



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Controle externo e o julgamento político das gestões municipais**

**Rodolfo Cipriano Bezerra, Clóvis Alberto Vieira De Melo**

**[ARTIGO] GT 5 Governança, Riscos e Integridade das Organizações e Contratações do Setor Público**

# **Controle externo e o julgamento político das gestões municipais**

## **Resumo**

A pesquisa tem o objetivo geral de analisar em que pontos os Pareceres do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e da Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) implicam no julgamento político de contas de governo municipal exercido pelas Câmaras Legislativas. Como metodologia qualifica-se esta pesquisa: de natureza básica, de caráter quali-quantitativo no aspecto da pesquisa documental e análise descritivo-explicativa dos Pareceres do TCE-PB e das CFOs disponíveis no Sistema Tramita, vinculado ao site oficial do TCE-PB, que disponibiliza as decisões dos órgãos jurisdicionados com os decretos legislativos, atas das sessões e parecer da CFO. Os dados foram tabulados com base nas informações contidas nos processos, verificando a frequência e implicância das variáveis de escolha através de regressão logística binária. Constatou-se que as Câmaras Municipais tendem a aprovar mais que reprovam as contas de governo municipais, mas quando reprovam destaca-se a irregularidade ‘dano ao erário’ em 52% dos casos.

Palavras-chave: Controle externo. Julgamento político. Gestão municipal. TCE. Corrupção.

## **Introdução**

No ato de julgamento de contas públicas do poder executivo municipal, há inicialmente uma prestação de contas que deve ser feita ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), que auxilia o Poder Legislativo (PL) encaminhando um Acórdão e Parecer Técnico às Câmaras Municipais.

Além do Gestor Público, seja ele municipal, estadual ou federal, ter que desenvolver suas ações com os recursos e atender as condições técnicas julgadas pelos TCEs ou Tribunal de Contas da União, ainda deve passar pelo crivo político exercido pelas Câmaras Legislativas Federais, Estaduais e Municipais. Isso torna o julgamento de contas com duas visões, uma técnica e outra de cunho político.

Esta autonomia que as Câmaras Legislativas Municipais apresentam frente ao julgamento político das contas públicas de governo dos municípios leva ao seguinte questionamento: em que pontos os Pareceres do TCE e da CFO implicam no julgamento político de contas de governo realizado pelas Câmaras Legislativas Municipais? É necessário saber além do fundamento político, qual o fundamento legal que as Câmaras estão se baseando para aprovar ou reprovam as contas públicas de governo do Poder Executivo Municipal (PEM), tendo como propósito perceber os limites entre o julgamento político e a legalidade nas decisões tomadas pelas Cortes de Contas Legislativa no estado da Paraíba.

Dentre as pesquisas existentes sobre o tema, algumas delas voltadas, por exemplo, a composição de partidos do Prefeito na Câmara, apontam este fator como influenciador na tomada de decisão do julgamento de contas públicas do poder executivo municipal. Frente a

isto, a influência política que se ressalta pode ser observada, segundo Oliveira (2017), como um fator beneficiador ao gestor público, principalmente quando a Câmara aprova suas contas e o TCE as rejeita. Não só porque as câmaras de vereadores podem, como efetivamente se tem observado, levar anos para concluírem o julgamento das contas de governo municipais, como serem suscetíveis de influências políticas que levem a tomada de decisão pouco técnica e não absolutamente isenta de fundamentos que lhes dê parâmetro.

A pesquisa tem o objetivo geral de apresentar em que pontos os pareceres do TCE e da CFO implicam no julgamento político de contas de governo municipal exercido pelas Câmaras Legislativas. Como objetivos específicos: fazer levantamento e analisar os julgados do Tribunal de Contas da Paraíba e das Decisões de Jurisdicionados entre os anos de 2009 a 2022; avaliar a implicância dos pareceres emitidos pelo TCE-PB e pela Comissão de Finanças e Orçamento no julgamento de contas anuais de governo realizado pelas Câmaras Legislativas Municipais da Paraíba.

### **Processo decisório nos poderes executivo e legislativo**

A dinâmica institucional brasileira a partir dos fundamentos advindos da Constituição Federal de 1988, tendo por foco o presidencialismo e a tomada de decisão no Congresso Nacional, é um processo que encontra uma fonte alternativa de explicação a respeito da interação que envolve os poderes executivo e legislativo, através da formulação de políticas públicas.

A Ciência Política brasileira contemporânea permite que o sistema político se apresente com maior evidência de dados científicos nas pesquisas da área. Antes, com a ausência de pesquisas empíricas sistemáticas, haviam predições sobre o comportamento parlamentar e partidário, assim como do papel do Congresso no sistema decisório nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Isso quer dizer que os juízos políticos anteriores a nova ordem constitucional de 1988 tratavam o comportamento político com predições deduzidas do sistema de governo, do sistema eleitoral ou do partido vigente.

Segundo Shugart e Carey (1992) não é verdade que no presidencialismo todo e qualquer parlamentar se utilize apenas de estratégias irresponsáveis, sem cooperar com o Poder Executivo, pelo contrário, ao analisar o presidencialismo no Brasil pode-se revelar que o Congresso não é uma instância de veto à agenda do Executivo, assim como que o Parlamentar também pode dispor de recursos que induzam os demais a cooperar com o

governo e sustenta-lo. Com isso, vê-se que o controle exercido pelo Executivo sobre as iniciativas Legislativas ocasiona uma abertura de incentivos para os Parlamentares se juntarem ao governo, apoiando a agenda vigente.

Em Miranda (2013), que afirma não ser possível existir no Presidencialismo coalizões partidárias com apoio ao Executivo, no Brasil, por exemplo, os presidentes pós constituintes organizam ministérios em bases partidárias, a partir disso, com essa construção de coalizões é que funcionam as decisões no Congresso. Lembrando que o atual Presidente Luís Inácio Lula da Silva e o ex-presidente Jair Messias Bolsonaro são exceções a esta regra, ou seja, conseguiram tomar decisões mesmo com um Congresso desmembrado e com fraco apoio.

Pode-se afirmar que o Poder Executivo raramente tem suas proposições rejeitadas pelo Congresso, que segundo Figueiredo e Limongi (1999), fica evidenciado que não existem dificuldades nem restrições intransponíveis na capacidade do Executivo para transformar suas vontades em lei.

No Brasil, o Poder Executivo organiza apoio para sua Agenda legislativa através das bases partidárias, com moldes em pastas ministeriais que tem o objetivo de obter apoio da maioria dos legisladores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Lembrando neste caso que há exceção, via de regra para o Presidente obter apoio em sua Agenda, mas, explicando as palavras dos autores políticos, quando o Partido recebe uma pasta, eles passam a ser membros do Governo e devem se comportar como tal perante o Congresso e no final, estes mesmos partidos membros do governo devem votar a favor das iniciativas do Poder Executivo.

### **Governança corporativa e teoria da agência**

Kiser (1999) apresenta a teoria da agência com raízes na obra clássica de Max Weber, quanto no novo nacionalismo, explicando, por exemplo, que essa relação começa a partir de um “principal” que delega autoridade a um “agente” que realizará o serviço para um “principal”.

A Teoria da Agência entendida através de Panda e Leepsa (2017), Kiser (1999) e Asamoah (2018) informa que ela é uma das teorias mais antigas da literatura do homem, é algo em consenso, mesmo que sendo abordada nas relações entre o Agente e o Principal no âmbito privado. Ambos os autores deixam a reflexão de que a Teoria da Agência enseja na necessidade de implementação de ferramentas ou métodos de controle nas ações delegadas pelo ‘principal’ ao ‘agente’.

Barrett (2002) explica que não é fácil definir a governança corporativa, assim como outros termos da ciência política, como a corrupção, *accountability*, contudo ela pode ser entendida como a forma pela qual uma organização é administrada, envolvendo sua cultura, suas estratégias, sua política e a maneira como ela lida com as partes interessadas. Nesta premissa, em Carvalho (2002), a governança corporativa pode ser compreendida como os princípios que governam o processo decisório no interior de uma Organização, tendo como objetivo a minimização dos problemas gerados pela Agência.

Duas premissas, segundo Hart (1995), devem ser levadas em consideração, sempre, para que a governança corporativa se faça presente nas organizações: o problema de agência, também entendido como o conflito de interesses envolvendo duas ou mais partes da organização; e a segunda premissa é que os problemas de agência não podem ser solucionados apenas por meio de um contrato.

Três critérios para o entendimento do processo de delegação: o primeiro, a soberania popular, delega poder de decisão política ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo; o segundo critério é a existência dos mecanismos de controle de agenda na relação Executivo/Legislativo; e na relação agente-principal, o Legislativo fica como o principal e os ministérios, comitês ou comissões legislativas são os agentes (COX; MCCUBBINS, 1997). E neste mesmo âmbito, Moreno, Crips e Shugart (2000) acrescenta que a relação de *accountability* vertical entre eleitores e legisladores é algo crucial para o funcionamento da troca horizontal. Rodrigues (2012, p. 138) explica que as trocas horizontais são: “as relações entre os poderes nos sistemas presidencialistas. Essa troca horizontal efetuar-se-ia entre instituições independentes no nível formal. As trocas horizontais seriam um meio de salvaguardar os cidadãos de uma autoridade central”.

Mesmo que a governança corporativa esteja mais ligada as entidades privadas, ainda assim, existe um entendimento de que os governos e as instituições públicas também se utilizem dessa prática, afinal, muitos acordos são feitos entre governantes e governados, nem todos são cumpridos, quando não, resolvidos através de ações ocultas. Em Peters (2005), por exemplo, vê-se que a governança é uma alternativa para o poder público, que por meio da sociedade e dos envolvidos é capaz de reduzir elementos do sistema hierárquico que dificultem essa relação.

A partir dos anos 1990 surgem princípios e metodologias que se ligam à governança corporativa do âmbito privado para o âmbito público, envolvendo também questões relacionadas aos problemas de agência e aos mecanismos de controle, assim sendo, pode-se

afirmar, segundo Andrade e Rosseti (2007) e Slomski e Mello (2008) que no Brasil, ocorre esse processo de transposição de conceitos da administração de negócios para a administração pública, com a nomenclatura de Nova Gestão Pública (NGP).

As empresas estatais continuam desempenhando um papel significativo na implementação de políticas públicas, além de colaborarem na oferta de bens e serviços à sociedade, entretanto, a natureza institucional e sua estrutura de controle deixam mais complexas as definições de seus objetivos operacionais, assim como para avaliar o seu desempenho, a própria gestão executiva dessas empresas, já que todas as suas ações estão sujeitas às necessidades de seu controlador imediato, o governo; o controlador indireto dessas estatais são a sociedade, que controlam os interesses difusos, além das expectativas de retorno financeiro dos sócios privados nas sociedades de economia mista (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008).

### **Obrigação de prestar contas do poder executivo**

A Constituição Federal de 1988 apresenta o fundamento jurídico obrigacional de prestação de contas pelos municípios no Brasil, determinando que estes entes federativos deverão prestar contas quando arrecadarem, guardarem, gerenciarem ou administrarem bens públicos de pessoas física ou jurídica, pública ou privada. Só pelo fato de existirem entidades públicas custeadas pelos cidadãos dá a eles a possibilidade de ter acesso ou visualizar como os recursos estão sendo aplicados (CASTALDELLI JÚNIOR, 2010).

O art. 31 da CRFB/1988 expressa o poder-dever de controle externo das contas municipais, onde há a delegação ao poder legislativo a responsabilidade de exercê-lo auxiliado juntamente do Tribunal de Contas dos Estados e também dos Municípios, caso exista. A atuação dos Tribunais de Contas é a essência da *accountability*, que através de pareceres técnicos enviados previamente aos órgãos legislativos informam sobre a aceitação das contas do gestor (MARTINS *et al.*, 2020).

A prestação de contas pode ser entendida como o meio pelo qual os gestores públicos proporcionam a devida transparência dos seus atos, na premissa de que os mesmos estão sujeitos as consequências geradas pelos mesmos. O Estado passa a ter a partir dessa obrigação constitucional a possibilidade de responsabilizar os gestores, principalmente nos casos em que ocorram fraudes operacionais ou contábeis (OLIVEIRA, 2017).

Para fazer com que a obrigação de prestar contas se efetive existem meios de responsabilização para tal procedimento, através do controle de prestação de contas, que pode ser realizado de forma interna ou externa. Dentre essas duas formas de controle, o externo é aquele sob o qual se recai os aprofundamentos desta pesquisa pois é a modalidade de controle responsável por aferir a legalidade, legitimidade e economicidade das contas públicas através do crivo contábil, orçamentário, financeiro, patrimonial e operacional (MARTINS *et al.*, 2020).

O controle externo das ações de governo no Brasil, mais especificamente as câmaras de vereadores, o Congresso Nacional (CN) e/ou as Assembleias Legislativas, são exemplos de instituições que exerçam tal função. Neste sentido, cabe ao controle externo, com o devido apoio do controle interno, ser um dos guardiões do interesse público com relação as ações executadas com a utilização dos recursos governamentais. A partir do momento em que essa modalidade de controle ocorre, noutras palavras, configura, nas democracias representativas o chamado controle intrínseco a própria engrenagem institucional (*check and balances*), onde se pode identificar o poder controlando o próprio poder, para que não haja desequilíbrio entre eles (ABRUCIO, 1994 *apud in* MELO; PEREIRA, 2012).

Os *check and balances* são os principais mecanismos institucionais donde os parlamentares realizam o controle burocrático nas democracias representativas, realizando neste contexto a *accountability* horizontal, e fazendo emergir um conjunto de poderes autônomos com capacidade de julgar, e quando for o caso, punir condutas impróprias à administração dos bens públicos (O`DONNEL, 1999).

A partir dessa engenharia é que as instituições de controle financeiro desenham suas ações em diversos países, dentre elas, os tribunais de contas, que são considerados o braço técnico dos parlamentares, auxiliando nas análises econômico-financeiras que envolvam o modo como os recursos públicos estão sendo utilizados, por isso que essa função requer um quadro de profissionais com qualificação para o exercício dessas funções, pois além de ser um trabalho especializado, também requer formação e experiência de carreira específica (MELO; PEREIRA, 2012).

Difícil seria ver todos os parlamentares com capacidade formal e técnica para atuarem e cumprir seu papel político, contudo, os mesmos por não terem a obrigação de dominarem tal conhecimento é que surge a necessidade de um órgão de apoio, se não o Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado (TCE) e quando houver, os Tribunais de Contas Municipais (TCM). Estes todos tribunais informam de maneira independente e precisa

sobre as finanças e administrações públicas, apesar da fiscalização final partir dos parlamentos de âmbito nacional, estadual ou municipal.

## **Metodologia**

A pesquisa caracteriza-se como descritivo-explicativa, tomando por base a necessidade de mapeamento dos dados, verificação de pontos em comum entre os Pareceres e Acórdãos do TCE-PB, assim como dos Pareceres das Comissões de Finanças e Orçamento, das atas das sessões legislativas municipais que tiveram o julgamento de contas de governo anual na pauta e os Decretos Legislativos de aprovação ou reprovação de contas. Percebendo em que pontos estes documentos se alinham em termos de fundamentos, motivos ou causas que levaram aos resultados dos julgamentos é que pode-se construir o Banco de Dados com 624 casos.

A pesquisa é qualitativa na medida em que analisa documentos oficiais dos órgãos de controle externo, que se constrói a teoria com base na literatura (Amorim Neto, Lijphart, Panda e Leepsa, Edgar Kiser, Figueiredo e Limongi, Robert Dahl, são alguns exemplos) do tema voltada a relação de poderes entre o executivo e o legislativo, dos mecanismos de accountability que fundamentam a necessidade de prestação de contas anuais dos entes federativos, assim como na explicação de como ocorre o procedimento de julgamento de contas no poder legislativo municipal.

A abordagem quantitativa se dá na medida em que analisa os casos através de banco de dados com suas particularidades selecionadas, de maneira experimental fazendo análises descritivas de frequência em todas as variáveis do banco e regressão logística binária tendo por variável dependente a decisão e julgamento das Câmaras Legislativas Municipais e variáveis independentes binárias de causa os fundamentos para o parecer do TCE-PB e da CFO.

Tanto o Tribunal de Contas do Estado como as Câmaras Legislativas Municipais são as instituições de Controle Externo as quais esta pesquisa se debruça em meio ao recorte geográfico voltado ao estado da Paraíba. Com maior ênfase ao que implica no julgamento das Câmaras Municipais nas contas de governo do Poder Executivo. O Estado da Paraíba é a unidade de análise escolhida para esta pesquisa, primeiramente por conveniência e também porque este ente federativo, através do TCE-PB disponibiliza os dados necessários com disponibilidade, acessibilidade e transparência através do sistema *tramita*, versão 22.4.9.

Foi necessário buscar de maneira individual, por município e exercício, o Parecer e Acórdão emitidos pelo TCE-PB, em seguida fazendo o mesmo sequencial para a localização das Comunicações com as decisões dos órgãos jurisdicionados contendo os Decretos Legislativos, Ofícios de encaminhamento da Sessão de julgamento das contas, assim como as Atas das Sessões. O caminho percorrido para encontrar cada um dos arquivos selecionados encontra-se disponível no ‘Apêndice A’ desta pesquisa.

A seguir apresenta-se o quadro 1 contendo a descrição de cada uma das variáveis trabalhadas no banco de dados para a obtenção dos resultados nesta sequência.

**QUADRO 1 - DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS NO BANCO DE DADOS**

<b>Variáveis</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valores</b>
<i>“Julgamento.Parecer.TCE”</i>	Esta variável explica se o acórdão e parecer decidiram sobre a regularidade ou irregularidade das contas de governo municipal.	0 = Favorável 1 = Desfavorável
<i>“Fundamento.Parecer.TCE-PB2”</i>	Esta variável pode ser classificada como variável categórica binária que dá causa à emissão de Parecer para que o TCE julgue regular ou irregular as contas públicas de governo municipal. Sua derivação da variável anterior se deve, para que fosse possível analisar a implicância da mesma nas decisões do TCE-PB. A variável com valor 0 se refere aos casos em que o órgão de controle emitiu parecer para julgar regulares ou irregulares as contas, logo, pode-se afirmar que os valores, 0, 1 e 2 da variável anterior foram sintetizadas nesta; já o valor 1 desta variável em comento, refere-se justamente aquele fator de causa que mais gerou julgamento de contas irregulares pelo órgão de controle.	0= Impropriedades 1= Dano ao erário
<i>“Resultado.Julgamento.Câmaras.Municipais”</i>	Através dos valores desta variável dependente poderá se obter o resultado do julgamento político da prestação de contas de governo pelo poder legislativo municipal, que se baseia em todas as variáveis anteriores, além do embasamento no parecer da Comissão de Finanças e Orçamento.	0 = Aprova 1 = Reprova
<i>“Fundamento.Decisão.Julgamento.Câmaras”</i>	Esta variável apresenta ao pesquisador a possibilidade de entender de que forma a Câmara apresentou ou não, justificativa que fundamenta a votação para aprovação ou reprovação. Estes quatro fundamentos podem ser identificados através do Decreto Legislativo, ou quando não houver, na Ata da Sessão Legislativa que julga as contas políticas de governo, ou então, quando houver, no parecer da Comissão de Finanças e Orçamento. Assim sendo, o julgamento político da Câmara Municipal poderá se basear nos poderes que lhe são conferidos pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Orgânica e seu Estatuto ou Regimento Interno; assim também como tomará por base o Acórdão e Parecer do TCE-PB; como também poderá se basear no Parecer elaborado pela Comissão de Finanças e Orçamento; todos estes servem de base para que a Câmara profira sua decisão e melhorar tomada	0 = Sem Justificativa 1 = Regimento Interno e/ou Lei Orgânica 2 = Parecer do TCE 3 = Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento

	de decisão para emitir o resultado do seu julgamento político. Naquelas decisões de jurisdicionados em que apenas é encaminhado ao Tramita o Decreto Legislativo e não há nenhuma outra informação que colabore para justificar o fundamento da aprovação ou reprovação, utiliza-se o valor '1'; nas demais situações a Câmara se baseia ou não no Parecer e Acórdão do TCE-PB, assim como no parecer da Comissão de Finanças e Orçamento; assim sendo, quando o parecer da Comissão de Finanças e Orçamento recomenda a aprovação com base no parecer do TCE-PB e a câmara aprova, então utilizará esse fundamento no valor da variável seguinte.	
<i>"Fundamento.2.Parecer. CFO"</i>	Esta variável categórica binária sintetiza a variável anteriormente explicada, resumindo seus valores da seguinte forma: os valores 0, 2 e 3 da variável anterior foram incorporados ao valor 0 da variável em comentário; e os valores 1 e 4 da variável anterior foram englobados nesta variável de valor 1, da variável em comentário. A partir da sistematização desta variável pode-se também avaliar a implicância das decisões do TCE-PB nas recomendações da Comissão de Finanças e orçamento.	0 = Irregularidades Sanáveis ou Sanadas 1 = Dano ao erário ou irregularidades - Parecer - TCE-PB

Fonte: elaborado pelo autor.

## Resultados e Discussão

O modelo de democracia consensual em que o Brasil se apresenta, através da relação de poder entre o Executivo e o Legislativo, de forma equilibrada, que Lijphart (2003) reforça uma forte característica que dá para servir de base nestes diálogos a posteriori, que de forma impessoal informa que o chefe do poder executivo tem uma forte dependência dos integrantes que compõe os partidos políticos de sua gestão. Esse ensinamento, associado as amostras relacionadas as variáveis relacionadas as Câmaras Municipais da Paraíba com a quantidade de aprovações e reprovações da câmara com base na votação dos vereadores e o crivo do quórum mínimo.

A tabela 1 abaixo apresenta em linhas gerais como as quatro variáveis do banco de dados (TCE-PB, MP, Câmara e CFO) se apresentam em termos de número válido de resultados existentes e ausentes:

**TABELA 1 - VALORES VÁLIDOS E AUSENTES NAS VARIÁVEIS DE DECISÃO DOS ÓRGÃOS: TCE-PB, MP, CÂMARA E CFO**

		Posicionamento do TCE	Decisão da Câmara	Posicionamento da Comissão de Finanças e Orçamento
N	Válido	624	624	265
	Ausente	0	0	359

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela apresenta de maneira geral como as 3 principais variáveis do banco de dados se apresentam conforme seus valores válidos e ausentes. Com relação ao Posicionamento do TCE-PB e as decisões das Câmaras municipais, vê-se que seus valores válidos referem-se a 100% dos dados colhidos, tendo em vista que conforme os critérios de inclusão, o Parecer do TCE-PB só seria analisado se naquele exercício financeiro houvesse decisão da Câmara.

Com relação aos 359 valores ausentes referentes ao posicionamento da CFO, os mesmos justificam-se devido ao fato de que não há um padrão de envio entre as Câmaras Legislativas no envio das decisões dos jurisdicionados, percebeu-se que 265 municípios tiveram as decisões dos jurisdicionados em que se pode identificar além do decreto legislativo de julgamento das contas anuais de governo, também encaminharam ao TCE-PB a ata da sessão ordinária em que foi realizada a votação das contas, em conjunto com o Parecer emitido pela CFO. Os demais posicionamentos da CFO que não puderam ser inclusos se devem ao não envio de ata de sessão legislativa que pudesse identificar o posicionamento do Parecer da CFO, ou até mesmo a falta de envio do parecer da CFO.

A tabela 2 a seguir apresenta a distribuição da variável do resultado do julgamento das contas pelas câmaras municipais e a forma como a variável do fundamento se comportou:

**TABELA 2 - RESULTADO E JUSTIFICATIVA DO JULGAMENTO PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS**

		Decisão da Câmara		Total
		Aprova	Reprova	
Fundamento / Justificativa da Câmara	Regimento Interno e/ou Lei Orgânica	139	21	160
	Recomendações do Parecer TCE-PB	207	39	246
	Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento	177	41	218
Total		523	101	624

Fonte: elaborado pelo autor.

A partir desses resultados pode-se perceber que as Câmaras Municipais aprovaram as contas de governo municipal com fundamento no Parecer e Acórdão emitido pelo TCE-PB, evidente em 207 dos 246 casos analisados; em sequência ao segundo maior fundamento para aprovação das contas de governo municipal, onde as Câmaras Legislativas aprovaram com fundamento no Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento do Poder Legislativo, presente em 177 dos 218 casos analisados; e por fim, aprovaram com fundamento no seu Regimento Interno e Lei Orgânica da Casa Legislativa, evidente em 139 casos dos 160 relacionados.

Com relação ao valor 1 de 'reprovação' da variável pode-se perceber que o fundamento que deu parâmetro para a maioria das reprovações se deu nos casos em que o fundamento se deu com base no Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento, presente em

41 dos 218 casos avaliados nesta medida.

O poder que as Câmaras demonstram, através dos seus julgamentos políticos de governo municipal das prestações de contas anuais do Executivo, é um poder conferido pela Constituição Federal de 1988, em complemento com suas Leis Orgânicas e em conjunto com seus Regimentos Internos (MONTEIRO, 2009; PALERMO, 2000;).

Figueiredo e Limongi (1999) também dão um alerta neste contexto da necessidade desse olhar sobre as instituições de competência legislativa (Poder Legislativo), quando o inverso ocorre, quando as exigências sociais não são atendidas e acaba ocorrendo crises democráticas; o que também decorre do fato de que o Poder Executivo é institucionalmente frágil com um Poder Legislativo incapaz de agir sozinho.

A partir desses entendimentos sobre a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e a necessidade das Câmaras Municipais (Poder Legislativo) não ser visto como uma instituição de voto, mas de representação, de demonstração dos interesses da sociedade, também se faz necessário abordar dentro do contexto da Teoria da Agência e *Accountability*, pois o objeto de pesquisa para montagem do banco de dados é eminentemente uma ferramenta de controle, de decisão administrativa e que tem essência de título executivo.

Em Asamoah (2008) e Kiser (1999) fica bem frisado a necessidade de implementação de métodos de controle entre os Poderes que compõe o Estado Democrático de Direito. Mais ainda em Abrucio (1994) e Melo e Pereira (2012) que ressaltam o poder controlando o poder, *check and balances*, através de mecanismos institucionais onde os parlamentares fazem o controle burocrático nas democracias representativas (*accountability* horizontal). Construir poderes autônomos com capacidade de julgar, avaliar, punir e corrigir é uma meta que o Estado Democrático e as democracias representativas sempre almejaram (O'DONNEL, 1999).

Em Dahl (2005) também se enfatiza a necessidade de manter essa relação entre o eleitorado e os Controles (interno e externo), pois a Prestação de Contas, segundo Moreno, Grips e Shugart (2000), é um tipo de modelo institucional vertical que sofre influência da *accountability* social. A prestação de contas é um dos critérios que conduz o processo de delegação dos poderes e em caso de descumprimento da lei o Estado pode/deve responsabilizar o Gestor por cometimento de fraudes (OLIVEIRA, 2017).

A Câmara e a Comissão de Finanças e Orçamento é um forte exemplo de controle externo posterior, que se posiciona após as práticas financeiras e administrativas já terem sido realizadas pelo Poder Executivo Municipal, ou seja, esse controle, segundo Oliveira (2017) é

realizado quando o gasto já tem sido feito. Neste ponto, especificamente, com relação ao papel das Comissões de Finanças e Orçamento, Meireles (2001) explica que esse grupo deve examinar e emitir um Parecer Prévio, opinativo, orientando a intenção de voto do Vereador para com o julgamento das Prestações de Contas de Governo.

Na tabela 3 abaixo apresenta-se a forma como o julgamento das câmaras legislativas se comportou com relação a variável binária que deu causa ao resultado do parecer da CFO:

**TABELA 3 - JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E CAUSA DO PARECER DA CFO**

		Julgamento das Câmaras Legislativas		Total
		Aprova	Reprova	
Fundamento da	Irregularidades Sanáveis ou Sanadas	71,4%	28,6%	100,0%
Recomendação – CFO	Dano ao erário ou irregularidades - Parecer - TCE-PB	79,9%	20,1%	100,0%
Total		79,6%	20,4%	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

A partir da frequência apresentada percebe-se que as Câmaras Municipais da Paraíba aprovaram as contas em que houve parecer da CFO com recomendações voltadas a constatação de dano erário ou irregularidades apresentadas pelo TCE-PB, presente em 79,9% dos casos. O valor '1' da variável recomendação da CFO foi mais frequente naqueles julgamentos em que as Câmaras Municipais reprovaram as contas do executivo municipal, presente em 28,6% dos casos analisados que tiveram como causa irregularidades sanadas ou sanáveis.

O modelo de regressão logística a seguir apresenta a implicância das 2 variáveis de causa, do resultado do julgamento do TCE-PB e do parecer da CFO, no resultado do julgamento das decisões das Câmaras Legislativas Municipais:

**TABELA 4 - MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA 4 – IMPLICÂNCIA DAS CAUSAS DO JULGAMENTO DO TCE-PB E DO PARECER DA CFO NO JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS**

Resumo do modelo					
Etapa	Verossimilhança de log -2	R quadrado Cox & Snell	R quadrado Nagelkerke		
1	160,993 <sup>a</sup>	,137	,215		
a. Estimação encerrada no número de iteração 5 porque as estimativas de parâmetro mudaram em menos de ,001.					
Variáveis na equação					
		B	S.E.	Sig.	Exp(B)
Etapa 1 <sup>a</sup>	Fundamento.Parecer.TCE.PB2	2,319	,454	,000	10,162

Fundamento.2.Parecer.CFO	-,586	,938	,532	,556
Constante	-1,316	,917	,151	,268

a. Variáveis inseridas na etapa 1: Fundamento.Parecer.TCE.PB2, Fundamento.2.Parecer.CFO.

Fonte: elaborado pelo autor.

O teste revela que juntas as variáveis binárias que dão causa a decisão dos pareceres do TCE-PB e da CFO implicam em 10,16 vezes mais nas aprovações e reprovações das Câmaras Legislativas Municipais.

A tabela 5 é mais intuitiva no sentido de provar que sozinha a variável binária que dá causa aos pareceres do TCE-PB acaba implicando significativamente nas decisões das Câmaras Municipais.

**TABELA 5 - JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E CAUSA DO JULGAMENTO DO TCE-PB**

Resultado do Julgamento - Parecer TCE-PB			Julgamento das Câmaras Legislativas		Total
			Aprova	Reprova	
Favorável	Fundamento do Parecer-TCE-PB	Impropriedades	94,8%	5,2%	100,0%
		Dano ao erário	66,7%	33,3%	100,0%
	Total		94,6%	5,4%	100,0%
Desfavorável	Fundamento do Parecer-TCE-PB	Impropriedades	62,7%	37,3%	100,0%
		Dano ao erário	48,0%	52,0%	100,0%
	Total		56,5%	43,5%	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela apresenta no ponto onde indica os pareceres desfavoráveis com fundamento no dano ao erário, que as Câmaras Municipais também foram desfavoráveis quando a causa foi a mesma em 52% dos casos, quando a causa se tratou de impropriedades o órgão legislativo também reprovou em 37,3% dos casos. Essas duas causas demonstraram para a pesquisa que aquele senso comum que antes afirmava sem constatação de que ‘no julgamento de contas anuais do prefeito, qual a tendência das Câmaras no resultado final: aprovar ou reprovar?’ Muitos podem confirmar que o ideal é que as Câmaras aprovem as contas, tendo em vista que em maior número significa que os gastos estão sendo feitos da forma como a LRF recomenda. Contudo, os dados também negam esse senso comum, informando que ‘NÃO’, as Câmaras Municipais não só aprovam, como também reprovam em 52% dos casos que apresentam dano ao erário como fundamento. Isso com base apenas no estado da Paraíba.

Curiosamente as Câmaras aprovaram as contas de governos municipais em 48% dos casos que envolviam pareceres desfavoráveis, por parte do TCE-PB envolvendo o tema do dano ao erário, e em 62,7% quando houve o envolvimento do tema relacionado a correção ou identificação de impropriedades. Isso revela que essas duas causas tem uma frequência

significativa nas aprovações. Com relação as reprovações de contas de governo pelas Câmaras Legislativas Municipais da Paraíba, pode-se afirmar que a variável de causa da decisão dos Pareceres do TCE-PB foram frequentes em 52% dos casos quando o tema se tratava de dano ao erário e em 37,3% dos casos quando o assunto se voltava a questão das impropriedades.

No aspecto de frequência dos casos quando se tratou de pareceres favoráveis pelo TCE-PB, viu-se realmente as Câmaras Legislativas Municipais aprovam muito mais que reprovam, no caso da variável colocada em observação na tabela 27 observa-se o seguinte: quando o TCE-PB foi favorável à aprovação das contas as Câmaras Legislativas Municipais aprovaram em 94,8% dos casos que se tratavam de impropriedades.

### **Considerações Finais**

As relações de poder que se operam entre os Poderes Executivo e Legislativo demandam problemas que dependem do desenho institucional de cada Estado-nação. No Brasil, especificamente, a teoria demonstrou que no sistema presidencialista, o Cargo de Presidente da República deve caminhar no sentido de obter apoio junto da arena legislativa através de acordos entre o seu partido e os demais partidos que compõem as cadeiras do Congresso Nacional. No processo de tomada de decisão entre os poderes legislativo e executivo federais a teoria esclareceu que o Poder Executivo exerce forte influência nas pautas do Legislativo através dos seus poderes de agenda institucional, de transição de interesses e da gestão transversal de poder pelos partidos.

Essas constatações demonstraram que as impropriedades e o dano ao erário são causas que fundamentam o Parecer do TCE-PB e são as principais condicionantes para as decisões de aprovação e reprovação das Câmaras Municipais na Paraíba. Quando se trata do Parecer das CFOs com as recomendações para julgamento favorável ou desfavorável e suas variáveis de causa, o modelo demonstrou que a variável de causa no resultado do Parecer da CFO só tem implicância significativa na decisão das Câmaras Legislativas Municipais da Paraíba quando analisada em conjunto com a variável de causa das decisões do TCE-PB.

O objetivo geral da pesquisa se concretiza nestas proposições: as Câmaras Municipais da Paraíba tomam por base em seu julgamento político de contas anuais das Prefeituras os Pareceres do TCE-PB, com maior implicância nos pontos relacionados a identificação de impropriedades e de dano ao erário; que a variável binária de causa no Parecer do TCE-PB consegue implicar significativamente no resultado da Recomendação emitida pela Comissão

de Finanças e Orçamento; que juntas, as variáveis de causa no resultado do Parecer do TCE-PB e no Parecer da CFO demonstraram que as Câmaras Municipais da Paraíba tendem a aprovar mais as contas anuais de governo, mas quando se trata de reprovação, observou-se que as categorias dano ao erário e impropriedades implicam em mais de 50% das reprovações.

## Referências

- ABRUCIO, F. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec. *Journal of Political Science*, p. 406-433, 1998.
- ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. **Governança corporativa**: fundamentos, desenvolvimento e tendências. Atlas, 2007.
- ASAMOAH, Joseph Kwaku. The concept of agency theory in electoral democracy. **Journal of african ELEctions**, v. 17, n. 2, p. 66-82, 2018.
- BARRETT, P. J. Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. **International Quality & Productivity Centre Seminar**, n. June, 2002.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- CARVALHO, A. G. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administração**, v. 37, n. 3, p. 19-32, 2002.
- CASTALDELLI JÚNIOR, Eduardo. **Divulgação de desempenho de órgãos públicos: uma Análise de Conteúdo dos relatórios de gestão do Tribunal de Contas da União**. 2010. 72f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade de São Paulo.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes**. In: HAGGARD, S. & MCCUBBINS, M. D. (eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*. New York: Cambridge University. 2001.
- DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp. 1997.
- FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando P. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, 2008.
- HART, O. Corporate Governance: Some Theory and Implications. **The Economic Journal**, v. 105, n. 430, p. 678-689, 1995.
- KISER, Edgar. Comparing varieties of agency theory in economics, political science, and sociology: An illustration from state policy implementation. **Sociological Theory**, v. 17, n. 2,

p. 146-170, 1999.

MARTINS, Lucas Candeia et al. Controle Externo das Contas Públicas: A Influência Política no Julgamento das Contas dos Prefeitos do Estado de Pernambuco. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 2, p. 162-176, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de; PEREIRA, José Wilas. Corrupção e padrões de ineficiência nas gestões municipais detectados por corte de conta estadual. **Revista Debates**, v. 6, n. 3, p. 53, 2012.

MIRANDA, Tiago. **O papel fiscalizador do Legislativo: saiba como acontece**. Publicado em 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/397756-o-papel-fiscalizador-do-legislativo-saiba-como-acontece/>. Acesso em: 02 de dez. 2022 (A).

MONTERO, Mercedes García. **Presidentes y parlamentos: ¿ quién controla la actividad legislativa en América Latina ?**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova: revista de cultura e política**, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Anderson. **Dissecando os relatórios do TCE-PE de avaliação das prestações de contas dos municípios pernambucanos: uma análise exploratória**. 2017. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

PALERMO, Vicente. **Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo** In Dados, 43 (3), 2000. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2000.

PANDA, Brahmadev; LEEPSA, N. M. Agency theory: Review of theory and evidence on problems and perspectives. **Indian Journal of Corporate Governance**, v. 10, n. 1, p. 74-95, 2017.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?. **Análise Social**, p. 419-442, 1997.

PEREIRA, Marisley. **Perspectivas dos instrumentos de accountability sobre a supervisão da atividade parlamentar**. Senado Federal. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/161535>. Acesso em: 13 de abr. 2022.

PETERS, B. G. Gobernanza y burocracia publica: nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? **Foro Internacional**, v. 182, n. 4, p. 585- 598, 2005.

RODRIGUES, Diego de Freitas. **Instituições e accountability na teoria democrática contemporânea: considerações sobre qualidade e eficácia democrática**. Paraná Eleitoral v. 1 n. 2 p 131-146. 2012.

SHUGART, Matthew Soberg et al. **Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics.** Cambridge University Press, 1992.

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R. **Governança Corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Editora Atlas SA, 2008.