (0.049)	-1.007*** (0.051)	-1.012*** (0.048)
AIC	22041	12358	12458	12452	7111.8	7164.4	7161.1
N	22364	12731	12923	12923	7867	8009	8009

*Todos os modelos são logit. Coeficientes indicam log(razão de chances), com erros padrão entre parênteses. Variáveis dummy por estado incluídas em todos os modelos, mas omitidas da tabela. Níveis de significância: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.*

Os três últimos modelos testam a hipótese de que o ciclo eleitoral afeta a decisão pela rejeição. Para isso, interajo cada uma das três variáveis anteriores de alinhamento político com uma *dummy* que indica se o ano da decisão pela rejeição é ano de eleição municipal (na amostra, 2004 ou 2008). Uma vez que algumas decisões podem demorar vários anos e acabar sendo tomadas já depois do fim de um mandato, restrinjo a amostra a decisões tomadas na mesma administração, ou seja, relativas às contas do prefeito em exercício.

Para uma interpretação visual do teste estatístico, estimei também gráficos de efeito marginal.

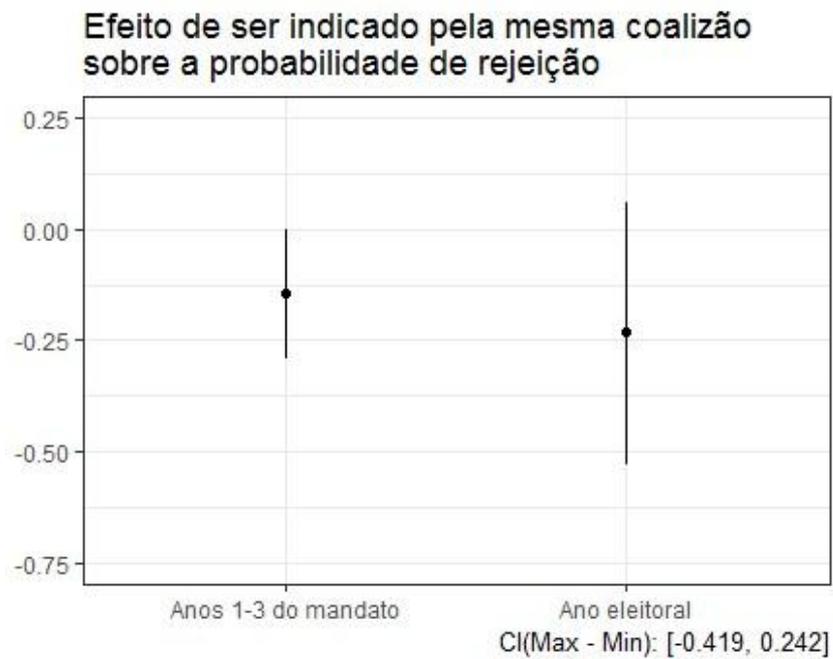
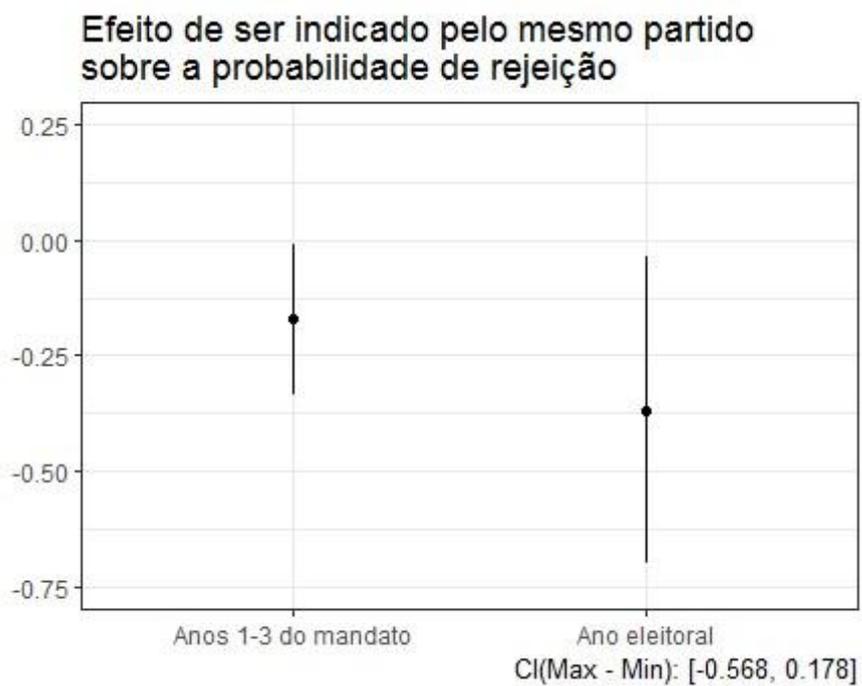
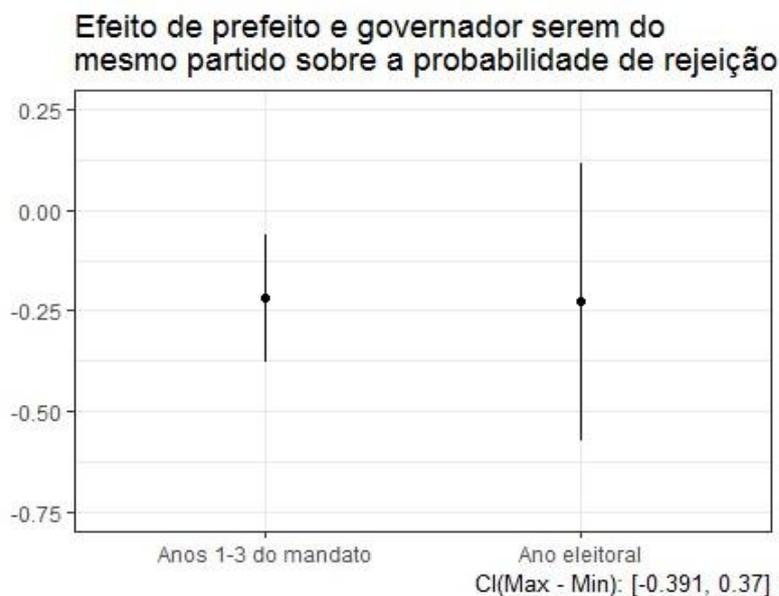
Gráfico 1**Gráfico 2**

Gráfico 3



No modelo 5, os coeficientes indicam que, em anos não-eleitorais, as contas de prefeitos do mesmo partido que indicou o relator são rejeitadas a uma proporção 16% menor que quando não há a coincidência partidária. Já em anos de eleição municipal, espera-se que para cada 100 contas rejeitadas de prefeitos não-alinhados ao relator, apenas 69 contas de prefeitos alinhados o são ($e^{(0.003 - 0.195 - 0.171)} = 0.69$). Embora a magnitude do efeito interativo seja considerável, ele não atinge significância estatística, então não é possível afirmar com certeza que, nessa amostra, o ciclo eleitoral afete o efeito do alinhamento partidário sobre a rejeição das contas.

No sexto modelo, mudando de indicação pelo partido para indicação pela coalizão, o efeito diminui um pouco de tamanho. Agora a redução na taxa de rejeição proporcional é de 9 pontos percentuais, de 86 para 77% dos casos quando o ano é de eleição e o relator foi indicado pela mesma coalizão da qual o prefeito faz parte.

No modelo final, o efeito praticamente nulo do termo interativo (0.006, com um erro padrão 32 vezes maior) indica que não há efeito condicional do ciclo eleitoral sobre a rejeição de contas. A grande influência do alinhamento entre governador e prefeito se mantém, reduzindo em 20% a probabilidade de rejeição, independente do ano da eleição.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instituições que compõem o sistema de *accountability* horizontal são consideradas pilares no combate à corrupção e promoção da boa governança. Uma dimensão desse tipo de *accountability* é o controle externo. No Brasil, ele teve atribuições expandidas após a Constituição de 1988 e os Tribunais de Contas foram fortalecidos. Apesar disso, a vinculação política entre tribunais e os atores que eles deveriam fiscalizar permanece uma questão saliente.

Este trabalho se insere no seio da discussão da politização das atividades dos TCs. Nesse bojo a literatura já mobilizou como explicação para performance dos TCs características institucionais, procedimentos de nomeação e a qualidade da conexão entre eleitores e políticos eleitos.

Aqui procurei saber se o parecer por rejeição de contas é influenciado por alinhamento político e a realização de eleições. Mais precisamente, investiguei o efeito interativo dessas variáveis sobre a chance de as contas serem rejeitadas. Meu argumento era que vinculações políticas podem servir de incentivo para punir um prefeito opositor. E, nesse contexto, o incentivo seria maior em ano eleitoral, já que a divulgação de malfeitos pelos TCs diminui a chance de reeleição do incumbente (Pereira e Melo, 2016).

Para operacionalizar minhas hipóteses usei os dados contidos em Hidalgo *et al* (2016). Lá, os autores demonstram como auditores burocratas ou políticos julgam as contas de formas diferentes. Os políticos rejeitam menos. Da mesma forma, auditores rejeitam menos contas das cidades cujo prefeito é do partido responsável por sua indicação. Quando há coincidência de partido entre prefeito fiscalizado e o governador do estado, as contas também são menos rejeitadas quando não há esse alinhamento.

Porém, quando se interagem essas variáveis de alinhamento político com a *dummy* indicando realização de eleição municipal, o resultado perde significância. Dessa forma, nenhuma das hipóteses que propus foi confirmada. O efeito interativo entre ano eleitoral e alinhamento partidário entre prefeito e relator do julgamento de contas teve magnitude expressiva, mas não foi significativa estatisticamente.

Há influência política nas ações dos tribunais como mostram as hipóteses de Hidalgo *et al.* (2016) e a hipótese de alinhamento partidário entre prefeito e governador. Porém, os resultados encontrados indicam que o governador não faz uso da influência auferida pelo alinhamento para punir prefeitos da oposição. Mesmo que a rejeição de contas diminua o sucesso eleitoral do incumbente.

A influência de políticos eleitos sobre os atores que deveriam fiscalizá-los é um fato. As consequências disso são absolutamente não triviais, levando em consideração o papel que os TCs têm de promover a transparência e probidade na gestão pública. Dessa forma, do ponto de vista normativo e da pesquisa científica a questão da performance dos TCs e quais fatores afetam suas ações permanece saliente.

REFERÊNCIAS

AVELINO, George, BIDERMAN, Ciro e BARONE, Leonardo. 2012. “Articulações Intrapartidárias e Desempenho Eleitoral no Brasil.” *Dados* 55 (4).

BARBERIS, P. The New Public Management And A New Accountability. Public Administration 76(3):451 - 470 · January 1998

BECK, Paul. The Electoral Cycle and Patterns of American Politics *British Journal of Political Science* Vol. 9, No. 2 (Apr., 1979), pp. 129-156

CRISP, B; SHUGART, M. & MORENO, E. 2003. The Accountability Deficit in Latin America. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford Scholarship.

DYE, K., & STAPENHURST, R. (1998). *Pillars of integrity: The importance of supreme audit institutions in curbing corruption*. Washington, DC: World Bank Institute.

FONSECA, T. Tribunal de contas da união: regras institucionais e fatores políticos na explicação de seu desempenho. Dissertação apresentada no DCP-USP (2016).

HIDALGO, D; CANELLO, J; OLIVEIRA, R. (2016). “Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence From Brazil’s Audit Courts”. Baixado em <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414015626436>.

KLOMP, J.; DE HAAN, J. Conditional political budget cycles: a review of recent evidence. *Public Choice*, v. 157, pp. 387–410, 2013.

MACHADO, Audálio. Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros e autonomia das instituições. Dissertação de Mestrado apresentada no DCP-UFPE (2017)

MELO, Marcus A. (2008) “O Controle Externo na América Latina.” Instituto Fernando Henrique Cardoso. 56p.

MELO, M.; PEREIRA, C.; FIGUEIREDO, C. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, pp. 1217–1244, 2009.

MELO, M. Brazil: Democracy and Corruption. Working Paper prepared for the presentation at the Democratic Consensus Project seminar, 2013.

MELO, M. Democracia e Corrupção. In: SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *A via democrática: como o desenvolvimento econômico e social ocorre no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 177-228

NORDHAUS, V. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, vol. 42, pp. 169-190, 1975.

O'DONNELL, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5 (1): 55–69

O'DONNELL, G. (1999). 'Horizontal Accountability and New Polyarchies,' in A. Schedler et al., eds. *The Self Restraining State*, 29-52

PAIVA, Natalia; SAKAI, Juliana. *Quem São Os Conselheiros Dos Tribunais de Contas*. Transparência Brasil, 2016, 94p

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Ed.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas, 2002

PEREIRA, Carlos, and MELO, Marcus. 2016. "Reelecting Corrupt Incumbents in Exchange for Public Goods: Rouba Mass Faz in Brazil." *Latin American Research Review* 51

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens*. *Contabilidade, Gestão e Governança*. vol. 14, n. 2, pp. 82-97, maio/agosto de 2011.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *Review of Economic Studies*, v. 55, pp. 1-16, 1988.

SANTISO, C. (2006). Improving fiscal governance and curbing corruption: How relevant are autonomous audit agencies. *International Public Management Review*, 1(2), 45-63.

SANTISO, C. (2007). "Auditing for Accountability? Political Economy of Government Auditing and Budget Oversight in Emerging Economies". Doctoral Thesis presented at John Hopkins University.

SIQUEIRA, B. (1999). "O Tribunal de Contas da União de Ontem e Hoje. Prêmio Serzedello Corrêa 1999 – pp. 145 – 220.

SHI, M.; SVENSSON, J. Political budget cycles: do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, v. 90, pp. 1367–1389, 2006.

SPECK, B. W. (2000). *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União* (Sao Paulo, Brazil: Fundação Konrad Adenauer).

STAPENHURST, Rick; TITSWORTH, Jack. 2001. Features and Functions of Supreme Audit Institutions. PREM Notes; No. 59. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11363> License: CC BY 3.0 IGO.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho *et al.* Controle interno em municípios brasileiros: uma análise das Controladorias-Gerais dos municípios diante do modelo da Controladoria-Geral da União. *Revista de Gestión Pública*, Volume 3, Número 2, julho-dezembro de 2014, pp. 297-328.