

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RODOLFO CIPRIANO BEZERRA

CONTROLE EXTERNO E O JULGAMENTO POLÍTICO DAS
GESTÕES MUNICIPAIS

CAMPINA GRANDE - PB
2023

RODOLFO CIPRIANO BEZERRA

**CONTROLE EXTERNO E O JULGAMENTO POLÍTICO DAS
GESTÕES MUNICIPAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada como pré-requisito integral ao componente curricular de Dissertação do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UFCG, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador(a): Profº Drº Clóvis Alberto Vieira de Melo.

CAMPINA GRANDE-PB
2023

B574c

Bezerra, Rodolfo Cipriano.

Controle externo e o julgamento político das gestões
municipais / Rodolfo Cipriano Bezerra. – Campina Grande, 2023.
108 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade
Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2023.

"Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo".

Referências.

1. Controle Externo. 2. Julgamento Político. 3. Gestão
Municipal. 4. TCE. 5. Corrupção. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira de.
II. Título.

CDU 35.072.6(043)

RODOLFO CIPRIANO BEZERRA

**CONTROLE EXTERNO E O JULGAMENTO POLÍTICO DAS
GESTÕES MUNICIPAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada como pré-requisito integral ao componente curricular de Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em: 07/03/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo
Orientador/Presidente da Banca

Prof. Dr. James Batista Vieira
Membro Titular Interno

Prof. Dr. Luiz Fernando Vasconcellos de Miranda
Membro Titular Externo

Prof. Dra. Kelly Cristina Soares
Membro Suplente Interno

Prof. Dr. Ronaldo Laurentino de Sales Junior
Membro suplente Externo



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE

POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA

Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

RODOLFO CIPRIANO BEZERRA

CONTROLE EXTERNO E O JULGAMENTO POLÍTICO
DAS GESTÕES MUNICIPAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 07/03/2023

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG

Orientador

Prof. Dr. James Batista Vieira - PPGCP/UFCG Examinador

Interno

Prof. Dr. Luiz Fernando Vasconcellos de Miranda - PPGPP/UNILA

Examinador Externo



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 07/03/2023, às 10:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda, Usuário Externo**, em 07/03/2023, às 10:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de](#)

[25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **James Batista Vieira, Usuário Externo**, em 07/03/2023, às 10:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **3160451** e o código CRC **DB0B7FC7**.

Referência: Processo nº 23096.009379/2023-00

SEI nº 3160451

*Dedico esta pesquisa a meu Esposo, André
Moreira Sena e aos meus pais, Marivan
Cipriano de Sousa Bezerra e Azulil Bezerra.*

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço ao soberano Deus que governa o Universo, causa primeira de todas as coisas, princípio inteligente que governa o fluido cósmico universal da vida. Gratidão por tudo. Assim como agradeço intimamente ao meu Mentor Espiritual que sempre está a me aconselhar todos os dias, todas as horas e que aceitou esse desafio de me acompanhar nesta encarnação. Todo esse agradecimento e conhecimento devo ao Grupo Espírita Sementeiros do Bem e a todos os irmãos que dessa família fazem parte, em especial a Erivanildo (desencarnado), Ruthlana e Graciela que me abriram as portas para enxergar a vida de outra maneira.

O agradecimento à família como um todo que eu considero, desde meu esposo, como a meus pais, assim como a meus 2 irmãos consanguíneos Rafael Cipriano Bezerra e Rafaela Cipriano Bezerra. Também tem outros familiares que me despertam confiança, amor e proximidade, minha Madrinha Tia Corrinha, devo a ti todas as minhas horas difíceis e de dor, de dificuldade, que me acolheu e me ajudou. Aos meus tios e tias (Rinaldo, Renilson, Marilan, Marizete, Marismênia, Rosinha, Zefinha, Vicente, Kenedy, Lourdes, Titico, Maria), primos e primas (Bianca, Yara e Yusca, Kamila, Maria Vitória, Marina, Alice, Ryan, Rayane, Amanda, Isabela, Juliana, Luana, Vanessa, Guilherme..., avôs (Cícero Bezerra e Vô Biato *desencarnados*) e avós Geralda Bernardo e Vó Toinha (*desencarnada*) que neste plano ou no outro, estão sempre a me iluminar.

Os amigos são presentes de Deus, a todos eles em especial aqueles que me estenderam a mão e a confiança para me incentivar a construir a minha família com o André, agradeço imensamente: a Douglas, Amanda, Xiquinho, Anderson, Waleska, Graciela, Kekinha, Rodolpho, João, Lucas, Tonhão, Ígor, Melquezedec, Patrick, Bruno, Kayo, Raphael, Rafael, Letícia, Joseph, Guilherme, Hérciles, Lindolfo, Júnior Mendes, Júnior, Gabriel, Iuri, Robson, Hallen, Matheus...e a tantos outros que o trabalho e a convivência nos liga. Em nome de todos esses saúdo e agradeço aos demais por fazer dessa força uma base para me sustentar nas horas que mais preciso. Neste Curso cito grandes nomes, meus amigos: Adrian, Mariana, Brenda, Suelen, Mahatma, Aroldo, Emanuel, João Victor, Juberlândia, Alex e Pedro; quando Deus nos deu a oportunidade de termos relações nesta experiência, não foi por acaso, a todos sou eternamente grato pelos laços que construímos.

O Trabalho dignifica o homem e não é por acaso, nossa, já trabalhei e passei por tantas experiências, como Professor, como Assessor Acadêmico e hoje como Advogado. Nossa, são tantos nomes quando penso em trabalho que somente desejo a todos que passaram pelo meu caminho que sejam fortes e corajosos para suportarem todos os desafios necessários a sua sobrevivência.

Agradeço imensamente ao meu Orientador, o Professor Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo, que me deu toda autonomia e principalmente confiança para aceitar minhas condições ao desenvolvimento desta pesquisa. Nada paga a confiança e o sentimento de dever cumprido, a ti serei eternamente grato nesta e em outras encarnações por esse sinal de luz que nem todos os seres humanos depositam nos outros. Confiar, acreditar e esperar.

Hoje concluo mais uma etapa de minha carreira acadêmica nesta instituição federal que tanto sonhei.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- SEQUENCIAL PARA OBTENÇÃO DOS ACÓRDÃOS E PARECERES DO TCE-PB	101
FIGURA 2 - LISTAGEM DE CONTAS ANALISADAS DO MUNICÍPIO DE BONITO DE SANTA FÉ PELO TCE-PB.....	102
FIGURA 3 - IDENTIFICAÇÃO DO ACÓRDÃO PRÉVIO E PARECER PRÉVIO (2012) DO MUNICÍPIO DE BONITO DE SANTA FÉ.....	102
FIGURA 4 - IDENTIFICAÇÃO DA CÓPIA E ATA DO JURISDIONADO (2012) DE BONITO DE SANTA FÉ	103
FIGURA 5 - SEQUENCIAL PARA IDENTIFICAÇÃO DOS ANOS QUE CONTÉM DECISÕES ENCAMINHADAS PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS.....	104
FIGURA 6 - IDENTIFICAÇÃO DOS ANOS QUE CONTÉM DECISÕES ENCAMINHADAS PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS	105

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - ABORDAGENS DE ACCOUNTABILITY	43
QUADRO 2 - DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS NO BANCO DE DADOS.....	64

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - VALORES VÁLIDOS E AUSENTES NAS VARIÁVEIS DE DECISÃO DOS ÓRGÃOS: TCE-PB, MP, CÂMARA E CFO	69
TABELA 2- EXERCÍCIO FINANCEIRO DO JULGAMENTO DE CONTAS PELO TCE-PB	70
TABELA 3 - RESULTADO DOS JULGAMENTOS DO TCE-PB	70
TABELA 4 - RECOMENDAÇÕES EMITIDAS PELO TCE-PB NO PARECER PRÉVIO	71
TABELA 5 –DECISÃO DO PARECER E A JUSTIFICATIVA DO TCE-PB	72
TABELA 6- POSICIONAMENTO DO MP NO PARECER DO TCE-PB	73
TABELA 7 - POSICIONAMENTO DO MP E POSICIONAMENTO DO TCE	73
TABELA 8 - RECOMENDAÇÃO DO TCE-PB E PARECER DO MP-PB	74
TABELA 9 – JULGAMENTO DO TCE-PB E CAUSA DO FUNDAMENTO NA DECISÃO	75
TABELA 10 – JULGAMENTOS NAS CÂMARAS MUNICIPAIS POR ANO	76
TABELA 11- DECISÃO DO JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS	76
TABELA 12- JULGAMENTOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS POR ANO	77
TABELA 13- FORMA DE VOTAÇÃO E JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS	77
TABELA 14 – RESULTADO E JUSTIFICATIVA DO JULGAMENTO PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS	78
TABELA 15- JULGAMENTO DAS CÂMARAS E ORIENTAÇÃO DA CFO POR PARECER	80
TABELA 16 – JULGAMENTOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E FUNDAMENTO DO PARECER DA CFO	81
TABELA 17 – JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E CAUSA DO PARECER DA CFO	82
TABELA 18 – JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E JULGAMENTO DO TCE-PB 82	
TABELA 19 –JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E PARECER DO MP-PB	83
TABELA 20 – JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E A RECOMENDAÇÃO DO JULGAMENTO DO TCE-PB	84
TABELA 21 – RESULTADO DO JULGAMENTO DO TCE-PB E RECOMENDAÇÃO DA CFO 84	
TABELA 22 – REGRESSÃO LOGÍSTICA-MODELO 1 – IMPLICÂNCIA DO JULGAMENTO DO TCE-PB NO PARECER DA CFO	85
TABELA 23 – RECOMENDAÇÃO DA CFO E CAUSA DO FUNDAMENTO NA ORIENTAÇÃO	85
TABELA 24 – PARECER DA CFO E A CAUSA DO JULGAMENTO DO TCE-PB	86
TABELA 25 – MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA 2 – IMPLICÂNCIA DA CAUSA DO JULGAMENTO DO TCE-PB NO PARECER DA CFO	87
TABELA 26 – MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA 3 – IMPLICÂNCIA DA CAUSA DO JULGAMENTO DO TCE-PB NO SEU PRÓPRIO JULGAMENTO	87
TABELA 27 – MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA 4 – IMPLICÂNCIA DAS CAUSAS DO JULGAMENTO DO TCE-PB E DO PARECER DA CFO NO JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS	88
TABELA 28 – JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E CAUSA DO JULGAMENTO DO TCE-PB	88
TABELA 29 – MODELO DE REGRESSÃO 5 - IMPLICÂNCIA DA CAUSA DAS DECISÕES DO TCE-PB NO JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS	89
TABELA 30 – MODELO DE REGRESSÃO 6 - IMPLICÂNCIA DO JULGAMENTO E DA CAUSA DO RESULTADO DO PARECER DO TCE-PB NO JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CLM - Câmaras Legislativas Municipais

CRFB/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

PPA - Plano Plurianual

PEM - Poder Executivo Municipal

PL - Poder Legislativo

STF - Supremo Tribunal Federal

TCM - Tribunais de Contas Municipais

TC - Tribunal de Contas

TCU - Tribunal de Contas da União

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TCE-PB - Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

RESUMO

A maioria das pesquisas sobre Prestação de Contas se voltam a análise de dados emitidos pelo Tribunal de Contas dos Estados que é um órgão auxiliador para o julgamento de contas dos municípios, havendo a necessidade de se buscar mais informações a respeito desse procedimento por parte do controle externo exercido pelas Câmaras Legislativas Municipais. A partir dessa premissa a pesquisa tem como problema: em que pontos os Pareceres do TCE e da CFO condicionam o julgamento político de contas de governo realizado pelas Câmaras Legislativas Municipais? O questionamento leva a pesquisa a seguir na direção de descobrir fatores que sejam determinantes com maior e menor frequência na tomada de decisão das Câmaras Municipais da Paraíba. A pesquisa tem o objetivo geral de analisar em que pontos os Pareceres do TCE e da CFO implicam no julgamento político de contas de governo municipal exercido pelas Câmaras Legislativas. Utiliza-se dos seguintes métodos de pesquisa: de natureza básica, que tem caráter qualitativo no aspecto da pesquisa documental e análise descritiva dos Pareceres do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, do Ministério Público e das Comissões de Finanças e Orçamento, obtidos através do Sistema Tramita, vinculado ao site oficial do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e decisões do órgãos Jurisdicionados; de caráter quantitativo a partir dos dados tabulados com base na exploração das informações e seleção da escolha de variáveis dependentes e variáveis independentes, além da aplicação de análises descritivas de frequência e regressão logística binária. Os resultados demonstraram que as Câmaras Municipais da Paraíba tendem a aprovar mais as contas anuais das prefeituras municipais tomando por base as causas que fundamentam os Pareceres do TCE-PB e da Comissão de Finanças e Orçamento, as quais identificaram os fatores: causas de impropriedades na gestão municipal, dano ao erário, embasamento nos pareceres do TCE-PB e irregularidades sanadas ou passíveis de serem sanadas. A garantia de entender que estes fatores de causa são parâmetro e fundamentam os julgamentos das Câmaras Municipais demonstra que pode haver tendência deste órgão a aprovar mais que reprovado, contudo em 52% dos casos reprovou tomando por base o dano ao erário identificado pelo Tribunal de Contas do Estado.

Palavras-chave: controle externo; julgamento político; gestão municipal; TCE; corrupção.

ABSTRACT

Most research on Accountability is focused on the analysis of data issued by the State Court of Accounts, which is an auxiliary body for the judgment of municipalities' accounts, with the need to seek more information about this procedure on the part of the control exercised by the Municipal Legislative Chambers. Based on this premise, the research has the following problem: on what points do the Opinions of the TCE and the CFO condition the political judgment of government bills carried out by the Municipal Legislative Chambers? The questioning leads the research to follow in the direction of discovering factors that are more and less frequent determinants in the decision-making of the Municipal Councils of Paraíba. The research has the general objective of analyzing in which points the Opinions of the TCE and the CFO imply in the political judgment of municipal government bills exercised by the Legislative Chambers. It uses the following research methods: of a basic nature, which has a qualitative character in the aspect of documentary research and descriptive analysis of the Opinions of the Court of Auditors of the State of Paraíba, the Public Ministry and the Finance and Budget Commissions, obtained through the Tramita System, linked to the official website of the Court of Auditors of the State of Paraíba and decisions of the Jurisdictional bodies; of a quantitative nature from tabulated data based on the exploration of information and selection of the choice of dependent variables and independent variables, in addition to the application of descriptive analysis of frequency and binary logistic regression. The results showed that the Municipal Councils of Paraíba tend to approve more the annual accounts of the municipal governments based on the causes that underlie the Opinions of the TCE-PB and the Finance and Budget Commission, which identified the factors: causes of improprieties in the municipal management, damage to the treasury, basis on the opinions of the TCE-PB and irregularities remedied or likely to be remedied. The guarantee of understanding that these causal factors are a parameter and support the judgments of the Municipal Councils demonstrates that this body may tend to approve more than disapprove, however, in 52% of the cases it disapproved based on the damage to the treasury identified by the Tribuna de Contas of State.

Keywords: corruption; external control; municipal management; political judgment; TCE.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	4
LISTA DE FIGURAS	5
LISTA DE QUADROS	6
LISTA DE TABELAS	7
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	8
RESUMO	9
ABSTRACT	10
1 INTRODUÇÃO	15
2 RELAÇÕES DE PODER ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO	18
2.1 EQUILÍBRIO DE PODER NA DEMOCRACIA	18
2.2 PRESIDENCIALISMO DE COALISÃO	21
2.3 PROCESSO DECISÓRIO: EXECUTIVO E LEGISLATIVO	26
2.4 INSTRUMENTOS DE RELAÇÃO DE PODER: EXECUTIVO E LEGISLATIVO	29
2.4.1 Poder de Agenda Institucional	29
2.4.2 Transição de Interesses	31
2.4.3 Gestão transversal de poder pelos partidos	34
3 TEORIA DA AGÊNCIA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	37
3.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA E TEORIA DA AGÊNCIA	37
3.2 CONCEITO E TIPOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	40
4 CONTROLE EXTERNO E O JUGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAIS	47
4.1 ESPÉCIES DE CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS	47
4.2 OBRIGAÇÃO DE PRESTAR CONTAS	50
4.3 FUNÇÃO OPINATIVA E ANÁLISE DO PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS PELA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS	52
4.3.1 Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal	54
4.3.2 Composição da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal	56
4.4 JULGAMENTO POLÍTICO E OPORTUNIDADE DE DEFESA	57
4.5 VOTAÇÃO, MOTIVAÇÃO E JULGAMENTO POLÍTICO DO DECRETO LEGISLATIVO	59
5 METODOLOGIA	63
6 RESULTADOS E DISCUSSÃO	68
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS	94
APÊNDICES	101
APENDICE A – BUSCA DE DADOS NO SISTEMA TRAMITA-TCE-PB	101

1 INTRODUÇÃO

O princípio da transparência dos atos públicos pressupõe a possibilidade da sociedade brasileira buscar informações de como os recursos públicos estão sendo aplicados pelos seus representantes, mesmo na premissa de que as demandas sociais são muitas e os recursos são poucos, ainda assim a sua alocação deve ser planejada e atender ao interesse público. Por isso que a transparência dos atos públicos é o princípio (ato) mais cobrado na vida do político, principalmente quando se leva em consideração que há responsabilização para o mau uso dos recursos públicos.

O dinheiro público deve ser empregado nas necessidades básicas e urgentes da população brasileira e deve ser administrado por uma gestão composta de líderes que compõem o poder executivo, como o Presidente, os Governadores e Prefeitos, por isso que deve haver uma regulação e controle do uso desse dinheiro. O Poder Legislativo, composto pelo Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado e Câmaras Legislativas Municipais, dentre tantas competências, devem julgar as contas do Poder Executivo, composto pelo Estado Federal, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios. A exemplo disso, a Câmara de Vereadores é o órgão de controle externo e essencialmente político que cumpre este papel para com as contas de governo dos municípios de cada unidade federativa. Lembrando que este órgão tem independência formal dos demais poderes e tecnicamente tem a responsabilidade de verificar a economicidade, legalidade e legitimidades das contas públicas.

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 para terem por apreço e ser utilizarem desse aparato de forma extensiva.

A forma como os representantes do povo estão usando o dinheiro público tem todo esse aparato regulatório, ou seja, 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 político¹.

¹ Julgamento político, também chamado de julgamento em sede de controle externo pelo Poder Legislativo, é aquele onde a Câmara tem o papel de verificar a legalidade, legitimidade e economicidade das contas públicas sob diversos enfoques, inclusive contábil (MARTINS *et al.*, 2020).

A partir desse contexto se faz necessário buscar dados dentro desse processo de controle de contas e entender como o Poder Legislativo Municipal está tomando suas posições frente ao dever de julgar o Executivo Municipal, em conjunto com o Tribunal de Contas do Estado. Segundo dados do TCU (2020) e direcionando o olhar para os Estados Membros, sabe-se que na Paraíba, por exemplo, foram registradas 587 contas julgadas irregulares com implicação eleitoral junto ao TCU até o ano de 2020, o que corresponde a 5% do número de contas, tendo cerca de 336 agentes públicos envolvidos nestes mesmos procedimentos, o que representa 4,5% do número total no país. Os índices por município no estado da Paraíba revelaram que João Pessoa (160), Campina Grande (105), Patos (17), Fagundes (16), Cabedelo (10) e Cajazeiras (09) lideram o ranking dentre os 99 municípios do estado com o maior número de contas identificadas irregulares.

No âmbito municipal as pesquisas sobre Prestação de Contas na Paraíba se voltam a análise de dados emitidos pelo TCE, órgão auxiliar para o julgamento de contas políticas dos municípios, cientes disso, há a necessidade de mais conhecimentos e informações a respeito desse procedimento por parte do controle externo exercido pelas Câmaras Legislativas Municipais (CLM) desse estado. Através de Decreto Legislativo as Câmaras Legislativas Municipais devem emitir seu julgamento (aprovar ou não aprovar as contas), informar aos órgãos de controle externo (TCE e MP), desde que siga as regras constitucionais e no final, pode fazer com que os representantes eleitos pelo povo (chefes dos poderes executivos) gozem ou não dos benefícios de terem suas contas aprovadas ou reprovadas pelo controle externo.

A partir dessa autonomia das Câmaras Legislativas Municipais sobre o julgamento político das contas públicas de governo dos municípios e possibilidade de acompanhar ou não o parecer técnico emitido pelo TCE e por seu próprio órgão de Controle Interno (Comissão de Finanças e Orçamento), pode-se questionar o seguinte: em que pontos os Pareceres do TCE e da CFO implicam o 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 reprová-las 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 é incomum ser o Prefeito o agente público infrator e a submissão a julgamento exclusivamente pela Câmara de Vereadores, nesse caso, pode reduzir ou mesmo inviabilizar essa ação dos Tribunais de Contas, o que é extremamente prejudicial ao efetivo controle da gestão das finanças públicas. 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; verificar as causas de maior implicância dos pareceres emitidos pelo TCE-PB no julgamento político das contas anuais de governo pelas Câmaras Legislativas Municipais da Paraíba; 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.

Esta dissertação se estrutura em quatro partes: a primeira se refere a parte teórica composta por 3 capítulos; seguida da parte metodológica; a terceira parte é a apresentação dos resultados encontrados a partir do banco de dados construído através dos pareceres do TCE-PB e da Decisão dos Jurisdicionados e sua respectiva discussão; a última parte são as considerações finais da pesquisa após a constatação dos resultados.

2 RELAÇÕES DE PODER ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

O capítulo apresentará as relações de poder entre o Executivo e o Legislativo com base no sistema presidencialista de governo democrático estudados por Lijphart (2003) na sua pesquisa realizada na obra “Modelos de Democracia”, para que se possa abordar e aprofundar o assunto através da teoria nas relações de poder no Estado democrático.

2.1 EQUILÍBRIO DE PODER NA DEMOCRACIA

Quando Lijphart (2003) aborda os modelos de democracia majoritário e consensual fica bem diferenciada suas principais características tomando-se por base os ramos do Poder Executivo e do Poder Legislativo do governo, assim como de suas relações e protagonismo no Estado democrático. De forma mais específica, no modelo de democracia majoritário há o predomínio do Poder Executivo no Estado; o modelo de democracia consensual diferencia-se do anterior porque há uma relação de equilíbrio entre os poderes executivo e legislativo para a tomada de decisões no Estado democrático.

Sobre o regime presidencialista de governo, Lijphart (2003) apresenta 3 (três) características cruciais que qualificam essa modalidade de regime de governo: i) no regime presidencialista o chefe de governo é eleito por um período constitucionalmente determinado não pode ser forçado a renunciar por um voto legislativo de desconfiança, com exceção ao afastamento do presidente por atos criminosos que o levem ao processo de *impeachment*; ii) nessa modalidade de regime os presidentes são eleitos pelo voto popular, ou por um colegiado eleitoral popular, e que os primeiros ministros são selecionados pelas legislaturas; iii) e a última característica desse regime de governo é que o poder executivo é unipessoal e não-colegiado, noutras palavras, os membros dos gabinetes presidencialistas são ‘meros’ assessores e/ou subordinados do presidente, enquanto a tomada de decisões das mais importantes podem ser tomadas pelo presidente com a opinião do gabinete.

Além das características apresentadas por Lijphart (2003), pode-se apontar em Verney (1959) mais três aspectos cruciais que colaboram no entendimento sobre presidencialismo como forma de governo. Lembrando que neste contexto, ambos os autores apresentam características do presidencialismo, diferenciando-as do parlamentarismo. Entretanto, aqui, destaca-se apenas as características do regime presidencialista para dar ênfase na realidade do objeto dessa pesquisa.

Verney (1959) colabora nessa caracterização do regime democrático de governo presidencialista, que nele a separação de poderes é tomada sobre a regra de que a mesma pessoa não pode simultaneamente atuar em ambos os Poderes Executivo e Legislativo; em segundo lugar, no presidencialismo declara-se com frequência que os presidentes não podem dissolver a legislatura, com exceção ao presidencialismo francês e israelense, onde o presidente pode dissolver a Assembleia Nacional; por fim, o presidencialismo também se caracteriza, via de regra, no presidente, que é simultaneamente chefe de Estado e chefe de governo, com exceção à Botsuana e na África do Sul².

Cada uma dessas características, assim como suas exceções podem ser apresentadas em meio as 36 (trinta e seis) democracias estudadas comparadas por Lijphart (2003), esclarecendo que elas não estão ligadas especificamente à distribuição de poder no sistema presidencialista, onde por exemplo, nos Estados Unidos, a separação de poderes também representa o equilíbrio entre o Congresso e o Poder do Presidente.

Três fontes são apontadas por Shugart e Mainwaring (1997) citadas por Lijphart (2003, p. 151) como sendo aquelas que dão origem aos poderes no presidencialismo: a primeira fonte é a de que o presidente tem bases constitucionais e poderes reativos e proativos, podendo por exemplo vetar projetos de lei apresentados pelo Congresso, assim como eles também tem a capacidade de legislar através de Decretos em determinadas áreas; a segunda fonte de poder do presidencialismo é a força e coesão dos partidos do presidente na legislatura; e a terceira fonte de poder é a força oriunda do voto, através de eleição popular por via direta, assim como de declarar que somente o presidente e/ou seus vice-presidentes, se houver, são as únicas autoridades públicas eleitas pelo povo como um todo.

Com base nessas fontes de poder que o presidencialismo apresenta, mais especificamente com relação aos seus poderes partidários, segundo Lijphart (2003), essa frequente dependência dos presidentes com seus partidos significa que o relativo poder presidencial e das legislaturas pode mudar abruptamente, demonstrando ser um poder menos estável.

Lijphart (2003) afirma que o melhor indicador de predomínio do poder executivo é o tempo de duração dos gabinetes, indicador este que também representa, para o autor, o grau de estabilidade do regime. Noutras palavras, um gabinete que permanecesse no poder mais

² “[...] tem um primeiro Ministro eleito pela legislatura sujeito à confiança da mesma, que é chefe de governo e que também funciona como chefe de Estado- por isso recebe o título de presidente”; na África do Sul “[...] o primeiro de chefe de governo foi o presidente Nelson Mandela – que não é como um presidente num sistema presidencialista, mas numa combinação de chefe de governo e chefe de Estado, num sistema Parlamentarista” (VERNEY (1959) *apud in* LIJPHART, 2003, p. 150).

tempo tem a probabilidade de ser dominante para com relação a legislatura, entretanto, um gabinete de breve duração deve ser relativamente fraco, por não dispor de tempo suficiente para desenvolver programas sólidos e coerentes, podendo colocar em risco, inclusive, a democracia.

Dogan (1989) reforça que gabinetes com pequeno tempo de duração, não poderiam constituir um poder dominante, ressaltando que nos gabinetes com vida relativamente curta, há uma tendência para a continuidade do pessoal e dos partidos participantes. Esse argumento se deve ao fato de que o autor afirma que “a estabilidade do gabinete não constitui um indicador válido do vigor e da viabilidade do sistema democrático” (DOGAN, 1989 *apud* LIJPHART, 2003, p. 154).

Outra característica importante é de que os gabinetes unipartidários, segundo Lijphart (2003), tendem a ser mais duradouros que os de coalizão, tendo em vista que a mudança de um gabinete unipartidário para outro pode causar uma grande reviravolta partidária, ao passo de que a mudança de um gabinete de coalizão para outro ocorre de forma gradual, principalmente com relação a sua composição partidária.

Segundo Furtado (1967) existem no presidencialismo dois procedimentos que respondem pela composição do Executivo e do Legislativo, o Executivo é constituído com base no voto de toda a nação, enquanto legislativo é formado por representantes de parcialidades. Entretanto, Ferreira Filho (1995) ressalta que nos Estados contemporâneos pode-se dizer que o Executivo conseguiu mais representatividade que o Legislativo, no Brasil, mais ainda, por conta de que o eleitorado escolhe o presidente, fundado nas expectativas e esperanças dos populares, num grau onde uma eleição de Deputados, por exemplo, jamais se igualaria.

Lamounier e Nohlen (1993, p. 50-51) diagnosticam a hipertrofia do Poder Executivo brasileiro com base em suas fragilidades:

[...] chegamos, nesse período de sessenta anos, desde a Revolução de 1930, ao que chamaria de equilíbrio de duas fragilidades. **De um lado, o Poder Executivo, cujo titular sofre erosão vertiginosa em seu capital político e frequentemente não dispõe de meios legítimos para refazê-lo**, uma vez erodida a base eleitoral originária; **do outro lado, o Congresso, cuja composição reflete o alto grau de fragmentação e o caráter consociativo do sistema político na sua vertente eleitoral, partidária e federativa**. Ou seja, um sistema político que tenderá, com altíssima probabilidade, a produzir governos, em acentuada minoria, contrapontos a essa fragmentação do Poder Legislativo (LAMOUNIER; NOHLEN, 1993, p. 50-51 *apud* MORAES, 2001, p. 47).

A contribuição abordada acima revela que ambos os poderes Executivo e Legislativo tendem a chegar num equilíbrio entre suas fragilidades, tendendo a probabilidade da produção de governos com acentuadas minorias e/ou possibilidades de fragmentação, principalmente do poder legislativo.

Moraes (2001) faz uma crítica sobre esse pensamento trazido por Lamounier e Nohlen (1993), asseverando que as duas fragilidades citadas para os poderes executivo e legislativo podem se agravar em decorrência de que os formuladores de políticas do Executivo não conhecem as instituições e os processos que caracterizam a política, e também pelo fato de que os membros do Poder Legislativo só se dedicam exclusivamente aos interesses regionais, corporativos ou clientelísticos.

Abrucio (1998) tem uma visão contrária a de Lamounier e Nohlen (1993), acrescentando que o fantasma brasileiro do presidencialismo imperial é cada vez mais presente, partindo da premissa de que nunca se viu na história brasileira uma concentração de poderes, que não tenha sido auferida, por exemplo, em períodos considerados ditaduras. Abrucio (1998) também assevera que no presidencialismo brasileiro, o presidente concentra poderes do judiciário e do legislativo³.

2.2 O CASO BRASILEIRO: PRESIDENCIALISMO DE COALISÃO

As primeiras pesquisas da nova ordem constitucional de 1988 tem deixado até hoje divergências em discussões acadêmicas sobre o funcionamento da democracia brasileira, no aspecto das relações entre os poderes e seus conflitos (BITTENCOURT, 2012). Noutras palavras o constituinte tem de conviver com uma grande heterogeneidade das demandas sociais combinadas com a eficácia decisória dos sistemas políticos que formam maiorias e impõe suas decisões dentro das regras vigentes⁴.

A democracia de 1946 no Brasil é o exemplo clássico do primeiro entendimento sobre presidencialismo de coalizão, no qual o país, naquela época, combinou o presidencialismo imperial, o multipartidarismo e a proporcionalidade para organizar o Poder Executivo, tudo

³ [...] o judiciário é pressionado, por exemplo, pelo poder do presidente, quando ele impede ações diretas de inconstitucionalidade, ou então no legislativo, quando exercita milhares de medidas provisórias, isso é o que caracteriza o presidencialismo imperial (MORAES, 2001).

⁴ Essa heterogeneidade segundo Lipjhart (1999) se refere ao sentido de que as disputas não se restringem a uma única dimensão, abrangendo os valores culturais ou comportamentais, problemas regionais, conflitos salariais, dimensões estas chamadas de dimensões de dissenso, que teriam de ser filtradas e encaminhadas pelo sistema político.

isso com base nas grandes coalizões, tornando-se este um traço peculiar da institucionalidade brasileira (ABRANCHES, 1988). Isso quer dizer que a essência do conceito de presidencialismo de coalizão veio da República de 1946, com traços de entendimento de que para a coalizão acontecer deve haver a obtenção da maioria e governabilidade que se construiria pós eleições, com os eixos partidários e regionais.

Os riscos para essa forma de coalizão são muito fortes, onde por exemplo: os partidos poderiam se associar desconsiderando as incompatibilidades programáticas (interesses divergentes quanto ao conteúdo da política); a montagem da coalizão que pode se fazer com bases clientelistas na distribuição dos cargos governamentais, fazendo com que os presidentes fiquem sem condições de dispor/capacidade para prestar-se a tais demandas; o presidente ficaria no epicentro, longe dos conflitos ou crise, causando fragilização do Poder, logo, teria um papel moderador; os partidos não podem deixar o presidente longe dos conflitos e crises, tendo em vista necessitar de sua força para enfrentar o problema social; neste modelo de República a ruptura da coalizão prenuncia um conflito entre poderes (ABRANCHES, 1988 *apud* BITTENCOURT, 2012).

Na América Latina quando o panorama acadêmico de estudos sobre essa situação política passou a refletir cada vez mais com as preocupações de uma forte inadequação envolvida no sistema presidencialista para qualquer país que o tentasse estabelecer, observa-se que:

[...] o presidencialismo “mostra **escassa flexibilidade para regular as distintas alternativas do processo político** e uma notável **incapacidade de evitar que as crises de governo se transformem em crises de regime político**”. As razões seriam similares às de Abranches para o caso brasileiro: **presidente e parlamentares teriam legitimidades independentes derivadas de eleições independentes**, do que decorrem os mandatos de prazos fixos; **a eleição presidencial direta teria um “estilo plebiscitário” e uma “lógica de soma zero”, o que incentiva a fragmentação das ofertas eleitorais na eleição legislativa e paralelamente desincentiva a formação de coalizões eleitorais** (LINZ VALENZUELA, 1997 *apud* BITTENCOURT, 2012, p. 9-10) (grifo nosso).

A partir da dominância do presidencialismo na América Latina, ainda assim, essa visão coincidiu com a observação de uma “contra onda” de crises institucionais envolvendo grandes conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo, sem possibilidade de resolução do conflito de forma ordenada e/ou conciliativa⁵.

Isso revela que as quedas incessantes de presidentes eleitos, com a frequência constante das crises presidenciais fizeram com que os regimes presidenciais tidos até aquele

⁵ Para um mapa sistematizado dessas crises que formaram a contra onda, cf. Pérez-Liñan, 2009, pp. 77-112.

instante tendessem a instabilidade, por sua própria natureza, tendo em vista, segundo Valenzuela (2004), que a maioria dessas crises poderia ter sido resolvida de maneira menos traumática através de um regime parlamentar. Estas ideias aparentemente surgiram e ganharam repercussão na época em que haviam poucos dados sobre as democracias presidencialistas, no entanto, como se poderá ver mais adiante, a partir do desenvolvimento posterior da América Latina sob o regime presidencialista fez com que outras ponderações pudessem modificar essa visão taxativa.

O conflito entre Poder Executivo e Legislativo tem sido um elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, um dos motivos para esta condição é a fragmentação na composição das forças políticas no Congresso Nacional, assim como da Agenda do Executivo cheia de problemas e demandas impostas ao Poder Executivo (ABRANCHES, 1988). Esse é um dos nexos fundamentais do regime político, assim como também é um dos eixos essenciais da estabilidade institucional.

A nomenclatura “presidencialismo de coalisão” surge pós transição/rejeição do parlamentarismo no território brasileiro, que por sua vez também foi tema debatido no plebiscito que abordou outras formas de liderança político institucionais no Brasil (SADEK, 1995), que também derivou da manutenção do presidencialismo como forma de governança e que ganhou mais força a partir da Emenda Constitucional nº 16 (1997)⁶ (BRASIL, 1997).

A literatura denomina esse novo padrão de governança de presidencialismo de coalização, vigente na nova ordem constitucional e que tem como principal eixo de impacto/relação entre os Poderes Executivo e Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

O presidencialismo, nesse contexto, reserva ao Presidente um papel crítico, central e de equilíbrio na gestão e coalizão, além de necessitar colher o apoio do povo através da concretização de suas políticas, inclusive as econômicas, com isso, fará do seu perfil o mais popular possível, deixando sua coalizão sobre pressão (ABRANCHES, 2001). Isso significa que com uma agenda cheia, o Presidente mobiliza a atenção dos parlamentares e evita a dispersão dos seus olhares, fazendo com que a coalizão fique com rédeas curtas para pressionar o governo, outrora o executivo esteja com uma atitude proativa, com direção e comando na execução de suas políticas.

O cargo de Presidente no Brasil já passou, segundo Abranches (1988), por Congressos fragmentados e com bancadas partidárias indisciplinadas e pouco coesas, mesmo levando em

⁶ Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal (BRASIL, 1997). Particularmente a Emenda Constitucional nº 16/1997 insere no sistema político brasileiro a possibilidade de reeleição do Presidente da República.

consideração que suas agendas sempre estavam cheias de reformas constitucionais, exigindo supermaiorias para aprovar seu pleito. Para o Presidente ter sucesso na arena Legislativa precisava montar boas coalizões de governo, envolvendo partidos heterogêneos, em maior número, de preferência. Atualmente os presidentes têm incentivos para assumir um comportamento antipartido e anti-Congresso. Quando os presidentes se encontram em clara minoria no Congresso, eles são quase forçados a procurar apoio suprapartidário e a circunscrever o Congresso.

O modelo institucional brasileiro, segundo Neto e Tafner (2002), pode ser definido como um conjunto complexo de delegações cruzadas e se caracteriza pelos altos custos de transação que o controle de delegações exige, apesar da alta instabilidade decisória, ainda assim este modelo apresenta outras alternativas de controle do Executivo e das Casas do Congresso, como por exemplo por meio de negociações realizadas no seio das coalizões interpartidárias que são formadas para sustentar o governo.

Segundo Domingues (2010) no Brasil existe uma certa ineficiência de governo no que se refere as intensas negociações e trocas políticas que ocorre no funcionamento do presidencialismo brasileiro, produzindo um sobressalto na moralidade administrativa e na legalidade de ações envolvidas na produção de maiorias seguras no Congresso. O governo brasileiro é incapaz de desenvolver identidades programático-ideológicas claras, assim como não demonstra força para construir uma liderança partidária ou diminuir a migração partidária.

Domingues (2010) também cita outro fato que dificulta a formação de maiorias sólidas no Congresso brasileiro, a existência de bancadas estaduais, já que no Brasil a formação de cada partido se dá por outros inúmeros partidos estaduais, cada um com lideranças e pretensões próprias; isso faz com que o Presidente tenha que levar em consideração, não só as pretensões ou lideranças, mas também a abrangência regional que eles alcançam.

Neste mesmo entendimento sobre a multiplicidade de partidos, Bittencourt (2012, p. 7-8), acrescenta o seguinte:

[...] o sistema político teria de encontrar um ponto de equilíbrio para processar decisões dentro desse quadro de muitos partidos, um sistema eleitoral que incentivava essa multiplicação de agremiações, e eleições independentes para Executivo e Legislativo (que dão a cada um desses agentes uma legitimidade própria e um caminho eleitoral próprio para alcançar o poder). Cada uma dessas características institucionais é compartilhada por várias outras democracias, mas Abranches aponta que a sua coexistência como traços marcantes de um mesmo sistema político é uma especificidade histórica do Brasil.

Isso demonstra que as bases partidárias no governo brasileiro são um verdadeiro mosaico, que torna o ambiente cheio de opções para o Presidente apoiar e/ou decidir. Em Abrantes (1988), essas características institucionais também existem em outras democracias, contudo também há a existência de traços marcantes de um mesmo sistema político, sendo esta uma especificidade do Brasil.

Esses fatores levam o sistema político brasileiro, segundo Figueiredo e Limongi (1999), a superar suas tendências partidárias, paralisando os processos decisivos devido as atribuições legislativas ‘terceirizadas’ ao Chefe do Executivo, assim como de uma concentração de poder de agenda nas mãos do Presidente da Câmara. Prova disso é o fato de que o Presidente da República tem exclusividade de proposição de leis importantes, como as de seu orçamento, assim como de direito de iniciativa em quase todos os assuntos possíveis.

A possibilidade de intervenção no Processo Legislativo, por parte do Presidente da República é uma condição a ele dotada pela Constituição Federal de 1988, com poderes que vão desde a capacidade de editar Medidas Provisórias com força de lei, a edição dessas mesmas medidas, legislar em matérias de competência e iniciativa privativa do cargo, assim como um rol de Leis Complementares e Ordinárias a seu favor (BRASIL, 1988).

Quanto a amplitude de possibilidades do Chefe do Executivo intervir no Processo Legislativo, Domingues (2010) explana que isso permite ao presidente implementar sua agenda, sobretudo, a agenda econômica e administrativa, onde isso já supera muitos obstáculos congressuais, assim também sobre a constante emissão de Medidas Provisórias e a necessidade de reeditá-las periodicamente para manterem sua continuidade normativa, essa possibilidade faz com que surja mais uma pauta no trâmite de temas a serem votados no âmbito das atividades do Poder Legislativo.

O presidente tem a seu dispor um grande número de Leis Ordinárias e Complementares, isso demonstra que o mesmo possui iniciativa privativa para legislar dentre outras matérias, por exemplo, sobre o Plano Plurianual (PPA), sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além de iniciativa em temas de lei que fixem ou modifiquem cargos efetivos das Forças Armadas, leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos, aumento de remuneração de servidores públicos, da União, assim como da criação, atribuições e estruturação de Ministérios e Órgãos da Administração Pública (DOMINGUES, 2010).

Santos (1997) informa que esse amplo monopólio de competências exclusivas permite ao Presidente manipular estrategicamente a distribuição de preferências de assuntos como

pauto no Poder Legislativo, bastando que o Projeto de Lei esteja no âmbito de preferência da maioria congressual.

O Presidente da República tem a prerrogativa de solicitar urgência na apreciação de Projeto de Lei de sua iniciativa, desde que justificada a urgência do assunto, isso faz com que os prazos se abriam para a tomada de decisões de assuntos de seu interesse, antecipando assuntos de sua Agenda (MORAES, 2001). O Poder Executivo, através da figura do Presidente da República não pode governar sozinho, a necessidade de contrapartida do Poder Legislativo é a priori essencial, tendo em vista que sem a maioria parlamentar dificilmente as proposições do Chefe do Executivo serão aprovadas.

Mesmo com toda a amplitude de competências o Presidente da República no governo brasileiro só conseguirá sucesso na arena legislativa fazendo acordos com as principais lideranças do Congresso, noutras palavras, com os Presidentes da Câmara e do Senado, cargos estes compostos por políticos responsáveis para defender os interesses do governo no Processo Legislativo. Se o Presidente da República não optar por estabelecer esses acordos pode colocar em risco o governo, com votações polêmicas que podem rachar sua base de apoio, por exemplo, ou de sofrer derrotas legislativas sérias, ou ainda vencendo com Comissões Parlamentares de Inquérito contra seus atos, que podem ameaçar seus ministros ou o seu próprio mandato.

2.3 PROCESSO DECISÓRIO: 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.

Domingues (2010), Valenzuela (2004), Lins e Valenzuela (1997) abordaram manifestações sobre a hipertrofia e fragilidade do presidencialismo brasileiro, entretanto, esse fantasma que opera sob o processo decisório dessa forma de governo encontra evidências empíricas, teóricas e analíticas de que ao detalhar os mecanismos institucionais poderá se perceber um notável grau de apoio obtido pelo Presidente da República, na nova ordem constitucional inaugurada em 1988.

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 Santos (1994) e Tavares (1998) as pesquisas apresentaram resultados que muito diferem daquela forma de entender o sistema político brasileiro, principalmente as pesquisas que retiram o sistema de governo e da legislação eleitoral e partidária do foco da relação entre Executivo e Legislativo. Ambos também afirmam que os pensamentos políticos sobre o sistema político nacional orientam parte das elites políticas a sustentar propostas de reforma institucional; observando as regras de organização interna do Congresso Nacional e da ampliação dos poderes legislativos concedidos ao presidente da república permite-se tirar conclusões mais exatas sobre o sistema político brasileiro, assim como de explicar o comportamento político dos parlamentares e o apoio partidário que se constrói conforme os diferentes governos brasileiros vão se elegendo desde a vigência da Constituição Federal de 1988.

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.

A disciplina partidária se origina através do Congresso Nacional brasileiro sendo observada como uma espécie de comportamento neste cenário, por exemplo, as políticas de cunho distributivas dependem do acesso à arena decisória, ou ainda que a Agenda do Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados; são exemplos de padrões de comportamento organizacional do Congresso Nacional, por isso que Domingues (2010) afirma que é dele onde nasce a disciplina partidária. Vê-se que o Congresso Nacional centraliza muito do Executivo, e no final, os Partidos Políticos têm que se estruturar com esse padrão centralizador, por força do próprio regime⁷.

⁷ Em Loureiro, dos Santos e Gomide (2011) explica-se que a arena decisória é o local onde se permite a ampliação do conteúdo da política, como por exemplo, a adensamento da política fiscal, gera credibilidade no mercado

Segundo Przeworski (1995) as escolhas políticas para a tomada de decisão têm trazido exigências paradoxais nos governos, por exemplo, com a democratização e a maior liberdade de expressão das demandas populares por políticas redistributivas, as quais empurram os governantes para outras direções. Isso quer dizer que a dinâmica democrática nos países faz com seus governos definam seus rumos levando em conta as exigências mais amplas da sociedade, como o crescimento, a expansão do emprego, distribuição da renda, todos esses motivos fundamentais para a legitimação de uma política de decisões.

Quando essas metas e exigências não são atingidas esse estado pode acarretar problemas na ordem democrática, pois existem elementos empíricos suficientes, segundo Figueiredo e Limongi (1999), que negam aquele diagnóstico dominante na literatura que afirma ser o Brasil um país que vive numa crise de governabilidade devido ao seu Executivo ser institucionalmente frágil assim como de um Legislativo fortalecido pela Constituição Federal de 1988, contudo, incapaz de agir sozinho em virtude da ausência de estrutura partidária.

Como exemplo de poderes que revelam forte dominância do Executivo e a subordinação do Legislativo, citados por exemplo em Montero (2009, p. 57) e em Bittencout (2012, p. 14):

[...] as prerrogativas de iniciar projetos de lei (com exclusividade ou não), as condições para aceitação de aprovação de emendas, a prerrogativa de vetar legislação (e as condições para uma eventual derrubada), o leque de matérias que o Executivo pode tratar por decreto, as prerrogativas de convocação de plebiscitos e referendos e de convocação de sessões legislativas extraordinárias, os poderes para determinar a ordem do dia das votações, os prazos e o itinerário da tramitação das proposições (se vão para comissões, ou direto aos plenários, a ordem em que são votadas), as regras de quórum, etc.

Estes poderes, neste ponto de argumentação, são pontos centrais que revelam a dominância do Executivo, mais especificamente, no caso brasileiro, os seus poderes de agenda são inquestionavelmente fortes, com superior dominância na América Latina.

Em Mineguello (1998), 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,

financeiro, incluindo do crescimento do emprego, do crédito, da renda etc., tudo isso através da ampliação da arena decisória.

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.

2.4 INSTRUMENTOS DE RELAÇÃO ENTRE OS PODERES: EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Há a necessidade, segundo Bittencourt (2011), de entender que fatores geram a capacidade de adaptação do presidencialismo e a relação entre o Executivo-Legislativo, tornando-o um movimento cooperativo, estável e funcional.

Frisa-se que neste ponto que o que mais valerá para o contexto são as relações e os comportamentos parlamentares, que mesmo havendo diferentes abordagens teóricas, Bittencourt (2011) enxerga três grandes linhas que explicam com melhores argumentos os tópicos que darão sequência. Pode-se adiantar que todas as linhas que serão apresentadas coincidem com a premissa de que a distribuição de preferências no sistema partidário é um fator que influencia na dinâmica das coalizões, assim também como a discussão dos resultados das coalizões também colaboram para a configuração dessa premissa.

2.4.1 Poder de Agenda Institucional

Há uma vertente de autores como em Monteiro (2009), Palermo (2000) e Santos (1997) que enfatizam que não há propriamente um conflito na relação entre executivo e legislativo, mas sim, uma relação de subordinação do Legislativo à Agenda presidencial de políticas públicas; isso se deve às regras institucionais ao Poder Executivo, que se utiliza de

poderes para encaminhar propostas de seu agrado e/ou bloquear aquelas iniciativas que lhe sejam contrárias, levando em consideração que as decisões parlamentares em pauta fora da agenda também devem ser apreciadas pelo Legislativo (BITTENCOURT, 2012).

O poder conferido ao Legislativo é garantido através da Constituição Federal de 1988 e das normas infraconstitucionais, mais especificamente através de seus Regimentos Internos das Casas Legislativas, logo, a partir da Agenda, recheada de projetos de lei, aprovação de emendas e mais um leque de matérias que podem ser tratadas por decreto, ou através de convocações de sessões legislativas extraordinárias, tudo isso revela, segundo Montero (2009), que estes poderes são os pontos centrais, também chamados de centros de dominância do Poder Executivo.

Santos (1997) apresenta um reforço sobre a influência de Agenda do Executivo no Poder Legislativo, informando que do ponto de vista institucional, o Executivo pode pedir, de maneira unilateral, urgência para a tramitação de seus projetos, e mais, possui monopólio sobre a emissão de projetos que fazem o efetivo das Forças Armadas e de natureza financeira.

Na mesma perspectiva de que existem explicações para as regras institucionais de controle de agenda serem um exemplo de cooperação para o Poder Executivo, na visão de Monteiro (2009), Palermo (2000) e Santos (1997), ambos concordam de que essa ‘cooperação’, muitas vezes não é negociada, mas sim, forçada pelo Executivo, e que de forma crítica complementam que todas as decisões, de uma forma ou de outra, são controladas pelo Poder Executivo, e isso faz com que os parlamentares criem comportamentos que busquem prêmios, por simplesmente manterem essa disciplina imposta pelo Executivo ou seja, comportamentos disformes ou meramente residual.

Montero (2009) cita causalidades que revelam ser o poder de agenda um fator importante, porém sozinho, não pode explicar o resultado da coalizão, dentre elas: a maioria legislativa e o desenho institucional, pois os fortes poderes institucionais não lhe asseguravam o controle sobre a sua atividade sem contar com a maioria legislativa, e que ainda, nos contextos favoráveis institucionalmente ao Parlamento, os Presidentes ‘negociaram’ os produtos legislativos.

Essas premissas sugerem que até mesmo grandes presidentes precisaram negociar coalizões, pois a simples imposição do Poder Executivo não parece ser capaz de explicar a posição do parlamentar, ou seja, aqueles atos que deveriam ser entendidos como de cooperação para se alinhar com o Legislativo, são mal interpretados, segundo Chasquette (2008): “devem ser entendidos como incentivos para alterar a disposição dos congressistas,

fazendo-os cooperar (já que é melhor para seus próprios interesses), ajustando seus passos ao poder de agenda do presidente” (CHASQUETTE, 2008 *apud* BITTENCOURT, 2012, p. 16).

O poder de agenda desde que a Constituição Federal de 1988 passou a permitir, havendo autores que o entendem como uma forma de cooperação entre os poderes, outros preferem pensar de que é uma forma do Executivo impor seus interesses, chegando a ter que negociar as decisões e a ordem das pautas no Parlamento.

2.4.2 Transição de Interesses entre o Executivo e os Parlamentares

Necessário se faz responder dois questionamentos: como se faz para que os parlamentares cooperem nas ações desejadas pelo Executivo? Como surge a anuência por parte do Legislativo à agenda desejada pelo presidente?

Lemos e Ricci (2011) explicam que no jogo de transações entre o Executivo e os Parlamentares há uma série de concessões passadas aos legisladores, na perspectiva de que muitos bens podem ser oferecidos em troca de apoio nos assuntos que deseja. Logo, pode-se também afirmar que no caso brasileiro que os incentivos parlamentares para a busca desse interesse político individual é pauta de um dos assuntos mais importantes, tendo em vista os próprios interesses individuais do legislador (RAILE PEREIRA; POWER, 2011 *apud* BITTENCOURT, 2012). Os bens comentados são aqueles que favorecessem a continuidade do acesso do parlamentar ao mesmo cargo, ou a outro de seu interesse, o que isso vai ocorrendo durante todo o prosseguimento de sua carreira política.

Os benefícios decorrentes daqueles bens são distribuídos numa circunscrição geográfica específica, ou seja, num município/estado específico, suficiente para permitir que a um único parlamentar seja atribuída a conquista; em segundo lugar, estes mesmos bens/benefícios levam também os eleitores a crerem que aquele mesmo parlamentar, escolhido a dedo, foi o responsável pela alocação daqueles benefícios (PIRES JÚNIOR, 2006).

Para deixar mais claro que bens seriam estes, utiliza-se do argumento de que a busca por *porks* e materializa de acordo com o interesse de quem se procura, no interesse por rubricas de despesa orçamentária que direcionam os recursos públicos para efetuar obras locais, que para os eleitores pode ser associada uma benesse do parlamentar (BITTENCOURT, 2008)⁸.

⁸ Termo utilizado para se referir a uma área geográfica de interesse e atuação do Parlamentar, que segundo Ames, Pereira e Rennó (2011, p.246): “Existem posições na literatura que enfatizam as distorções econômicas que uma política centrada em *pork* pode trazer para o conjunto da sociedade, enquanto outras sustentam que se trata de

A manifestação de despesa pública de interesse do parlamentar se apresenta através de emendas orçamentárias, ato que veicula uma autorização parlamentar para que o Executivo modifique seu orçamento para despesas de interesse social, mesmo sabendo que este ponto de vista é corroborado por outros estudos que tratam sobre a estabilidade das coalizões, como por exemplo na produção legislativa, citado em Amorim Neto e Santos (2002), ou ainda em Pereira e Muller (2003) que abordam pesquisas que associam o voto parlamentar com o atendimento de gastos apontados pelas emendas de sua autoria; em ambas situações vê-se que mesmo assim as negociações sobre estas despesas são um fato que mantém a estabilidade das coalizões articuladas pelo Chefe do Executivo Federal.

Bezerra (1999) apresentar de maneira sucinta algumas experiências de parlamentares federais e sua busca do *pork* no decorrer de suas carreiras políticas:

[...] o primeiro deles “nacional”, **relacionado à produção de normas e políticas gerais para todo o país, visto como “primordial”**, consagrado na Constituição e declarado como “mais nobre” e “importante”; este âmbito nacional, **porém, compete e perde do ponto de vista da definição do bom desempenho parlamentar aos olhos do eleitor**, para um segundo âmbito de representação dos **interesses regionais** (estados, municípios e eleitorados específicos) (BEZERRA, 1999 *apud* BETTENCOURT, 2012, p. 19) (grifo nosso).

A premissa revela que o próprio parlamentar se sente coagido pelas perspectivas do eleitor, assim como de defender os interesses em defesa daquela região, como por exemplo, determinando obras e/ou recursos federais, em contrapartida aos fins mais voltados a função legislativa por excelência; é como se pudesse afirmar também que a atuação parlamentar tradicional é de pouca valia para o seu eleitorado.

Outro motivo que também leva os parlamentares à busca de *pork* é no seu interesse em se reeleger, ou ser nomeado a um outro cargo de interesse, calculando suas ações mediante as necessidades mais requeridas pela maior parte do eleitorado para as próximas eleições; em Lemos e Ricci (2011) também se comenta que práticas clientelistas comuns são: as visitas e contatos diretos com os eleitores ou através do atendimento a demandas individuais dos próprios eleitores.

Ames, Pereira e Rennó (2011) complementam sobre estas experiências parlamentares, que em algumas circunstâncias a busca por *pork* exige do congressista que o mesmo atue através de acordos com as práticas clientelistas, como por exemplo, através da execução de emendas orçamentárias. Outrora, um *survey* eleitoral recentemente fica entre uma via de mão

mecanismo salutar para a qualidade da representação democrática”. Sobre o termo ‘*pork*’ ver também: MAYHEW, David. **Congress: the Electoral Connection**. Yale University Press, New Haven. 1974.

dupla: se dedicar aos projetos de interesse nacional ou ajudar aos eleitores do município x que demandam um feito (LEMOS; RICCI, 2011).

É necessário explicar como os benefícios concedidos ao eleitor são obtidos através de recursos federais, que passa também pela integração das lideranças políticas locais, pois bem, são as chamadas “bases eleitorais”, entendidas como relações políticas que traduzem as intermediações do parlamentar em votos na próxima eleição (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011). O *pork* não é somente uma relação entre o parlamentar e o seu eleitor, mas também é igualmente uma relação entre o parlamentar e uma estrutura política local que se vincule a ele, que se beneficiará com esse processo de intermediação, por exemplo, através das emendas orçamentárias apresentadas por parlamentares ao orçamento são frequentemente apontadas por analistas políticos como objeto de um comportamento clientelista dos parlamentares.

Lima e Miranda (2006) também alertam que o *pork* diretamente com o eleitor pode não ser suficiente, fazendo com que o Parlamentar busque uma solução mais intensa, uma rede local de apoio político, para fazer a sua intermediação. Muitas vezes os parlamentares dependem de grupos locais para obtenção de recursos, assim como de financiamento de suas campanhas.

No Brasil, por exemplo, pode-se refutar taxativamente a hipótese de que a relação entre projetos aprovados e interesse do parlamentar se dá pelo interesse dele em receber retribuições econômicas por parte dos potenciais contratados dos projetos, ou ainda uma forma de financiar sua campanha, isso é descrito tanto em Samuels (2002) como em Bezerra (1999), que ressalta sobre a dificuldade em compilar dados sobre a vinculação de emendas orçamentárias com os interesses de empresas contratadas.

Pereira, Power e Raile (2011) enfatizam que os parlamentares não têm apenas interesse em *pork*, como também têm sobre a possibilidade de sua coparticipação nos cargos de responsabilidade da política, a própria coalizão, que geralmente traz consigo a expectativa de que o partido político terá acesso aos postos do gabinete. Nisso, abre-se um leque a mais de interesse dos Parlamentares, que é fazer parte da formação da coalizão.

Praça, Freitas e Hoepers (2011) explicam que neste aspecto de interesse, o poder executivo é visto como um “fluido vital” da política brasileira, algo de muito valor considerado pelos políticos. Importante ressaltar neste aspecto da abordagem que uma parte dos autores trabalha apenas nesta linha de distribuição de cargos, de divisão de poderes com base apenas ministerial entre os partidos. Essa é uma perspectiva considerada limitada por estes autores, acrescentando que uma administração tem uma centena de milhares de cargos políticos preenchidos por critérios discricionários, noutras palavras, os cargos de confiança do

chefe do executivo, logo, pode-se concluir neste aspecto de que a busca de cargos é tão sólida quanto a busca por *pork*.

Segundo Jardim (2011) este caminho é significativamente maior que uma simples divisão de cargos ao ministério, pois estes mesmos cargos podem servir, por exemplo, como forma de compensar uma graça a um político que tenha perdido a eleição, mas que se sacrificou para o benefício daquele partido; e que ainda esta busca por cargos se alavanca mais ainda quando se leva em consideração a obtenção de cargos do mais alto nível ao mais baixo nível hierárquico.

Segundo Raile, Pereira e Power (2010), o executivo brasileiro incorpora sua própria “caixa de ferramentas” para se relacionar com os parlamentares, que se dá tanto pela distribuição de cargos ou por meio da distribuição de *pork*; além disso estes mesmos autores dão um salto, juntamente com outros pesquisadores dessa literatura, como Raile, Pereira e Power (2010), reconhecendo que o poder executivo realmente implementa-se de várias estratégias que utilizam múltiplas ferramentas , pois não há razão certa para crer que os processos decisórios do executivo sejam totalmente independentes.

Pode-se apresentar outro elemento da ‘caixa de ferramentas’ do Poder Executivo, além da oferta de cargos e de *porks*, que seria a própria concessão das políticas que o executivo tem interesse que sejam aprovadas, efetivando-as então o governo amplia o escopo da compreensão da negociação e capta todas as situações que envolvam a perda de benefícios em troca de uma certa política de custo, colocando sempre em último degrau a política efetiva para o cidadão (BITTENCOURT, 2012).

2.4.3 Gestão transversal de poder pelos partidos

Existe outra corrente de pesquisadores que afirmam não ser possível atribuir ao Congresso um comportamento voltado à obtenção de *pork* ou vantagens diretas; onde se tem a referência primordial a partir de Figueiredo e Limongi (2009) os quais tem visão diversa daquela noção do apoio legislativo em troca de liberação de verbas ou cargos. Por isso que é necessário diferenciar as arenas eleitorais das arenas legislativas. Na arena legislativa os partidos políticos resolvem problemas de ação coletiva dentro do Legislativo tanto ao oferecer uma estrutura institucional para a escolha de políticas como ao garantir comportamentos cooperativos dos deputados. A arena eleitoral é onde ocorrem os incentivos para os parlamentares desenvolverem seus comportamentos pessoais individuais e também o comportamento partidário, sendo também neste âmbito que os agentes políticos se utilizam de

instrumentos institucionais à sua disposição, dentre os quais o de oferecer incentivos, benefícios políticos e financeiros, capazes de proporcionar os melhores retornos eleitorais para os parlamentares (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Para acontecer a barganha, o Executivo e os Parlamentares teriam que ter Agendas próprias e totalmente divergentes, como se ambos os poderes quisessem proporcionar políticas que os colocariam em conflito; assim sendo Figueiredo e Limongi (2009) sustentam que os programas privilegiados e as executadas por ambos os poderes são os mesmos, fundamentando esta premissa no próprio processo legislativo alinhado a constatação de programas mais bem aquinhoados de recursos pelo executivo, logo, as prioridades seriam as mesmas com a aprovação desses projetos com propostas orçamentárias vantajosas.

Ferraro (2005) traz a abordagem de que a ideia é que a formulação de políticas públicas funcione de forma integrada, contudo, perceber um Executivo perante um Legislativo autônomo não é algo desconhecido na literatura, segundo o autor há relatos de cogestão, por exemplo no presidencialismo norte-americano e no parlamentarismo alemão; para se entender esse contexto no presidencialismo do Brasil a metodologia de proporções deve ser baseada na distribuição de despesas pelos diferentes programas governamentais, segundo as prioridades políticas de cada poder, e não apenas envolver o entendimento de “programa” como algo genérico e perder do embasamento os diversos tipos de programas existentes, por isso que se torna uma alternativa de discussão precisa.

Na explicação de Figueiredo e Limongi (2008), quando se assevera a coincidência de agendas com base na mensuração do valor dos programas, é como se pudesse afirmar que as proporções orçamentárias dedicadas ao transporte rodoviário, ou a saneamento básico, como a saúde ou educação, sejam semelhantes. As Agendas do Executivo e do Legislativo até podem coincidir, contudo, as suas proporções não coincidem, tendo em vista que, por exemplo, uma gestão pode gastar mais com saúde e menos com a defesa, e ainda assim, uma Agenda até pode ter porcentagens de gasto com a saúde iguais com outra, entretanto, as proporções são inteiramente diferentes.

Percebe-se que não há uma troca de pretensões entre o executivo e o legislativo, as Agendas são complementares, neste sentido pode-se enxergar as coalizões no presidencialismo como mecanismos transversais os quais os mesmos grupos (Executivo e Legislativo) protagonizam os seus resultados, levando em consideração que já irão existir cadeiras no plenário representando os interesses do executivo. O partido que recebe a pasta passa a ser o responsável pela formulação e implementação da política na área de competência

de seu Ministério com os interesses do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; FERRARO, 2005).

Este grupo de parlamentares que passam a possuir a política com o encargo de defendê-la no Legislativo, lembrando que a Agenda não é algo feito individualmente, parte de vontades coletivas, marcada por conflitos e disputas entre seus formuladores; segundo Figueiredo e Limongi (2008), a partir desse contexto percebe-se que a “barganha” ocorre mesmo dentro do Executivo, onde seus agentes seriam os diferentes representantes de cada partido nos postos principais do gabinete, que negociam entre si para obter mais prioridade e negociam entre os Ministros responsáveis pelo controle da pasta de finanças, responsáveis pelo resultado final do governo.

Fazendo uma comparação com o modelo da “caixa de ferramentas” abordado por Raile, Pereira e Power (2010), os autores Figueiredo e Limongi (2008, p. 154-155) a entendem de maneira inversa:

[...] cargos, transferências monetárias e concessões no conteúdo das políticas não são mais matéria de troca entre o presidente e os grupos políticos no parlamento. Ao contrário, as nomeações para cargos são instrumentos para que cada grupo ou partido da coalizão protagonize a negociação intra-Executivo da qual sairá o desenho de políticas, das quais as despesas seriam um reflexo direto e automático – tudo isso com concordância entre as frações de cada um dos grupos instaladas no Executivo e no Legislativo simultaneamente (grifo nosso).

O autor apresenta as transferências propostas pelos parlamentares são apresentadas, no ciclo orçamentário, através da iniciativa do poder executivo, logo, sua efetividade dependerá da coordenação entre os Poderes para que as autorizações do orçamento sejam realmente efetivadas e desembolsadas pelo Executivo.

Neste ímpeto discursivo, os autores colaboraram no sentido de que a atividade legislativa não autoriza nenhum tipo de interferência em virtude de alguma barganha, seja com o Poder Executivo ou com outro ator político, em busca de benefícios, outrora, várias hipóteses foram levantadas para essa constatação de ordem geral, desvinculando os verdadeiros motivos desses tipos de comportamentos discutidos, pelos parlamentares, da troca de benefícios com os eleitores.

3 TEORIA DA AGÊNCIA E *ACCOUNTABILITY*

O capítulo apresenta as contribuições que a teoria da agência e a *accountability* ensinam para fundamentar a relação do objeto de estudo desta pesquisa, que é essencialmente voltado a relação de troca entre o Principal e o Agente, na perspectiva de delegação e possibilidade de responsabilização.

3.1 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”. Neste contexto de como ocorre a relação de agência, o sujeito ‘principal’, segundo o mesmo autor, pode deparar-se com problemas quando o “agente” não realiza as funções que lhe são cabíveis por confronto de interesses ou por conhecer e ter mais informações sobre suas ações. A teoria da agência se concentra exatamente neste aspecto, de como o “principal” lida com o “agente”, mitigando essa situação de controle de suas ações e impondo regras e sanções para que seus interesses não sejam ultrapassados.

A teoria da agência em Asamoah (2018) aborda essa relação entre o principal e o agente no contexto eleitoral, onde os personagens “principal” e “agente” são mencionados para dar melhor entendimento e exemplificar a relação entre “eleitos e eleitores” na teoria da agência política, e aqui destaca-se a teoria da escolha racional como elemento que faz com que os “agentes” tomem decisões que coincidam com as de seus “principais”. 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.

As ações de grandes Companhias voltadas a propriedade e a gestão das grandes empresas, segundo Meckling (1976), são os grandes problemas de agência e sua crescente dispersão, tendo em vista que estes conflitos também podem ser melhor compreendidos através de acordos entre o principal que contrata uma pessoa para desempenhar algum serviço em nome do agente principal, assim sendo, o gestor passa a obter poder para a tomada de decisão.

Aquelas premissas citadas por Hart (1995) são bem reforçadas em Akdere e Azevedo (2006) e em Slomski e Mello (2008) que ressaltam que os contratos firmados entre ‘agente’ e ‘principal’ não atendem as cláusulas que deveriam atender, principalmente quando se leva em consideração que ambos possuem interesses próprios, que ao longo da relação, poderão se opor, sem deixar de lembrar das ações eu gerar oportunismo de uma das partes em detrimento da outra, neste mesmo aspecto as ocorrências que se revelam são as seguintes: realmente os contratos não estabelecem as condições mais eficazes para conciliar interesses das partes envolvidas em detrimento uma da outra; que estas mesmas partes possuem comportamentos que vão contra os princípios que regem esta relação. Sendo assim, os chamados conflitos de agência estão associados aos seguintes axiomas: não existe um contrato completo nem um agente perfeito.

Attila (2012) explica que os conflitos de agência oriundos da relação entre o principal e o agente também se caracterizam pela assimetria de informações existentes entre eles, levando em consideração que o gestor exerce a direção de uma organização, assim como obtém maior volume de informações que o agente principal. Importante ressaltar através desta contribuição que a assimetria pode ser classificada em: informações ocultas e ações ocultas (SILVA *et al.*, 2020).

A perspectiva que se sustenta no modelo “principal-agente” direciona-se à responsabilização como um ato de atenção do Agente na sua tomada de decisões e como exercerá o seu poder, o grande problema da delegação é o eixo central do debate para com relação às configurações de desenho institucional dos diferentes tipos de sistemas políticos

(MORENO; CRIPS; SHUGART, 2000). A relação entre principal e agente é algo condicional que surge do fundamento clássico da *accountability*, a possibilidade de destituição do agente pelo principal, contudo, essa relação principal-agente é considerada vertical em sua constituição; outro exemplo trazido por estes mesmos autores é a complexidade que o desenho institucional gera na capacidade que o principal terá de punir o agente por meio das eleições.

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).

A partir das considerações sobre a teoria da agência e a gestão pública, segundo Armstrong, Jia e Totikids (2005), pode-se afirmar que essa relação colabora na ampliação da capacidade de ação dos gestores, bem como na devida avaliação do desempenho de tal gestão. No caso das entidades públicas, pode-se entender que uma boa governança no setor público não deve ser pautada apenas na implementação dos princípios da governança corporativa, mas também na construção de práticas conjuntas ligadas ao compromisso e à confiança dos gestores públicos.

3.2 CONCEITO E TIPOS DE *ACCOUNTABILITY*

Miranda (2013) apresenta *accountability* relacionando-a com a teoria da agência, explicando-a através da relação de controle entre um agente que se obriga a atuar em favor de um principal, e para o entendimento de *accountability* é exemplificado a prestação de contas eleitorais, vista como uma possibilidade de prevenção, controle e que quando ultrapassa os limites aplica sanções; Kiser (1999) explica que a *accountability* é a possibilidade única de garantir que as eleições sejam um mecanismo eficaz no seu objetivo final.

Apesar da dificuldade de definir o que é a corrupção, ainda assim, pode-se explicá-la como sendo atos em que o agente detém o poder derivado de cargo público se utiliza disso para o ganho pessoal, de uma maneira que contraria as regras do jogo, exemplo desses atos: todos aqueles que envolvam funcionários públicos, políticos, burocratas e legisladores que usam de seus poderes delegados para promover seus próprios interesses econômicos em prol do bem-comum (JAIN, 2011). Os mecanismos de *accountability* são um dos propósitos principais que a teoria da agência demanda para com as ações dos agentes, que podem praticar atos corruptos ao desviarem os interesses dos seus diretores, deixando que os seus interesses individuais se sobressaiam, causando prejuízos incalculáveis a sociedade.

Panda e Leepsa (2017) listam alguns dos problemas que a Agência pode gerar: a propriedade gerencial, a remuneração do executivo, as dívidas, o mercado de trabalho, o conselho de administração, os *blockholders*, os dividendos, e os mercados para controle corporativo. Todos estes problemas geram um custo para a Agência.

O' Donnell (1997) trata da relação entre Teoria da Agência e *Accountability* Vertical também na percepção de que as eleições, vistas como um mecanismo por onde o cidadão pode “punir ou premiar” um agente, votando contra ou a favor, sejam vistas como um mecanismo de controle na relação de agência política, existente entre “eleito e eleitor”, muito bem citada por Panda e Leepsa (2017). A teoria da agência política garante que a *accountability* (eleição) exista, fazendo com que o cidadão consiga exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-lo por um determinado período, sabendo que seu representante segue seus passos sobre mecanismos de controle internos e externos.

Ainda que algumas referências para o entendimento do conceito de *accountability*, como Andrade e Rossetti (2007), Barac (2005), Armstrong, Jia e Totikidis (2005), a entenda como um dos valores ou princípios que compõe a governança corporativa, deve-se partir, ainda assim, do pressuposto de sua aplicação no âmbito público, como é abordado em Kobrak (2002) e Behn (2001) através da *accountability* na educação pública. Assim sendo, as formas de *accountability* são processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos, dando acesso/permissão aos cidadãos para controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes (ROCHA, 2011).

Behn (2001) explica a *accountability*, essencialmente, pressupõe atos de delegação, ou seja, na relação entre o ‘principal’ e o ‘agente’, por exemplo, o principal delega deveres ao agente, que deve prestar contas dos seus atos e que quando não atende aos permissivos legais, acaba sendo responsabilizado. Nesta perspectiva apresentada por Behn (2001) é necessário entender que há essa relação de troca entre o Agente e o Principal, respeitando as cadeias de delegação e levando-se em consideração a premissa de que estes papéis são exercidos por pessoas, que podem errar e que para isso o Principal deve garantir e prevenir que isso ocorra através de ferramentas de controle.

Campos (1990) explica que existem premissas básicas para o entendimento do que indicaria ser a *accountability* através de sua relação com a responsabilização de um agente em decorrência de outro, ato este que se baseia na sujeição de responsabilidades aquele mesmo agente, caso não haja o cumprimento das diretrizes ou comportamento irresponsável.

Pinho e Sacramento (2009) retomam o estudo de Campos (1990) e apresentam a *accountability* como uma forma de reponsabilidade, ou ainda uma obrigação de quem ocupa um cargo, que deve prestar constas segundo os parâmetros da lei e que este mesmo agente esteja envolvido na possibilidade de ônus. É uma *accountability* em sentido amplo, envolvendo não só a responsabilidade objetiva e subjetiva, mas também questões ligadas ao

controle, transparência, obrigação de prestar contas, ações com suas devidas justificativas, premiações e/ou castigos.

Quando Cox e McCubbins (2001) discutem a questão da efetividade da *accountability* apresentaram um importante ponto, o qual gera por consequência a visualização de fragilidades institucionais nos mecanismos de controle dos eleitores sobre seus representantes, que decorre, por exemplo, dos mecanismos de controle eleitoral sobre seus representantes. Neste aspecto vê-se um típico arranjo derivado do desenho institucional. Aqueles mesmos autores dessa premissa ao analisarem a qualidade da democracia segundo dois parâmetros: a decisividade e a resolutividade.

O primeiro parâmetro consiste em considerar a decisividade como a competência de um Estado em disseminar e aplicar alguma mudança política. Já o segundo parâmetro teria como característica outra competência por parte do Estado: a manutenção de alguma condição política. Nesse aspecto, a quantidade de atores com poderes de veto influencia diretamente na resolução dessa questão (COX; MCCUBBINS, 2001, p. 26).

Quanto mais divididos os poderes, supostamente, o Estado terá menos decisividade e vice-versa. Trata-se de um tema denso e instigante que merece, por consequência, exposição neste desenvolvimento teórico.

A respeito da efetividade da *accountability* nos sistemas políticos de governo, pode-se destacar em Samuels (2007) uma análise sobre este aspecto, fazendo comparações com o parlamentarismo e o presidencialismo, logo, discutir *accountability* pressupõe que se discuta a separação dos poderes, podendo-se indagar alguns questionamentos que fazem essa discussão mais profunda, como: de que forma a separação dos poderes, em suas diversas ramificações, afeta a qualidade democrática? A separação dos poderes tem relação com o colapso de regimes democráticos?

Martins (2015) apresenta os elementos que constituem a *accountability*: transparência, participação, controle e sanção. A autora revela que a transparência deve ser entendida como a divulgação de informações e se relaciona totalmente com a prestação de contas; com relação a participação, a mesma refere-se ao envolvimento e a integração dos atores nos assuntos que mais lhe interessam, fazendo-os justificarem-se à prestação de contas; e na parte relacionada ao controle, é o caso da fiscalização e outros mecanismos por parte dos interessados; e por fim a sanção, que está inteiramente relacionada às premiações e/ou castigos, que se caracterizam justamente como as consequências para as condutas realizadas pelos agentes que possuem maior poder decisório.

Compreende-se que a *accountability* é um mecanismo complementar à Teoria da Agência, já que a delegação pressupõe a responsabilização dos agentes principais perante os gestores.

A *accountability* é distinguida por Schedler (1999) a partir de duas concepções: a primeira, nomeada como *answerability*, que se refere as questões relativas à informação e justificação, com respeito ao fato daqueles ocupantes de cargos públicos deverem informar, explicar e responder pelos atos por ele praticados; a segunda concepção nomeada como *enforcement*, se refere mais especificamente à punição, ou seja, as sanções que foram designadas aos ocupantes de cargos públicos que violara seus deveres e a lei.

Além da definição da *accountability*, observado nesta vasta literatura, que pode ser entendida com elementos e abordagens diferentes, dependendo do contexto em que a mesma é colocada, ainda assim, autores como Abrucio e Loureiro (2005), Carneiro (2004), O'Donnell (1998), Peruzzotti e Smulovitz (2002) também entendem estes tipos de *accountability*: *accountability* vertical, *accountability* democrática, *accountability* Política, *accountability* horizontal e *accountability* social, onde ambas serão melhor suscitadas no Quadro 1 abaixo:

QUADRO 1 - ABORDAGENS DE ACCOUNTABILITY

Abordagens	Definições	Principais autores
<i>accountability</i> democrática	Relaciona-se ao processo eleitoral, ao controle institucional durante o tempo de mandato e a forma de controle exercida por meio de regras estatais intertemporais	ABRUCIO; LOUREIRO, 2005; ARANTES <i>et al.</i> , 2010.
<i>accountability</i> política	Consiste na capacidade dos eleitores de fazer com que as políticas governamentais respondam ou se adequem às suas preferências	PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002.
<i>accountability</i> vertical	Relaciona-se ao exercício do controle por meio do voto, assim, os representados escolhem seus representantes para exercero controle	O'DONNELL, 1998.
<i>accountability</i> horizontal	Se refere à fiscalização mútua entre os agentes ou ainda, por meio de agências externas, como por exemplo o Tribunal de Contas e o Ministério Público	O'DONNELL, 1998.
<i>accountability</i> social	Constitui em um mecanismo de controle não eleitoral. Faz uso de ferramentas institucionais e não institucionais com base em ações de que envolvam os cidadãos, movimentos ou mídias	ACKERMAN, 2005; CARNEIRO, 2004; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002.

FONTE: SILVA ET AL., 2020, P. 93

Com relação aos tipos de *accountability* vertical, horizontal e social, pode-se acrescentar mais explicações sobre estas modalidades com base em Pereira (2008), Miguel

(2005), Carneiro (2000) e Carvalho (2000). Suscintamente, tratando destes três mecanismos, no âmbito do poder executivo e legislativo, deve-se levar em consideração, que trata-se de esferas independentes de ação, onde a primeira esfera, *accountability* vertical, trata especificamente das relações existentes entre a sociedade e o Estado; já a segunda esfera é a *accountability* horizontal, que trata das relações entre os diferentes setores do próprio Estado, entendido como organização que tem como função a concretização do bem-público (PEREIRA, 2008).

Através do mecanismo de *accountability* vertical vê-se que o mesmo encontra melhor aplicação, tendo em vista que a realidade através das eleições é a única possibilidade de se recompensar um representante do povo pelo voto, do contrário, não votando nele, punindo-o, fazendo deixar sua posição como representante popular (CARVALHO, 2000).

Na *accountability* horizontal há uma espécie de cobrança similar a vertical, contudo, se aplica a outros atores principais, que seriam os funcionários do aparato público, podendo incluir aqui nesta modalidade aqueles que exercem papel de representantes do povo e da Administração Pública; logo, neste âmbito as exigências relacionam-se à comprovação de que as ações do ator não visem lesar o bem-público em seu próprio benefício ou de terceiros (PEREIRA, 2008).

Tanto como na *accountability* vertical e na horizontal pode-se presumir que os controles internos e a obrigação de prestar contas, visam antes de tudo, que o ator demonstre transparência para com relação ao bem-público.

Segundo Carneiro (2000, p. 19):

[...] existe uma necessidade básica na relação entre a sociedade e seus representantes políticos de transparência de seus atos, na forma como exercem o poder representativo. Assim sendo, surge uma demanda por informações confiáveis da forma como os representantes do povo estão exercendo suas funções, sendo esta publicização o eixo mestre que demanda soluções na forma de mecanismos de *accountability*.

Pode-se notar que para a autora, o exercício destes mecanismos de *accountability* somente tem maior razão dentro do contexto do espaço público, principalmente para responder suas dimensões de informação, justificação e punição/recompensa.

Sabendo que a *accountability* é um mecanismo que efetiva o vínculo entre o eleitorado e os seus representantes nas modernas democracias, pode-se afirmar segundo Rodrigues (2012) que este mesmo mecanismo tem seus principais problemas na esfera das instituições políticas democráticas, na medida em que estas mesmas instituições possam proporcionar

mecanismos de controle para seus próprios representantes. Esta possibilidade de manter a relação entre o eleitorado, seus representantes e os seus mecanismos de controle interno e externo são bem apresentados na Poliarquia, que em Dahl (2005) se apresenta como um mecanismo institucional com quadros que possibilitariam esta mesma relação.

Os tipos de *accountability* classificam-se em manifestações institucionais de característica horizontal e manifestações institucionais de característica vertical. A primeira manifestação se refere ao controle exercido de forma mútua, ou seja, entre os poderes institucionalizados e a separação dos poderes, por exemplo; e a última manifestação caracteriza-se pela coadunação em torno da prestação de contas e ao exame popular por meio das eleições, podendo gerar uma nova delegação de competência decisória; não podendo deixar de lembrar da *accountability social*, exercida por representantes de Organização Não Governamental (ONG), pelos líderes de movimentos sociais, exercendo ação política sobre a *accountability* vertical (RODRIGUES, 2012).

Da mesma forma que existem tipos de *accountability*, também existem os tipos de regimes democráticos, obedecendo o tripé: presidencialismo, semipresidencialismo e parlamentarismo; então, pode-se afirmar que para cada regime democrático há um diferente problema de *accountability* e de qualidade democrática. Estas premissas tem a função de apresentar o problema geral da *accountability* e quais condições institucionais permeiam sua efetivação.

É preciso fazer a expansão da governança corporativa envolvidas na administração pública, através da governança pública, que envolve o processo de transparência e ética das relações entre os diversos níveis e estratos sociais, sobre como usar os recursos e funções públicas; essa abertura será necessária para que se compreenda melhor sobre a *accountability* social. Segundo Pereira (2008), o cidadão torna-se também um parceiro no modelo organizacional de governança pública, considerado este um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração das políticas públicas; assim sendo, com o comprometimento e participação da sociedade vai haver um processo de amadurecimento democrático, fortalecendo ações em *accountability* (prestação de contas), mas que envolve um pouco mais do que só isso, pois incorpora a interdependência dos entes públicos com a sociedade.

A noção de *accountability* pressupõe a existência de poder e que ele seja controlado, o que decorre da relação Estado e Sociedade, que já se encontra organizada por meio de suas leis e instituições, entretanto, isso também dependerá daqueles pontos mencionados acima: a interdependência e o autocontrole.

A *accountability* social, considera um mecanismo de controle não eleitoral, segundo Smulovitz e Peruzzoti (2000), que emprega ferramentas institucionais e não institucionais como as denúncias na mídia, a participação em instâncias de monitoramento, as ações legais, etc., é aquela que se baseia na ação de associações de outros cidadãos e/ou movimentos sociais, com o objetivo de expor falhas, erros e trazer novas questões para a agenda pública, sendo também capaz de influenciar decisões políticas a serem empregadas pelos órgãos públicos. Esse processo que envolve *accountability* e a governança pública está intimamente ligado com as características de uma república, como o Brasil, levando-se em consideração a temporariedade, a eletividade e a responsabilidade.

Carneiro (2000) explica que para se enquadrar a *accountability* dentro do universo político é necessário que o pressuposto, existência de poder, esteja sob algum tipo de controle. Isso demonstra que, para o autor, os mecanismos de *accountability* servem para prevenir o abuso de poder, logo, devendo haver a sujeição do exercício do poder às sanções, à transparência e a justificação dos atos de governo.

Através dos mecanismos de *accountability* é possível coagir os oficiais públicos a dar uma resposta no exercício de suas funções, dentro das expectativas daqueles responsáveis pela sua delegação de cargo, ao mesmo tempo em que também obriga que os governantes informem o porquê de suas decisões, que apresente os fatos geradores que as motivaram, assim como de comprovar junto à sociedade que suas ações estão em concordância com a legislação vigente. Do contrário, fora desses aspectos, o agente fica exposto a possibilidade de sofrer diferentes tipos de sanções, inclusive, punições judiciais.

Para Miguel (2005), por exemplo, o mecanismo de *accountability* somente pode ser real e efetivo quando os cidadãos têm acesso às informações, documentos e motivos necessários para com a forma como os governantes atuam em seu nome; logo, fica estabelecida uma relação direta entre a qualidade da democracia com a transparência das ações dos governantes. Noutras palavras, o que o autor quis explicar é que quanto mais sólida for a democracia, maior será o rigor cobrado pela sociedade e pelo Estado quanto às práticas de corrupção.

4 CONTROLE EXTERNO E O JUGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAIS

O capítulo apresenta a classificação do controle de contas públicas baseando-se na relação entre o controle realizado pelo Tribunal de Contas, juntamente do controle exercido pela Câmara, assim como aquele realizado pelas Comissões de Finanças e Orçamento (CFO), discussão sobre sua composição e o fundamento de seu Parecer, assim como explica a estrutura dos Decretos Legislativos de aprovação ou reprovação de contas, a necessidade, de em casos mais graves, de oferecer a oportunidade de defesa ao gestor do poder executivo municipal e expressar de forma motivada o fundamento da decisão pelo órgão legislativo.

4.1 ESPÉCIES DE CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988 prevê a função fiscalizadora (art. 70) como uma das principais atribuições do Legislativo, junto da elaboração das leis, essa função de fiscalizar é feita com diferentes instrumentos, como as CPIs, propostas de fiscalização de controle, o comitê da Comissão Mista de Orçamento, a convocação de Ministros e pedidos de informação a órgãos da administração pública; o TCU assessora a função de fiscalização do Congresso através de inspeções e auditorias (CHUDZIJ, 2020).

Segundo Tiago Miranda (2013) os cientistas políticos costumam dividir esse trabalho de fiscalização em duas frentes: patrulha de polícia e a investigação de eventos pontuais; a primeira frente se refere a fiscalização preventiva e realizada pelas Comissões de Orçamento e de Fiscalização Financeira, auxiliados pelo TCU; a segunda frente normalmente surge a partir de denúncias, conhecidas como ‘alarmes de incêndio’, gênero este que se utiliza das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI); todas estas ferramentas podendo ser utilizadas em conjunto ou separadamente, para se apurar fato determinado e por prazo certo.

A Câmara e o Senado, na maioria dos casos funcionam separadamente, porém, de forma articulada, dentro de seu exercício de funções no Congresso Nacional; como exemplo pode-se apresentar o processo de elaboração das leis ordinárias e complementares, onde uma casa funciona como iniciadora e a outra como revisora (BRASIL, 2022). Existem situações em que uma das Casas pode realizar a função fiscalizadora de controle externo sem a necessidade da Casa revisora, o que se fundamenta através das competências privativas do Senado e da Câmara (BRASIL, 1988).

O Controle pode ser classificado com base em critérios técnicos e políticos, segundo Bueno (2019), contudo, antes de aborda-los é necessário que se apresente os principais conceitos de Controle perante a administração pública, onde através da globalização e a financeirização internacional da economia fizeram com que os Estados nacionais passassem a usar cada vez mais os recursos disponíveis, com o objetivo de alcançar um bom nível de agrupamento; o que também decorre das fortes e intensas modificações tecnológicas, sobretudo sobre aquelas oriundas da necessidade de informação e comunicação. Isso revela que devido ao crescente número de informações as sociedades contemporâneas exigem cada vez mais dos governantes um controle cada vez maior e eficaz com os serviços públicos.

No Brasil o órgão ao qual incumbe o controle externo das contas públicas da União é o Congresso Nacional, que efetua esta tarefa com o auxílio do Tribunal de Contas da União, com relação aos Estados Membros, suas contas ficam a cargo das Assembleias Legislativas, as quais a fazem com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais, respectivamente e com relação aos Municípios, o controle das contas ocorre através das Câmaras de Vereadores, que contam com o auxílio do Tribunal de Contas Estadual, com exceção dos municípios que já possuem seu próprio Tribunal de Contas ou Conselho de contas, como é o caso de São Paulo e Rio de Janeiro (BUENO, 2019).

A legalização da atuação da Administração Pública é feita através dos Tribunais de Contas, que possui esse controle consubstanciado nos artigos 31, 70 e 71 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Pode-se dizer que o controle externo é uma fiscalização centralizada, direta e ativa, exercida por excelência através do TCU que julga o controle da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da Administração direta e indireta (BUENO, 2019).

O Poder Legislativo, através do Congresso Nacional, tem a função de representatividade e de controle de contas do Poder Executivo Federal, função esta eminentemente constitucional. Esta é uma maneira de um poder interferir no outro, com fulcro no princípio da separação dos poderes, logo, o legislativo exerce controle externo dos atos do executivo e a alguns atos do judiciário, assim como tem controle interno de sua administração (FILHO, 2018). Em matéria de contas públicas pode-se afirmar, segundo Fagundes (2012), que esse controle do legislativo para com as contas do executivo se deve porque este poder conferiu dinheiro público que na verdade pertence ao povo.

Com relação ao Tribunal de Contas da União pode-se afirmar que o mesmo é um auxiliador do Poder Legislativo com competência de fiscalizar as despesas da administração, apurando ilegalidades e/ou irregularidades, produz pareceres e realiza inspeções

(PISCITELLI, 2014). O TCE também é um órgão integrante do Congresso Nacional, segundo Carvalho Filho (2018), que tem função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública, conforme fundamenta o art. 71 da CRFPB/1988.

O critérios existentes para classificar as modalidades de controle, segundo Carvalho Filho (2018), é possível distinguir controles de dupla natureza, como o controle político e o controle técnico. O controle político decorre de uma decisão do Poder Legislativo sobre atos ligados ao controle do Poder Executivo, que em matéria orçamentária significa que aquele poder tem a função de fiscal dos atos praticados pelos outros poderes; a característica do controle político tem por base essa fiscalização e decisão do Poder Legislativo sobre atos ligados à função administrativa do Poder Executivo e do Judiciário (FILHO, 2018).

O controle financeiro iniciou, segundo Fagundes (2012), com a inserção do princípio da nenhuma taxação sem representatividade, conforme a Constituição Inglesa (1215), princípio este que vincula a obrigatoriedade da existência de uma lei elaborada por representantes do povo para ocorrer a cobrança de tributos. Assim sendo, o controle financeiro é exercido pelo poder legislativo, com o auxílio técnico do tribunal de contas, em áreas diversificadas, ou seja, no tocante à receita, à despesa e à gestão dos recursos públicos.

A Constituição Federal de 1988 proclama que o controle deve ser exercido sob os seguintes aspectos: quanto à legitimidade; quanto à legalidade; quanto a economicidade; quanto a aplicação das subvenções; quanto à renúncia de receitas; ambos aspectos explicados por Carvalho Filho (2018, p. 1150):

O controle da legalidade foi uma novidade constitucional [...] O ângulo novo na questão é a admissibilidade do controle externo de legitimidade. Com relação ao controle da legitimidade, o mesmo foi uma inovação constitucional. Ao referir-se à legitimidade, depois de se ter referido à legalidade, a Constituição parece ter admitido um controle externo de mérito por parte do Congresso, no aspecto financeiro. Referente ao controle da economicidade, o mesmo enseja a verificação, pelo órgão controlador, da existência, ou não, dos princípios da adequação e da compatibilidade, referentes às despesas públicas. A aplicação das subvenções e a renúncia de receitas são os demais aspectos em que pode se efetivar o controle, envolvendo aspectos de legalidade ou de mérito.

Todos os entes da federação estão sujeitos ao Controle, ressaltando que os Estados e o Distrito Federal têm fiscalização a cargo de seu legislativo, conforme dispõe o art. 75 da CRFB/1988, ou seja, através das Assembleias Legislativas, enquanto que no âmbito municipal, a fiscalização financeira compete as Câmaras Legislativas Municipais (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 estabelece que os poderes legislativo, executivo e judiciário deverão manter, integralmente, sistema de controle interno, logo, cada um deles deve possuir uma estrutura com órgãos especializados na verificação de recursos ao erário, como as inspetorias, departamentos, etc. que colabora nas atribuições de fiscalização às contas internamente (BRASIL, art. 74, 1988).

O controle externo das finanças públicas se classifica em controle externo prévio ou controle externo posterior. O primeiro, controle prévio, como a nomenclatura facilmente expressa, acontece anterior a realização da despesa, no qual os atos sujeitos a controle podem ser vetados antes mesmo de serem efetivados; o controle externo posterior é aquele que ocorre após a efetivação do ato praticado contra a atividade administrativa, que tem o objetivo de fiscalizar a gestão dos bens, dinheiro e valores públicos por parte da administração pública (DI PIETRO, 2017). Em Oliveira (2011) também se classifica os tipos de controle externo, como sendo o controle prévio aquele que ocorre no momento anterior ao gasto, como exemplo a licitação submetida ao tribunal de contas; e controle posterior que ocorre após a realização do gasto, nesta modalidade não há ato a se corrigir, somente responsabilizar o gestor.

Também há a existência do controle concomitante, como sendo aquele que acompanha a atuação da atuação administrativa ao mesmo tempo em que é verificada, como é o que ocorre em auditorias, por exemplo, e neste aspecto se houverem valores a serem ressarcidos aos cofres públicos ou por meio de multas, ambos não dependerão de julgamento por parte do poder legislativo (DI PIETRO, 2017). Neste caso apresentado por Di Pietro (2017) o gestor responderá diretamente no TCE ou no TCU, dispensando o julgamento político porque os valores julgados em forma de ressarcimento acabam tendo eficácia de título executivo, desde que observadas todas as garantias constitucionais (ampla defesa e contraditório).

Pascoal (2010) explica a respeito desse contexto do uso da decisão do TC em ressarcir valores aos cofres públicos ser um instrumento para ser executado em forma de título executivo, acrescentado que é preciso que esta decisão declare expressamente o agente responsável e o valor da condenação, assim como que lhe tenha garantido o devido processo legal; estas são duas condições inseparáveis do título executivo extrajudicial, certeza e liquidez.

4.2 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, 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 com o 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. Esse tipo de controle tem a função precípua de fazer com que os recursos financeiros e do patrimônio sejam utilizados de forma segura à utilização, tudo isso em acordo com a manifestação legítima dos interesses nacionais (ALMEIDA, 2001). 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'DONNELL, 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.

4.3 FUNÇÃO OPINATIVA E ANÁLISE DO PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS PELA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Existe um caráter político no controle externo, o titular desse caráter é o Poder Legislativo, entretanto, levando em consideração que existe o caráter técnico e a complexidade do processo de prestação de contas, as Casas Legislativas contam com o auxílio do Tribunal de Contas.

Segundo Costa (2000), no âmbito municipal, a Câmara Municipal é a casa responsável pelo controle das contas do Poder Executivo local, o que ocorre através de um processo de julgamento político, sendo que no TC ocorre um processo administrativo de controle. Por isso que se diz que o Tribunal de Contas exerce uma função de auxiliar do Poder Legislativo,

colaborando no exercício do controle externo sobre a atividade financeira e orçamentária da administração pública; emite o seu parecer (decisão) prévia sobre as contas do ano prestado, que ocorre anualmente assim como reza o art. 71, I⁹ da Constituição Federal de 1988.

A necessidade de haverem auditorias e inspeções se deve porque estes métodos de efetivação do controle externo são revestidos de adequado cuidado técnico, indispensável e impositivo frente a complexidade imposta pela Administração Pública, principalmente quando se trata de controle político (SOUZA, 1996).

O parecer prévio do TC pode aprovar as contas integralmente ou aprovar com ressalvar, que nesta ocasião elenca as providências que devem ser tomadas para sanar as irregularidades assim também como o parecer pode opinar pela sua reprovação, que uma vez comprovada através da omissão do dever, da prática de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou grave ameaça a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, dano ao erário ou desvio de valores e/ou bens públicos (BUENO, 2019).

O STF se manifestou no sentido de que os responsáveis pela gestão financeira das demais unidades orçamentárias não se liberam de serem julgados, por terem sido aprovadas as contas políticas do Chefe do Executivo; o reconhecimento da possibilidade de reexaminar as contas do Executivo, mesmo com a aprovação do legislativo, se dá para verificação de irregularidades. Pode verificar o inteiro teor, *in verbis*, da jurisprudência em comento:

Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembleia Legislativa - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à "fiscalização" nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os

⁹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: Ver tópico (335339 documentos) I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; (BRASIL, 1988, *online*).

responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas (STF - ADI: 849 MT, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 11/02/1999, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ XXXXX-04-1999 PP-00001 EMENT VOL-01947-01 PP-00043).

A função consultiva que o Tribunal de Contas exerce para com relação a elaboração do parecer prévio sobre as contas apresentadas, em nada se confunde com a obrigação de toda as demais unidades da administração direta e indireta prestar contas da sua gestão ao Tribunal, que proferirá seu julgamento independentemente do Legislativo já ter se pronunciado (SANTOS, 2003). Na Constituição Federal, no art. 71, II dá esse efeito imperativo ao Tribunal, julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis pelo dinheiro público, por bens e valores da administração direta e indireta, inclusive incluindo as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, assim como das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988).

A partir da elaboração do parecer prévio contendo a manifestação do Tribunal de Contas no sentido da regularidade ou da(s) irregularidades(s) das contas, ainda assim será remetida cópia desse julgamento à Câmara Municipal, que deverá em seguida realizar o julgamento de acordo com o prazo contido no seu regimento interno (DENOBI, 2006).

4.3.1 Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal

Caberá a Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados examinar e emitir parecer prévio sobre as contas apresentadas pelo Chefe do Executivo Federal¹⁰; considerando que de forma simétrica, o mesmo ocorre com o julgamento das contas municipais¹¹, logo, após o pronunciamento do Tribunal de Contas, fica a cargo da Comissão de Finanças e Orçamento apresentar seu parecer sobre a prestação de contas do Executivo que lhe compete (BRASIL, 1988)

Conforme explica Meireles (2001) a Comissão de Finanças e Orçamento é órgão interno da Câmara Municipal destinado a praticar atos simplesmente administrativos, logo,

¹⁰ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República (BRASIL, 1988).

¹¹ Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (BRASIL, 1988).

elas não legislam, não deliberam, não administram, nem julgam, somente investigam e apresentam sugestões e/ou concussões através de um parecer meramente informativo para o plenário.

Em Costa (2000, p. 159) apresenta-se mais um entendimento sobre o papel da Comissão de Finanças e Orçamento:

Comissões são órgãos técnicos, integrados por Vereadores, para que melhor possam analisar determinados projetos de lei, além de ter condições de empreender algumas investigações. **Cabe ao Plenário escolher os membros das Comissões, dentre os pares com condições de enfrentar os problemas técnicos que passará a estudar.** Os pareceres **não obrigam ao Plenário, mas do ponto de vista técnico devem ser observados** [grifo nosso].

Como explicado, por mais que o parecer da Comissão de Finanças e Orçamento não obriguem o Plenário e se posicionarem conforme tal decisão, mas ainda assim, são documentos que do ponto de vista técnico, merecem apreço e análise.

Depois de recebido o parecer prévio do Tribunal de Contas então o Presidente da Câmara distribuirá cópia do processo e do balanço anual dos vereadores para a Comissão de Finanças e Orçamento, que deverá opinar sobre as contas e apresentar o documento ao Plenário, através de projeto de Decreto Legislativo opinando sobre a aprovação ou não das contas (DENOBI, 2006). Os vereadores são os agentes políticos que tem a faculdade de solicitar a Comissão de Finanças e Orçamento, através de pedidos escritos, informações sobre qualquer um dos itens da prestação de contas; também cabe a eles acompanhar o estudo da Comissão no tempo em que o processo estiver sobre sua análise.

A partir desse esclarecimento sobre a Comissão pode-se acrescentar também que este órgão, para ter uma maior elucidação dos fatos, pode vistoriar obras e serviços, examinar processos, documentos e papéis nas repartições da Prefeitura, bem como requerer esclarecimentos complementares ao Prefeito; sem deixar de frisar que também cabe a Comissão contratar peritos com a finalidade de ajuda-los na análise da prestação de contas, conforme estabelece o Regimento Interno e a Lei Federal nº 4.320/1964, mais especificamente em seu art. 84, que *in verbis*: ressalvada a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer (BRASIL, 1964).

O parecer da Comissão de Finanças e Orçamento deve ser assinado por todos os seus membros, onde os votos contrários a apreciação devem ser feitos em separado com as suas devidas razões expressas. O projeto de Decreto Legislativo que a Comissão apresenta a

Câmara deverá ser submetido à discussão e votação em sessões exclusivamente voltadas a apreciação desse assunto.

4.3.2 Composição da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal

Os vereadores que compõem a Comissão de Finanças e Orçamento das Câmaras Municipais, no exercício de suas funções, devem analisar as contas anuais de governo sob uma ótica técnica; posteriormente em Plenário que se decide com uma ótica política a maneira como as contas foram geridas. Segundo Denobi (2006) quando a votação das contas ocorre em plenário então o julgamento dos vereadores será político. Dentro do mesmo Poder ocorre internamente dois tipos de análises, uma ‘técnica’ e outra ‘política’.

A partir dessa concepção vê-se que o Parecer emitido pela Comissão de Finanças e Orçamento se restringe a um olhar mais técnico, dentro das capacidades que cada membro demonstra e desempenha, do que sob argumentos políticos. Em Meirelles (2001), por exemplo, preceitua-se que as Comissões são órgãos eminentemente técnicos, por isso que na Câmara, aqueles vereadores que tenham maior formação e especialidade são os que devem compor estes órgãos. Pode-se afirmar que uma Comissão Técnica sem membros técnicos se presta a uma inutilidade que as Câmaras devem evitar.

A partir destes esclarecimentos a respeito do perfil dos membros que devem compor a Comissão de Finanças e Orçamento pode-se concluir que eles devem possuir especialidade e formação profissional para integrarem uma Comissão Técnica, para que os Pareceres tenham um caráter mais especializado, com maior legitimidade na sua atuação, podendo inclusive os membros da Comissão opinar com autoridade, fundamentando o seu posicionamento.

Este contexto vai mais além do que apenas entender esta necessidade de formação e especialidade do corpo técnico das Comissões, questiona-se ainda como é possível existirem Comissões que recomendam a reprovação de contas, quando seus membros não têm o a especialidade ou formação técnica suficiente para entender aquela complexidade financeira de um Município, e mesmo diante dessa situação não buscam ajuda especializada (DENOB, 2006).

Amaral (2000) acrescenta a este contexto da necessidade de ajuda especializada para as Comissões sem o perfil técnico, que surge a necessidade destes mesmos órgãos buscarem assessorias técnicas eficientes nas áreas jurídicas e técnicas, mesmo devido ao fato de que os vereadores vêm de diversas áreas, algumas afins, outras não tanto, mas que muitos deles não possuem esclarecimento necessário para abordar algumas situações.

Uma realidade que pode ser apresentada a partir de Guerra (2003) é aquela vivida pelo nosso país, que na prática se percebe que muitas Câmaras Municipais realizam um julgamento do parecer prévio emitido pelo órgão de controle e não das contas propriamente ditas, levando a decisões acerca de uma análise global do orçamento, acabando deliberando sobre acatar ou não a peça técnica emitida pelos Tribunais de Contas. Isso desvaloriza de certo modo a peça técnica construída pelos tribunais de contas, fazendo com o seu resultado seja julgado e não as contas propriamente ditas.

Denobi (2006) complementa que muitas vezes os membros do legislativo que compõem a comissão de finanças, na maioria das vezes, seguem o Parecer dos Tribunais de Contas sem acrescentar mais alguma contribuição ao procedimento de controle, deixando de discutir a regularidade das contas e votando apenas em consonância ou não com o resultado do parecer técnico.

4.4 JULGAMENTO POLÍTICO E OPORTUNIDADE DE DEFESA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL

Muito se discute na literatura sobre a necessidade de oportunidade de defesa pelo agente que tem suas contas julgadas pelo Legislativo, o que se pode afirmar que uma corrente que enxerga o contraditório e a ampla defesa como um princípio constitucional que serve de parâmetro ao Poder Legislativo e que nunca deve ser afastado em sede de processos que gerem julgamento; há outra corrente que entende que a oportunidade de defesa quando se trata de julgamento das contas, pois o que se julga são as Contas e não a pessoa do Prefeito (DENOBI, 2006).

Isso demonstra que a apreciação das contas políticas de governo pelo Legislativo é eminentemente política, não havendo a instauração de um processo, pois não há um litígio nem uma acusação; isso leva a muitas vezes o julgamento da Câmara de Vereadores ocorrerem sem proporcionar ao Prefeito a oportunidade de defesa.

Entretanto quando se passa a fazer uma análise mais voltada a necessidade de haver obrigatoriamente a oportunidade de defesa quando o julgamento das contas políticas de governo tem implicações políticas, administrativas, civis e penais, e afeta direito ligado ao patrimônio e a liberdade das pessoas, será imprescindível o contraditório e a ampla defesa (AMARAL, 2000).

A inelegibilidade é uma das grandes consequências que atordoam o agente político que tem suas contas desaprovadas sob o fundamento de irregularidade insanável, que perdura

pelo período de 5 (cinco) anos impedindo-o de novamente se utilizar de seus direitos políticos como cidadãos a se tornar elegível. Ainda assim, daquela decisão que reprovava as contas cabe ação de desconstituição do feito, tornando a medida de inelegibilidade suspensa, através de liminar, é o que dispõe o art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990.

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão (BRASIL, 1990).

Frisando que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) também já sumulou sobre este aspecto.

E ainda que não leve a essa sanção/pena, quando do julgamento das contas reste um julgamento parcialmente favorável, ainda assim haverá inscrição do nome do gestor responsável na dívida ativa e a sua devida execução; levando ao entendimento de que o julgamento pode levar a ocasiões mais danosas e graves há menos danosas, que independente disso, ainda assim, deve haver a oportunidade de defesa e exigindo do acusado sua participação em todas as fases do processo (DENOBI, 2006). Deve ser observado o preceito constitucional do contraditório e da ampla defesa, se eles forem desrespeitados, tornará inválido o ato que culminar na rejeição das contas.

Em Costa (1990, p. 267) há o seguinte posicionamento que merece apreço:

O caráter de julgamento administrativo implica que devem ser garantidos ao órgão que tenha suas contas apreciadas, bem como aos gestores da coisa pública, **os direitos do devido processo legal, especialmente a ampla defesa e o contraditório, além dos preceitos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência.** Não se há de admitir que o julgamento administrativo seja feito sem a notificação do Chefe do Poder Executivo que tenha suas contas apreciadas, por via postal ou por publicação na imprensa oficial, como ocorre em leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios, **pois, do contrário, estar-se-ia cerceando na defesa, cuja amplitude está assegurada pelo inciso LV do art. 5º da Constituição Federal** [grifo nosso].

Neste sentido o autor alerta para a legitimidade e efetividade das normas constitucionais serem cumpridas e servirem de exemplo a partir do órgão o qual profere outras leis, a Câmara Municipal, e, portanto, a oportunidade de ampla defesa e contraditório são direitos dos gestores das coisas públicas, não podendo se admitir que não haja notificação do Chefe do Poder Executivo.

Silveira (2001, p. 332) explica um pouco a respeito da necessidade de haver notificação do gestor das contas públicas para dar eficácia ao ato:

Para ter eficácia, o procedimento deve se iniciar com uma notificação ao servidor de que está se apurando determinado fato, imputado a ele, na qual ele é convidado a apresentar sua defesa prévia e a acompanhar a oitiva de testemunhas e a produzir as provas que lhe interessem para sua defesa: indicação de suas próprias testemunhas, realização de perícias, juntada de documentos, etc., só depois disso é que a sanção pode ser aplicada, isso pela autoridade competente, nos termos da lei [grifo nosso].

Este passo a passo é importante de ser explanado para que em meio ao julgamento político, ainda assim o Gestor deve ser intimado, se apresentar e produzir as provas que lhe forem de direito, antes de qualquer condenação de fato que a ele esteja sendo imputado.

Em Denobi (2006) também se faz um alerta para aquelas Câmaras que possuem seus regimentos internos antigos e/ou desatualizados, que adotam julgamentos de contas políticas sem a proposição do contraditório e ampla defesa, anteriores a Constituição Federal de 1988, que devem ser periodicamente revisados e atualizados para se adequarem aos anseios sociais, político e constitucionais. Também há o alerta de que a oportunidade de defesa do julgamento político deve ocorrer exatamente antes da votação do Projeto de Decreto Legislativo pelo plenário, assim como que a decisão do Tribunal de Contas que reprove as contas políticas de governo pode ser derrubada, desde que na proposta de defesa ao Gestor acusado, lhes sejam apresentados aqueles documentos que foram motivo da reprovação técnica.

4.5 VOTAÇÃO, MOTIVAÇÃO E JULGAMENTO POLÍTICO DO DECRETO LEGISLATIVO

Quando o projeto de decreto legislativo é submetido a votação, a decisão da Câmara de Vereadores deve acompanhar o parecer do Tribunal de Contas ou rejeita-lo, o que conforme explica Bastos (1993), a decisão da Corte de Contas não é definitiva, mas instrui, orienta as decisões dos vereadores, os subsidia, podendo segui-la ou não. Noutras palavras, a decisão definitiva do projeto de decreto legislativo compete ao Legislativo que declara a regularidade ou irregularidade das contas.

O voto da maioria qualificada dos membros da Câmara Municipal é a única possibilidade de fazer com que o Parecer/Acórdão do Tribunal de Contas deixe de prevalecer; esta é uma garantia Constitucional outorgada ao Poder Legislativo tratada como uma exceção

que ocorre na esfera municipal, que não ocorre nos Estados nem a nível Federal (BRASIL, 1998).

A Constituição Federal de 1988 dispõe no art. 31, §2º que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal (BRAISL 1988). E ainda sobre esse mesmo tema Guerra (2003) esclarece que o parecer é citado por alguns como uma espécie de anomalia frente a autonomia político-administrativa destinada aos municípios, sendo este um tratamento diverso se comparado aos demais entes e que não tem fundamentação lógica.

Se a decisão do legislativo municipal for de rejeição do Parecer do Tribunal de Contas então a votação prescindirá do *quórum* da maioria qualificada dos membros que compõe a Casa; do contrário, se a Câmara Municipal decidir em acordo com o Parecer opinada pelo Tribunal de Contas então não haverá necessidade de observar um *quórum* mínimo (DENOBI, 2006). O quórum da maioria qualificada, segundo Meirelles (2001) é tomado de acordo com o número de vereadores presentes na seção legislativa na hora de votação, do contrário a eleição será concebida como ilegítima ou invalidada judicialmente.

A força do Poder Legislativo só é enfraquecida se realmente houver presunção de veracidade das situações abordadas pelo Parecer à Câmara, mesmo sabendo que este mesmo parecer vem dotado de força decisiva definitiva em caso de não haver a rejeição ou externalização de vontade do órgão legislativo (BASTOS, 1993). Sendo assim a manifestação técnica e contábil do Tribunal de Contas tem um papel decisivo, que pode ser definitivo e que também é extremamente relevante.

Com a votação de rejeição do Parecer do Tribunal de Contas, pela regra constitucional, as contas serão de imediato remetidas ao MP para os seus fins legais; até mesmo nas circunstâncias de aprovação, ainda assim o agente público não ficará imune a responsabilidade civil ou criminal, pois se houver lesão ao erário, a responsabilização acontecerá pelo dano causado (DENOBI, 2006).

De acordo com o princípio da publicidade e da transparência dos Atos da Administração Pública as decisões que acompanhem ou não o Parecer da Corte de Contas deverão ser obrigatoriamente publicadas no órgão oficial do Município bem como também se faz necessário que haja ampla divulgação desse resultado, que não seja somente através da imprensa, mas também pelos meios que sejam considerados mais acessíveis à população para que todos os cidadãos tomem conhecimento dos fatos (DI PIETRO, 2002).

Além deste requisito constitucional da obtenção do quórum mínimo, em caso de rejeição do Parecer, o Legislativo também tem a obrigatoriedade de motivar o Decreto

Legislativo que julga as contas do Executivo. Em Mello (2004, p. 102-103) se explica o seguinte:

O fundamento constitucional da obrigação de motivar **está** – como se esclarece de seguida – **implícito tanto no art. 1º, II, que indica a cidadania como um dos fundamentos da República, quanto no parágrafo único deste preceptivo, segundo o qual todo o poder emana do povo, como ainda no art. 5º, XXXV, que assegura o direito à apreciação judicial nos casos de ameaça ou lesão de direito.** É que o princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do direito político dos cidadãos ao esclarecimento do ‘porque’ das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder, quer como direito individual a não se sujeitarem a decisões arbitrárias, pois só têm que se conformar às que forem ajustadas às leis [grifo nosso].

Como se vê, a motivação é algo intrínseco ao Poder Legislativo, uma capacidade oriunda do poder concedido aqueles sujeitos políticos pela vontade do povo, logo, se eles representam o ‘povo’ então é nesta perspectiva que se concebe as motivações meramente implícitas e baseadas na cidadania e nos fundamentos que compõe a República Federativa do Brasil.

O dever de motivar é uma exigência que decorre da administração democrática e que é necessária porque os cidadãos precisam saber as razões pelas quais são tomadas as decisões expedidas pelos seus representantes (MELLO, 2004). Em Castro (2003) também há um posicionamento neste contexto da necessidade de motivação expressa pela Câmara Municipal, deixando claro que esta é uma função primordial e fundamental para fins de controle externo do Poder Executivo.

Assim sendo, o Decreto Legislativo deve indicar os motivos que levaram o Legislativo a tomar sua decisão, que pode ou não ter consequências gravosas, e que será alvo de defesa jurídica cabível a ser contestada, garantindo aqui o direito ao contraditório e a ampla defesa; na falta/omissão desses direitos então os atos constituídos até o momento serão tidos como nulos, de pleno direito (CASTRO, 2003). Logo, não só as decisões que rejeitem o Parecer do Tribunal de Contas, como também aquelas que acompanhem o Parecer deverão ser motivadas.

Caso passe o prazo para manifestação da Câmara Municipal para com relação ao Parecer emitido pela Corte de Contas, então as contas municipais de governo serão aprovadas ou rejeitadas de acordo com o Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado, aqui é onde chama de ‘julgamento ficto’ (DENOBI, 2006). As funções delegadas ao Estado devem ser desempenhadas com responsabilidade e não com omissão, fazendo a delegações de funções a outros órgãos sem que haja qualquer consequência.

A finalidade corretiva do Tribunal de Contas e da Câmara é algo explicitado por Di Pietro (2002), função esta que também não pode ser renunciada nem retardada, do contrário também haveriam consequências a estes órgãos, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator. Logo, como esta função é de competência exclusiva do Poder Legislativo, então pode-se concluir que o mesmo não poderá deixar de se pronunciar no tempo certo, nem muito menos delegar sua função a Corte de Contas.

5 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 condiciona o 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.

Dentre as variáveis implementadas no banco de dados da pesquisa, foram levantados dados nesta pesquisa dos acórdãos e pareceres do TCE-PB de 2012 a 2019 destacando as variáveis independentes: aprovação/reprovação do TCE-PB e o fundamento; parecer favorável ou desfavorável do MP; parecer favorável/desfavorável da Comissão de Finanças e

Orçamento e seu fundamento, quando houver. A variável dependente em torno do fundamento político serão as seguintes: aprovação/reprovação da Câmara.

A partir desta delimitação o banco de dados foi analisado da seguinte forma: análise descritivas de frequência com cada uma das variáveis; cruzamento de possibilidades de comparação entre as variáveis dependentes e independentes do modelo; e regressão logística binária hierárquica da variável dependente dicotômica “Resultado.Julgamento.Câmaras.Municipais”, ligada ao resultado do julgamento das Câmaras Municipais, com as variáveis independentes dicotômicas do TCE-PB e da CFO

Antes da montagem do banco de dados 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 de 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 2 contendo a descrição de cada uma das variáveis inseridas no banco de dados. A sequências em que se apresenta as variáveis é exatamente aquela como está exposta no banco de dados da pesquisa.

QUADRO 2 - DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS NO BANCO DE DADOS

Variáveis	Descrição	Valores
<i>“Exercício Financeiro”</i>	Esta variável apresenta o ano em que o exercício financeiro do município está sendo esquematizado com as demais variáveis.	
<i>“Código do IBGE”</i>	Variável que apresenta o Código oficial do IBGE relacionado com cada município do estado da Paraíba.	
<i>“Process. TCE.Acórdão”</i>	Variável que apresenta o número Oficial do processo em que se analisou o acórdão e parecer do TCE-PB.	
<i>“Acórdão.TCE.PB”</i>	Esta variável apresenta o número oficial do Acórdão exposto pelo TCE-PB.	
<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>“Ressalvas”</i>	Esta variável explica se o acórdão julgou as contas regulares com ou sem ressalvas, lembrando que em todos os casos de contas julgadas irregulares, não há ressalva.	0 = Sem ressalvas 1 = Com ressalvas
<i>“Multas.Pessoal”</i>	Esta base de valores para as multas se deu tendo em vista que, na maioria dos casos expostos, quando as contas são julgadas regulares com ou sem ressalvas, a multa pessoal impetrada pelo TCE ao gestor não ultrapassa o valor de R\$6.000,00; do contrário, também é comum se	0 = Até R\$6.000,00 1 = Acima de R\$7.000,00 2 = Sem multa

	observar naquelas contas julgadas irregulares que o valor da multa costuma ultrapassar o valor de R\$7.000,00.	
<i>“Recomendação.Parecer.TCE.PB”</i>	Esta variável dependente refere-se as recomendações que mais comumente aparecem no acórdão e parecer do TCE-PB, então, quando o valor aparecer 0, então a recomendação se refere ao fato de que a Corte de Contas orienta que o município procure aplicar na sua Gestão as normas constitucionais, de responsabilidade fiscal ou a lei de licitações; quando aparecer o valor 1, então a recomendação informará em seu teor que o município corrija aqueles erros apurados pela auditoria fiscal; quando aparecer o valor 2, então a recomendação orienta ao município corrigir aquelas irregularidades /ou impropriedades específicas, como a obrigação do município criar concurso público, ou então corrigir procedimentos internos apurados pelo MP; e quando aparecer o valor 3, então significará que aquele acórdão, além dos pontos anteriores, recomenda que o município restitua aos cofres públicos os valores indicados, normalmente este valor só irá aparecer nos acórdãos que julgam irregulares as contas, mas não exclui a possibilidade dos valores anteriores também estarem inclusos no Acórdão e Parecer, logo, além da recomendação de devolução aos cofres públicos de valores gastos sem formas comprováveis, também estarão inclusas as ideias dos valores 0, 1 e 2.	0 = Adequação à CF/1988, à LRF ou à Lei de Licitações; 1 = Corrigir apurações de Auditoria; 2 = Corrigir impropriedades e irregularidades; 3 = Restituição aos cofres públicos.
<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>“Parecer.MP.PB”</i>	Esta variável dependente se relaciona com mais um ponto que pode ser encontrado no inteiro teor do Acórdão, ou seja, o posicionamento do MP diante da prestação de contas, logo, não se pretende com esta variável aprofundar seus fundamentos, mas apenas a identificação de como o MP se pronuncia perante o julgamento da corte de contas.	0 = Parecer Favorável 1 = Parecer Desfavorável
<i>“Decret.Resol.Oficio”</i>	Esta variável apresenta o número oficial do instrumento material encaminhado pela Câmara de Vereadores ao TCE-PB, logo, alguns entes	

	<p>municipais encaminham a decisão legislativa através de decretos, ou de resoluções, ou ainda temos casos em que só encaminham a ata da sessão e o ofício, colocou-se o número do ofício. A partir desta variável apresenta-se aquelas outras variáveis que com ela se relacionam e/ou dependem e a descrição de seus respectivos valores:</p>	
<p><i>“Ano.Julgamento. Câmaras.Municipais”</i></p>	<p>Variável numérica que apresenta o ano em que a corte legislativa municipal julgou politicamente as contas do exercício financeiro específico.</p>	
<p><i>“Resultado.Julgamento. Câmaras.Municipais”</i></p>	<p>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.</p>	<p>0 = Aprova 1 = Reprova</p>
<p><i>“Votos”</i></p>	<p>Os valores desta variável se referem a forma como as Câmaras Municipais votaram e compuseram a decisão política para a sanção do Decreto Legislativo. A partir da análise da decisão dos jurisdicionados pode-se encontrar essas informações a partir do Decreto Legislativo ou da Ata da Sessão Legislativa Municipal, que mais especificamente, sempre conterà a quantificação dos votos dos vereadores, que podem aprovar ou reprovar por unanimidade ou por maioria absoluta, e quando houver empate o Presidente da Câmara decide. Naqueles arquivos onde se obteve apenas o Decreto Legislativo, sem o envio da Ata ou ofício que traga essas informações, considera-se aprovada ou reprovada as contas de governo com base no valor ‘1’.</p>	<p>0 = unanimidade 1 = maioria absoluta 2 = empate</p>
<p><i>“Fundamento.Decisão. Julgamento.Câmaras”</i></p>	<p>Esta variável apresenta ao pesquisador a possibilidade de entender de que forma a Câmara apresentou ou não, justificativa que fundamente 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 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 provação ou reprovação, utiliza-</p>	<p>0 = Sem Justificativa 1 = Regimento Interno e/ou Lei Orgânica 2 = Parecer do TCE 3 = Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento</p>

	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>"Parecer.CFO"</i>	Nos casos em que o arquivo da decisão dos jurisdicionados contém o Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento, ou quando a Ata da Sessão Legislativa menciona o Parecer desta entidade, utiliza-se um dos valores numéricos no banco de dados para expressar a recomendação de aprovação ou reprovação da Comissão.	0 = Favorável 1 = Desfavorável
<i>"Fundamento.Parecer.CFO"</i>	Após a identificação da recomendação de aprovação ou reprovação, quando é possível identificar no parecer ou na Ata da Sessão Legislativa, poderá se identificar o fundamento da recomendação através destes cinco valores citados acima, onde todos eles podem ser identificados somente no arquivo da decisão dos jurisdicionados que contenham Ata ou Parecer da Comissão, do contrário, naqueles que contenham apenas o Decreto ou Resolução com o resultado do julgamento, não se utiliza nem se preenche esta variável.	0 = Irregularidades Fiscais 1 = Parecer do TCE-PB 2 = Meras Exigências Documentais - TCE/MP 3 = Descumprimento de Prazos 4 = Irregularidades Insanáveis
<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 comento; e os valores 1 e 4 da variável anterior foram englobados nesta variável de valor 1, da variável em comento. 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.

Justifica-se a necessidade de se utilizar de todo este modelo estatístico apresentado, com análises descritivas de frequência e cruzamento, além das regressões logísticas binárias, devido ao banco de dados ser composto de variáveis qualitativas categóricas, binárias e de múltiplas vias, como se apresentam explicadas no quadro 2 acima.

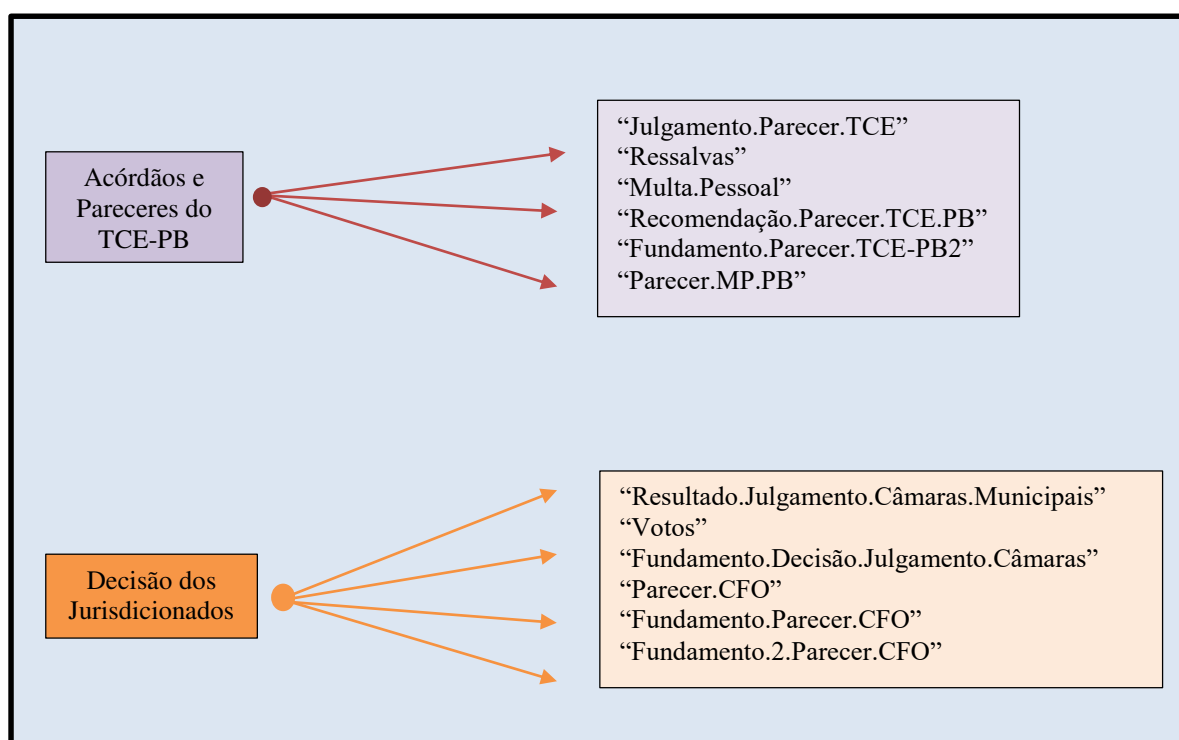
6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram realizadas análises dos acórdãos e pareceres do TCE-PB em conjunto com as cópias de decisões dos jurisdicionados, que apresentam os decretos legislativos de aprovação/reprovação de contas, atas das sessões legislativas e parecer das comissões de finanças e orçamento.

As análises são apresentadas na sequência em que as variáveis estão distribuídas no banco de dados: iniciando pelos dados tabelados conforme a análise dos acórdãos e pareceres do TCE-PB (exercício financeiro, posicionamento favorável ou desfavorável, ressalvas, fundamento e causa da decisão, posicionamento do MP, exercício legislativo da decisão, aprovação ou reprovação pelo legislativo, votos, fundamento, parecer da Comissão de finanças e o fundamentos e causas).

O fluxograma 1 abaixo demonstra como se pode dividir as variáveis, cada uma pertencente a fonte de análise:

FLUXOGRAMA 1 - DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS CONFORME A FONTE DE ANÁLISE



Fonte: elaborado pelo autor.

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	Posicionamento do MP	Decisão da Câmara	Posicionamento da Comissão de Finanças e Orçamento
N	Válido	624	564	624	265
	Ausente	0	60	0	359

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela apresenta de maneira geral como as 4 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 valores omissos referente ao parecer do MP expresso no Parecer do TCE-PB, houve ausência de 60 resultados desta variável, por não ter sido identificada no ato de análise do documento.

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 seguir apresenta-se a distribuição da variável exercício financeiro, referente aos anos em que houveram julgamentos de contas de governo pelo TCE-PB:

TABELA 2- EXERCÍCIO FINANCEIRO DO JULGAMENTO DE CONTAS PELO TCE-PB

		Frequência	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	2009	17	2,7	2,7
	2010	18	2,9	5,6
	2011	41	6,6	12,2
	2012	55	8,8	21,0
	2013	67	10,8	31,8
	2014	81	13,0	44,8
	2015	70	11,2	56,4
	2016	67	10,8	66,9
	2017	72	11,5	78,7
	2018	67	10,8	89,4
	2019	64	10,3	99,7
	2020	2	,3	100,0
	Total	624	100,0	

Fonte: elaborado pelo autor.

Lembrando que apesar do banco apresentar a sequência de exercícios financeiros de 2009 a 2020, pode-se perceber que os anos que tiveram pelo menos mais de 2 decisões, estão entre 2009 a 2019, os demais só apresentam 1 ou 2 exercícios financeiros com dados expostos. Também se vê que no total o banco de dados apresenta 624 variáveis de frequência. Lembrando que as análises serão feitas através da seleção de casos que envolve os resultados a partir do ano de 2009 que apresentou neste banco um número considerável de contas de governo municipal a serem analisadas, tendo em vista os anos anteriores apresentarem frequência de apenas 1 caso.

TABELA 3 - RESULTADO DOS JULGAMENTOS DO TCE-PB

		Frequência	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	Favorável	446	71,8	71,8
	Desfavorável	178	28,5	100,0
	Total	623		

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 3 é mais intuitiva no aspecto desta variável, demonstrando que o TCE-PB apresentou no período apresentado mais decisões favoráveis que desfavoráveis, que especificamente de um total de 623 julgamentos e emissão de acórdãos, 446 foram favoráveis e 178 foram desfavoráveis.

O Tribunal de Contas tem função fiscalizadora para apurar irregularidades e realizar inspeções através do controle técnico (FILHO, 2018). Ainda que tenha essa peculiaridade, o controle externo, segundo Bueno (2019) é uma espécie de fiscalização centralizada, direta, ativa, exercida pelo Poder Legislativo que tem o TCE-PB como órgão auxiliador no controle

contábil e financeiro, que emite o Parecer Prévio com ou sem ressalvas, orienta correções, aplica multas assim como orienta a reprovação das contas anuais de governo municipal.

Como cada um dos poderes deve possuir órgãos especializados para verificação dos recursos ao erário, o TCE-PB é um exemplo desse tipo de órgão que faz o controle prévio, ou seja, que julga e emite parecer antes da decisão da Câmara (DI PIETRO, 2017).

Especificamente com relação as auditorias, realizadas pelo TCE-PB, são um exemplo de controle concomitante que nos dados avaliados, viu-se que esta variável independente apresentou um total de 51 casos presentes, frente um total de 623, como motivo/fundamento a emissão do Parecer de Contas do TCE-PB, que se comportou de forma interessante com relação ao MP e ao Tribunal, que especificamente aquele órgão emitiu mais pareceres desfavorável tendo as auditorias como fundamento, e no TCE-PB este órgão apareceu mais como parâmetro nos pareceres favoráveis.

TABELA 4 - RECOMENDAÇÕES EMITIDAS PELO TCE-PB NO PARECER PRÉVIO

		Frequência	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	Observância das Normas legais e adequação a LRF ou a Lei de Licitações	317	50,9	50,9
	Corrigir apurações de Auditoria	51	8,2	59,1
	Corrigir impropriedades e irregularidades	177	28,4	87,5
	Restituição aos cofres públicos de contas não especificadas.	78	12,5	100,0
	Total	623	100,0	
Ausente	Sistema	1		
Total		624		

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 4 apresenta a frequência com que a variável “Recomendação.Parecer.TCE.PB”, apresentou suas categorias, e viu-se que as aprovações e/ou reprovações se deram na maioria das vezes com fundamento na observância das normas legais, como a Constituição Federal, assim como da LRF, como da Lei de Licitações. Também se vê que das 623 decisões do TCE-PB, 51 delas emitiu parecer para que o órgão municipal corrigisse apurações obtidas através de Auditoria. E 177 das decisões do TCE-PB foram emitidas no sentido de que o órgão municipal corrigisse as impropriedades e/ou irregularidades identificadas no geral, tanto pelo MP, quanto pela Auditoria, como pela Corte do TC. Especificamente o último valor dessa variável, referente a ‘restituição aos cofres públicos de gastos não especificados’, está mais atrelado as decisões do TCE-PB com valor 1 (desfavoráveis).

Na tabela 4 dentre as recomendações que mais se apresentaram vê-se que o fundamento da decisão da corte com base nos parâmetros de observância das normas constitucionais, da LRF e da Lei de Licitações aos entes municipais; este fundamento seguido da correção de impropriedades e/ou irregularidades, demonstrando que na Paraíba os municípios têm suas contas aprovadas/reprovadas com ressalvas nos ditames legais e na correção de atos internos.

A tabela 5 a seguir apresentar a frequência dos valores da variável “Recomendação.Parecer.TCE.PB” em cruzamento com a variável binária “Julgamento.Parecer. TCE”.

TABELA 5 –DECISÃO DO PARECER E A JUSTIFICATIVA DO TCE-PB

		Posicionamento do TCE		Total
		Favorável	Desfavorável	
Recomendação / Sanção	Observância das Normas legais e adequação a LRF ou a Lei de Licitações	91,2%	8,8%	100,0%
	Corrigir apurações de Auditoria	72,5%	27,5%	100,0%
	Corrigir impropriedades e irregularidades	66,1%	33,9%	100,0%
	Restituição aos cofres públicos de contas não especificadas	3,8%	96,2%	100,0%
Total		71,6%	28,4%	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

Vê-se que as decisões do TCE-PB que foram favoráveis a aprovação das contas de governo municipal foram no sentido de recomendação ao órgão de se adequar as leis federais, de responsabilidade fiscal e licitatória (91,2%), seguido das correções de impropriedades (66,1%), que apenas 3,8% das decisões favoráveis foram no sentido de restituição de valores. Observando as decisões do TCE-PB que foram desfavoráveis, percebe-se que o maior número esteve mais ligado a recomendação de restituição aos cofres públicos de gastos não especificados em 96,2%, dos casos, seguido dos pareceres que foram desfavoráveis a aprovação de contas com 33,9% quando recomendou corrigir impropriedade e irregularidades.

Quando o TCE-PB emitiu parecer desfavorável, a variável que mais se apresentou foi aquela que indicava ‘restituição aos cofres públicos de contas não especificadas, e quando o TCE-PB emitiu parecer favorável à variável que mais se apresentou foi justamente a de orientação conforme os ditames legais, fiscais e de licitação. Então, pode-se afirmar que na Paraíba os municípios têm a maior parte de suas contas aprovadas com fundamento na legalidade, contudo, na maioria das recomendações desfavoráveis se sobressaiu a restituição de valores aos cofres públicos, seguida da correção de impropriedades vê-se que o TCE-PB recomenda a correção de impropriedades, de achados de auditoria, e de observância nos

ditames legais tanto nos pareceres favoráveis, quanto nos desfavoráveis, mas com estas premissas.

Pode-se afirmar a partir desta relação que o TCE-PB emite mais pareceres favoráveis de contas de governo municipal recomendando a adequação do ente aos normativos legais existentes, à LRF e a Lei de Licitações, juntamente da correção de impropriedades. Assim como se pode afirmar perante a demonstração das frequências, que o TCE-PB emitiu mais pareceres desfavoráveis com a recomendação de restituição de valores gastos não especificados na prestação de contas, assim como o mesmo órgão também julgou desfavoráveis aquelas contas de governo que possuíam irregularidades e/ou impropriedades.

Referente a correção de apurações obtidas a partir das Auditorias, vê-se que o esse valor se comportou da seguinte forma: o TCE-PB é mais favorável a aprovação das contas de governo municipal recomendando a correção de apurações de auditoria (72,5%), do que recomenda a não aprovação por este mesmo valor (27,5%).

A tabela 6 abaixo apresenta a frequência com que a variável binária de posicionamento do MP-PB se comportou no banco:

TABELA 6- POSICIONAMENTO DO MP NO PARECER DO TCE-PB

		Frequência	Porcentua l	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	Favorável	87	13,9	15,2	15,4
	Desfavorável	476	76,3	84,4	100,0
	Total	563	90,4	100,0	
Ausente	Sistema	60	9,6		
Total		623	100,0		

Fonte: elaborado pelo autor.

O MP emitiu pareceres desfavoráveis (476) neste conjunto de dados do banco, o que também se pode perceber que apenas 87 de seus pareceres foram favoráveis a aprovação das contas de governo municipal. Pode-se fazer um cruzamento dessa variável ‘MP. Parec.Contra.Afavor’ com o cruzamento apresentado na tabela 6 a seguir.

TABELA 7 - POSICIONAMENTO DO MP E POSICIONAMENTO DO TCE

		Posicionamento do MP		Total
		Favorável	Desfavorável	
Resultado do Julgamento - Parecer TCE-PB	Favorável	100,0%	64,1%	69,7%
	Desfavorável		35,9%	30,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 7 curiosamente apresenta que em nenhum dos casos analisados e comparados, entre pareceres do TCE-PB desfavoráveis o MP tenha emitido parecer contrário, ou seja, este órgão sempre seguiu o seu próprio parâmetro para avaliar as contas de governo municipais. Observando os outros valores vê-se que quando o MP foi favorável o TCE-PB também o foi em 100% dos casos combinados. Quando o TCE-PB emitiu parecer favorável, ainda assim o MP foi desfavorável à aprovação das contas de governo municipal em 64,1% dos casos combinados, entretanto, quando o MP emitiu parecer desfavorável o TCE-PB também emitiu na frequência de 35,9% dos casos.

O MP é um órgão colabora com o controle externo, contudo, o seu parecer nesta pesquisa serviu apenas de base comparativa junto do TCE-PB e da Câmara por também seguir a emissão de parecer favorável ou desfavorável, que serve inicialmente de base para o TCE-PB, juntamente com o parecer da auditoria, por último, com todas essas decisões tomadas é que a Câmara expõe seu julgamento e toma a decisão.

Dando ênfase ao controle externo exercido pelo MP vê-se que este órgão é mais rígido que o TCE-PB no sentido de que o número de recomendações desfavoráveis foi maior que o número de recomendações favoráveis.

Essa relação entre emissão dos pareceres do MP e do TCE-PB apresentada na tabela 6 é interessante pois fica nítido que mesmo o MP recomendando a emissão de parecer desfavorável à prestação de contas do município, o TCE-PB chega a recomendar reprovações, ou seja, pode-se deduzir que existem critérios que são levados em consideração pela Promotoria que servem de parâmetro para o Tribunal de Contas, mas que não são levados totalmente em consideração para análise técnica do tribunal, isso demonstra a autonomia deste órgão com relação aos critérios de correção de achados de auditoria e de observância as normas legais constitucionais, fiscais e de licitação.

Com relação às recomendações emitidas pelo TCE-PB apresenta-se o comportamento da variável de decisão do parecer do MP:

		Resultado do Julgamento - Parecer TCE-PB		Total
		Favorável	Desfavorável	
Recomendação do Parecer - TCE-PB	Observância das Normas legais e adequação a LRF ou a Lei de Licitações	91,2%	8,8%	100,0%
	Corrigir apurações de Auditoria	72,5%	27,5%	100,0%
	Corrigir impropriedades e irregularidades	66,1%	33,9%	100,0%

	Restituição aos cofres públicos de contas não especificadas	3,8%	96,2%	100,0%
Total		71,6%	28,4%	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base na variável do parecer do MP se comportou da seguinte forma: quando o MP foi favorável a prestação de contas de governo o TCE-PB mais recomendou adequação do ente as normas legais, da LRF e da lei de licitações, apresentando uma frequência de 91,2% dos casos, assim como é interessante perceber que em nenhum caso o MP emitiu parecer favorável quando o TCE recomendou a restituição de valores gastos nas especificados; quando o TCE-PB recomendou a restituição de valores gastos em contas não especificadas o MP emitiu parecer desfavorável em 96,2% das recomendações emitidas pelo TCE-PB; neste mesmo caso quando o MP foi favorável o TCE-PB recomendou em 66,1% dos casos a correção de impropriedades.

Apresenta-se análise de frequência das variáveis ‘Parecer.Favorável.Desfavorável’ e ‘Recomendação.TCE.PB.2’ na tabela 9 abaixo:

TABELA 9 – JULGAMENTO DO TCE-PB E CAUSA DO FUNDAMENTO NA DECISÃO

Resultado do Julgamento - Parecer TCE-PB		Fundamento do Parecer-TCE-PB		Total
		Impropriedades	Dano ao erário	
		Favorável	99,3%	
	Desfavorável	57,6%	42,4%	100,0%
Total		87,5%	12,5%	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

A partir da análise acima, quando o TCE-PB julgou regulares com parecer favorável as contas anuais de governo municipal, teve como principal causa a correção de Impropriedades em 99,3% dos casos; quando o TCE-PB emitiu parecer desfavorável e julgou as contas anuais de governo municipal irregulares vê-se que a recomendação que indica dano ao erário se apresentou em 42,4% do casos analisados, e as impropriedades, que foi o fator mais frequente nas reprovações, com 57,6%. Isso significa que tanto as impropriedades como os casos em que houve dano ao erário são os 2 fatores, dentre aqueles que mais aparecem em meio aos julgamentos de contas.

Tendo por base a fonte, Decisão dos Jurisdicionados, pode-se apresentar a análise de frequência destas variáveis independentes, trabalhadas isoladamente.

Na tabela 10 a seguir a variável que apresenta os anos em que houve julgamentos de contas pelas Câmaras Municipais, lembrando que esta variável difere daquela apresentada na tabela 1 analisada inicialmente nas frequências relacionadas ao TCE-PB. A variável que se

apresenta abaixo apresenta o ano em que o plenário municipal tomou decisões em julgamentos de contas de governo municipais. Lembrando que o ano em que obteve mais ou menos decisões da Câmara, não se refere especificamente ao ano indicado, o quadro apresenta o número de decisões tomadas, podendo, por exemplo, no ano de 2018 haver uma sessão plenária para julgamento da prestação de contas de governo municipais do ano de 2012 ou 2015.

TABELA 10 – JULGAMENTOS NAS CÂMARAS MUNICIPAIS POR ANO

		Frequência	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	2011	1	,2	,2
	2012	2	,3	,5
	2013	19	3,1	3,5
	2014	29	4,7	8,2
	2015	36	5,8	14,0
	2016	50	8,0	22,0
	2017	86	13,8	35,9
	2018	82	13,2	49,0
	2019	128	20,6	69,6
	2020	51	8,0	77,7
	2021	94	15,1	92,8
	2022	45	7,2	100,0
	Total	624		

Fonte: elaborado pelo autor.

Vê-se que a partir do ano de 2013 a 2022 é que houve mais de 2 decisões tomadas por ano de julgamento no Poder Legislativo, com destaque ao ano de 2019 (128 casos) e 2021 (94 casos).

Observa-se na Tabela 11 a seguir como a variável referente ao resultado do julgamento pelas Câmaras Municipais apresenta a frequência de seus 2 possíveis valores (0 ou 1), que se comporta da seguinte maneira:

TABELA 11- DECISÃO DO JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

		Frequência	Porcentual	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	Aprova	523	83,8	83,8	83,8
	Reprova	101	16,2	16,2	100,0
	Total	624	100,0	100,0	

Fonte: elaborado pelo autor.

Pode-se perceber que a Câmara emitiu um maior número de julgamentos que aprovaram as contas de governo municipais, que de um total de 624 casos, a Câmara aprovou 523 prestações de contas de governo, chegando a reprovar em 101 casos, como demonstrado

na tabela 11 acima. Pode-se ainda fazer um cruzamento desta variável binária com os anos de julgamento para se perceber em que anos houveram mais julgamentos de aprovação ou reprovação.

TABELA 12- JULGAMENTOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS POR ANO

Ano da Decisão - Plenário	Decisão da Câmara		Total
	Aprova	Reprova	
2008	1	0	1
2009	1	0	1
2011	1	0	1
2012	1	1	2
2013	14	5	19
2014	22	8	30
2015	27	9	36
2016	43	7	50
2017	59	27	86
2018	72	9	81
2019	112	15	127
2020	45	6	51
2021	85	9	94
2022	40	5	45
Total	523	101	624

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 12 apresenta as seguintes informações: que os anos de 2019 e 2018 foram aqueles que as Câmaras Legislativas Municipais mais aprovaram as contas de governo municipais do Poder Executivo neste período de apresentação dos julgados; e que nos anos de 2017 (27 de 86 casos) e 2019 (15 de 127 casos) foram aqueles onde houve o maior número de reprovação de contas de governo municipal do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.

Em sequência a análise de frequência sobre a forma como se deu a votação em plenário com relação a variável do resultado do julgamento pelas câmaras municipais legislativas no quadro 13 abaixo:

TABELA 13- FORMA DE VOTAÇÃO E JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

		Julgamento das Câmaras Legislativas		Total
		Aprova	Reprova	
Votos em Plenário	Unanimidade	91,3%	8,7%	100,0%
	Maioria Absoluta	81,3%	18,7%	100,0%
	Empate	40,0%	60,0%	100,0%
Total		83,9%	16,1%	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

A partir da análise pode-se ver que as Câmaras Municipais aprovaram em 91% as contas de governo municipais por unanimidade, ou seja, todos os Vereadores presentes votaram a favor das aprovações de contas de gestão colocada em votação. Por maioria absoluta

a análise demonstrou que as Câmaras Municipais aprovaram 81,3% dos casos. Com relação as reprovações de contas de governo, a Câmara reprovou por unanimidade em 8,7% , assim como reprovou por maioria absoluta em 81,3% dos 433 casos analisados.

Os números da tabela 13, relacionados ao total de aprovações por maioria absoluta e por unanimidade revelam a importância do Prefeito ter apoio dentro das Câmaras Municipais. Em Domingues (2010) e Santos (1917) vê-se a necessidade daquele equilíbrio na relação entre Executivo e Legislativo, ressaltando, por exemplo, que sem uma maioria no parlamento acaba que o Prefeito não conseguiria governar sozinho.

Quando se trata do processo de aprovação das contas políticas de governo pelo legislativo é também mais um forte exemplo de demonstração de equilíbrio e retorno entre ambos os poderes (legislativo e executivo), na medida em que um satisfaz a agenda do outro, inclusive, através da caixa da caixa de ferramenta do Poder Executivo, que Raile, Pereira e Power (2010) explica que se o Parlamentar tem o seu interesse conquistado, então ele passa a fazer parte de uma rede de apoio político, o que acaba influenciando no processo de decisão.

A tabela 14 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 14 – 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. Com relação a reprovação das contas municipais de governo

com fundamento no Parecer do TCE-PB, vê-se este valor presente em 39 dos 246 casos avaliados nesta medida.

Outro fator de relevante aspecto, também ressaltado através da análise do banco de dados, na amostra da tabela 12 é que em Monteiro (2009), Palermo (2000) e Santos (1997) ressaltam nas suas abordagens com relação ao contexto dos instrumentos de relação entre os poderes Executivo e Legislativo; 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.

O poder conferido aos parlamentares é inquestionável, contudo, esse órgão não pode ser visto apenas como uma instituição de veto, que Santos (1994) e Tavares (1998) frisam neste aspecto que os Parlamentares têm apoio do Executivo para conseguir suas iniciativas. O poder legislativo municipal tem o dever de expressar as necessidades e demandas populares, como por exemplo, através das exigências da sociedade, do crescimento dos municípios, do emprego, da renda, de oportunidades ... são motivos que fundamentam e dão força na hora do processo decisório das Câmaras Municipais (PZEWORSKI, 1995).

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. Esse contexto também impacta bastante, de forma teórica, no entendimento de que na medida do processo decisório as reflexões e ensinamentos de Pzeworski (1995), Figueiredo e Limongi (1999), Santos (1994) e Tavares (1998) trouxe bases fortes de entendimento dessa relação entre o Poder Executivo e Legislativo.

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).

A ideia de avaliação de desempenho das gestões transparece muito em todos os atos decisivos e de recomendação analisados para montagem do banco de dados, tanto os acórdãos, quanto os pareceres do TCE-PB e Decretos oriundos das decisões dos jurisdicionados, todos eles representam um forte exemplo da Governança Corporativa, ressaltado em Rosseti (2007) e Slomski e Mello (2008), e que a prestação de contas anual de governo público do poder executivo municipal é um exemplo de mecanismo de controle externo. Construir poderes autônomos com capacidade de julgar, avaliar, punir e corrigir é uma meta que o Estado Democrático e as democracias representativas sempre almejam (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 (MCCUBINS, 1997). E em caso de descumprimento da lei o Estado pode/deve responsabilizar o Gestor por cometimento de fraudes (OLIVEIRA, 2017).

A tabela 15 a seguir apresenta a frequência da recomendação da Comissão de Finanças e Orçamento relacionada a variável do resultado do julgamento das câmaras municipais:

TABELA 15- JULGAMENTO DAS CÂMARAS E ORIENTAÇÃO DA CFO POR PARECER

		Decisão da Câmara		Total
		Aprova	Reprova	
Posicionamento da Comissão de Finanças e Orçamento	Favorável	213	1	214
	Desfavorável	8	43	51
Total		221	44	265

Fonte: elaborado pelo autor.

Nesta análise cruzada quando as Câmaras Municipais aprovaram as contas de governo municipal na Paraíba o Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento foi favorável em 213 dos 214 casos avaliados neste parâmetro. Quando a Comissão de finanças emitiu parecer desfavorável à prestação de contas, as Câmaras ainda aprovaram com frequência de 8 em 51 dos casos avaliados. Com relação ao valor 'reprova' da Câmara, vê-se que este órgão só chegou a reprovar 1 caso, dos 214 avaliados, mesmo com parecer favorável da Comissão. Com relação aos pareceres emitidos pela Comissão de Finanças e Orçamento que foram desfavoráveis, a Câmara Municipal seguiu o parecer em 43 casos, de 51 no total avaliados; quando a Comissão emitiu parecer desfavorável a Câmara ainda aprovou 8, dos 51 associados.

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.

TABELA 16 – JULGAMENTOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E FUNDAMENTO DO PARECER DA CFO

		Julgamento das Câmaras Legislativas		Total
		Aprova	Reprova	
Fundamento do Parecer - CFO	Não atendimento - preceitos fiscais	2 (66,7%)	1 (33,3%)	100,0%
	Pareceres do TCE e MP	121 (81,2%)	28 (18,8%)	100,0%
	Meras Exigências Documentais - TCE/MP	2 (66,7%)	1 (33,3%)	100,0%
	Tempo Hábil para apreciação	1 (100,0%)	0	100,0%
	Irregularidades Insanáveis	1 (11,1%)	8 (88,9%)	100,0%
	Irregularidades sanadas ou sanáveis	21 (100,0%)	0	100,0%
Total		148 (79,6%)	38 (20,4%)	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 16 apresenta que as decisões da Câmara Municipal que tiveram por fundamento o Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento, as quais aprovaram quando o Parecer da Comissão teve como fundamento a justificativa baseada nos mesmos parâmetros expostos pelo Parecer do TCE-PB, apresentando de 149 casos a frequência de 121 (81,2%). No mesmo aspecto, as Câmaras Municipais reprovaram mais as contas de governo municipal do poder executivo também com base nos pareceres das comissões que fundamentavam entendimento baseando-se mais uma vez no parecer do TCE-PB, com valor de 28 (18,8%) dos casos.

Também merece destaque aos 21 (100%) casos em que a Câmara aprovou as contas com base no fundamento da Comissão que informava a correção e/ou regularização de irregularidades apresentadas pelos órgãos de controle.

Na tabela 17 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 17 – 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.

Apresenta-se os cruzamentos das variáveis oriundas das fontes: Pareceres e Acórdãos do TCE-PB e as Decisões dos Jurisdicionados. Pode-se comparar tais medidas com aquelas apresentadas pelo TCE-PB com as frequências da Câmara Legislativa, para perceber o quanto um aprovou as contas de governo em conjunto com o outro e vice-versa. A tabela 18 a seguir apresenta esses valores:

TABELA 18 – JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E JULGAMENTO DO TCE-PB

		Julgamento das Câmaras Legislativas		Total
		Aprova	Reprova	
Resultado do Julgamento	Favorável	422 (94,6%)	101 (5,4%)	100,0%
- Parecer TCE-PB	Desfavorável	24 (56,7%)	77 (43,3%)	100,0%
Total		446 (83,8%)	178 (16,2%)	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base no cruzamento destas duas variáveis: a variável de decisão da Câmara e a variável de decisão do TCE-PB, pode-se perceber que de um total de 446 casos frequentes, quando o TCE-PB emitiu parecer favorável à aprovação, a Câmara aprovou as contas públicas de governo em 422 casos; contudo, também pode-se perceber que desta mesma quantidade total, mesmo com o TCE-PB emitindo parecer favorável, a Câmara chegou a reprovar em desacordo as contas públicas de governo em 24 dos casos avaliados.

Quando se passa para o segundo valor das variáveis, vê-se que quando o TCE-PB emitiu parecer desfavorável à prestação de contas públicas de governo municipal, a Câmara

chegou a aprovar, de 178 casos, o total de 101, e reprovando deste mesmo total 77 casos de acordo com o parecer desfavorável do órgão de controle.

Fazendo o cruzamento da variável de Decisão da Câmara com a variável Parecer do MP apresenta-se o seguinte:

TABELA 19 –JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E PARECER DO MP-PB

		Julgamento das Câmaras Legislativas		Total
		Aprova	Reprova	
Posicionamento do MP	Favorável	86 (98,9%)	1 (1,1%)	87 (100,0%)
	Desfavorável	380 (79,8%)	96 (20,2%)	476 (100,0%)
Total		467 (82,8%)	97 (17,2%)	564 (100,0%)

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 19 apresenta uma frequência que chama a atenção, o número de pareceres do MP para a reprovação de contas públicas de governo, no período do banco, foi maior que o do próprio TCE-PB, e veja-se que quando o MP emitiu parecer desfavorável (380) casos, a Câmara aprovou 96 prestação de contas de acordo com o parecer do órgão auxiliar de controle. Do contrário, quando se trata de parecer favorável do MP, as Câmaras Municipais aprovaram 86 prestações de contas de acordo com esse órgão, reprovando apenas em 1 caso.

O mesmo contexto se repete na tabela 11 em que seus resultados demonstram que a Câmara aprovou mais as contas municipais na Paraíba, quando o MP emitiu parecer desfavorável à aprovação; o que com relação ao Parecer emitido pelo TCE-PB, a Câmara aprovou mais contas com base no parecer emitido pelo órgão de controle técnico do estado.

O controle externo exercido pelas Câmaras Municipais tem função expressa na Constituição Federal e o mesmo se deve pelo fato de que o Poder Executivo confere dinheiro público, por isso necessita ser fiscalizado (FILHO, 2018). Lembrando, conforme explica Psictelli (2014) que a função das Câmaras Municipais é exercer o controle político municipal, que advém dos julgamentos em plenário sobre as prestações de contas ligadas a função administrativa. Se comparado com o total de julgamentos emitidos pelo TCE-PB, as Câmaras emitiram decisões de controle de julgamento de contas anuais de governo, se comparar entre os anos de 2009 a 2022, em maior número no ano de 2019 (128 de 624 julgamentos) e em menor no ano de 2011 (1 julgamento).

A tabela 20 abaixo apresenta como as variáveis se comportaram em frequência do resultado do julgamento das Câmaras Legislativas com o fundamento do julgamento do TCE-PB:

TABELA 20 – JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E A RECOMENDAÇÃO DO JULGAMENTO DO TCE-PB

		Decisão da Câmara		Total
		Aprova	Reprova	
Recomendação / Sanção do TCE- PB	Observância das Normas legais e adequação a LRF ou a Lei de Licitações	288	29	317
	Corrigir apurações de Auditoria	43	8	51
	Corrigir impropriedades e irregularidades	153	24	177
	Restituição aos cofres públicos de contas não especificadas	38	40	78
Total		522	101	623

Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados que o quadro acima apresenta refere-se a forma como a Câmara aprovou ou reprovou, na frequência em que o TCE-PB fundamentou seus pareceres. Assim sendo, observando os valores desta variável categórica do TCE-PB vê que quando esta Corte recomendou que o ente municipal observasse os parâmetros legais, à LRF e a Lei de Licitações, foi um fundamento que levou a Câmara a aprovar 288 prestações de contas, assim como também foi um fundamento que levou ao órgão legislativo a reprovar 29 prestações de contas anuais de governo. O fundamento emitido pelo TCE-PB para corrigir as apurações de irregularidades encontradas pelas Auditorias foi motivo para a Câmara aprovar 43 contas e reprovar 8; no tocante ao fundamento de correção de impropriedades e/ou irregularidades, esta foi uma categoria que englobou ao resultado de 153 contas aprovadas pelo legislativo municipal, e reprovar 24 contas anuais de governo.

Com relação ao fundamento voltado a restituição aos cofres públicos de contas com gastos não especificados, foi motivo que levou a Câmara a aprovar 38 prestações de contas, assim como foi motivo que levou o legislativo municipal a reprovar 40 prestações de contas. Essa frequência de dados chama a atenção no sentido da aprovação pelo Legislativo, quando o TCE-PB recomendou este valor na variável emitiu parecer desfavorável à prestação de contas anuais de governo municipal, ainda assim a Câmara chegou a aprovar e reprovar contas anuais.

Ao fazer a frequência da emissão de pareceres pelo TCE-PB com as recomendações emitidas pela CFO, observa-se o seguinte:

TABELA 21 – RESULTADO DO JULGAMENTO DO TCE-PB E RECOMENDAÇÃO DA CFO

		Posicionamento da Comissão de Finanças e Orçamento		Total
		Favorável	Desfavorável	
Resultado do Julgamento	Favorável	91,5%	8,5%	100,0%
- Parecer TCE-PB	Desfavorável	53,9%	46,1%	100,0%
Total		80,8%	19,2%	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 21 demonstra que nos julgamentos de contas pelo TCE-PB em que houve parecer favorável a CFO foi favorável em 91,5% dos casos e desfavorável em 8,5% dos casos. Nos casos em que o TCE emitiu parecer desfavorável para julgar as contas municipais irregulares, a CFO ainda assim foi favorável em 53,9% dos casos e julgou conforme o TCE-PB em 46,1% dos casos.

Pode-se afirmar que estas mesmas variáveis tem uma significativa implicância, que se apresenta a partir da tabela 22 abaixo:

TABELA 22 – REGRESSÃO LOGÍSTICA-MODELO 1 – IMPLICÂNCIA DO JULGAMENTO DO TCE-PB NO PARECER DA CFO

Variáveis	N	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	R ² Nagelkerke
Julgamento.Parecer.TCE	624	2,222	,348	,000	9,230	,250
Constante	-	-2,381	,261	,000	,092	

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 22 expressa que nos casos em que o TCE-PB recomendou a regularidade ou irregularidade das contas de governo municipais, houve implicância de 9,23 vezes nos resultados dos Pareceres emitidos pelas CFOs.

A tabela 23 apresenta a frequência da variável binária de causa que fundamentou a decisão da CFO:

TABELA 23 – RECOMENDAÇÃO DA CFO E CAUSA DO FUNDAMENTO NA ORIENTAÇÃO

		Posicionamento da Comissão de Finanças e Orçamento		Total
		Favorável	Desfavorável	
Fundamento da Recomendação - CFO	Irregularidades Sanáveis ou Sanadas	42,9%	57,1%	100,0%
	Dano ao erário ou irregularidades - Parecer - TCE-PB	77,7%	22,3%	100,0%
Total		76,3%	23,7%	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

Quando a causa que fundamentou a decisão se referiu a constatação de irregularidades que pudesse ser sanadas ou já foram corrigidas a CFO emitiu parecer favorável em 42,9% dos casos e desfavorável em 57,1% dos casos. Quando a causa que deu fundamento se referia a dano ao erário ou irregularidades apontadas pelo TCE-PB, a CFO emitiu parecer favorável em 77,7% e desfavorável em 22,3% dos casos

A tabela 24 abaixo apresenta como a variável de decisão do parecer da CFO se comportou com a variável de causa das decisões do TCE-PB:

TABELA 24 – PARECER DA CFO E A CAUSA DO JULGAMENTO DO TCE-PB

		Fundamento do Parecer-TCE-PB		Total
		PB		
		Impropriedades	Dano ao erário	
Posicionamento da Comissão de Finanças e Orçamento	Favorável	91,1%	8,9%	100,0%
	Desfavorável	58,8%	41,2%	100,0%
Total		84,8%	15,2%	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela demonstra que quando a CFO emitiu parecer favorável á aprovação das contas para as câmaras municipais, houve maior frequência do fundamento da identificação de impropriedades pelo TCE-PB, em 91,1% dos casos. Nos casos em que a CFO emitiu parecer desfavorável à aprovação de contas municipais o fundamento que mais esteve evidente em 58,8% dos casos em que o TCE-PB identificou irregularidades e em 41,2% dos casos.

Com relação ao Parecer emitido pela Comissão de Finanças e Orçamento, em Costa (2000) e em Meireles (2001) pode-se acrescentar a informação de que este ato é meramente administrativo, pois este órgão é interno as Câmaras, agindo com o dever de orientar os vereadores, através de um Parecer Informativo. Pode-se até acrescentar que o Parecer da Comissão também tenha caráter técnico, contudo, tendo em vista sua composição (de vereadores) não se pode afirmar que o Parecer ou a Comissão é composta por técnicos ou por representantes com nível de conhecimento para opinar tecnicamente, com base na lei e nos pareceres do TCE-PB, do MP-PB e das correções da Auditoria.

A respeito do caráter técnico e composição da Comissão de Finanças e Orçamento das Câmaras Municipais, pode-se afirmar conforme expôs Denobi (2006), que muitas vezes as Comissões seguem apenas o julgamento do TCE-PB, sem nada a acrescentar ao próprio controle e os membros devem ser aqueles mais capacitados e formação nos casos onde não haja a qualificação necessária para Legitimidade da Comissão, orienta-se as Câmaras Municipais, segundo Amaral (2000), a contratar Assessorias Técnicas, para orientar a respeito dos fundamentos que serão postos no Parecer.

Vê-se por exemplo que as Comissões de Finanças e Orçamento emitiram um número maior de Pareceres Favoráveis para aprovação das contas anuais de governo municipal, na Paraíba, e que o fundamento que mais apareceu com frequência nestas aprovações foi o embasamento nos Pareceres emitidos pelo TCE-PB. Com relação as reprovações emitidas pelo mesmo órgão interno das Câmaras Municipais, vê-se que o fundamento que mais embasou as orientações para reprovação de contas também foi a citação/menção ao Parecer do TCE-PB, em segundo lugar pela justificativa explícita de haverem/existir irregularidades insanáveis cometidas pela gestão municipal.

Pode-se afirmar que o Parecer emitido pelo TCE-PB serve tanto de fundamento para as aprovações da Câmara e emissão do Parecer favorável da Comissão de Finanças e Orçamento. Revelando a grande colaboração que o órgão exerce e garantia de segurança para o Poder Legislativo, na tomada de suas decisões.

Naqueles casos omissos, ausentes, onde não se pode inserir informações nas variáveis sobre o Parecer emitido pela Comissão de Finanças e Orçamento, justifica-se esta ausência com base nos arquivos encaminhados ao Sistema Tramita-TCE-PB, em alguns os órgãos jurisdicionados encaminhavam o arquivo com o pacote completo, contendo: Ofício de encaminhamento, Decreto Legislativo contendo a decisão de aprovação ou reprovação, Ata da Sessão Plenária e Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento. Infelizmente, nem todos os municípios da Paraíba encaminharam estes documentos, apesar de que em muitos dos casos constatados, podia se encontrar informações sobre a Comissão de Finanças e Orçamento, seu fundamento, votação na Ata da Sessão Plenária, quando encaminhada.

Quando se testa a implicância do fundamento do TCE-PB no resultado do parecer da CFO pode-se perceber o seguinte:

TABELA 25 – MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA 2 – IMPLICÂNCIA DA CAUSA DO JULGAMENTO DO TCE-PB NO PARECER DA CFO

Variáveis	N	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	R ² Nagelkerke
Fundamento.Parecer.TCE.PB2	623	1,967	,372	,000	7,147	,158
Constante	-	-1,867	,196	,000	,155	

Fonte: elaborado pelo autor.

Vê-se que a variável de causa das decisões do TCE-PB implica em 7,14 vezes na decisão dos pareceres da CFO, demonstrando ser uma variável de causa que também explica o resultado desta fase do controle, pois quando a CFO encaminha suas considerações às Câmaras Legislativas é um momento que antecipa o julgamento em plenário municipal. A Comissão se reúne para proferir sua recomendação técnica e leva como parâmetro, na maioria dos casos, o Parecer emitido pelo TCE-PB.

A tabela 26 apresenta o terceiro modelo de regressão que demonstra a implicância da variável de causa do julgamento do TCE-PB no próprio resultado de seu julgamento:

TABELA 26 – MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA 3 – IMPLICÂNCIA DA CAUSA DO JULGAMENTO DO TCE-PB NO SEU PRÓPRIO JULGAMENTO

Variáveis	N	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	R ² Nagelkerke
Fundamento.Parecer.TCE.PB2	623	4,687	,599	,000	108,578	,382
Constante	-	-1,469	,110	,000	,230	

Fonte: elaborado pelo autor.

O teste apresenta a implicância da variável binária de causa das decisões do TCE-PB no resultado do julgamento do próprio órgão, logo, os fundamentos relacionados as impropriedades e danos ao erário implicam em mais de 100 vezes no resultado dos julgamentos de contas anuais pelo Tribunal de Contas.

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

Variáveis	N	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	R ² Nagelkerke
Fundamento.Parecer.TCE.PB2	623	2,319	,454	,000	10,162	
Fundamento.2.Parecer.CFO	186	-,586	,938	,532	,556	,215
Constante	-	-1,316	,917	,151	,268	

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 28 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 28 – 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.

De forma isolada, a implicância da variável de causa das decisões do TCE-PB na tomada de decisão das Câmaras Municipais do Estado da Paraíba, vê-se o seguinte:

TABELA 29 – MODELO DE REGRESSÃO 5 - IMPLICÂNCIA DA CAUSA DAS DECISÕES DO TCE-PB NO JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Variáveis	N	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	R ² Nagelkerke
Julgamento.Parecer.TCE	623	2,123	,264	,000	8,352	,161
Constante	-	-2,071	,136	,000	,126	

Fonte: elaborado pelo autor.

Pode-se perceber que, de forma isolada, a variável binária de causa das decisões do TCE-PB implica em 8,35 vezes mais nas decisões das Câmaras Municipais do Estado da Paraíba. Assim sendo, quando a Câmara aprovou ou reprovou as contas municipais de governo, levou-se em consideração as impropriedades ou danos ao erário em 8,35 vezes dos casos.

O modelo de regressão abaixo apresenta a implicância das variáveis, resultado do julgamento do TCE-PB e variável binária de causa do julgamento do TCE-PB, nos resultados dos julgamentos das Câmaras Municipais:

Tabela 30 – MODELO DE REGRESSÃO 6 - IMPLICÂNCIA DO JULGAMENTO E DA CAUSA DO RESULTADO DO PARECER DO TCE-PB NO JULGAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Variáveis	N	B	S.E.	Sig.	Exp(B)	R ² Nagelkerke
Fundamento.Parecer.TCE.PB2	623	,668	,306	,029	1,951	
Julgamento.Parecer.TCE	624	2,322	,291	,000	10,198	,315
Constante	-	-2,873	,210	,000	,057	

Fonte: elaborado pelo autor.

O resultado continua sendo mais significativo ainda quando as duas variáveis independentes são analisadas em conjunto, demonstrando a confirmação de dados da tabela 29 e comprovando que o parecer do TCE-PB sob a causa das impropriedades e dano ao erário fazem as Câmaras Legislativas aprovarem ou reprovarem as contas dos executivos municipais 10 vezes mais com base nestas causas.

Assim sendo, pode-se afirmar que o senso comum, em se pensar que as Câmaras Municipais da Paraíba tendem a aprovar mais que reprovar as contas de governo do Poder Executivo Municipal, está contrastado, pois os dados demonstraram o contrário, pois quando o Tribunal de Contas aponta como causa de seu julgamento o dano ao erário, as Câmaras reprovaram em mais de 50% dos casos analisados.

7 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.

Através da teoria da agência e sua relação com a *accountability* a teoria reforçou a necessidade de que o sistema presidencialista tem de traçar o controle dos atos realizados pelo ‘Agente’, encarregado de cumprir com seus deveres perante o serviço que presta, e de ter um retorno junto ao ‘Principal’ que lhe delega funções e que também, nos casos em que o retorno não ocorra conforme os ditames legais, que haja responsabilização pelo que não foi cumprido como deveria através de sanções administrativas e onerosas. Ao mesmo tempo que a Federação impõe ao Agente deveres, também o previne de cometer erros, por isso que a *accountability* voltada ao serviço público pressupõe a delegação de funções atrelada a possibilidade de responsabilização.

O julgamento de contas anuais de governo do Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal) é uma obrigação do Poder Legislativo, realizada através do Controle Externo pelo Congresso Nacional (Senado e Câmaras) e pelo Tribunal de Contas (União e Estados membros). No âmbito estadual sabe-se que esse controle é realizado através dos Tribunais de Contas dos Estados juntamente das Câmaras Legislativas Municipais. Especificamente o TCE emite um Parecer Prévio aliado a um Acórdão contendo sua análise meramente técnica de como o órgão municipal proferiu seus gastos, identificando irregularidades, impropriedades em conjunto do Parecer do MP e das Auditorias Fiscais internas. Ao contrário do que o senso comum imagina, o controle exercido pelo TCE tem decisão com força de título executivo, que independente de como as Câmaras profiram seu julgamento, aquelas irregularidades, multas e demais sanções e recomendações, podem ser cobradas através de execução processual.

As Câmaras Legislativas do Congresso, Estados e Municípios possuem um controle interno, próprio, realizado pelas Comissões de Finanças e Orçamento, também chamadas de comissões mistas, quando se trata de controle federal, que servem de parâmetro de controle

interno, composta por agentes políticos que compõem as cadeiras daquele órgão legislativo competente. Os membros das Comissões devem ter capacidade técnica ou realizarem suas funções com o auxílio de assessorias. A CFO profere um Parecer opinativo que orienta como os membros das Câmaras poderão embasar ou definir seu voto para o julgamento das contas.

A partir disso vê-se que o processo de *accountability* no Brasil segue um rito para análise e julgamento das contas anuais de governo pelas Câmaras Legislativas. Que antes mesmo do julgamento ser proferido, também há a possibilidade de conceder prazo para defesa do Agente (Prefeito, Governador ou Presidente da República) naquelas ocasiões em que hajam irregularidades insanáveis ou pareceres desfavoráveis à aprovação. Vê-se também que até os autos das contas de governo chegarem na pauta do poder legislativo para serem julgadas já teria passado pelo crivo dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e também pela CFO. Este tripé é constatado em todos os processos de julgamento de contas anuais de governo analisados nesta pesquisa e deve obedecer esse rito sempre, por se tratar de parâmetro legal.

O modelo leva a confirmação da hipótese nula na regressão logística binária hierárquica com as variáveis independentes do resultado do julgamento do TCE-PB juntamente de sua variável binária de causa (tabela 29) associado aos resultados da frequência na tabela 27, revelando que as Câmaras Legislativas Municipais aprovam mais as contas de governo dos executivos municipais que reprovam, mas que chegam a reprovar em mais de 50% dos casos quando o TCE emite parecer desfavorável quando a causa se trata de dano ao erário.

Para se chegar a esta conclusão inédita foi necessário comprovar que dentre as causas que são apontadas pelo Parecer implicam de alguma forma em seu resultado, assim como estas mesmas causas foram capazes de implicar também no resultado das Recomendações de aprovação ou reprovação emitidas pelas CFOs em conjunto com a variável de causa do TCE-PB. Constatada a implicância da causa sobre a variável é possível afirmar que as impropriedades e o dano ao erário são fortemente significativas na tomada de decisões do TCE-PB para com o julgamento anual das contas de governo na Paraíba.

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.

Em se tratando de futuras pesquisas que desejem aprofundar esta temática, poderiam buscar a implicância da bancada política nas Câmaras Municipais da Paraíba, entre os anos de 2013 a 2019, na aprovação ou reprovação das contas municipais de governo que se deram por unanimidade ou por maioria absoluta com a influência do partido do Prefeito na composição das cadeiras das Câmaras Legislativas Municipais, nestes casos.

REFERÊNCIAS

ARMSTRONG, A.; JIA, X.; TOTIKIDIS, V. A comparative study of governance in the public sector versus the private sector in Australia. **GovNet Annual Conference, Contemporary Issues in Governance** 28-30 Nov 2005, p. 1-12, 2005.

ATTILA, G. Agency problems in public sector. **Annals of the University of Oradea, Economic Science Series**, v. 21, n. 1, p. 708- 712, 2012.

ABRANTES, R. B; LOUREIRO, M. R; COUTO, C; TEIXEIRA, M. A. C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ABRUCIO, F. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec. *Journal of Political Science*, p. 406-433, 1998.

AMORIM ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. **Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas**. v. 9, n. 2, p. 189-208, 2008.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. Atlas, 2007.

ARROW, Kenneth J. A difficulty in the concept of social welfare. **Journal of political economy**, v. 58, n. 4, p. 328-346, 1950.

ASAMOAH, Joseph Kwaku. The concept of agency theory in electoral democracy. **Journal of african ELEctions**, v. 17, n. 2, p. 66-82, 2018.

BALDISSERA, Juliano Francisco et al. **Determinantes da transparência pública: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública**. 2018. 145f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

BARRETT, P. J. Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. **International Quality & Productivity Centre Seminar**, n. June, 2002.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal**. Relume Dumará, 1999.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **RELAÇÕES EXECUTIVOLEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle**. **Senado Federal**. Textos para Discussão. 2012. ISSN 1983-0645. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-112-relacoes-executivo-legislativo-no-presidencialismo-de-coalizacao-um-quadro-de-referencia-para-estudos-de-orcamento-e-controle>. Acesso em: 20 de jun. 2022.

BLACK, Duncan. On the rationale of group decision-making. **Journal of political economy**, v. 56, n. 1, p. 23-34, 1948.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. STF. **ADI: 849 MT**. Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE. Data de Julgamento: 11/02/1999. Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJ XXXXX-04-1999 PP-00001 EMENT VOL-01947-01 PP-00043. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/739843>. Acesso em: 25 de out. 2022.

BUCHANAN, James M. The pure theory of government finance: A suggested approach. **Journal of political economy**, v. 57, n. 6, p. 496-505, 1949.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzí-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARNEIRO, C. Governança e Accountability: algumas notas introdutórias. **Texto para discussão**, p. 1-14, 2004.

CARNEIRO, Carla B.L. **Governança e accountability: algumas notas introdutórias**. Mar. 2000. Disponível em: http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc. Acesso em 9 outubro 2021.

CARVALHO, A. G. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administração**, v. 37, n. 3, p. 19-32, 2002.

CARVALHO, J.T. Accountability democrática: expressões essenciais à sua efetivação. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano 18, n. 2, nov. 2000.

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.

CHASQUETTI, Daniel. **Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina**: evaluando la “difícil combinación”. Montevideo: Universidad de la República, 2008.

CHUDZIJ, Luísa Fófano. Controle das políticas públicas: uma apreciação sob a ótica do Poder Legislativo, Poder Judiciário e Tribunal de Contas. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 7, n. 1, p. 275-296, 2020.

COSTA, Giovanni P. **A escolha pública no orçamento federal: uma análise a partir dos indicadores dos programas finalísticos**. 2011. 208f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

COUTO, L.; SOARES, A.; LIVRAMENTO, B.. **Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação.** Revista Brasileira de Ciência Política, n. Rev. Bras. Ciênc. Polít., 2021 (34), 2021.

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.

CRUZ, Cláudia F. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros.** 2010. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade Federal do Rio de Janeiro.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: Edusp. 1997.

DOMINGUES, Mauro Petersem. **Algumas Considerações acerca das Relações entre o Poder Executivo e o Legislativo em Regimes Democráticos.** In: SINAI - Revista Eletrônica. Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição n.08, v.1, Dezembro. 2010 pp. 131-148.

FERREIRA FILHO, M.G. **Do processo legislativo.** 3a ed. São Paulo, Ed. Saraiva, 1995.

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.

FURTADO, Celso. **O Brasil ou os entraves ao desenvolvimento.** Paz e Terra, n. 4, p. 165-81, 1967.

HART, O. Corporate Governance: Some Theory and Implications. **The Economic Journal**, v. 105, n. 430, p. 678-689, 1995.

JAIN, Arvind K. Corruption: A review. **Journal of economic surveys**, v. 15, n. 1, p. 71-121, 2001.

JARDIM, Lauro. **“Genóio na Defesa”**, Veja Online, 10/3/2011. Disponível em <http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/governo/genoio-na-defesa/>. Acesso em: 23 de Agosto de 2022.

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.

KOBRAK, Peter. Rethinking Democratic Accountability. By Robert D. Behn. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001. 317p. 16.95 paper. **American Political Science Review**, v. 96, n. 2, p. 417-418, 2002.

LAMOUNIER, Bolivar; NOHLEN, Dieter (Ed.). **Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira**. Edições Loyola, 1993.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, v. 44, p. 561-630, 2001.

LINZ; Valenzuela, 1997. Linz, Juan J. & Valenzuela, Arturo (comp.). **La crisis del presidencialismo**. Vol. 1. Perspectivas comparadas. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

LOUREIRO, Maria Rita; SANTOS, Fábio Pereira dos; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, p. 63-76, 2011.

MAINWARING, Scott et al. (Ed.). **Building democratic institutions: Party systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MARTINS, F. J. DE O. **Accountability no regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: análise do IPREVI - Viçosa/MG**. 2015. Universidade Federal de Viçosa, 2015.

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.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 12 outubro 2021.

MIRANDA, Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de. A prestação de contas nos regimes democráticos. **Conexão Política**, v. 2, n. 1, p. 139-160, 2013.

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

MORAES FILHO, JF de. A discussão sobre o parlamentarismo e seus parâmetros. **Nomos**, v. 11, n. 1, p. 195-204, 1993.

MORAES, Filomeno. **EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO BRASIL PÓS-CONSTITUINTE**. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 15(4) 2001. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnribpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/spp/a/XPfkQynYkVHGgTW3vNWGp3M/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 20 de jun. 2022.

MUELLER, Dennis C. Public choice: A survey. **Journal of Economic Literature**, v. 14, n. 2, p. 395-433, 1976.

NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. **A democracia e os três poderes no Brasil, Belo Horizonte, Editora da UFMG**, 2002.

NETO, Octavio Amorim; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, 2002, pp. 5 a 38. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/N5brw9nQzrR5qx3ZjMbtMBr/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 de nov. 2022.

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.

PAUPERIO, A. Machado. **Relações de poder entre o legislativo e o executivo**. R. Inf. Legisl. Brasília. 1980. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnribpcajpcglclefindmkaj/https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181232/000390183.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 20 de jun. 2022.

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

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric D. Presidentialism, coalitions, and accountability. **Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability**, p. 31-55, 2011.

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.

PEREIRA, C.; MUELLER, B.. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil.** Dados, v. 46, n. Dados, 2003 46(4), 2003.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina.** Buenos Aires: Fondo de cultura económica, 2009.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. **Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas,** p. 23-52, 2002.

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

PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?.**Revista de Administração Pública,** v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PIRES JÚNIOR, José Antônio Meyer. Emendas Orçamentárias Individuais: "Pork Barrel" brasileiros?. **Revista da CGU,** v. 1, n. 1, p. 86-102, 2006.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America,** v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. Presidential Political Appointments and Coalition Governance in Brazil, 2007-2010. APSA 2011. **Annual Meeting Paper.** Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1900803>. Acesso em: 13 de abr. 2022.

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.

SAMUELS, David. Ambition and competition: Explaining legislative turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly,** p. 481-497, 2000.

SAMUELS, D. **Separation of Powers.** In: BOIX, C. & STOKES, S. (eds.). The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford: Oxford University. 2007.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies,** 1999.

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

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

SOUZA, Caio Túlio Guimarães et al. Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro: emendas individuais como ferramenta de barganha no governo Temer. 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Sistema de Contas Irregulares**. Distribuição por município (2020). Disponível em: <<https://contasirregulares.tcu.gov.br/ordsext/f?p=105:22:::NO:::>>. Acesso em: 06 de set. 2021.

VERNEY, D. **The Analysis of Political Systems**. London: Routledge, 1959.

APÊNDICES

APENDICE A – BUSCA DE DADOS NO SISTEMA TRAMITA-TCE-PB

Sequencial para obtenção dos Pareceres e Acórdãos do TCE-PB e dos Decretos e Atas das Sessões das Câmaras Legislativas.

No site: <https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf> opta-se inicialmente pelas seguintes opções: ‘listagem de processos’ do lado direito superior da interface do site, para que se abram as opções de verificação. Após selecionar esta opção segue-se a seguinte sequência:

- Categoria: Acompanhamento de Gestão;
- Subcategoria: Prestação de Contas Anuais;
- Tipo: Prefeitura;
- Ente: escolhe os municípios de a a z;

FIGURA 1- SEQUENCIAL PARA OBTENÇÃO DOS ACÓRDÃOS E PARECERES DO TCE-PB

The screenshot shows the 'Listar Processos' page in the TCE-PB Tramita system. The interface includes a search bar and several filter dropdown menus. Red arrows highlight the 'Listagem de Processos' button and the dropdown menus for 'Categoria', 'Subcategoria', 'Tipo', and 'Ente'. The filters are set as follows:

- Número de Protocolo: [Empty]
- Categoria: Acompanhamento de Gestão
- Subcategoria: PCA - Prestação de Contas Anuais
- Exercício: [Empty]
- Data de Entrada entre: [Empty] e [Empty]
- Jurisdicionado (Nome): Prefeitura
- Tipo: Prefeitura
- Ente: Todos
- Previdenciário: Todos
- Relator: Todos
- Interessado(s) (Nome): [Empty]
- Interessado(s) (CPF/CNPJ): [Empty]
- Situacao Juntada: Todos
- Fase: Todos
- Estágio: Todos
- Julgado: Todos
- Estado: Todos
- Digital: Todos
- Assunto: [Empty]
- Cancelado: Ativo
- Procurar: [Button]

At the bottom of the page, there is a table header with the following columns: Número de Protocolo, Data de Entrada, Subcategoria, Jurisdicionado, Exercício, Setor, Juntado, Estágio, Assunto. Below the table, there is a footer with the text: 'Em caso de dúvida envie um e-mail indicando o problema e número de protocolo para: suportetramita@tce.pb.gov.br' and the date/time: '11/11/2022 15:01:39'.

Fonte: Tramita, 2022.

Fazendo a demonstração de um único município pode-se entender como foi feito com os demais: ao se escolher no Ente o município de Bonito de Santa Fé, apresenta-se a seguinte lista de todas as contas de governo que já foram julgadas ou que se encontram sobre trâmite de análise.

FIGURA 2 - LISTAGEM DE CONTAS ANALISADAS DO MUNICÍPIO DE BONITO DE SANTA FÉ PELO TCE-PB

Proc.	Data	Descrição	Município	Ano	Arquivo	Status	Ações
04005/11	13/04/2011 22:29	PCA - Prestação de Contas Anuais	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2010	ARQUIVO DIGITAL	Livre	Finalizado
02766/12	28/03/2012 19:40	PCA - Prestação de Contas Anuais	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2011	ARQUIVO DIGITAL	Livre	Decisão Publicada
05180/13	10/04/2013 20:51	PCA - Prestação de Contas Anuais	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2012	ARQUIVO DIGITAL	Livre	Decisão Publicada
04083/14	27/03/2014 11:58	PCA - Prestação de Contas Anuais	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2013	ARQUIVO DIGITAL	Livre	Decisão Publicada
04111/15	27/03/2015 19:42	PCA - Prestação de Contas Anuais	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2014	ARQUIVO DIGITAL	Livre	Decisão Publicada
04009/16	28/03/2016 21:55	PCA - Prestação de Contas Anuais	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2015	ARQUIVO DIGITAL	Livre	Decisão Publicada
05016/17	30/03/2017 12:21	PCA - Prestação de Contas Anuais	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2016	ARQUIVO DIGITAL	Livre	Decisão Publicada
05835/18	29/03/2018 09:54	PCA - Prestação de Contas Anuais	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2017	ARQUIVO DIGITAL	Livre	Decisão Publicada
06186/19	29/03/2019 19:59	PCA - Prestação de Contas Anuais	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2018	ARQUIVO DIGITAL	Livre	Finalizado
08600/20	30/04/2020 12:31	PCA - Prestação de Contas Anuais	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2019	ARQUIVO DIGITAL	Livre	Decisão Publicada
07025/21	13/04/2021 22:31	PCA - Prestação de Contas Anuais	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2020	DIAGM4	Livre	Estoque - Relatório de Recurso

Em caso de dúvida envie um e-mail indicando o problema e número de protocolo para: suportetramita@tce.pb.gov.br 11/11/2022 15:06:25

Fonte: Tramita, 2022.

A partir dessa lista foi feito o seguinte: seleciona-se individualmente um ano específico, por exemplo, o ano de 2012, clicando na ‘lupa’ do lado direito, abre o procedimento, em seguida busca na opção “autos eletrônicos” o: Parecer Inicial; Acórdão Prévio; e neste mesmo ponto também poderá se identificar a ‘Comunicação dos Jurisdicionados” que contém os Decretos Legislativos, Atas das Sessões, Parecer das Comissões de Finanças e Orçamentos das Câmaras Municipais.

FIGURA 3 - IDENTIFICAÇÃO DO ACÓRDÃO PRÉVIO E PARECER PRÉVIO (2012) DO MUNICÍPIO DE BONITO DE SANTA FÉ

#	Data	Descrição	Responsável	Páginas
63	08/05/2014	Certidão - EXTRATO DE DECISÃO	tramita	1795 - 1796
62	07/05/2014	Procuração de Paulo Ítalo de O. Vilar representando Alderi de Oliveira Cajú.	Paulo Ítalo de O. Vilar	1794
61	02/04/2014	Parecer Prévio PPL-TC 00041/14 - Decisão Inicial - Sessão 02/04/2014	Cons. Arnóbio Alves Viana	1791 - 1793
60	02/04/2014	Acórdão APL-TC 00174/14 - Decisão Inicial - Sessão 02/04/2014	Cons. Arnóbio Alves Viana	1779 - 1790
59	06/03/2014	Certidão - ERRATA	tramita	1778
58	06/03/2014	Certidão - INTIMAÇÃO PARA SESSÃO	tramita	1777
57	20/02/2014	Certidão - INTIMAÇÃO PARA SESSÃO	tramita	1776
56	13/02/2014	Parecer	Marcilio Toscano F. Filho	1764 - 1775

Fonte: Tramita, 2022.

Neste sequencial pode-se obter o Parecer e Acórdão Prévio das contas de governo que tiveram encaminhamento de decisão por parte do TCE-PB.

Por fim, para obtenção dos Decretos Legislativos, Atas de Sessões da Câmara Municipal, Pareceres da Comissão de Finanças e Orçamento e demais documentos complementares, seleciona-se a opção indicada pela seta na figura a seguir:

FIGURA 4 - IDENTIFICAÇÃO DA CÓPIA E ATA DO JURISDICIONADO (2012) DE BONITO DE SANTA FÉ

The screenshot shows the 'Registro de PCA (05180/13)' interface. The table below represents the data visible in the interface:

#	Data	Descrição	Responsável	Páginas
100	27/06/2019	Certidão - ANEXAÇÃO	tramita	1916
	27/06/2019	▶ Outras - Doc. 46166/19 - 3 arquivos		1908 - 1915
96	06/11/2017	Certidão - ANEXAÇÃO	tramita	1907
	06/11/2017	▶ Cópia de Ata e de Decisões dos Jurisdicionados - Doc. 73456/17 - 2 arquivos		1897 - 1906
93	28/09/2017	Despacho	Cons. Fábio T. F. Nogueira	1896
92	19/09/2017	Ofício 01047/17 - Corregedoria	Cons. Fábio T. F. Nogueira	1894 - 1895
91	31/08/2017	Ofício 01015/17 - Corregedoria	Cons. Fábio T. F. Nogueira	1893
90	31/08/2017	Certidão - NÃO QUITAÇÃO DE DÉBITO	Ranieri de Sousa Cavalcanti	1891 - 1892

Fonte: Tramita, 2022.

A partir desta identificação é que se obterá acesso as decisões dos jurisdicionados, contudo, faz-se necessário também observar que em alguns autos eletrônicos do sistema não se encontrará a nomenclatura: “Cópia de Ata e Decisões dos Jurisdicionados”, para se ter acesso ao Decretos e demais atos citados anteriormente das Câmaras Municipais; em alguns autos eletrônicos de outros municípios, estes documentos foram baixados selecionando-se a opção “Outras”, conforme a seta indica acima, pois nem sempre aparece a opção “Cópia de Ata e Decisões dos Jurisdicionados”.

Somente desta maneira é que se pode ter acesso as decisões das Câmaras Legislativas Municipais de cada um dos municípios, conferidas uma a uma, processo por processo de cada ano de julgamento de contas.

Também vale frisar que há uma forma diferente de identificar apenas quais foram as Câmaras Municipais que já haviam encaminhado seus Decretos e decisões do julgamento de contas de governo ao TCE-PB, que será apresentado em seguida, contudo, no processo de

desenvolvimento do banco de dados pode-se verificar que a maneira mais confiável de identificar todos os documentos existentes é esta, até aqui apresentada, pesquisando ano a ano no processo individual de cada um dos municípios.

FIGURA 5 - SEQUENCIAL PARA IDENTIFICAÇÃO DOS ANOS QUE CONTÉM DECISÕES ENCAMINHADAS PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS

The screenshot shows the 'Listar Documentos' (List Documents) page in the Tramita system. The interface includes a search form with the following fields and filters:

- Número de Protocolo:** A text input field with a red arrow pointing to it.
- Categoria:** A dropdown menu with 'Comunicações' selected and a red arrow pointing to it.
- Subcategoria:** A dropdown menu with 'Comprovante de Recolhimento dos Jurisdicionados' selected and a red arrow pointing to it.
- Exercício:** A text input field.
- Data de Entrada entre:** Two text input fields separated by 'e'.
- Origem (Nome):** A text input field.
- Ente:** A dropdown menu with 'Bonito de Santa Fé' selected and a red arrow pointing to it.
- Interessado(s) (Nome):** A text input field.
- Interessado(s) (CPF/CNPJ):** A text input field.
- Situação Juntada:** A dropdown menu with 'Todos' selected.
- Fase:** A dropdown menu with 'Todos' selected.
- Estágio:** A dropdown menu with 'Todos' selected.
- Estado:** A dropdown menu with 'Todos' selected.
- Digital:** A dropdown menu with 'Todos' selected.
- Assunto:** A text input field.
- Cancelado:** A dropdown menu with 'Ativo' selected.
- Procurar:** A button with a red arrow pointing to it.

At the bottom of the page, there is a footer with the text: 'Em caso de dúvida envie um e-mail indicando o problema e número de protocolo para: suportetramita@tce.pb.gov.br 11/11/2022 15:33:03'.

Fonte: Tramita, 2022.

Fazendo este sequencial, que pode ser acompanhado pelas setas indicadas na figura acima se obterá a lista de todos os anos que a Câmara Municipal de 'Bonito de Santa Fé' (município exemplificativo) encaminhou seus decretos legislativos e atas de sessões de prestações de contas de governo municipal ao banco de dados Tramita do TCE-PB.

FIGURA 6 - IDENTIFICAÇÃO DOS ANOS QUE CONTÉM DECISÕES ENCAMINHADAS PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Número de Protocolo	Data de Entrada	Subcategoria	Origem	Exercício	Setor	Juntado	Estágio	Assunto
Doc. 07836/08	28/04/2008 16:30	Comprovante de Recolhimento dos Jurisdicionados	Instituto de Prev. dos Serv. Municipal Bonitense	2008	ARQUIVO	Anexado	Juntado	
Doc. 05169/10	27/04/2010 12:44	Comprovante de Recolhimento dos Jurisdicionados	Instituto de Prev. dos Serv. Municipal Bonitense	2006	ARQUIVO	Anexado	Juntado	
Doc. 06699/10	07/06/2010 17:34	Comprovante de Recolhimento dos Jurisdicionados	Instituto de Prev. dos Serv. Municipal Bonitense	2007	ARQUIVO	Anexado	Juntado	
Doc. 08362/10	29/07/2010 17:37	Comprovante de Recolhimento dos Jurisdicionados	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2006	ARQUIVO	Anexado	Juntado	
Doc. 13430/10	13/12/2010 16:02	Comprovante de Recolhimento dos Jurisdicionados	Instituto de Prev. dos Serv. Municipal Bonitense	2007	ARQUIVO	Anexado	Juntado	
Doc. 04391/11	17/03/2011 17:10	Comprovante de Recolhimento dos Jurisdicionados	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2000	ARQUIVO	Anexado	Juntado	
Doc. 22814/11	13/12/2011 12:43	Comprovante de Recolhimento dos Jurisdicionados	Prefeitura Municipal de Bonito de Santa Fé	2011	ARQUIVO DIGITAL	Anexado	Juntado	
Doc. 23632/12	29/10/2012 13:28	Comprovante de Recolhimento dos Jurisdicionados	Câmara Municipal de Bonito de Santa Fé	2012	ARQUIVO	Anexado	Juntado	
Doc. 89330/18	14/12/2018 09:37	Comprovante de Recolhimento dos Jurisdicionados	Instituto de Prev. dos Serv. Municipal Bonitense	2018	ARQUIVO DIGITAL	Anexado	Juntado	

Fonte: Tramita, 2022.

Como se vê na figura da página anterior, o município de Bonito de Santa Fé apresenta como anos de envio de Decretos decisórios ao Tramita, entre 2008 a 2018,

Aparentemente seria este segundo método aquele mais prático para obtenção completa dos dados, tendo em vista que o próprio Sistema Tramita TCE-PB que apresenta as informações, contudo, mais uma vez, a obtenção dos dados desta pesquisa foi feita através do primeiro sequencial: na busca dos acórdãos e pareceres do TCE-PB, aproveitando dentro do mesmo processo, buscava-se as decisões dos jurisdicionados. Fazendo a busca naquele primeiro método de busca de dados, o pesquisador poderá encontrar as decisões dos jurisdicionados em Exercícios financeiros (anos) que podem não aparecer neste segundo método de busca dos dados.

Por exemplo, provando a assertiva acima através do mesmo município, Bonito de Santa Fé, apresenta-se o seguinte: utilizando a segunda técnica apresentada, o sistema apresenta a existência de decretos entre os anos de 2008 a 2018, contudo, quando se busca os dados através da primeira técnica, pode-se encontrar também a decisão do jurisdicionado do ano de 2019, conforme acervo de dados do processo completo de cada município.

Após a descoberta da melhor técnica para encontrar os Pareceres, Acórdão e decisões dos jurisdicionados, foi necessário organizar e nomear cada um desses arquivos e dividi-los em pastas conforme o nome de cada município.

Há três tipos de nomenclatura que foi adotada dentro da pasta de cada município da Paraíba, que significam o seguinte, por exemplo, no interior da Pasta do município de Bonito de Santa Fé, indicado nas figuras anteriores: nos arquivos que contém apenas o ‘ano’ é onde se localizam as decisões dos jurisdicionados com as atas de sessões da Câmara, parecer da Comissão de Finanças e Orçamento, ofícios de encaminhamento, resoluções ou decretos legislativos de julgamento de contas (lembrando que no processo de prestação de contas, não há um padrão do sequencial desses arquivos com a decisão dos jurisdicionados, isso quer dizer que algumas decisões poderão conter apenas o decreto e um ofício, ou então o decreto, a ata da sessão legislativa, e ainda haverão aqueles arquivos de jurisdicionados que poderão conter todos estes atos.

Nos arquivos com os nomes ‘acórdão’ e ‘parecer’, já são autoexplicativos, pois são neles onde contém os acórdãos prévios e pareceres prévios dos respectivos anos em que foram identificadas as decisões dos jurisdicionados legislativos municipais. Os arquivos com a nomenclatura ‘Acórdão’, especificamente, apresenta a decisão detalhada do TCE, contendo todas as análises que partiram de Auditoria e do Ministério Público, para em seguida apresentar a proposta de acórdão votada junto a Corte de Contas competente, logo, é neste arquivo onde se encontra todas as informações principais para preencher as variáveis dependentes da Variável ‘Acórdão.TCE.PB’ (número do processo, número do acórdão, decisão sobre a regularidade ou irregularidade das contas, a multa pessoal, a(s) recomendação (ões) e o parecer do MP. Com relação aos arquivos nomeados ‘Parecer’, são fontes com informação certa e passível de recurso contendo apenas a decisão final que se dá com base no ‘Acórdão’.

Ressalta-se que esta mesma organização foi feita para todos os municípios, facilitando a identificação do documento e do ano ao qual o mesmo se refere.