

Universidade Federal de Pernambuco
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Audálio José Pontes Machado

**Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros e
autonomia das instituições**

Recife
2017

Audálio José Pontes Machado

**Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros
e autonomia das instituições**

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

Orientador: Prof. Dr. Mauro Soares

**Recife
2017**

Catálogo na fonte
Bibliotecário Rodrigo Fernando Galvão de Siqueira, CRB4-1689

M149t Machado, Audálio José Pontes.
Tribunais de Contas Estaduais : indicações, perfil dos conselheiros e autonomia das instituições / Audálio José Pontes Machado. – 2017.
82 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Soares.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco,
CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2017.
Inclui Referências.

1. Ciência política. 2. Tribunais de contas. 3. Autonomia. 4. Prestação de contas. 5. Responsabilidade. I. Soares, Mauro (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-063)

Audálio José Pontes Machado

**Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros
e autonomia das instituições**

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

Recife, 17 de Fevereiro de 2017

Banca Examinadora

Professor Dr. Mauro Victoria Soares

Professor Dr. Ricardo Borges Gama Neto

Professor Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto

Dedico este trabalho à minha família e namorada, que me apoiaram em todos os momentos e me possibilitaram a oportunidade de cursar este mestrado. Também dedico esta dissertação aos meus amigos e todos os professores, em especial meu orientador, que engrandeceram minha caminhada nesta universidade.

Agradecimentos

Agradeço aos meus familiares pela força e apoio no período de faculdade, sempre provendo o necessário para meu sucesso.

Agradeço ao meu orientador, professor Mauro Soares, que usou de seu tempo para me auxiliar neste trabalho.

Agradeço aos demais professores da banca e todos os outros dos quais fui aluno nos últimos dois anos, que permitiram expandir meus conhecimentos.

Por fim, agradeço a minha namorada Lorena, e aos meus amigos e amigas que ocasionaram ótimos momentos durante todo o período do mestrado.

Resumo

Esta dissertação tem como objetivo analisar as indicações para o cargo de conselheiro dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), mapeando o perfil dos nomeados e elaborando, a partir dos dados apurados, um indicador específico para a avaliação da autonomia dos tribunais. Para tanto, procura visualizar e destacar as diferenças entre os conselheiros de origem burocrática e os que vieram da cena política, tomando a presença de servidores como indicativo da independência das cortes. A metodologia utilizada varia: desde estatística descritiva, que aparece em maior número no capítulo 2, até o uso de uma regressão logística que serviu como teste de hipótese. Formulado o índice de autonomia dos TCEs, foi utilizado outro indicador – extraído da literatura – para se aferir a alternância dos governos estaduais. Os resultados achados indicam que membros do Conselho dos tribunais com parentesco político e/ou processos judiciais são majoritariamente de origem política, como esperado. Além disso, foi proposta uma hipótese que relaciona a independência dos TCEs à alternância de poder nos estados, mas os dados encontrados não permitiram conclusões tão decisivas.

Palavras-chave: accountability e controle. Tribunais de Contas. Corrupção.

Abstract

This dissertation aims to analyze the nominations for the position of counselor of the Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) (state audit courts), map out the profile of the nominees and assess the effects this composition has on the functioning and autonomy of the audit courts. Therefore, it intends to visualize and stress the differences between counselors of bureaucratic origin and those who came from politics, in order to take civil officers as a signal for courts independence. The methodology varies from descriptive statistics, which appears in greater number in chapter 2, to the using of logistic regression that serves as a hypothesis test. An index of autonomy of the TCEs was also formulated and another one of government turnover selected from literature and applied. The results indicate that members of the Council of audit courts with political kinship and/ or judicial processes are mostly of political origin, as expected. In addition, a hypothesis have been proposed that relate the independence of the TCEs and the state governors turnover, but the data found did not allow such decisive conclusions.

Keywords: accountability and control. Audit Courts. Corruption.

Lista de Ilustrações

Gráfico 1.....	44
----------------	----

Lista de Quadros e Tabelas

Quadro 1.....	25
Quadro 2.....	60
Quadro 3.....	68
Tabela 1.....	29
Tabela 2.....	39
Tabela 3.....	41
Tabela 4.....	43
Tabela 5.....	46
Tabela 6.....	47
Tabela 7.....	50
Tabela 8.....	55
Tabela 9.....	55
Tabela 10.....	55
Tabela 11.....	58
Tabela 12.....	61
Tabela 13.....	63
Tabela 14.....	64
Tabela 15.....	65
Tabela 16.....	65
Tabela 17.....	66
Tabela 18.....	67
Tabela 19.....	70

Sumário

1. Introdução	12
2. Fundamentação teórica	15
2.1. <u>Accountability revisitada</u>	15
2.2. <u>Accountability vertical x horizontal</u>	17
2.3. <u>O controle na Administração Pública brasileira</u>	21
2.4. <u>Tribunais de Contas no Brasil e alhures</u>	24
2.5. <u>Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas estaduais</u>	26
3. Perfil dos Conselheiros e das indicações, autonomia dos TCEs e hipóteses do trabalho	32
3.1. <u>Regras para nomeação da Corte dos tribunais de contas</u>	32
3.2. <u>Perfil dos Conselheiros</u>	37
3.3. <u>Definição de autonomia e hipóteses do trabalho</u>	47
4. Resultados	54
4.1. <u>Teste da Hipótese 1</u>	54
4.2. <u>Indicador de autonomia dos TCEs</u>	56
4.3. <u>Autonomia e alternância</u>	69
5. Considerações Finais	72
6. Referências Bibliográficas	78

Introdução

Com a transição para a democracia e o advento da Carta Constitucional de 1988 houve um fortalecimento das instituições de controle, que ocasionou um aumento das funções e da importância de uma série de órgãos, como o Ministério Público e os tribunais de contas (Melo, 2014, p. 195). A liberdade de imprensa voltou a ser respeitada e o Judiciário começou a ter papel ativo em várias questões-chave para a República. Para Melo (2014) essas instituições são conhecidas pelo alto profissionalismo, financiamento apropriado e carreiras atraentes, mas não deixam de ter problemas constantes. Para o autor, possivelmente o sistema político influiria mais nestas disfunções do que a estrutura institucional em si. A constante interferência política seria uma das razões da queda de eficácia das instituições, e em menor medida, conflitos interburocráticos e falhas na direção. Esta dissertação tratará justamente da influência política nos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), por meio das indicações políticas para o cargo de conselheiro e como esse fenômeno pode interferir na autonomia dos órgãos.

A prestação de contas por parte da administração pública e seus agentes está em voga, principalmente numa época em que a transparência é tão requerida. Mas ainda pouco se sabe acerca dos tomadores de decisão que fazem parte dos Conselhos Diretivos dessas instituições. Mais recentemente alguns pesquisadores apontaram alguns caminhos sobre como esses atores se portam e de que forma a atuação de conselheiros nesses órgãos tende a se guiar por algum viés político¹

Ao se voltar para o estudo dos TCEs, esta pesquisa pretende contribuir para a Ciência Política no país por ser um estudo de uma área do conhecimento em que o âmbito federal já foi vastamente estudado, mas o nível estadual permanece pouco analisado. Alguns trabalhos sobre os TCEs (Tribunais de Contas Estaduais) foram lançados nos últimos anos, contudo, ainda não é uma área das mais exploradas na academia. Os textos que abordam a responsabilização governamental retratam a necessidade de uma rede de órgãos fiscalizadores em todos os âmbitos nacionais. Pelo fato do Brasil ser uma democracia recente, o estudo das instituições de controle em território brasileiro é um importante apontador da existência ou não de um sistema

¹ Assim Canello, Hidalgo e Lima, 2015.

de *checks and balances* funcional dentro da Federação Brasileira.

O principal objetivo deste trabalho é realizar um mapeamento do perfil dos conselheiros dos TCEs após a Constituição de 1988, levando em consideração as sete legislaturas até 2014 e a composição atual dos tribunais, para investigar em que grau os Tribunais de Contas Estaduais são autônomos em relação aos governadores e deputados, por meio de uma definição de autonomia que preza pela tecnicidade da composição dos colegiados nos TCEs. A partir desse levantamento do perfil de composição das cortes, será feita uma análise da relação entre o perfil dos indicados e alguns atributos da carreira que podem influenciar as indicações. Embora a regra constitucional padronize a forma de investidura dos integrantes das cortes, é possível – valendo-se de classificação utilizada na literatura – avaliar comparativamente os tribunais através da análise dos vínculos dos indicados com partidos, aliados ou famílias políticas. Além desses vínculos, a ocupação prévia de conselheiros indicados também será um fator relevante que se espera tenha peso nas indicações. Nesse escopo, a primeira hipótese dessa investigação supõe que os burocratas de carreira que se tornam conselheiros têm menos chances de serem envolvidos em escândalos ou serem apadrinhados por políticos.

Em seguida, será elaborado um indicador de autonomia para a análise comparada dos TCEs, no qual se apresentará um ranqueamento dessas cortes a partir de fatores que contribuem para sua independência. Construído esse índice, será feita a análise da segunda hipótese do trabalho: é plausível apontar alguma relação entre o nível de autonomia na composição dos tribunais e o cenário de competição política na esfera estadual? Pretende-se avaliar se ambientes mais competitivos na disputa estadual estão associados a uma composição mais técnica dos tribunais subnacionais - hipótese aventada pela literatura relevante mobilizada.

O começo do trabalho terá um cunho mais teórico, buscando, no capítulo 1, desvelar as nuances da discussão acerca da *accountability*, notoriamente a do tipo horizontal, além de um debate sobre o controle na Administração Pública e os Tribunais de Contas no Brasil. No capítulo 2, a questão das indicações e perfis dos conselheiros será apresentada, assim como a definição de autonomia utilizada no trabalho e, conseqüentemente, as hipóteses que serão analisadas no capítulo seguinte. Na terceira seção haverá a exposição e análise dos dados, por meio de estatística descritiva e inferencial, propondo-se verificar os resultados decorrentes da

investigação do banco de dados que foi montado. Também foi proposto um índice que classifica o grau de autonomia dos Tribunais de Contas Estaduais. Por fim, nas considerações finais, os sucessos, as fraquezas e o que deve ser feito em pesquisas posteriores serão evidenciados.

Fundamentação teórica

Visando o melhor entendimento de tópicos centrais para essa pesquisa e para os capítulos subsequentes, este trecho do trabalho busca conceituar e debater sobre os termos *accountability* e controle, além de trazer uma descrição da instituição Tribunal de contas, como um todo. Estes tópicos circundam a literatura brasileira nas áreas de Ciência Política, Ciências Sociais e Administração, sempre estando vinculados a outros vocábulos recorrentes na academia brasileira, como: redemocratização, controle social e participação.

Accountability revisitada

Em uma sociedade que é permeada por uma grande quantidade de informação todos os dias, na qual as mídias digitais se concretizaram como um novo meio de comunicação e forma de relação humana, a transparência se torna algo necessário. Os governos devem se adaptar a estas mudanças, visando a aprovação de suas ações e buscando o combate a práticas ilícitas. Deste modo, a *accountability* - expressão que tem várias interpretações e tentativas de tradução, mas continua como um foco de grande polêmica na academia brasileira -, ou traduzida de forma simplória, responsabilização ou prestação de contas, se torna peça fundamental no controle da administração pública. Desde então, o termo *accountability* ganhou força no Brasil principalmente após a queda do regime militar. Porém, ainda existe um grande debate e uma série de diferentes interpretações desta expressão no território brasileiro (Medeiros; Crantschaninov e Da Silva, 2013).

Pinho e Sacramento (2009) fazem o esforço de tentar compreender o significado da palavra *accountability*, traduzida e interpretada de várias formas pelos cientistas sociais brasileiros. Essa gama de interpretações e contextualizações poderia trazer problemas, causando confusão e erros no uso leitura desse vocábulo. No final das contas, os autores constatam que o significado do conceito engloba “*responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo*” (p. 22). Todavia, ainda é um termo em

construção no Brasil, assim como a democracia, vinte anos não foram suficientes para a institucionalização do termo (*idem*).

Medeiros; Crantschaninov e Da Silva (2013) confirmam a dificuldade de significação da expressão. Além da dificuldade de tradução, existe um problema de definição na academia. Outro fato interessante apontado pelas autoras é a localização de apenas 53 artigos sobre o assunto em todo o Brasil, incluindo as áreas de Ciência Política, Ciências Sociais e Administração Pública. E estes trabalhos só confirmam a falta de estabelecimento do termo. No final das contas, *accountability* pode ter se tornado uma *buzzword*, ou seja, uma expressão ou palavra de língua inglesa que estaria em evidência, mas que o significado perdeu o valor original (Fonseca, 2011 *apud* Medeiros; Crantschaninov e Da Silva, 2013). Confirmam que existe uma confusão sobre a sua significação nos artigos relacionados a este tema, de modo que explicitam ainda mais as dificuldades que cercam a expressão. Apesar disso, os termos “responsabilização” e “prestação de contas” são as mais utilizadas nas traduções. Concluem, portanto, que a maioria dos estudiosos do tema usa a divisão clássica de O’Donnell (1998) - entre *accountability* horizontal e *accountability* vertical – que serão desenvolvidos mais abaixo.

No que tange à Administração Pública, Rocha (2011) busca explicar como se portam três teorias desta área do conhecimento em relação à *accountability* e como existe um déficit da mesma nestes arranjos teóricos. A prestação de contas governamental se faria necessária justamente pelo fato de haver uma opacidade no poder, referente a diminuta quantidade de informação que recebe a população acerca dos atos dos governos. Em síntese, “*Se o exercício do poder fosse transparente, não seria preciso que alguém fosse accountable*” (Schedler *apud* Rocha, p. 85). A existência da *accountability* nos modelos é comprovada, mas, na realidade existem falhas que acarretam em déficits institucionais ou sociais. Essas imperfeições acontecem desde a fase de implementação das políticas públicas até o poder discricionário dos agentes públicos.

Na literatura, é apontada uma relação clara entre democracia e *accountability*. Rodrigues (2012) argumenta que o “*mecanismo que efetiva um vínculo entre o eleitorado e os representantes é a accountability*” (Rodrigues, 2012, p. 7). Também é exposto que sistemas democráticos com pouca institucionalização consequentemente são menos estáveis e menos *accountables*. Por exemplo, alguns países sul-

americanos enfrentaram, ou ainda enfrentam, graves problemas institucionais após a transição democrática que ocasionaram a frouxidão do controle aos Poderes. Ou seja, uma democracia de baixa qualificação inerentemente produz um sistema com frágil responsabilização dos governantes e agente públicos, e com pouco controle dos representantes por parte da população e de agências especializadas um déficit democrático fica evidente, desencadeando um ciclo vicioso.

Accountability vertical x horizontal

Nos estudos sobre *accountability*, surgiu uma divisão clássica do termo em três categorias. A primeira (vertical), demanda eleições livres e limpas, possibilitando dessa forma que os eleitores tenham poder, através do voto, de premiar ou punir os políticos nos pleitos. O âmbito horizontal é tipificado pela existência de instituições de controle que supervisionam, emitem pareceres ou até mesmo punem outras agências (O'Donnell, 1998, p. 40). Por fim, tem-se a *accountability* societal, que é considerada uma expansão da vertical no sentido de ser concebida por meio de associações e movimentos sociais que pressionam o governo, expondo seus erros e conseqüentemente pedindo melhorias em suas ações (Peruzzotti; Smulovitz, 2002). No entanto, a *accountability* como um todo, só funciona se houver uma junção entre os 3 tipos. É, portanto, a associação de todos os meios de controle - formais e informais - aliada à necessária transparência da administração, com a informação sobre a atuação dos órgãos públicos sendo divulgada de forma simples e clara para a população.

Segundo Abrucio e Loureiro (2004), a *accountability* democrática deve ser entendida como um ente tripartite, ratificando a divisão anteriormente sugerida. Em primeira instância existe o âmbito eleitoral, ou seja, o processo eleitoral e como a população aprova ou não um governo, assim como a possibilidade de alternância no poder. Em segundo lugar, é citado o controle institucional durante os mandatos, que engloba a fiscalização constante dos governantes e burocratas. Este controle também é conhecido como *accountability* horizontal e é justamente aquela que será explorada no trabalho. Por fim, a última forma trata do respeito, por parte do poder governamental, aos direitos públicos difusos e também das liberdades negativas. A definição dos autores está contida no seguinte excerto:

“[...] a *accountability*, ou seja, a responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade. A primeira delas é o processo eleitoral, garantidor da soberania popular. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da burocracia com responsabilidade decisória. A terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião. Esta última forma se refere, portanto, tanto à liberdade negativa como aos direitos públicos difusos”. (Abrucio e Loureiro, 2004, p. 2)

No que tange à importância e efetividade da *accountability* vertical, Cheibub e Przeworski (1997) se propõem a provar que a democracia é um regime político que difere dos demais por ser responsivo aos cidadãos e sustentam que por meio das eleições essa responsabilização de algum modo acontece. Os governos seriam responsáveis na medida que a população pode apreender se os governantes estão atuando de acordo com os seus interesses e ratificá-los apropriadamente, de forma que os administradores que satisfazem o eleitorado, permanecem no cargo, e aqueles que não o fazem perdem seus postos. Dessa forma, a responsabilização é um mecanismo retrospectivo, pois as ações dos governantes são julgadas *a posteriori*, quando os eleitores podem punir ou premiar os mandatos já transcorridos. Destarte, Cheibub e Przeworski analisam um âmbito da *accountability* (vertical), explicitando que em regimes democráticos é necessária a responsabilização dos governantes, mas que apenas em termos econômicos ou políticos ela não se explica completamente. Isto se dá por razões institucionais e pelo comportamento dos eleitores, visto que, principalmente em sistemas presidencialistas, haverá a possibilidade de um político eleito não poder se reeleger mais, além da possibilidade dos eleitores não terem acesso à informações-chave para avaliar o desempenho governamental. Os autores também concluíram que há a possibilidade de análise prospectiva por parte dos indivíduos, o que abriria um novo leque de possibilidades de escolha dos governantes.

Para Manin, Przeworski e Stokes (1999), assim como para os autores anteriores, as eleições funcionam como mecanismos para responsabilizar os governantes a respeito de suas ações. Para eles, os cidadãos talvez possam ser capazes de controlar os representantes se os últimos souberem que terão de prestar contas de seus atos. Governos *accountable* são aqueles em que os cidadãos podem discernir se os agentes públicos estão ou não fazendo seu papel de forma correta. Assim, os que agem de acordo com o interesse público são reeleitos, os que não possuem uma boa conduta, não o são. Deste modo, a representação por *accountability*

acontece quando os eleitores votam na manutenção dos representantes que agiram a favor do bem público. Arato (2002) também salienta a importância da *accountability* para a democracia representativa. Para o autor a responsabilização dos representantes pelo eleitorado é fator primordial de um regime democrático, pelo fato do controle dos governantes por parte da população punir ou recompensá-los de acordo com suas ações.

A *accountability* horizontal, por sua vez, pressupõe uma relação entre iguais, uma mútua vigilância entre os três poderes; também significa o poder autônomo de fiscalização entre os órgãos do Estado. Maior expoente do estudo desse tema, O'Donnell (1998, 2004) explica que o interesse dele sobre o assunto surgiu da ausência da *accountability horizontal* em novas democracias, notadamente na América Latina. Com a existência das Democracias Delegativas, nas quais os presidentes são muito poderosos e se tornam delegados e não representantes, a obrigação de prestar contas se transforma em um impedimento desnecessário à plena autoridade presidencial. Em território sul-americano pode-se citar os casos de Fernando Collor no Brasil; Menen, na Argentina e Fujimori no Peru; como representantes deste tipo de democracia. E que mesmo os países cumprindo as condições dahlsianas de poliarquia, e até contendo de forma definitiva a *accountability* vertical (ou eleitoral), estes recentes regimes democráticos pecam pela fraqueza de suas agências fiscalizatórias, ou ainda, ausência das mesmas em algumas instâncias. Para O'Donnell, a *accountability* horizontal seria a institucionalização legal da desconfiança política (2004, p.1). Deste modo, O'Donnell define *accountability* horizontal como:

"[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas". (O'Donnell, 1998, p. 40)

Estas novas poliarquias, vinculadas fortemente a três tradições históricas - democracia, liberalismo e republicanismo - tendem a ter componentes muito frágeis, ocasionados pela juventude de suas instituições. Se as agências estatais não funcionarem corretamente, a própria *accountability* horizontal pode causar problemas nas três esferas supracitadas: a democrática pode ser prejudicada por determinações que possam possibilitar fraudes nas eleições, por exemplo; a liberal transgredida quando entes privados ou órgãos do Estado violam as liberdades e garantias que são direito da população; e a republicana quando agentes governamentais desvirtuam as leis e buscam interesses privados em detrimento dos públicos.

Para que as infrações supracitadas não ocorram, O'Donnell sugere algumas orientações para que se consiga a *accountability* horizontal: a) que os partidos de oposição tenham certa importância na direção das agências fiscalizatórias; b) agências autônomas que desempenham papel preventivo, assim como os tribunais de contas, com alto grau de profissionalização e recursos próprios; c) um judiciário independente dos outros poderes, altamente profissionalizado e autônomo nas suas decisões; d) mídia confiável e independente, além de informação transparente e fidedigna; e) líderes políticos e institucionais críveis, que conseguem seguir os preceitos liberais e republicanos, e desse modo, se tornam importantes para a opinião pública.

Larry Diamond (1998) problematiza a corrupção endêmica em diversos países em desenvolvimento, e busca explicar que não são cruzadas morais que vão adiantar para extirpar este mal, mas sim instituições especializadas no combate a atos dessa espécie. Os custos da corrupção em países onde ela é endêmica são baixíssimos, por isso, este custo deve ser drasticamente elevado, para que os governantes tenham receio em praticar crimes contra os cofres públicos. Em síntese, o controle da corrupção requer um sistema de justiça e *accountability* robustos. Além disso, o autor reforça o pensamento de que uma única instituição de controle não é suficiente para o pleno funcionamento da *accountability* horizontal e que existem três grandes desafios para o *design* institucional de agências anticorrupção: primeiro, estas agências devem monitorar e expor os malfeitos dos corruptos; em segundo lugar, um sistema que receba as queixas e puna os criminosos deve se fazer necessário; por último, é primordial a criação de uma rede que insule e proteja essa agências de serem cooptadas pelos atores que elas deveriam fiscalizar.

Ainda segundo Diamond, algumas instituições se fazem importantíssimas no combate aos crimes desse gênero. A primeira instituição de *accountability* horizontal é a lei, que deve embasar uma rígida legislação anticorrupção, e também contra outros males da administração pública, tais quais nepotismo e abuso de poder. Em seguida vêm agências fiscalizatórias que devem investigar a conduta e as contas dos administradores públicos. Esses órgãos também necessitam de ter profissionais civis muito capacitados e que recebam bem, para não serem capturados. Outra entidade relevante é a ouvidoria, que recebe denúncias da sociedade e da mídia sobre determinados crimes praticados por agentes públicos. As auditorias públicas, ou tribunais de contas em algumas localidades, tem valor central na supervisão dos

governos, pois auditam regularmente as finanças destes. Para finalizar, Diamond lembra a importância do Judiciário e do Parlamento como agências de *accountability* horizontal. O autor ainda destaca a relevância do insulamento destas instituições e da qualificação dos seus profissionais, pois sem essas duas características a tendência é o fracasso no combate à corrupção.

Por fim, Kenney (2000) aborda a *accountability* horizontal de uma forma um pouco diferente dos autores citados anteriormente. Mesmo destacando a literatura padrão sobre o tema, a adição do autor é pensar a *accountability* através de sanções e punições aos envolvidos em atos ilícitos. Se a capacidade de punir não existir, haverá uma grande limitação de suas funções. A publicização das ações dos agentes estatais é muito importante para a *accountability*, mas sem o poder de punir - retirar um governante do cargo, por exemplo - a transparência pode ser maquiada ou corrompida. Kenney complementa seu argumento ao explicar que uma agência por si só pode não ter um grande poder de sanção, mas que uma rede extensa e interligada pode ser efetiva na realização da *accountability* horizontal. Este último trecho reforça o pressuposto levantado anteriormente de que uma ligação próxima entre as instituições de controle possibilita uma fiscalização bem-sucedida dos entes públicos.

O controle na Administração Pública brasileira

Nos parágrafos anteriores o tema instituições de controle foi trazido à tona, de modo que uma estrutura ou rede de agências públicas que objetivam investigar outros órgãos ou agentes governamentais se faz bastante relevante para um sistema de *accountability* horizontal coeso e eficaz. Mas antes de destrinchar as instituições em si, é preciso definir o termo controle, e como o mesmo é descrito e utilizado pela Administração Pública no Brasil.

Na Administração, controle é uma das cinco funções clássicas, ao lado de planejamento, coordenação, supervisão e execução. Portanto, qualquer organização, seja pública ou privada, que não tenha controle contínuo e perene, corre sérios riscos de não ser bem-sucedida. Para este trabalho, controle deve ser entendido com a vigilância ou orientação exercidas por determinada entidade ou agente público sobre a conduta de outra (s). Por meio dele, se pode localizar problemas e desvios que

ocorrem durante a realização das ações na Administração Pública, propiciando a correção desses erros, além de uma performance mais eficiente.

Deve-se esclarecer que a concepção de controle é entendida de forma negativa, no sentido de fiscalização ou correção da atividade de outrem, seguindo a mesma noção de controle social, ao contrário do entendimento do termo como capacidade de se cumprir metas e objetivos no prazo correto, seguindo o planejamento, que seria o controle voltado à ação.

Ainda é fundamental explicar que as instituições de controle exercem basicamente dois tipos de controle dentro da Administração Pública, de acordo com o ordenamento legal brasileiro: controle externo e controle interno. Cada um é vinculado a poderes diferentes e efetuam uma grande gama de atividades dentro da estrutura do Estado. Há de se destacar que no modelo brasileiro de controle não existe hierarquia entre as duas categorias mencionadas, portanto, operam em consonância.

O controle externo é, em suma, aquele desempenhado por um Poder ou entidade estranha à Administração Pública sobre os outros Poderes e Administração Indireta, e tem como principais objetivos: “a) a *probidade dos atos da administração*; b) a *regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos*; c) a *fiel execução do orçamento*” (Rocha, 2003, p. 4). Desse modo, essa categoria de controle é fundamental para o fortalecimento do mecanismo de freios e contrapesos dentro do Estado, visto que projeta a efetuação de práticas de boa governança nos governos e burocracias. No Brasil é exercido pelo Poder Legislativo, que conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), tribunais de contas estaduais (TCEs) e dos 6 tribunais de contas municipais existentes no país, mais os dois presentes nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Em outros países, auditorias gerais fazem papel análogo aos órgãos supracitados.

A Constituição Federal, em seu Artigo 71 apresenta as funções do Controle Externo no Brasil:

[...] 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;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de

provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados [...]”.

(Constituição Federal, Art. 71, 1998)

As Casas Legislativas exercem o controle externo direto, por intermédio da fiscalização e julgamento das contas do Poder Executivo. Os legisladores também podem sustar os atos do Executivo que extrapolem as prerrogativas constitucionalmente estabelecidas. O controle externo indireto ocorre mediante a atuação das cortes de contas, que têm atribuições mais voltadas aos âmbitos contábil, financeiro e orçamentária. As competências dos Tribunais de Contas serão tratadas de forma detalhada nas seções seguintes.

O controle interno, por sua vez, parte dos órgãos e agentes do serviço público, com o intuito de ser um autocontrole de fato. A busca por melhor eficiência e eficácia no cumprimento de metas, além de um desempenho financeiro superior, motivam a incorporação desse tipo de instituição no interior da Administração Pública. “[...]É, pois, um processo organizacional de responsabilidade da própria gestão, adotado com o intuito de assegurar uma razoável margem de garantia de que os objetivos da organização sejam atingidos” (Tribunal de Contas da União, 2009, p.4). O Artigo 74 da Constituição federal designa que os três poderes mantenham, de forma integrada, um sistema de controle interno, com a finalidade de:

“a) avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual e a execução dos orçamentos públicos; b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, sob os aspectos de eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos

órgãos e entidades da administração; c) exercer o controle das operações de crédito; d) apoiar o controle externo” . (Rocha, 2003, p. 2)

É importante ressaltar que a Estrutura de Controle Interno disposta no Artigo 74 da CF/88 não deve ser confundida com os sistemas de controle interno presentes em cada órgão público. Nesse caso, o controle interno que a Constituição trata é um conjunto das várias organizações desse tipo, espalhadas pelos Três Poderes, que contam com o auxílio técnico e orientação normativa de uma instituição central (o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle), mas que ao mesmo tempo têm autonomia na atuação e liberdade para realizarem auditorias internas.

Desde o começo dos anos 2000, foi notada a necessidade de evoluir e aumentar o escopo de atuação dos sistemas de controle interno (Teixeira *et al.*, 2014, p. 5). Com isso, a fiscalização de obras, realização de auditorias e controle contábil, defesa do patrimônio público e a promoção do acesso à informação e da transparência se tornaram agenda das instituições de controle interno ao redor do mundo.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle – anteriormente conhecido como Controladoria Geral da União (CGU) - e as controladorias estaduais e municipais são as entidades mais conhecidas deste perfil no território brasileiro, sendo vinculadas e subordinadas ao Poder Executivo. Na maioria dos países do mundo, os Ministérios da Fazenda são os responsáveis pelo controle interno, inclusive no Brasil até a criação da CGU. Isso faz com que o caso brasileiro seja de certa forma pioneiro nesta área.

Diversos autores (Speck, 2002; Olivieri; 2006; Rocha, 2013) apontam que o controle na Administração Pública está intimamente atrelado a *accountability* horizontal, por meio das instituições que fazem parte dessa estrutura estatal. Os Tribunais de Contas e as Controladorias fazem parte de uma rede ampla de fiscalização, que pelo menos em teoria, permite a fiscalização mútua e o controle entre os órgãos. Portanto, detém relevante valor no sistema de freios e contrapesos

Tribunais de Contas no Brasil e alhures

Existe uma longa tradição na história da humanidade em controlar o dinheiro público, remontando ao período neoclássico, no qual gregos e romanos criaram pequenos esboços das instituições superiores de controle atuais. Demorou bastante tempo, vários modelos foram experimentados até que se tornassem organizações

“autônomas criadas exclusivamente para acompanhar, controlar e julgar os gastos efetuados pelas pessoas que estão à frente do poder público e que manipulam recursos que devem ser direcionados para a realização do bem comum” (Teixeira, 2009).

Quadro 1 - Criação de instituições superiores de controle financeiro

PAÍS	ANO	NOME
Espanha	Séc. XV	Tribunal de Cuentas
Prússia	1714	Generalrechnkammer
Áustria	1761	Hofrechnkammer
França	1807	Cour dès Comptes
Holanda	1814	Algeme Rekenkamer
Finlândia	1824	General Revision Court
Bélgica	1830	Rekenhof
Grécia	1833	Court of Audit
Luxemburgo	1840	Chambre des Comptes
Portugal	1842	Tribunal do Tesouro Público
Dinamarca	1849	Riksrevisionen
Itália	1862	Corte dei Conti
Inglaterra	1866	Controller and Auditor General
Brasil	1891	Tribunal de Contas
Irlanda	1921	Controller and Auditor General
Suécia	1921	National Accounts Board
Estados Unidos	1921	General Accounting Office

Fonte: SPECK, 2000, p. 28.

Speck (2000) aponta que é difícil apontar com precisão quando muitos desses órgãos foram fundados, e que apenas a partir do século XIX começou a criação em massa de instituições de controle parecidas as atuais, ainda que sem as mesmas autonomia e atribuições. À medida que o Estado Burocrático foi se aperfeiçoando, mais organizações do tipo foram surgindo e evoluindo. Segundo o autor, dois fatores principais nortearam o desenvolvimento das instituições de controle: um gerencial, que emergiu da necessidade de controlar a utilização dos recursos públicos e assim garantir que eles fossem aplicados de forma mais eficiente e eficaz; e um liberal, que despontou do dever em fiscalizar os atos dos governantes, limitando seu poder e

mantendo-o abaixo da lei. No quadro acima, retirado do texto de Speck, estão contidas algumas informações acerca da fundação de diversos órgãos superiores de contas no mundo.

Citadini (1994) demonstra que existem basicamente dois modelos distintos: controladorias e tribunais de contas. As primeiras *“funcionam como órgãos de auditoria cujas funções são centralizadas na figura de um controlador geral, a quem cabe toda a responsabilidade sobre a tomada de decisões”* (Teixeira, 2009). Esse sistema de auditorias gerais, são mais utilizados em países anglófonos, como Estados Unidos e Reino Unido, por exemplo. Os segundos costumam ter estrutura colegiada, além de verificar a legalidade dos gastos realizados pelos gestores públicos. Ressaltando que mesmo com diferenciações, os dois modelos possuem similitudes, a começar pelo zelo aos cofres públicos e a avaliação das ações da Administração Pública.

De acordo com Pessanha (1997), três tipos diferentes de tribunais de contas surgiram com o da história: o paradigma francês, no qual as contas são averiguadas depois de o dinheiro ter sido aplicado pelos agentes públicos; o modelo italiano, com exame prévio das ações e direito de veto absoluto, com que fica impedido o ato contestado; e o padrão belga, com análise prévia e veto relativo. Segundo Speck (2000), o modo de recrutamento dos conselheiros ou ministros varia de país para país. Existem ocorrências em que apenas o Executivo indica nomes, outros em que apenas os parlamentos nomeiam os membros e órgãos que têm seus mandatários indicados por ambos.

Mesmo sendo vinculados ao Poder Legislativo na maioria dos casos, os tribunais de contas usufruem de orçamento próprio e autonomia para fiscalizar as contas públicas. Em muitas oportunidades têm status judiciário e podem aplicar penas e sanções. Também possuem um corpo técnico independente e altamente capacitado. Portanto, as instituições de controle se mostram extremamente relevantes para a gestão e boa governança na Administração Pública.

Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas estaduais

No caso brasileiro, a criação do Tribunal de Contas da União deu-se em 1891, durante o mandato de Rui Barbosa como Ministro da Fazenda. Até essa data, o Brasil não possuía nenhuma entidade do tipo, apenas escassos métodos de controle dos

gastos públicos. Os órgãos de controle até o Império tinham como objetivo “*aumentar a racionalidade gerencial, mais especificamente: a contenção dos gastos ordenados pelos administradores sem levar em consideração a liquidez do Tesouro*” (Speck, 2000, pp. 38-39). Em 1838 e 1845, houve tentativas de formação de tribunais de contas, que não obtiveram sucesso na Câmara dos Deputados.

Com a Proclamação da República, rapidamente foi criado o Tribunal de Contas. No final de 1890 foi decretada a criação do mesmo, porém, apenas no ano seguinte através da promulgação da Constituição que se sucedeu a institucionalização da entidade, com o surgimento de suas primeiras competências. Fortemente influenciado pelo modelo francês, que supervisiona as contas públicas *a posteriori*, o Tribunal sofreu bastante para se estabelecer, perdendo uma parcela de suas atribuições iniciais no decorrer da República Velha. Entre as Constituições de 1934 e 1946, a instituição “*assumiu as tarefas de realizar o acompanhamento da execução orçamentária, emitir parecer sobre as contas prestadas pelo Presidente da República para posterior encaminhamento ao Legislativo, [...] bem como ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos*” (Teixeira, 2009). No Estado Novo, houve retrocesso no número de responsabilidades a cargo do Tribunal de Contas, logo recuperadas em 46. Durante a ditadura militar, o TCU sofreu novas alterações, perdendo independência e no poder de atuação. Para Speck:

“Instituições como o Legislativo e o Judiciário, que no seu conjunto e através da cooperação e do controle mútuo deveriam contribuir para a definição do bem comum, reduziram-se ao status de forças secundárias, fortalecendo o peso do Poder Executivo. Este, por sua vez, assegurou sua posição utilizando poderes excepcionais, como foi o caso do Ato Institucional nº 5. A mesma deterioração institucional operada por intermédio de modificações institucionais específicas ocorreu em relação ao Tribunal de Contas”. (Speck, 2000, p. 68)

O órgão tomou as feições atuais a partir da promulgação da Constituição de 1988, tornando-se mais autônomo e aumentando sua jurisdição e número de atribuições. Ficou assegurado que seria assessor do Poder Legislativo na execução do controle externo em solo brasileiro, mas possui orçamento e burocracia próprios. Ao contrário da maioria dos países, não é um órgão judicial, mesmo que se porte de modo parecido, julgando a legalidade e regularidade de ações sobre o Erário. Também tem o poder de punir os transgressores, através de multas e até mesmo da inelegibilidade. A criação da Lei da "Ficha Limpa" permitiu um aumento da taxa de condenados por contas irregulares a perderem os direitos políticos por oito anos. Com seu orçamento beirando os dois bilhões de reais em 2016 e o alto nível de capacitação de seus servidores, o TCU se tornou uma das mais relevantes instituições do tipo no

mundo.

Entre as principais competências do Tribunal de Contas da União estão: apreciar e julgar as contas do Presidente da República e demais agentes públicos federais que são responsáveis por bens e dinheiros públicos; fiscalizar recursos federais repassados aos estados, municípios e Distrito Federal; realizar inspeções por conta própria ou para o Congresso e informa-lo dos resultados; aplicar punições e determinar a correção de qualquer ato irregular e ilegal em relação ao Erário; fixar os coeficientes de participação dos estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, deve investigar denúncias feitas pelos cidadãos e associações sobre irregularidades na aplicação dos recursos federais.

Os TCs possuem diversas formas de fiscalizar os gastos com o dinheiro público em qualquer nível da federação, as Tomadas e Prestações de Contas são exemplos. As Tomadas de Contas são procedimentos administrativos de verificação das entradas e saídas de dinheiros e bens públicos, que deve acontecer por período de gestão. Já as Prestações de contas devem acontecer anualmente ou no final de gestão, demonstrando a movimentação de valores públicos pelos próprios gestores.

No Brasil também existem tribunais de contas no âmbito subnacional, tanto nos estados quanto em alguns municípios. Os Tribunais estaduais começaram a ser criados de forma análoga ao Tribunal de Contas federal, sendo o Piauí o primeiro a implementar a instituição entre 1891 e 1892. Após esse primeiro passo, cada estado foi criando seu próprio tribunal, e cada território que se tornava uma Unidade Federativa também o fazia. A Constituição de 1967 permitia que cidades com determinada renda criassem seus próprios tribunais de contas, o que possibilitou que Rio de Janeiro e São Paulo criassem tal órgão. Estes são os únicos municípios brasileiros que dispõem de um TC para fiscalizar as contas dos prefeitos. A tabela 1 exibe algumas informações sobre os TCEs antes da virada da década.

Tabela 1 - Tribunais de Contas Estaduais

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

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

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

Fonte: Melo, Pereira e Figueiredo, 2009, p. 1226.

As 27 unidades federativas² possuem tribunais de contas, responsáveis pela fiscalização das contas dos governadores, agentes e instituições públicas estaduais,

² 26 estados mais o Distrito Federal.

prefeituras e órgãos municipais, com exceção de Bahia, Ceará, Goiás e Pará, que possuem duas organizações do tipo. Isso se dá pelo fato de haver uma separação nesses locais entre uma corte de contas que supervisiona os gastos no nível estadual, e outra que é focada apenas nas despesas e receitas dos municípios. O poder punitivo das entidades é semelhante ao do Tribunal de Contas da União, com a aplicação de multas sanções, e em alguns casos, tornar políticos inelegíveis. Neste último caso, uma grande quantidade de prefeitos é penalizada pelos TCEs, pelo uso indevido do dinheiro público

Nos estados a prestação de contas dos prefeitos e governadores ocorre conjuntamente com os demais Poderes, devendo as contas serem enviadas ao TCE até a determinada data do ano subsequente. Ao averiguar estas contas, o Tribunal julgará as contas: a) regulares, quando expressarem exatidão nos demonstrativos contábeis e a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade dos atos dos administradores públicos; b) regulares com ressalva, quando evidenciarem faltas de caráter formal, ou ainda irregularidades de gestões ilegais, antieconômicas ou ilegítimas leves; c) irregulares, quando houver improbidade administrativa, graves infrações de caráter contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial ou operacional; aplicação antieconômica de recursos públicos; desvio de valores ou dinheiro público e descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência. No caso das contas aprovadas com ressalvas, o TCE pode emitir pareceres seguidos de recomendações para correção das falhas apontadas ou pode aplicar multas visando a retificação de impropriedades. Quando julgar irregulares as contas, o Tribunal: definirá a responsabilidade ao agente público que praticou a ação irregular - podendo responsabilizar terceiros também - e ordenará pagamento de débitos ou multas aos gestores que desviaram dinheiro ou bens públicos, além dos que ocasionaram danos ao Erário. O TCE pode recorrer ao Ministério Público de Contas para recuperar as perdas causados aos cofres públicos, e este último representará o Tribunal nas instâncias legais visando apenas o ressarcimento dos danos em apuração, nunca ações recursais, nem quando forem percebidas irregularidades graves.

Com o advento da Constituição de 1988, os TCEs tiveram suas atribuições aumentadas, assim como ocorreu com o TCU. Além disto, foi vedada pelo Artigo 31 da CF, a criação de tribunais e conselhos de contas nas municipalidades. Na grande maioria dos casos, há sete conselheiros por instituição, enquanto o TCU dispõe de nove.

Essas são uma das poucas diferenças relevantes entre o TCU e os TCEs - Na grande maioria dos casos os segundos são modelos quase idênticos do primeiro, com leves alterações nas Constituições estaduais, Leis Orgânicas e Regimentos Internos. Durante o período da redemocratização os tribunais de contas estaduais se expandiram em larga escala, assim como o órgão federal, possibilitando melhores resultados nas fiscalizações e julgamentos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, implementada no início dos anos 2000, influenciou a atuação do TCU e aumentou sua importância, entretanto, impactou ainda mais os TCs estaduais, pois *“expandiu os itens a fiscalizar, abrangendo a análise dos relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária do Poder Executivo de todos os entes da federação”* (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009, p. 754). Com isso obrigou uma modernização dos sistemas de controle externo nas Unidade Federativas, demandando a eficiência na atuação do corpo técnico, aproximação com a sociedade civil por meio da criação de ouvidorias e escola de contas, além do aumento da transparência das próprias entidades.

Perfil dos Conselheiros e das indicações, autonomia dos TCEs e hipóteses do trabalho

Como dito anteriormente, os tribunais de contas no Brasil têm praticamente o mesmo desenho institucional, e isto inclui as indicações para os cargos mais importantes das entidades: ministro (TCU) e conselheiro (TCEs). Contudo, em que medida o caráter político das indicações desses cargos pode resultar em interferência indevida do administrador sobre o órgão que deve fiscalizá-lo? A literatura existente sugere o alinhamento político dos indicados é recorrente (Sakai e Paiva, 2016; Canello, Hidalgo e Lima, 2015; Weitz-Shapiro, de Moraes e Hinthorn, 2015). As regras existentes permitem a designação de aliados políticos e parentes para as funções supracitadas, desde que obedeçam alguns pré-requisitos estabelecidos. Em quais circunstâncias os agentes políticos tendem a recrutar conselheiros a eles vinculados? Pode essa tendência comprometer a autonomia dos tribunais de contas?

Speck (2001) propôs seis indicadores para medir a performance dos Tribunais de Contas no Brasil: (1) comparar quanto custam aos estados e qual a porcentagem dentro do orçamento estadual; (2) observar a independência e as ligações dos membros dos TCs, visto que os conselheiros são indicados politicamente; (3) verificar o grau de qualificação dos membros, além de registrar casos de nepotismo; (4) o tempo decorrido entre as contas examinadas e seu julgamento (5) a existência ou não de sanção para irregularidades e ilegalidades e (6) os modos de protelação (por meio de recursos judiciais) das punições impostas pelos tribunais, ou seja, a porcentagem de punições que transitaram em julgado. Dois dos seis tópicos destacam a relevância que as indicações e o perfil dos nomeados têm no desenho institucional dos TCs e no jogo político.

No decorrer do capítulo, as normas que regem as indicações serão esmiuçadas, assim como o perfil dos conselheiros serão apresentados, visando assessorar na construção do conceito de autonomia utilizado nesta dissertação. A partir deste ponto será possível desenvolver as hipóteses que serão testadas no trabalho.

Regras para nomeação da Corte dos tribunais de contas

Por seu caráter político, as nomeações exercem um forte impacto nos tribunais de contas. Internamente, a chegada de novos conselheiros pode mudar a forma que os técnicos e auditores fiscalizam as contas e preparam os relatórios. Também pode haver mudanças no julgamento das contas públicas, e o início de divergências entre os membros da corte. Por essas razões, fica claro que a decisão de indicar um aliado para um cargo de tamanha importância é uma estratégia recorrente dos governadores e deputados estaduais. Mas, e se houver incentivos para a designação de burocratas de carreira, com grande conhecimento técnico e experiência na fiscalização dos gastos públicos? Alguns trabalhos recentes apontam que esta pode ser uma decisão mais comum que o esperado. Antes de partir para este debate, é necessário aprofundar como ocorrem e quais as regras de indicação para estes cargos.

Antes de 1988 o Presidente apontava todos os integrantes do colegiado dos tribunais de contas – tanto nos TCEs, quanto no TCU -, sujeitas a aprovação do Poder Legislativo. Após a promulgação da Constituição ficou acertado que seria composto por nove ministros, sendo 1/3 indicados pelo Presidente (um livremente, e dois entre burocratas de carreira) e 2/3 pelo Congresso Nacional. Os ministros devem ter entre 35 e 65 anos, ilibada reputação e idoneidade, possuir vasta experiência na Administração Pública e/ou destacado conhecimento em diversas áreas que tenham proximidade com o trabalho exercido pelo TCU.

A indicação dos membros da Corte dos tribunais é praticamente idêntica em todos os estados: 4 membros indicados pelas Assembleias Legislativas e 3 integrantes indicados pelo Governador, com aprovação legislativa, sendo uma indicação de livre escolha, outra de um auditor de carreira e a terceira de um promotor público. Há ainda a possibilidade de haver conselheiros substitutos, para suprir ausências ocasionadas pela morte, aposentadoria ou afastamento dos titulares (Canello, Hidalgo e Lima, 2015, p. 8). Os preceitos utilizados para a escolha dos conselheiros são iguais aos do TCU: ter entre 35 e 65 anos, possuir vasta experiência na Administração Pública e/ou destacado conhecimento em diversas áreas que tenham proximidade com o trabalho exercido pelos TCEs, além de ilibada reputação e idoneidade. A aposentadoria deverá ocorrer impreterivelmente quando o indivíduo atingir os 70 anos de idade.

Ainda há a possibilidade da aparição de conselheiros substitutos, que ocorre quando os titulares se aposentam, falecem ou em outros tipos de afastamento. Auditores de carreira são apontados para essa posição previamente, e assim que um

assento fica vago, os suplentes assumem temporariamente as atribuições no colegiado dos tribunais. Devido à importância política do cargo, a escolha de um novo conselheiro pode se prolongar bastante, ocasionando uma permanência maior no cargo para os substitutos. Canello, Hidalgo e Lima (2015) apontam que os auditores que assumem esse posto tendem a serem mais autônomos e proativos no julgamento das contas públicas.

Desse modo, um cenário de quatro tipos de procedimento de escolha de membros das Cortes dos TCEs surge: (1) nomeação do Executivo com poucas restrições; (2) indicação do legislativo com poucas restrições; (3) burocratas indicados pelo executivo e (4) auditores que substituem conselheiros por tempo ilimitado e não são designados politicamente. Para os autores citados no parágrafo anterior essas regras propiciam a existência de dois tipos de conselheiros: políticos profissionais e burocratas profissionais.

Mesmo com o aumento da organização e das atribuições dos tribunais de contas, uma série de falhas e problemas podem ser apontadas. Em primeiro lugar, de acordo com Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), uma brecha fez com que as Constituições estaduais se diferenciasssem entre si acerca do recrutamento dos conselheiros no começo da redemocratização brasileira:

“[...] a brecha contida na expressão “no que couber”, produziu três possibilidades de interpretação da CF/88 quanto à indicação dos conselheiros pelo Executivo. Na primeira, não há livre-provimento por parte do governador, como no art. 75 da Constituição do Paraná, que determina obrigatoriamente que os dois conselheiros indicados pelo Executivo sejam selecionados de forma alternada, entre uma lista tríplice de auditores de carreira e membros do MPC, elaborada previamente pelo próprio TC. Na segunda, o governador tem poder relativo, podendo indicar livremente apenas um conselheiro, como ocorre na maioria dos TCs. As outras duas indicações devem ser feitas alternadamente entre auditores de carreira dos tribunais e membros do MPC. A terceira ocorre nos estados em que o governador foi capaz de manter o poder de indicar livremente a cota de 1/3 das vagas até que as ADins impusessem as alterações estabelecidas pela CF/88. Isso ocorreu no TCE-AC, TCE-SP, TCM-SP e TCM-RJ. O caso mais extremado é o do TCE de São Paulo, em que o Executivo exercia, de fato, o poder de influenciar até as vagas do Legislativo”. (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009, p.250)

Melo (2014) ressalta que nos tribunais de contas pode haver uma “desconexão entre o trabalho profissional produzido por seu quadro de auditores e a lógica política subjacente à tomada de decisões no topo de seu órgão tomador de decisões [...]” (Melo, 2014, pp. 204-205). Este problema ocasionaria uma tensão entre a lógica política que determina as decisões dos indicados políticos e a tecnicidade de seu quadro de funcionários. A perda de eficácia pode ser notória, visto o travamento

politicamente motivado de decisões relevantes para o país e os estados. Em suma, o TCU e os TCEs seriam nessa medida suscetíveis à influência dos governantes e da base governista.

As indicações políticas são um dos tópicos mais debatidos quando se trata dos TCs no Brasil. As críticas ao sistema de nomeações são extensas, mas a principal é como a Constituição de 1988 trata as pré-qualificações desses agentes. As exigências são restritas a aspectos formais de fácil realização e *"a critérios vagos de difícil verificação, como "idoneidade moral", "reputação ilibada" e "notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública"* (Paiva e Sakai, 2016, pp.7-8).

Paiva e Sakai (2016) destacam que a politização dos tribunais pode ser tão exacerbada que até mesmo as vagas destinadas aos auditores e promotores não foram respeitadas em alguns estados. Segundo as autoras, até 2015 haveria um déficit de 14 conselheiros técnicos, que deveriam ser indicados pelos governadores, contudo, foram trocados por indicados políticos ou parentes. Ou seja, a porcentagem correta de membros da burocracia nas cortes precisaria atingir 28%, mas o número chega a 25%. Desse modo, existiria um descumprimento dos preceitos constitucionais em alguns casos.

Por exemplo, em 2014 o Ministério Público de Contas de Alagoas entrou com uma ação para evitar a posse de um ex-deputado estadual indicado pelo governador, com a justificativa de que a vaga era reservada a um membro da entidade por direito constitucional. O conselheiro nomeado tomou posse, mas o processo ainda tramita na justiça. Uma quantia de casos semelhantes ocorreu em outros estados pelas mesmas razões; contudo, outras motivações para impedir a posse de alguns indivíduos designados também acontecem: litígios em relação aos empregos anteriores dos indicados, crimes cometidos e simplesmente pela briga política que gira em torno da importância do cargo.

Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) destacam que o poder exacerbado dos executivos estaduais pode ocasionar na indicação de mais conselheiros do que a atribuição original normatizada na Constituição. Também pode gerar desrespeito às regras pré-estabelecidas, como o parágrafo acima demonstra. Na prática, além de proporcionar nomeações de parentes, assessores e secretários para vagas originalmente do Legislativo ou de burocratas, em alguns casos nomes vinculados aos

governadores entram nas votações legislativas para a escolha de conselheiros, já que os deputados escolhem de uma lista de indivíduos que se candidatam ao cargo e são escrutinizados.

Canello, Hidalgo e Lima (2015) salientam que a tendência dos conselheiros indicados pelo Executivo e Legislativo é aprovar as contas dos prefeitos aliados ao governador, mas que fazer parte de determinado partido também pode ser pertinente. Dentre as descobertas está presente que a taxa de rejeição de contas por parte dos burocratas nomeados é quase igual à dos apontados politicamente. Ou seja, mesmo os burocratas indicados agem de forma semelhante aos políticos e parentes designados conselheiros. Na realidade, o único grupo que obteve resultados maiores na reprovação de contas foi o dos conselheiros substitutos, que preenchem as vagas deixadas por membros efetivos que se aposentaram, foram afastados ou faleceram. Os suplentes que acabaram se tornando permanentes no Conselho dos TCEs replicaram o comportamento dos outros servidores nomeados: houve uma diminuição considerável na taxa de rejeição dos gastos dos prefeitos.

O embate travado pelas indicações é justificado pelos benefícios agregados ao ofício de conselheiro/ministro. Com o poder de julgar as contas do Executivo, e a conseqüente capacidade de auxiliar os aliados e punir os adversários, há também ótimos vencimentos e uma série de auxílios, uma grande agregação de valor ao indicado (a). Para completar, o cargo é vitalício, à medida que os ministros do TCU são equiparados a membros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e os conselheiros dos TCEs têm autoridade semelhante aos desembargadores.

Weitz-Shapiro, de Moraes e Hinthorn (2015) ressaltam que a independência de cada conselheiro depende de dois pontos: a natureza da indicação e o nível de pressão ou proteção que recebem quando assumem o posto. Na prática, a vitaliciedade seria uma potencial garantia contra a politização nos TCEs, pois implicaria em uma "proteção" contra os indivíduos julgados pelo Pleno. Por isso, as autoras consideram que quanto menor a duração dos mandatos dos componentes da Corte dos tribunais, maior será a influência política na entidade.

Além disto, as nomeações dependem de outras instituições e da conjuntura para acontecerem. Por exemplo, o sistema partidário, a opinião pública e a competição política estadual podem ser fundamentais na escolha dos nomes para o cargo de conselheiro. Como será visto a diante, a escolha teoricamente óbvia de um aliado em

detrimento de um indivíduo neutro pode então não ser tão simples como parece.

Perfil dos Conselheiros

Esta seção busca elucidar alguns pontos que serão relevantes para o decorrer da dissertação. Utilizando duas tipologias diferentes pode-se verificar a porcentagem do número de técnicos no mais alto cargo dos TCs, um dos aspectos considerados na definição do grau de autonomia dos Tribunais de Contas Estaduais que será utilizada. É importante observar com os dados recolhidos se as mudanças constitucionais de 1988 foram respeitadas pelos gestores públicos, com as vagas destinadas para os burocratas concursados das instituições estudadas.

Canello, Hidalgo e Lima (2015) classificam os conselheiros em 4 tipos: a) indicados pelo Executivo (referindo-se à única vaga que o governador pode ocupar livremente), b) indicados pelo Legislativo (caso das quatro vagas de livre preenchimento pelas Assembleias), c) Burocratas indicados (duas vagas cuja indicação é do Executivo, mas têm de contemplar membros de carreira dentre auditores e promotores, respectivamente) e d) Burocratas não-indicados (casos eventuais dos conselheiros substitutos, selecionados dentre auditores de carreira). Para este trabalho, usarei as três primeiras categorias (trinômio pertencente à variável *indicação*)³ para mapear um dos traços dos perfis dos 189 conselheiros atuais e dos anteriores, indicados desde 1988. Destaque-se que, de acordo com a determinação constitucional, a grande maioria das nomeações de servidores de carreira são feitas pelos governadores, mas a categoria de Burocratas indicados admitirá todos os nomeados que tenham carreira técnica no tribunal, designados pelo Executivo ou não.

Weitz-Shapiro, de Moraes e Hinthorn (2015) utilizam 3 categorias para classificar um viés político em algum conselheiro: serviço como político eleito ou cargo de confiança de alto nível; fazer parte de uma família política e ser acusado em alguma ação legal (tanto estadual, quanto federal). Os funcionários públicos de carreira seriam do tipo não-político. Por fim, há os conselheiros aposentados. Em suma, para as autoras, os dois tipos ideais seriam definidos do seguinte modo:

"We define a "political" type as a councilor who views her position on the court primarily as a tool to advance her political interests or those of her patron. In contrast, a non-political type views her position on the court primarily as a tool to fulfill the de

³ Veja tabela 5 mais abaixo.

jure mission of the court". (Weitz-Shapiro; de Moraes; Hinthorn, 2015, p. 19).

A importância de traçar um perfil dos conselheiros efetivos é ainda maior quando se observa a quantidade de indicados que são/eram políticos de carreira, correligionários e parentes de homens públicos, como Paiva e Sakai (2016) apontam. Por isso, o trabalho também classificará os conselheiros do seguinte modo (variável *ocupação*)⁴: políticos (políticos profissionais, correligionários e de família política) e funcionários públicos de carreira. Desta forma, pode-se observar com mais clareza o objeto de pesquisa, facilitando a formulação de hipóteses e a tabulação dos dados.

Do mesmo modo que Weitz-Shapiro et al (2015, p; 18) utilizamos o trabalho de Paiva e Sakai (um relatório da Transparência Brasil) e o atualizamos até dezembro de 2016. Dentre os 27 estados, três não contam com os sete conselheiros – Alagoas, Espírito Santo e Mato Grosso -, o que totaliza o número de 186 conselheiros efetivos nos TCEs. Inclusive, três nomeados tomaram posse no ano de 2016, sendo dois de origem política e um do corpo técnico. Em 2015, dez novos conselheiros tomaram posse em oito tribunais diferentes com apenas dois burocratas dentre os empossados.

Já no que tange aos cargos ocupados anteriormente à indicação para a cadeira na Corte dos tribunais é necessário esclarecer que muitos dos conselheiros tiveram ocupações diversas no passado. Por exemplo, muitos deles foram vereadores e/ou prefeitos antes de se tornarem deputados estaduais ou secretários do governo estadual. Portanto, dois aspectos serão utilizados na designação das posições anteriores: a importância do cargo, ou seja, há o pressuposto de uma hierarquização dos cargos políticos de acordo com a relevância estadual e nacional; e a questão temporal, em que são consideradas a duração dos mandatos e qual o último cargo ocupado. Sabendo disso, pode-se verificar na tabela 2 os postos ocupados pelos atuais conselheiros dos TCEs brasileiros.

⁴ Ver tabela 2 logo abaixo.

Tabela 2 - Cargo ocupado pelos conselheiros antes da indicação

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

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

Fonte: Banco de dados próprio.

Como pode ser reparado, quase metade dos conselheiros foram deputados estaduais previamente, chegando-se, em quatro Unidades Federativas diferentes (Amapá, Piauí, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) ao quantitativo de cinco ex-deputados. Somente no Tocantins nenhum representante eleito para a Assembleia Legislativa se tornou conselheiro. Em segundo lugar, os secretários estaduais representam mais de 15% dos membros atuais dos conselhos dos TCEs. No caso destes, há uma quantia significativa de ex-secretários de governo e chefes de gabinete dos governadores, o que pode demonstrar que em alguns casos os gestores estaduais tendem a indicar pessoas de confiança, próximas do seu círculo de aliados.

Quando se trata dos postos ocupados por técnicos, o déficit apontado anteriormente continua ocorrendo nos estados. Dos 186 conselheiros ativos, apenas 47 são de origem do quadro interno dos tribunais, totalizando 25,2% do total. O número correto, se as regras ditadas pela Constituição fossem obedecidas, seria de 54 burocratas indicados, sendo 27 vagas para os auditores e 27 para os procuradores de contas. Infelizmente, há - na totalidade dos tribunais estaduais somados - uma carência de cinco membros do Ministério Público de Contas e dois peritos em controle externo.

20 estados respeitaram os preceitos constitucionais e detém na Corte dos TCEs o número correto de técnicos de carreira. Alagoas, Maranhão, Rio de Janeiro, Sergipe e São Paulo possuem apenas um tipo de conselheiro de origem interna. O caso de Sergipe é interessante, pois possui dois auditores no Colegiado do TCE-SE, mas nenhum procurador nessa posição. Acre e Mato Grosso não possuem nenhum burocrata dentre os sete nomeados para comandar os tribunais, mostrando uma clara desobediência às normas impostas. O único estado em que há mais servidores do que

a Constituição ordena é o Tocantins, no qual dois procuradores de contas e um auditor são conselheiros. Há também a presença de dois ex-procuradores estaduais e uma municipal, porém os cargos eram de viés político, por meio da indicação do Poder executivo.

Da composição atual dos Tribunais de Contas Estaduais brasileiros, cinco indivíduos foram deputados federais previamente, além de três outros terem cargos em Brasília. Aliás, dois ex-senadores fazem parte desse grupo. No que tange aos outros cargos exercidos no âmbito subnacional, a maioria dos nomeados eram diretores de empresas públicas estaduais ou realizavam trabalho de assessoramento de governadores. Ainda há uma minoria que exercia as mais diversas funções, como: prefeito, desembargador eleitoral, procuradores estaduais e municipal e vice-governador.

Em suma, dos 186 conselheiros, 126 (67,7%) são de origem majoritariamente política, vindo de cargos eletivos ou de direção e assessoramento aos governos estaduais, 51 (27,5%) eram servidores públicos, incluindo 47 técnicos de carreira dos próprios TCEs, e 9 (4,8%) foram nomeados predominantemente pelas relações familiares com governadores ou grandes famílias políticas dentro dos estados. Esses números retratam uma faceta relevante do perfil dos membros das Cortes dos Tribunais de Contas Estaduais, na qual as indicações políticas estão contidas nas regras do jogo, e conservam um papel central no funcionamento dessas instituições.

As relações de parentesco em cargos comissionados e de indicação política sempre estiveram presentes na história brasileira, e apesar dos avanços legais e institucionais para prevenir o nepotismo e o favorecimento político, ainda existem ocorrências deste caráter. Nos TCs isso não é diferente, com indicações de várias pessoas de importantes famílias políticas, reavivando os aspectos das antigas elites e oligarquias estaduais no Brasil. A tabela 3 apresenta alguns dados sobre o tópico.

Tabela 3 - Relação de conselheiros com parentesco político, por estado

Estado	Não	Sim	Total
Acre	6	1	7
Alagoas	1	5	6
Amazonas	5	2	7
Amapá	5	2	7
Bahia	6	1	7
Ceará	3	4	7
Distrito Federal	7	0	7
Espírito Santo	5	1	6
Goiás	5	2	7
Maranhão	5	2	7
Minas Gerais	6	1	7
Mato Grosso do Sul	4	3	7
Mato Grosso	6	0	6
Pará	6	1	7
Paraíba	4	3	7
Pernambuco	3	4	7
Piauí	3	4	7
Paraná	5	2	7
Rio de Janeiro	4	3	7
Rio Grande do Norte	1	6	7
Rondônia	7	0	7
Roraima	6	1	7
Rio Grande do Sul	7	0	7
Santa Catarina	3	4	7
Sergipe	3	4	7
São Paulo	7	0	7
Tocantins	0	0	7
Total	130	56	186

Fonte: Banco de dados próprio

Dos 186 conselheiros, 56 têm parentesco político, o que representa 30,1% do total. Este grupamento inclui 9 pessoas que foram indicadas basicamente por serem parentes de políticos. Embora possam ter tido cargos importantes na Administração Pública, o teor da nomeação desses indivíduos foi pautado pela árvore genealógica. Alagoas, Pernambuco e Rio Grande do Norte têm dois conselheiros com grande ligação familiar com governadores ou oligarquias políticas.

Rio Grande do Norte e Alagoas (por terem seis conselheiros), são os estados que detêm o maior número de conselheiros com parentes políticos, seis e cinco, respectivamente. Ceará, Pernambuco, Piauí, Santa Catarina e Sergipe contém

quatro, demonstrando que neste aspecto, o Nordeste exibe uma forte ligação entre indicações e parentesco político. Contudo, uma quantia razoável de estados não possui nenhum membro do colegiado dos TCEs com algum vínculo familiar de raízes políticas, sendo estes: Distrito Federal, Mato Grosso, Rondônia, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.

O número de conselheiros com ocorrências na justiça é expressivo, descumprindo a necessidade de dispor de uma “reputação ilibada”. De acordo com Paiva e Sakai, 53 conselheiros possuem mais de 100 menções ou condenações em diversas instâncias e nos próprios tribunais de contas. Os crimes de improbidade administrativa e peculato são os mais frequentes. Além disto, há uma pequena lista de escândalos com os membros das cortes dos TCEs, que ocasionou o afastamento, renúncia e/ou condenação de uma parcela dos envolvidos⁵. Uma considerável quantidade de irregularidades cometidas pelos conselheiros foi noticiada, mas na maioria das vezes, os indiciados escapam da punição e continuam no cargo.

⁵ Em 2012, o Ministério Público Federal (MPF) denunciou ao Superior Tribunal de Justiça um possível esquema de corrupção que ocorreu de 2001 a 2010 no Tribunal de Contas do Amapá. A investigação fazia parte da Operação Mãos Limpas e descobriu um sistema de fraude no saque de diversos cheques em nome do Tribunal. Os envolvidos sacavam o dinheiro do orçamento sem nenhuma justificativa viável, além de custear a compra de imóveis, meios de transporte e tratamentos de saúde. Um dos conselheiros envolvidos possuía mais de 10 milhões em veículos, barcos e até um jatinho, além de ter mais de 50 imóveis. O STJ acabou por afastar cinco dos sete conselheiros do TCE-AP, porém, atualmente quatro deles ainda estão ativos por meio de recursos, enquanto o outro se aposentou.

Outro caso recente, ocorrido em Goiás no ano de 2012 indica que seis dos sete conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Goiás praticavam nepotismo. O MPF documentou que vários parentes próximos foram contratados como funcionários comissionados do órgão, incluindo a esposa do presidente e a irmã do vice. Um dos membros da Corte empregava cinco parentes ilegalmente, praticando nepotismo e nepotismo cruzado. Aparentemente, nenhum conselheiro foi punido.

No fim de 2003, uma investigação da Polícia Federal (PF) descobriu um esquema de corrupção no estado de Roraima, envolvendo o Governo estadual, o Tribunal de Contas e a Assembleia Legislativa. O chamado Escândalo dos Gafanhotos consistia no pagamento de funcionários fantasmas e consequente desvio de dinheiro dos cofres públicos, com o repasse dos salários dos “gafanhotos” para diversas autoridades roraimenses. Uma série de funcionários e conselheiros do TCE-RR participaram do conluio, que custou mais de 70 milhões de reais e tinha cerca de 5000 laranjas e servidores fantasmas. Três conselheiros indiciados no escândalo continuam nos cargos.

Em mais um exemplo de contravenções realizadas pelos membros da Corte dos tribunais de contas brasileiros, um ex-presidente do TCE do Maranhão nomeou o filho de um deputado federal, que chegou a ser presidente interino da Câmara, para um cargo de assessor em seu gabinete. O problema é que o indicado nunca trabalhou na instituição, visto que durante os três anos que ficou empregado, o indiciado nem morava no Maranhão, mas sim no Sudeste. Em 2016, o funcionário-fantasma foi exonerado e provavelmente precisará devolver o dinheiro aos cofres públicos. Mais violações foram identificadas no Mato Grosso do Sul, onde a ex-mulher do presidente do órgão foi indicada duas vezes no mesmo ano para postos dentro do tribunal, e no Rio de Janeiro, onde dois conselheiros foram acusados de corrupção passiva por aceitarem dinheiro de envolvidos nos julgamentos do TCE-RJ.

Tabela 4 - Relação de conselheiros com processos judiciais, por estado

Estado	Não	Sim	Total
Acre	6	1	7
Alagoas	4	2	6
Amazonas	6	1	7
Amapá	3	4	7
Bahia	7	0	7
Ceará	6	1	7
Distrito Federal	6	1	7
Espírito Santo	6	0	6
Goiás	3	4	7
Maranhão	7	0	7
Minas Gerais	6	1	7
Mato Grosso do Sul	5	2	7
Mato Grosso	3	3	6
Pará	6	1	7
Paraíba	7	0	7
Pernambuco	7	0	7
Piauí	5	2	7
Paraná	5	2	7
Rio de Janeiro	4	3	7
Rio Grande do Norte	6	1	7
Rondônia	6	1	7
Roraima	4	3	7
Rio Grande do Sul	6	1	7
Santa Catarina	6	1	7
Sergipe	4	3	7
São Paulo	5	2	7
Tocantins	7	0	7
Total	146	40	186

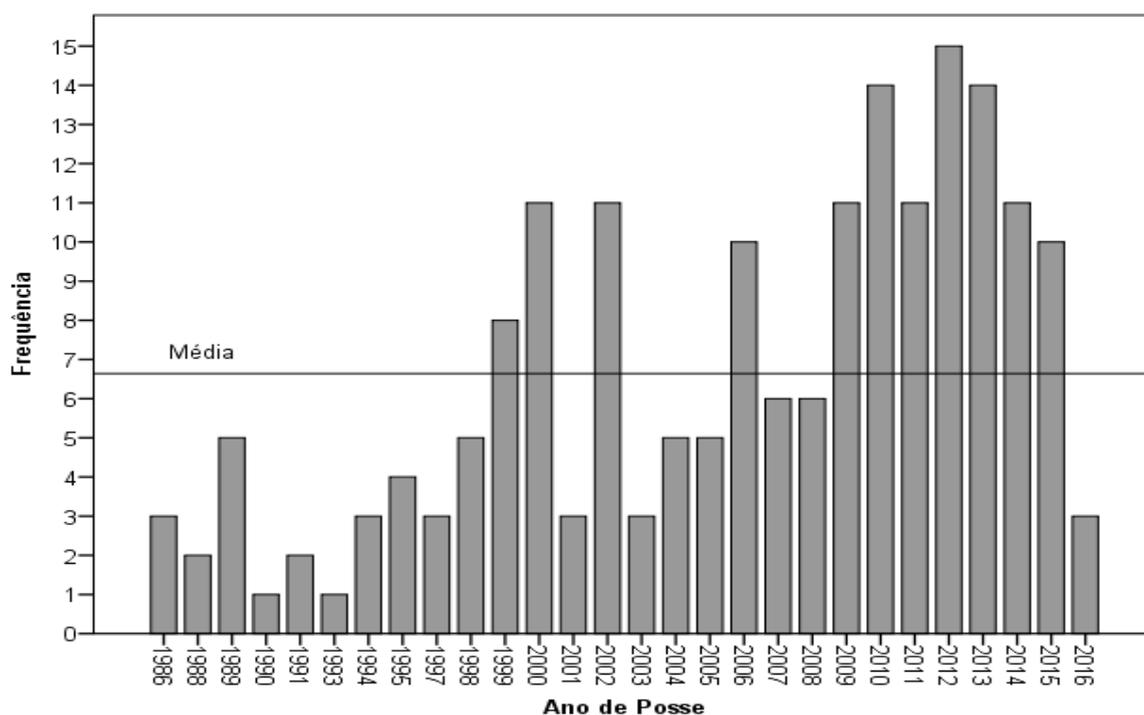
Fonte: Banco de dados próprio

De fato, a extensa lista de escândalos e processos vinculados aos conselheiros se reflete nos números, como a tabela acima indica: 40 indivíduos têm ou tiveram pendências com a Justiça, totalizando 21,5% da amostra analisada. Deve-se salientar que antes de serem membros dos colegiados dos TCEs, muitos indivíduos eram políticos de carreira, e possuem processos no próprio tribunal de contas ao qual detêm as funções mais importantes. Dentre os estados, Amapá e Goiás apresentam quatro conselheiros com autuações no sistema legal, enquanto Mato Grosso, Rio de Janeiro e Roraima possuem três. Por outro lado, Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Tocantins não denotam nenhum membro do colegiado de seus Tribunais de Contas

com processos judiciais.

Para finalizar o perfil dos conselheiros, é interessante observar o período em que foram indicados e que tipo de indicação - legislativa, executiva ou burocrata indicado – foi feita. O gráfico 1 demonstra a distribuição do ano de posse dos conselheiros atuais.

Gráfico 1 – Ano de posse dos conselheiros ativos dos TCEs



Fonte: Banco de dados próprios

Três indivíduos foram empossados em 1986, antes da promulgação da Constituição Federal de 88, sendo um no Maranhão e dois em Sergipe. Além destes, mais sete se tornaram integrantes do colegiado do TCE antes da década de 90: dois em 1988 e 5 em 1989. O Maranhão tem um componente em cada ano, enquanto no Acre os dois conselheiros investidos no cargo em 89 estão presentes desde a fundação da instituição. Todos os nomeados no último ano citado eram deputados estaduais previamente.

27 dos empossados nos anos 90 ainda estão na ativa. Destes, 15 eram deputados estaduais. No período, também foram nomeados quatro diretores estaduais e três burocratas, sendo dois auditores. Um conselheiro indicado em 1990 e outro em 1993 permanecem no cargo, enquanto oito apontados em 1999 continuam exercendo a função. Isto se dá simplesmente pela questão da aposentadoria compulsória e falecimento de membros antigos. Após duas décadas da promulgação da Constituição

de 1988, uma numerosa quantidade de conselheiros já deixou seus postos.

O número de indicados a partir de 2000 é bem maior, mostrando que já houve uma renovação das cadeiras nos Plenos dos tribunais. Na primeira década deste século, 71 indivíduos foram nomeados para fazer parte do Conselho dos TCEs. Em quatro anos houve mais de 10 designações - 2000, 2002, 2006 e 2009 -, totalizando 43 casos, enquanto os outros anos somaram 28. Como esperado, a profissão prévia que mais se repetiu foi a de deputado estadual, com 28 ocorrências. 65% (19) dos secretários estaduais foram apontados neste interim, à medida que 14 técnicos de carreira - sete auditores e sete procuradores de contas - foram nomeados pelo governador nessa década.

Por fim, entre 2010 e 2016 uma nova geração de conselheiros foi alçada ao poder, perfazendo 78 investiduras. Na ordem dos cargos mais indicados estão: 33 deputados estaduais, 15 auditores e 14 procuradores. Pode-se perceber que 29 servidores advindos dos próprios TCEs se tornaram integrantes da Corte de Contas, totalizando 61% de todos os conselheiros desta categoria, demonstrando que houve uma maior obediência às normas constitucionais estabelecidas. Em suma, dos 186, 5,4% foram indicados nos anos 80, 14,5% na década de 90, 38,2% entre 2000 e 2009 e 41,9% no período de 2010 a 2016

Para finalizar o perfil dos conselheiros falta apenas a categorização de quem foi indicado por qual poder. Sabendo que os burocratas também são nomeados pelos governadores, haverá a separação entre as escolhas de livre provimento dos governadores e os servidores do TCE designados. Ainda há as vagas destinadas para a seleção do Legislativo. Em tese, 104 das 189 vagas totais deveriam ser incumbidas para as Assembleias, porém 3 lugares ainda não foram ocupados até dezembro de 2016, o que pode interferir nos números finais. A tabela 5 demonstra a distribuição dos três tipos de indicação por cargo.

Tabela 5 - Relação de indicações por cargo ocupado previamente

Cargo	Executivo	Legislativo	Burocrata	Total
Deputado Estadual	15	70	0	85
Secretário estadual	19	10	0	29
Auditor	1	0	24	25
Procurador de Contas	0	1	21	22
Outros cargos estaduais	6	7	0	13
Deputado Federal	3	2	0	5
Outros cargos	4	0	0	4
Outros cargos Federais	1	2	0	3
Total	49	92	45	186

Fonte: banco de dados próprio

No total, 92 indicações vieram através dos deputados estaduais, quando deveriam ser 104. O número equivalente a 55% seria o correto, em face das quatro vagas destinadas ao Legislativo, mas somente 49,5% do percentual foi atingido. Em contraste, os nomeados pelo Executivo atingiram 26,3%, com o somatório de 49, quando deveria ser 27. Finalmente, são 45⁶ servidores de carreira designados pelos governadores, o que equivale a 24,2%, porém, o número correto seria 54.

Em relação a distribuição nos estados, como expressado anteriormente, tanto o Acre, quanto o Mato Grosso não possuem técnicos na sua Corte de Contas. Contudo, é relevante apontar outros casos interessantes. No Acre, cinco dos sete conselheiros foram indicados pelo Executivo, ao passo que no Rio de Janeiro cinco foram designados pelo Legislativo, uma ocorrência atípica para o que a literatura relata. Em 12 dos 27 estados há mais membros nomeados pelos governadores do que o normatizado na CF/88.

Dentre os servidores indicados seis têm algum parentesco político, já no caso dos nomeados pelo Executivo, aproximadamente um terço possui familiar em cargos eletivos e quando se trata das vagas do Legislativo, 34 (37%) dos 92 indivíduos. 30% dos nomes apontados pelas Assembleias Legislativas apresentam processos judiciais, enquanto apenas 2 (4,5%) dos 45 burocratas conselheiros têm alguma

⁶ Anteriormente foi dito que haviam 47 servidores dos TCEs na vaga de conselheiro, e a informação está correta, no entanto, uma procuradora de contas foi indicada pela Assembleia Legislativa no estado do Tocantins, o que implica dizer que a burocrata não adentrou na vaga reservada ao Ministério Público de Contas, mas por uma das vagas de livre provimento do Legislativo estadual. Outro caso foi a nomeação de um auditor no Sergipe, que está no cargo desde 1986, e, portanto, foi apontado pelo governador ainda pelos métodos antigos de indicação.

pendência com a justiça. Quase 70% dos escolhidos pelos governadores ocupavam dois postos na arena política: deputado e secretário estadual.

A tabela 6 resume os dados exibidos nesta seção:

Tabela 6 - Frequências das variáveis apresentadas no capítulo 2

Indicação		Ocupação		Parentesco		Processo	
Executivo	49	Político	126	Não	130	Não	146
Legislativo	92	Servidor	51	Sim	56	Sim	40
Burocrata	45	Parente	9				
Total	186		186		186		186

O perfil apresentado não conseguiu trazer todas as informações pertinentes a discussão. Por exemplo, não foi possível quantificar quantos negros, pardos e indígenas são conselheiros, mesmo sabendo que a porcentagem é baixíssima. Outro fato não categorizado foi o número de integrantes do Pleno dos TCEs que possuem ensino superior completo. Pelo estudo de Paiva e Sakai (2016), a maioria porta diploma universitário, mesmo que não haja uma estimativa precisa.

As mulheres também são subrepresentadas, ocupando apenas 25 assentos dos 186 preenchidos. Isto corresponde a somente 13,4%. Em mais uma instituição política a baixa representação feminina é realidade, sendo duas conselheiras o máximo presente em um TCE. A maioria esmagadora foi indicada após 2005, o que pode demonstrar um certo avanço nesse sentido, embora seja bastante insatisfatório ainda.

Todos os dados trazidos neste trecho do trabalho servirão para auxiliar na formulação e no teste das hipóteses. A uniformidade nas regras de indicação é contrastante com a grande diferença entre as categorias exibidas para destacar o perfil dos membros do Conselho dos Tribunais de Contas Estaduais. As diversas informações mostradas provam essa grande diversidade de aspectos e características dos conselheiros.

Definição de autonomia e hipóteses do trabalho

A seção anterior serviu para apresentar o retrato dos conselheiros que compõem a composição atual dos 27 Tribunais de Contas Estaduais brasileiros, e que ajudará em dois aspectos primordiais para o trabalho: a definição de autonomia, termo

que será utilizado nesta seção e no capítulo seguinte, e na própria formulação de hipóteses. Os dados recolhidos se coadunam com a literatura mais avançada no tema, possibilitando um diálogo entre essa dissertação e vários *papers* relevantes para a Ciência Política nos últimos anos.

Antes de partir para as hipóteses, é fundamental discorrer acerca do termo autonomia, que será de grande valia no decorrer do estudo. Para este trabalho, o grau de autonomia dos Tribunais de Contas levará em conta dois aspectos dos perfis dos conselheiros: A) o número de conselheiros com formação técnica (burocrata de carreira); B) o número de conselheiros desprovidos de vínculo partidário, correligionário ou familiar. Ou seja, avaliar a composição de cada TCE, observando se a Corte é constituída por mais membros da burocracia, em detrimento de indicados puramente políticos, pode ser considerado uma medida do grau de autonomia interna dos Tribunais.

Diferentemente do que fazem Canello, Hidalgo e Lima (2015) e Melo, Pereira e Figueiredo (2009) - avaliar a performance dos TCEs medindo seu ativismo - este trabalho procura avaliar a independência das cortes por meio do mapeamento de sua composição. Define então que a presença de mais burocratas de carreira na composição dos Tribunais de Contas Estaduais pode ser entendida como um sinal de maior autonomia dos tribunais. A autonomia das cortes favorece a performance por uma gama de razões: (1) por serem indicados dentro do quadro funcional das entidades, os auditores e procuradores que se tornam conselheiros já detêm conhecimento técnico acerca do funcionamento e das atribuições dos tribunais de contas. (2) os nomeados de origem interna são servidores concursados, que passaram por um processo complexo e concorrido, portanto, têm maiores chances de não terem vínculos políticos, visto que são designados pelos governadores através de uma lista tríplice apresentada pelos próprios TCEs. (3) O possível distanciamento da arena política diminui a probabilidade das decisões desse tipo de conselheiro serem movidas por alianças e motivações políticas, tal qual a influência constante dos governadores nos julgamentos das contas dos prefeitos, por exemplo. Pode-se discutir o conteúdo contido no parágrafo anterior, já que as três justificativas usadas para fundamentar a definição de autonomia utilizada são passíveis de críticas e considerações.

A definição de autonomia como independência política dos conselheiros e a mensuração da independência pelo perfil técnico e ausência de ligações políticas

permitem delimitar um atributo específico que interfere na performance dos tribunais, restringindo o escopo do que vai ser analisado nessa dissertação. Entende-se que o fato de serem funcionários dos TCEs previamente não implica que sejam melhores ou mais proativos do que os conselheiros indicados puramente por motivos políticos. Parte da literatura, contudo, indica que existe uma maior probabilidade de ativismo por parte dos conselheiros de carreira burocrática, como explanam Canello, Hidalgo e Lima (2015).

Para complementar, a origem burocrática não pressupõe a total separação dos indivíduos do campo político. Canello, Hidalgo e Lima (2015) apontam que os técnicos indicados para a vaga de conselheiro julgam as contas dos gestores municipais de forma análoga aos políticos e parentes nomeados para o mesmo cargo. Somente os conselheiros substitutos, em contrapartida, teriam altos níveis de ativismo e independência. Essa conclusão foi tirada através da observação de mais de 20 mil pareceres julgados entre 2000 e 2009, em seis estados brasileiros. Além disto, os burocratas apontados são capazes de sofrerem outros tipos de influência política, como o parentesco político e a dinâmica interna do tribunal, onde grande parte dos conselheiros designados do quadro de funcionários eram conselheiros substitutos ou chefes no Ministério Público de contas, afora as chances de terem prestado assessoria a membros mais antigos do Colegiado.

Também é relevante considerar dados que podem ser complementares a essa definição de autonomia, tais quais o orçamento dos Tribunais, o quanto eles representam em relação ao orçamento estadual e a comparação entre os montantes recebidos anualmente pelas Assembleias Legislativas e os TCEs. Melo (2014) explica que financiamentos expressivos recebidos pelas instituições de *accountability* horizontal são considerados meios de aumentar a eficiência e eficácia desses órgãos, porém não podem ser o principal objeto de estudo numa análise institucional ou reforma desses órgãos. Em resumo, os tribunais que recebem mais recursos, proporcionalmente, podem ser mais propensos a uma atuação mais independente? A tabela 7 evidencia esses dados de forma resumida, na página seguinte.

Em termos absolutos, o TCE-AC é o que teve o menor orçamento para o ano de 2015, à medida que o TCE-RJ foi o que mais recebeu recursos, chegando na casa dos 700 milhões de Reais. No entanto, quando se trata da razão entre o dinheiro recebido pelos Tribunais de Contas Estaduais e o orçamento estadual e o das Assembleias Legislativas, o Ceará fica em último lugar nos dois quesitos. O TCE- CE

representou apenas 0,29% da Lei Orçamentária Anual (LOA) cearense de 2015, além de ter ganhando o equivalente a 18% do montante embolsado pela instituição representante do Poder Legislativo estadual. Em contrapartida, o Tribunal de Contas do Amazonas arrecadou 83% do valor auferido pela Casa Legislativa do estado, ao passo que o TCE-RR recebeu 1,94% do orçamento total de Roraima. Mato Grosso também reservou quase 2% dos recursos estaduais para seu TCE.

Tabela 7 - Orçamento dos Tribunais de Contas Estaduais/2015

Estado	Orçamento	TCE/Assembleia*	TCE/Total**
AC	48.070.129	36%	0,84%
AL	82.463.897	45%	0,99%
AM	209.784.000	83%	1,34%
AP	54.294.509	35%	0,97%
BA	206.379.000	46%	0,53%
CE	68.976.124	18%	0,29%
DF	332.733.030	69%	1,08%
ES	153.411.096	78%	0,96%
GO	265.138.000	59%	0,86%
MA	111.526.252	38%	0,70%
MG	685.048.231	54%	0,91%
MS	161.143.000	76%	1,23%
MT	261.074.313	63%	1,91%
PA	131.335.526	36%	0,63%
PB	117.264.675	46%	1,11%
PE	337.812.200	74%	1,00%
PI	98.205.592	35%	1,14%
PR	401.744.700	63%	1,01%
RJ	717.115.177	77%	0,87%
RN	78.236.000	26%	0,63%
RO	119.455.270	61%	1,63%
RR	55.133.232	33%	1,94%
RS	468.449.372	81%	0,82%
SC	210.131.021	37%	0,85%
SE	124.577.420	66%	1,44%
SP	644.709.305	65%	0,31%
TO	97.893.263	56%	1,01%

*Quanto do orçamento do TCE equivale ao orçamento da Assembleia Legislativa do mesmo estado.

**Quanto do orçamento do TCE equivale ao orçamento total do mesmo estado.

Fonte: Paiva e Sakai (2016), pp. 11-12.

O fato do Ceará ser o pior nas duas categorias talvez seja explicado pela

existência de outro tribunal de contas de nível estadual em seu território, o que pode ocasionar uma divisão dos recursos públicos entre os dois órgãos. A fraca proporção orçamentária não se repete em Goiás, que também possui um TCM, mas parece se refletir nos 36% de equivalência entre a Assembleia Legislativa paraense e o TCE-PA, outra UF que tem dois tribunais de contas na circunscrição do estado. Por fim, na Bahia o montante do orçamento estadual previsto para o TCE é um dos mais baixos, enquanto a razão Casa Legislativa/TCE é intermediária. Para se chegar a uma comparação mais adequada e obter conclusões melhores, seria necessária uma melhor análise dos Tribunais de Contas Municipais dos estados supracitados.

No geral, a soma dos dividendos dos Tribunais de Contas Estaduais chegou a R\$ 6,2 bilhões. Os TCEs do Sudeste somados obtiveram R\$ 2,2 bilhões, o que representa 35,2% do montante auferido em 2015. Todos os TCs dos estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste somados totalizam R\$ 2,9 bilhões, correspondendo a 47,4% do total. Desse modo, os sete estados do Sul e Sudeste acumulam mais da metade de todo o capital financeiro vinculado aos TCEs. A média nacional ficou em torno de R\$ 230 milhões e a disparidade na distribuição de recursos se mostra no desvio padrão igual a 196009186,11.

Em relação aos orçamentos estaduais, uma das menores proporções pode ser percebida no TCE-SP, que representa apenas 0,31% da LOA paulista. Na Bahia, o TC estadual corresponde a 0,53%, sendo mais um caso relativo de mobilização escassa de recursos. Similarmente, pode-se constatar em algumas Unidades Federativas uma discrepância entre os valores repassados para as Assembleias Legislativas e os TCEs. No Rio Grande do Norte, a razão fica em 26% e em Roraima, 33%. Em uma série de outros estados as porcentagens ficam entre 35 e 40%.

Ao contrário do arranjo institucional, o aporte financeiro obtido pelos Tribunais de Contas Estaduais é muito variado entre os entes federativos, obviamente, levando-se em consideração as diferenças em receita, território e população. Isso pode explicar em parte as diferenças entre os tribunais, junto com outros fatores institucionais. Se as regras de indicação variam pouco dentre os estados, então é possível que a conjuntura política tenha maior influência sobre o grau de autonomia dos TCEs.

Por isso, o objetivo desta pesquisa é analisar as indicações dos conselheiros, que possuem algumas diferenciações, conforme mostrado na seção anterior, e a sua relação com cenários políticos diferentes presentes nas Unidades Federativas brasileiras. Desse modo, o próximo passo é correlacionar esse perfil de cada Corte

com o histórico político de competição nos respectivos estados, para testar as seguintes hipóteses:

H1: O fato de ser um burocrata indicado diminui as chances de ter parentesco político e/ou processos judiciais.

Essa indagação surge dos dados apresentados na seção passada, no qual as frequências apresentadas evidenciam a maior presença de indicados pelo Legislativo e Executivo nas relações de conselheiros com problemas na Justiça e com vinculação a grandes famílias políticas nos estados. A própria natureza da indicação política pode possibilitar uma facilitação na nomeação de membros menos influentes das oligarquias estaduais, que seriam favorecidos por parentes em posição privilegiada na administração estadual.

A questão das ações judiciais vinculadas aos nomes dos conselheiros é mais complexa. Os TCEs são órgãos auxiliares ao Poder Legislativo, que devem apontar irregularidades e crimes financeiros e contábeis cometidos pelos gestores públicos, podendo até penalizar os malfeitos com a inelegibilidade. A designação de membros acusados de improbidade administrativa para assumir o posto no Pleno dos tribunais, por exemplo, é no mínimo um paradoxo ou contradição. O mesmo ocorre com a permanência no cargo de membros das Cortes de Contas estaduais que fizeram mau uso do dinheiro público em pleno exercício como conselheiros.

As estatísticas descritivas podem apontar uma direção, mas não servem para provar a associação entre as variáveis. O que implica na necessidade de fazer testes estatísticos mais sofisticados, que indicariam se realmente a hipótese seria mais que um palpite. No capítulo três, os dados serão postos à prova.

H2: a autonomia dos TCEs será maior nos estados com maior alternância de poder.

Essa ideia é vista em alguns trabalhos recentes sobre o tema (Melo, Pereira e Figueiredo, 2009; Melo e Pereira. 2013; Weitz-Shapiro, de Moraes e Hinthorn, 2015), que objetivam trazer novas abordagens ao estudo de instituições de controle. A inferência surge de uma ideia ressoante na área de que os governantes indicarão aliados políticos para o cargo de conselheiro, deste modo, a indicação de conselheiros com menos vínculo ao governo (burocratas de carreira) em vagas que seriam de livre escolha dos governadores ou deputados estaduais seria mais provável em estados com maior alternância de poder e competição política.

Melo, Pereira e Figueiredo (2009) buscam testar o grau de ativismo dos TCEs - considerando que os tribunais consigam emitir relatórios e os julguem. Os autores inferem que fatores políticos também influem no ativismo. No modelo estatístico montado, foi percebido que a presença de auditores e procuradores de contas no Conselho dos tribunais e a alternância de poder exerciam uma relação positiva com o ativismo institucional. Ademais, quanto maior o orçamento, maior o nível de atividade dos órgãos. Os achados confirmaram que em estados com maior competição política, os TCEs foram mais ativos.

Em nosso caso, pretendemos testar a correlação entre o grau de autonomia de cada tribunal (medido pela maior presença de conselheiros burocratas de carreira e sem vínculo explícito com grupo político específico) e a existência de maior alternância de poder no governo do estado.

Resultados

Neste capítulo serão apresentados mais alguns dados e os testes de hipóteses do trabalho. Algumas das estatísticas descritivas expostas anteriormente serão utilizadas para auxiliar no decorrer desta seção. O quadro teórico apresentado no final da parte anterior da pesquisa serviu para introduzir uma parte da literatura de ponta no tema e facilitar a exposição das hipóteses.

Como evidenciado previamente, os dados concernem aos TCEs e os seus 186 conselheiros espalhados pelo território brasileiro, além de informações coletadas sobre a competição política e coalizões nos estados, que serão exibidas no decorrer do texto. Dados eleitorais de 1990 a 2014 foram recolhidos, totalizando sete legislaturas para os Executivos e Legislativos estaduais. Deste compêndio pôde-se criar duas perspectivas de análise: através de inferência estatística buscar confirmar a primeira hipótese proposta com a utilização do método de regressão logística; e a criação de um indicador de autonomia dos TCEs, visando associa-lo com o índice de alternância criado por Melo, Pereira e Figueiredo (2009) para tentar desenvolver algumas conclusões sobre as hipóteses 2 e 3.

Teste da Hipótese 1

Com os dados reunidos sobre os conselheiros dos 27 TCEs foi possível desenvolver a hipótese 1. As informações descritas no capítulo anterior parecem apontar claramente que os indivíduos indicados pelos governadores e Assembleias são mais propensos a serem membros de famílias políticas ou réus em processos criminais, contudo, a simples exposição de estatística descritiva não é capaz de provar essa associação. Abaixo, duas tabelas de referências cruzadas auxiliam no entendimento de como as frequências das variáveis se relacionam. Por isso, testes estatísticos mais sofisticados são necessários para apontar o quanto a hipótese é corroborada ou não, ou o quanto as variáveis são relacionadas.

Tabela 8 – Crosstab entre Indicação e Parentesco/Processo

	<i>Parentesco</i>			<i>Processo</i>		
	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total
Executivo	33	16	49	39	10	49
Legislativo	58	34	92	64	28	92
Burocrata	39	6	45	43	2	45
Total	130	56	186	146	40	186

Tabela 9 – Crosstab entre Ocupação e Parentesco/Processo

	<i>Parentesco</i>			<i>Processo</i>		
	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total
Político	85	50	135	97	38	135
Servidor	45	6	51	49	2	51
Total	130	56	186	146	40	186

Fonte: Banco de dados próprio

O método estatístico escolhido para testar a primeira hipótese do trabalho foi a regressão logística binária. A utilização desse procedimento se dá pela presença de uma maioria de variáveis categóricas no banco de dados. Pelo fato das informações coletadas serem vinculadas à descrição evidenciada na seção passada, há um conjunto de elementos que são binomiais ou tricotômicas.

A variável dependente é *ocupação*, que se divide em duas categorias: político ou servidor, que foram codificadas como 1 e 2, respectivamente. As variáveis independentes são *parentesco* e *processo* que podem ser definidas como *dummies*, representadas por 1 ou 0 – no modelo significam sim ou não. Não há casos faltando e as frequências de todas são iguais a 186.

Tabela 10 – Modelo de regressão logística binária*

<i>Ocupação</i> **	<i>B</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>Wald</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
<i>Parentesco (1)</i>	1,496	0,479	9,745	0,002	4,462
<i>Processo (1)</i>	2,273	0,753	9,119	0,003	9,713
<i>Constante</i>	-4,110	0,844	23,737	0,000	0,016

*A categoria de referência é servidor.

**Variável dependente.

A tabela 10 apresenta o modelo de regressão logística binomial proposta para identificar o quanto o parentesco político e os processos judiciais pesam na indicação de conselheiros técnicos. Por essa razão, a categoria de referência escolhida foi *servidor*, visando entender as chances de um servidor de carreira ser escolhido em relação aos nomeados de origem política.

Nessa matriz, pode-se perceber a presença de apenas uma categoria das variáveis independentes (*parentesco (1)* e *processo (1)*). O modelo omitiu as outras *parentesco (0)* e *processo (0)* que simbolizam não (0), pois elas seriam iguais a zero.

Então, as categorias que significam sim (1) foram consideradas pelo modelo como indicadores do impacto das covariáveis sobre a variável dependente, porque são as únicas que possuem valor real na equação. Em suma, os valores apresentados representam a diferença entre ter vínculos familiares com políticos e ações penais e não possuir tais características ($1,496 - 0 = 1,496$, por exemplo).

O que de fato é calculado na regressão é o quanto aumentam as chances de políticos ou correligionários que se tornaram conselheiros terem relações de parentesco ou pendências com a justiça, em detrimento de servidores públicos nomeados. Como a categoria de referência é *servidor*, os coeficientes da equação são relacionados a *político*, que concernem aos parentes, políticos e partidários atualmente nas Cortes dos TCEs. Ambas variáveis independentes têm relação positiva com *político*, o que significa que as chances relativas de um conselheiro com ligações a oligarquias políticas e/ou processos judiciais ser de origem política é maior do que um de raiz burocrática. Por exemplo, o valor de 2,273 na categoria *processo (1)* apresenta o quanto a probabilidade de um membro do Pleno do tribunal com ações penais ter vínculos políticos aumenta em relação a ser um técnico de carreira.

Para completar, a significância foi representativa para todas as variáveis, com os valores abaixo das taxas aceitáveis (0,05). Entende-se que o modelo estatístico apresentado corrobora a hipótese 1 do trabalho, na qual os conselheiros que eram servidores dos TCEs previamente têm menores probabilidades de possuírem relações familiares com políticos, assim como serem réus em processos judiciais. Os resultados não deram tão significativos quanto esperado – supunha-se que os valores da regressão seriam positivos, mas com valores mais robustos -, porém ainda assim demonstram que mesmo sendo designados pelos governadores, os técnicos que se tornam membros do Pleno do tribunal são menos propensos aos vícios que indivíduos anteriormente na carreira política apresentam.

Indicador de autonomia dos TCEs

Esta seção foi criada com o objetivo de apresentar o indicador formulado para tentar determinar o grau de autonomia dos Tribunais de Contas Estaduais: com as notas obtidas por cada entidade no ranqueamento a partir das variáveis escolhidas, será possível observar quais as melhores e piores do Brasil. Outra meta é avaliar se

ao se utilizar o índice de alternância de poder estadual proposto por Melo, Pereira e Figueiredo (2009) conseguiremos identificar informações que corroborem as duas últimas hipóteses deste trabalho, as quais presumem uma relação positiva entre autonomia e competição política.

Antes de exibir o indicador criado propriamente para esta dissertação, serão apresentados alguns dados coletados acerca das eleições estaduais para governador entre 1990 e 2014, além das informações sobre o índice feito pelos autores supracitados. Portanto, a primeira parte deste trecho do trabalho será focada na alternância.

Desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, sete eleições para os âmbitos estadual e federal ocorreram, permitindo que 189⁷ governadores fossem eleitos ao longo dos 24 anos de disputa que se sucedem. O que importa para este trabalho é se houve troca dos vencedores por escrutínio, deste modo, significando alternância de poder. Mas antes de tratar desse tópico, algumas estatísticas descritivas sobre o tema serão apresentadas.

A tabela 11 mostra a quantidade de partidos que conseguiram vencer eleições para o governo estadual, além de quantos governadores se elegeram por determinada legenda. Ao todo, 20 partidos conseguiram conquistar ao menos um assento desde 1990. Se a amostra de 189 for considerada como uniforme, pode-se calcular o Número Efetivo de Partidos (NEP) que conseguiram o Executivo estadual ao longo do período estudado. Levando em conta cada partido, o $NEP = 6,82$, o que indica que as seis legendas que elegeram mais de 10 governadores são relevantes nas disputas subnacionais.

⁷ Número utilizado a título de simplificação: obviamente não foram excluídos da amostra os governadores que se reelegeram. Ou seja, em 189 pleitos foram eleitos os governadores estaduais no Brasil desde 1990.

Tabela 11 - Número de governadores eleitos por partido – 1990 a 2014

Partido	Frequência	Porcentagem
PMDB	45	23,8%
PSDB	40	21,2%
PFL/DEM*	25	13,2%
PT	23	12,2%
PSB	20	10,6%
PDT	11	5,8%
PP/PPR/PTR**	9	4,7%
PSL/PSC/PROS/PMN/PCdoB***	5	2,6%
PPS	4	2,1%
PTB	3	1,6%
PSD	2	1,1%
PRS/PDS****	2	1,1%
Total	189	100%

*O PFL se tornou o DEM em 2007.

**O PP é a nova nomenclatura do PPB, que durou até 2003 e era a junção entre o PPR e um dos ramos do PTR.

***Soma dos partidos atuais que obtiveram apenas um governador eleito.

****Soma dos governadores eleitos por partidos extintos.

Fonte: Banco de dados próprio, composto por dados recolhidos no site do TSE.

Porém, é necessário atinar para alguns casos: o DEM surgiu do antigo PFL em 2007 e elegeu três governadores a partir desse ano, enquanto o PFL havia elegecido 22. Foi resolvido unir as contagens dos dois, pois na prática são o mesmo partido. O PRS e o PDS elegeram um representante cada, mas já foram extintos, por isso a união, assim como os partidos atuais que também ganharam uma cadeira cada. O caso do PP é mais complexo, pelo fato de surgir de uma longa linhagem de partidos que já desapareceram. Destes, dois elegeram governadores e foram incluídos na mesma soma do PP.

O PMDB foi o partido que mais elegeu governadores, 45 e é seguido de perto pelo PSDB, que totaliza 40. Três partidos ocupam o segundo escalão quando se trata do número de governadores, a união PFL/DEM soma 25 nomes, enquanto o PT e o PSB, que melhoraram de desempenho a partir do século XXI, obtiveram 23 e 20 cargos respectivamente. Afora estes, apenas o PDT obteve mais de 10 vitórias. Todas as outras legendas somadas atingem 28 eleitos, o que representa 14,8% do total.

Para iniciar a discussão sobre a alternância de poder, é preciso ver a relação estado *versus* partido para se tirar conclusões iniciais. O Maranhão é o caso mais extremo: na prática, o PFL/DEM venceu seis⁸ processos eleitorais no estado e o

⁸ Em 2006, a eleição de Jackson Lago do PDT foi impugnada e quem assumiu o governo do estado de fato foi Roseana Sarney, do PFL.

PCdoB um, em 2014. Ou seja, por seis legislaturas seguidas, um único partido controlou o Poder Executivo local. Em São Paulo ocorreu exatamente o mesmo fenômeno, de 1994 a 2014 as vitórias na disputa pelo poder estadual ficaram com membros do PSDB. Em um caso parecido, no Pará, o PSDB conquistou cinco eleições das sete, perdendo apenas em 1990 (PMDB) e 2006 (PT). No Acre, o PT domina o governo do estado há cinco eleições, desde 1998, também demonstrando um grande poderio localizado.

Em uma série de casos pode-se observar que um partido foi escolhido em quatro oportunidades para comandar uma Unidade Federativa no período analisado: Bahia (PFL/DEM); Ceará (PSDB); Goiás (PSDB); Minas Gerais (PSDB) e Pernambuco (PSB). O PMDB, partido que mais elegeu governadores demonstra sua capilaridade nacional, mas nunca estabeleceu "dinastias". Apenas seis estados não foram governados pelo herdeiro do antigo MDB, e em várias UFs governou por três legislaturas.

Na Bahia, apenas dois partidos foram mandatários: PT e PFL/DEM. O fato se repete no Maranhão e São Paulo, comandados por PFL/DEM e PCdoB e PSDB e PMDB, respectivamente. No Amapá, três partidos já tiveram governador, mas o PDT e o PSB governaram por três mandatos. No sentido oposto, o Amazonas teve seis legendas elegendo governadores e foi o estado com maior diversidade. Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso e Rondônia totalizaram cinco partidos diferentes no poder. Como se pode apreender, os demais estados revezam entre três e quatro partidos.

No que tange aos governos estaduais, há uma pequena variação no número de governadores eleitos em cada estado nas sete legislaturas estudadas. Das 27 UFs, 16 tiveram cinco Executivos diferentes, enquanto seis obtiveram quatro. O único estado que não teve representantes repetidos foi o Rio Grande do Sul. Desde 1990, nenhum indivíduo conseguiu ser reeleito por lá. Minas Gerais e Rio de Janeiro elegeram seis governadores distintos, perdendo apenas para o RS. Na contramão, Tocantins e Paraná foram os estados com menor diversidade de nomes no poder, desde a redemocratização: três. O quadro exposto na página seguinte exhibe as informações contidas nesse parágrafo.

Quadro 2 - Número de governadores diferentes por estado entre 1990 e 2014

Estado	Governadores	Estado	Governadores	Estado	Governadores
AC	5	MA	4	RJ	6
AL	5	MG	6	RN	5
AM	5	MS	5	RO	5
AP	4	MT	5	RR	5
BA	5	PA	4	RS	7
CE	5	PB	5	SC	5
DF	5	PE	5	SE	4
ES	5	PI	5	SP	4
GO	4	PR	3	TO	3

Fonte: banco de dados próprio

Melo, Pereira e Figueiredo (2009) criaram um índice para tentar explicar a alternância de poder estadual. Intitulado de *turnover*, ele varia entre 5 categorias. No parágrafo abaixo é possível conferir na íntegra a explicação dos autores sobre as subdivisões do índice:

"This index varies from 0 (when the same coalition was the winner in all three consecutive electoral episodes) to 4 (when no one single coalition was able to win two elections). The intermediate values of the vulnerability index refer to situations when an electoral coalition won two consecutive elections but lost the third one (index equal to 1); or when the first elite coalition in power is defeated and a new elected elite wins the following two elections (index equal to 2); and finally, a situation in which an elite group has its electoral dominance interrupted by a second electoral elite, which gains power for just a single electoral period, after which the original elite returns to power (index equal to 3)". (Melo, Pereira e Figueiredo, 2009, p. 1241)

Diferentemente das três eleições usadas na observação dos autores (1994-2002), serão utilizadas as próximas legislaturas abarcadas na linha temporal dessa dissertação - 2006 a 2014. A mesma metodologia será empregada, visto que os anos foram modificados, mas as informações sobre os TCEs são mais próximas cronologicamente aos últimos períodos eleitorais. A amostra contém 81 casos observados, para os 27 estados, levando em consideração os mesmos dados eleitorais e partidários dos parágrafos acima. A tabela 12 contém as informações recolhidas com a pontuação equivalente para cada unidade federativa.

Tabela 12 - Índice de alternância estadual 2006 a 2014

Estado	Categoria	Estado	Categoria	Estado	Categoria
AC	0	MA	1	RJ	0
AL	1	MG	1	RN	4
AM	4	MS	1	RO	2
AP	3	MT	4	RR	1
BA	0	PA	2	RS	4
CE	1	PB	2	SC	2
DF	4	PE	0	SE	1
ES	3	PI	3	SP	0
GO	2	PR	2	TO	3

O primeiro grupo (0), que abrange os estados com a mesma elite no poder há três mandatos, tem cinco componentes na classificação: Acre, Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo. O segundo (1), composto por locais onde uma coalizão venceu duas eleições seguidas e perdeu a terceira é o conjunto com mais UFs - sete -, incluindo quatro do Nordeste. A terceira classe (2), que abarca os sistemas eleitorais nos quais a primeira associação política vencedora perde as duas disputas eleitorais seguintes, detém seis casos. A quarta categoria (3) é a menos numerosa, tendo apenas quatro ocorrências nos seguintes estados: Amapá, Espírito Santo, Piauí e Tocantins. Esta concerne às localidades em que uma coalizão derrotada volta ao poder após um mandato. Por fim, o último grupamento (4), cuja frequência totaliza cinco unidades federativas, equivale aos locais onde não houve coligações vencedoras repetidas durante as três legislaturas.

Como pode ser apreendido, onde a classificação for 0, não haverá alternância no período estudado. Em contrapartida, quando o resultado é igual a 4, nenhum grupo político dominou o estado por pelo menos oito anos. As categorias intermediárias representam a maioria dos casos, visto que é difícil um único grupo dominar por longos espaços de tempo, mas também é complicado para um governador incumbente perder a reeleição.

Esse indicador é passível de críticas, mas também tem benefícios. O curto intervalo considerado pode não demonstrar totalmente se há alternância intraestadual ou não, visto que 12 anos é menos da metade do período observado neste trabalho. Outro ponto contrário é que há métodos mais sofisticados para averiguar esse fenômeno na Ciência Política e um largo debate teórico que poderia alicerçar melhor esse trecho da pesquisa. No entanto, uma das maiores benesses deste índice é

justamente sua simplicidade, que facilita a apreensão dos termos e a utilização das classificações. Outra vantagem é a proximidade cronológica com o objeto de estudo. Por exemplo, os dados financeiros dos TCEs datam de 2015, enquanto as informações sobre os conselheiros vão até 2016. Então, estudar as eleições mais próximas reflete melhor o que está sendo analisado.

A grande maioria dos integrantes do Pleno dos tribunais foi indicada durante os 12 anos abarcados nesse indicador. 98 dos 186 conselheiros foram nomeados nesse intervalo, totalizando 52,6%. Além disso, os dados eleitorais exibidos no início da seção servem para evidenciar outras características da competição pelos governos estaduais, como o número de partidos que venceram os pleitos.

Após a apresentação feita nos parágrafos anteriores é possível introduzir o indicador criado propriamente para pontuar o grau de autonomia dos TCEs. Ele foi desenvolvido através da escolha de cinco categorias com pesos diferentes, que totalizarão o máximo de 10 pontos ao final da averiguação dos resultados. As cinco variáveis escolhidas para compor a classificação foram as seguintes: orçamento do TCE (peso 1); as razões entre o orçamento do TCE e os montantes recebidos pelas Assembleias Legislativas e o estado (peso 1); quantidade de conselheiros réus em processos judiciais (peso 2); quantidade de conselheiros com parentesco político (peso 2); e número correto de servidores de carreira nos postos mais importantes do tribunal (peso 4).

Cada grupo tem um escore máximo de 10, mas os valores são multiplicados pelos pesos correspondentes. Por exemplo, se uma variável obtiver nota 8 e tem peso 1, então o valor será multiplicado por 0,1 e o resultado final será somado com as outras quatro categorias. Desse modo, as pontuações máximas de cada estrato podem variar entre 1 e 4, chegando ao limite de 10 quando somados.

O primeiro grupo classifica os TCEs em relação ao tamanho de seus orçamentos. O peso 1 foi dado pela discrepância que há entre os estados tanto no montante recebido anualmente, quanto nos seus territórios e relevância nacional. A adição dessa categoria no indicador se deu pelo que uma parte da literatura – *vide* Melo (2014), por exemplo - fala sobre o impacto positivo do financiamento às instituições de controle. Porém, como o próprio valor atribuído mostra, para este trabalho existem outras variáveis mais relevantes. A classificação é dividida em seis pontuações⁹, que

⁹ 0 a R\$ 100 mi = 1,67; 100 a R\$ 200 mi = 3,34; 200 a R\$ 300 mi = 5; 300 a R\$ 400 mi = 6,68;

variam entre 0 e mais de R\$ 500 milhões, com a nota mínima sendo 1,67 e a máxima 10. A tabela 13 apresenta os escores de cada estado.

Tabela 13 - Classificação dos TCEs pelo Orçamento/2015

Estado	Pontuação	Estado	Pontuação	Estado	Pontuação
AC	1,67	MA	3,34	RJ	10
AL	1,67	MG	10	RN	1,67
AM	5	MS	3,34	RO	3,34
AP	1,67	MT	5	RR	1,67
BA	5	PA	3,34	RS	8,35
CE	1,67	PB	3,34	SC	5
DF	6,68	PE	6,68	SE	3,34
ES	3,34	PI	1,67	SP	10
GO	5	PR	8,35	TO	1,67

A contagem evidencia que 15 dos 27 TCEs recebem até R\$ 200 milhões, incluindo oito que os orçamentos chegam até 100 milhões. Apenas três unidades federativas conseguiram a pontuação máxima: Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Coincidentemente ou não, os três estados mais ricos do Brasil. Os demais ocupam posições intermediárias, como pode ser visto.

A segunda categoria levada em conta é uma soma das pontuações dadas para as razões entre os orçamentos dos TCEs e os estaduais e das Assembleias. As razões para a entrada no indicador foram as mesmas apontadas para o grupo anterior. O peso continua sendo 1, mas nesse caso haverá uma bipartição em duas notas iguais a 5, e o resultado final será igual a 10. A proporção entre os TCEs e as Casas Legislativas é dividida em quatro classes¹⁰, que variam entre 0 e 100%, com notas que vão de 1,25 a 5. Já a que compara os TCEs e os orçamentos estaduais é dividida em cinco¹¹, variando de 0 a mais de 1% e os escores passando de 1 a 5. A tabela abaixo contém a contagem final de cada estado, com a reunião dos dois componentes.

400 a R\$ 500 mi = 8,35 e mais de R\$ 500 mi = 10.

¹⁰ Razão TCE/Assembleias: 0 a 25% = 1,25; 25 a 50% = 2,5; 50 a 75% = 3,75 e 75 a 100% = 5.

¹¹ Razão TCE/estado: 0 a 0,25% = 1; 0,25 a 0,5% = 2; 0,5 a 0,75% = 3; 0,75 a 1% = 4 e mais de 1% = 5.

Tabela 14 - Classificação dos TCEs em comparação com os orçamentos estaduais e das Assembleias Legislativas/2015

Estado	Pontuação	Estado	Pontuação	Estado	Pontuação
AC	6,5	MA	5,5	RJ	9
AL	6,5	MG	7,75	RN	5,5
AM	10	MS	10	RO	8,75
AP	6,5	MT	8,75	RR	7,5
BA	5,5	PA	5,5	RS	9
CE	3,25	PB	7,5	SC	6,5
DF	8,75	PE	7,75	SE	8,75
ES	9	PI	7,5	SP	5,75
GO	7,75	PR	8,75	TO	8,75

O Ceará foi disparado o estado com o pior escore, não tendo bons número em nenhuma das duas categorias. Apenas Amazonas e Mato Grosso do Sul obtiveram a pontuação máxima, enquanto Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul conseguiram a nota 9. A maioria das outras UFs conseguiram somas acima de 7,5.

A seguir será apresentada a classificação que concerne à terceira variável, parentesco político. Como vem sendo discutido, instituições de controle podem ser cooptadas pela influência política, e a questão das indicações de familiares para o cargo mais alto dos tribunais pode indicar uma queda na independência do órgão. Ressaltando que desta vez o peso a ser adicionado no indicador é igual a 2. São seis notas¹² diferentes para a quantidade de conselheiros que têm vínculos familiares nos TCEs, sendo 0 a menor pontuação e 10 a maior. Como se sabe, o número máximo de conselheiros é igual a sete, portanto, os escores são dados de acordo com a quantidade de integrantes do Conselho do tribunal que são parentes de políticos. A tabela 15 traz as posições dos 27 estados.

Como pode ser notado, apenas seis TCEs não possuem conselheiros vinculados a alguma família política. Estas instituições ganharam nota máxima nesse quesito. A pior pontuação foi para o Rio Grande do Norte, por possuir seis membros da Corte de Contas relacionados com oligarquias políticas estaduais. Alagoas, Ceará, Pernambuco, Piauí, Santa Catarina e Sergipe também obtiveram classificações ruins, pois possuem 4 ou 5 conselheiros aparentados.

¹² Nenhum conselheiro com parentesco = 10; um conselheiro = 8; 2 ou 3 conselheiros = 6; 4 ou 5 = 4; 6 conselheiros = 2; 7 conselheiros = 0.

Tabela 15 - Classificação dos TCEs por número de conselheiros com parentesco político

Estado	Pontuação	Estado	Pontuação	Estado	Pontuação
AC	8	MA	6	RJ	6
AL	4	MG	8	RN	2
AM	6	MS	6	RO	10
AP	6	MT	10	RR	8
BA	8	PA	8	RS	10
CE	4	PB	6	SC	4
DF	10	PE	4	SE	4
ES	8	PI	4	SP	10
GO	6	PR	6	TO	10

A quarta categoria se refere ao número de conselheiros com problemas na justiça. Como pode uma entidade especializada em fiscalização das finanças públicas abrigar indivíduos indiciados no sistema jurídico? O fato de políticos e correligionários processados serem membros da Corte de Contas dos estados pode ser um indício da intervenção da classe política no ambiente interno do TCE. Novamente, o valor desse grupo será de 2 no índice formulado. O escore é idêntico ao da variável anterior¹³, transitando entre 0 e sete acusados por instituição, que são pontuados entre 0 e 10. Na tabela abaixo estão as notas referentes aos 27 estados.

Tabela 16 - Classificação dos TCEs por número de conselheiros com processo judicial

Estado	Pontuação	Estado	Pontuação	Estado	Pontuação
AC	8	MA	10	RJ	6
AL	6	MG	8	RN	8
AM	8	MS	6	RO	8
AP	4	MT	6	RR	6
BA	10	PA	8	RS	8
CE	8	PB	10	SC	8
DF	8	PE	10	SE	6
ES	10	PI	6	SP	6
GO	4	PR	6	TO	10

Neste quesito seis UFs se destacam com notas máximas: Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Tocantins. No sentido oposto, Amapá e Goiás receberam as piores pontuações. Ambos os estados têm quatro conselheiros réus em

¹³ Nenhum processado = 10; 1 processado = 8; 2 ou 3 = 6; 4 ou 5 = 4; 6 processados = 2 e 7 processados = 0.

ações no sistema legal. Nenhum TCE teve escore menor do que quatro ou zero.

A última variável a entrar na soma é a que detém o maior peso no indicador: número correto de servidores de carreira nomeados para o cargo de conselheiro. Anteriormente no trabalho foi explicitado que as regras constitucionais indicam que deve haver duas vagas para funcionários concursados da instituição - um auditor e um procurador de contas. A classificação foi dividida em cinco grupos¹⁴, que varia de nenhum conselheiro técnico até a designação correta proposta na Constituição. O diferencial dessa pontuação é que também considera os servidores públicos de outras áreas que se tornaram componentes. O número deles é bem baixo (4), mas são burocratas de qualquer forma e não devem ser desprezados. Abaixo, a tabela que contém os escores correspondentes a todos os estados brasileiros.

Tabela 17 - Classificação dos TCEs por número de conselheiros advindos dos quadros técnicos da instituição

Estado	Pontuação	Estado	Pontuação	Estado	Pontuação
AC	0	MA	5	RJ	7,5
AL	5	MG	10	RN	10
AM	10	MS	10	RO	10
AP	10	MT	0	RR	10
BA	10	PA	10	RS	10
CE	10	PB	10	SC	10
DF	10	PE	10	SE	7,5
ES	10	PI	10	SP	5
GO	10	PR	10	TO	10

Finalizando a apresentação das categorias formadoras do indicador de autonomia dos TCEs, o quadro acima demonstra que 20 estados têm o número correto de conselheiros de origem técnica. Rio de Janeiro e Sergipe possuem no Pleno do tribunal dois membros que eram burocratas, mas apenas um veio dos quadros da própria instituição, ou foi indicado nas vagas do Executivo e Legislativo. Alagoas, Maranhão e São Paulo exibem apenas um exemplar, enquanto no Acre e no Mato Grosso não há conselheiros com perfil burocrático de nenhum tipo.

Após a exposição da pontuação de cada uma das categorias do índice, além da explicação de como as notas são distribuídas, é possível apresentar a soma de

¹⁴ Nenhum servidor do TCE indicado = 0; nenhum servidor do TCE indicado, mas um burocrata de outra área é conselheiro = 2,5; um servidor do TCE nomeado = 5; um servidor do TCE + um burocrata de outra área nomeados = 7,5 e dois ou mais servidores do TCE empossados = 10.

todas, e conseqüentemente o resultado final do índice. Os dados pretendem indicar pelo menos em algum nível que a autonomia dos TCEs varia de estado para estado. A tabela 18 demonstra os resultados por estado em cada categoria e a nota final do indicador.

Tabela 18 - Índice de Autonomia dos TCEs

Estado	Orçamento	Proporção*	Parentesco	Processo	Servidores	Total
RS	0,835	0,9	2	1,6	4	9,33
DF	0,668	0,875	2	1,6	4	9,14
TO	0,167	0,875	2	2	4	9,04
MG	1	0,775	1,6	1,6	4	8,97
ES	0,334	0,9	1,6	2	4	8,83
RO	0,334	0,875	2	1,6	4	8,80
BA	0,5	0,55	1,6	2	4	8,65
AM	0,5	1	1,2	1,6	4	8,30
PB	0,334	0,75	1,2	2	4	8,28
PE	0,668	0,775	0,8	2	4	8,24
PR	0,835	0,875	1,2	1,2	4	8,11
PA	0,334	0,55	1,6	1,6	4	8,08
MS	0,334	1	1,2	1,2	4	7,73
RR	0,167	0,75	1,6	1,2	4	7,72
SC	0,5	0,65	0,8	1,6	4	7,55
RJ	1	0,9	1,2	1,2	3	7,30
GO	0,5	0,775	1,2	0,8	4	7,27
PI	0,167	0,75	0,8	1,2	4	6,92
CE	0,167	0,325	0,8	1,6	4	6,89
AP	0,167	0,65	1,2	0,8	4	6,82
SP	1	0,575	2	1,2	2	6,77
RN	0,167	0,55	0,4	1,6	4	6,72
SE	0,334	0,875	0,8	1,2	3	6,21
MA	0,334	0,55	1,2	2	2	6,08
AL	0,167	0,65	0,8	1,2	2	4,82
MT	0,5	0,875	2	1,2	0	4,57
AC	0,167	0,65	1,6	1,6	0	4,02

*Nota advinda da soma das razões entre os orçamentos dos TCEs e os dos estados e Assembleias

Legislativas.

O escore geral de cada estado mostra o resultado final da soma das cinco categorias, já com os pesos incluídos. Houve arredondamento para duas casas decimais visando a padronização do indicador. A média do grupamento foi igual a 7,45 e o desvio padrão 1,41. Nenhuma pontuação se repetiu, mesmo com a pouca variação dentro de cada variável, individualmente. Com as pontuações gerais reveladas será possível tentar discorrer sobre as duas últimas hipóteses formuladas no capítulo dois.

O estado com o melhor quociente foi o Rio Grande do Sul, seguido por Distrito Federal e Tocantins. Estes foram os únicos estados que passaram dos nove pontos. Se o orçamento do TCE-TO não fosse tão baixo, talvez a instituição tocantinense seria a melhor conceituada no *ranking*. Nove unidades federativas, ou 1/3 da amostra, ficaram acima de oito. Com destaque para Bahia, Pernambuco e Paraíba, os mais bem colocados do Nordeste e o bom desempenho de mais da metade dos estados nortistas.

Na faixa intermediária de pontuação o Mato Grosso do Sul foi o primeiro estado do Centro-Oeste a aparecer, com o escore de 7,73. A fraca performance na categoria *parentesco* levou a uma queda de posições por parte de Santa Catarina. O fraco aporte financeiro e o alto número de conselheiros com vínculos políticos na família fizeram com que Piauí e Ceará fossem mal classificados. Já no caso de São Paulo, a falta de um membro do corpo técnico do tribunal no Conselho diretivo do órgão fez com que o estado despencasse no *ranking*.

Pode-se destacar três UFs como as piores em relação aos seus TCEs, logrando um desempenho muito abaixo das demais: Alagoas, Mato Grosso e Acre. Únicos tribunais que tiveram notas inferiores a cinco, foram prejudicados pela ausência dos conselheiros técnicos na Corte de Contas. O peso 4 dado a categoria *servidores* é relacionado a definição de autonomia dada no final do capítulo dois, na qual a independência dos Tribunais de Contas Estaduais é estritamente vinculada à presença de burocratas de carreira nos cargos mais importantes da instituição.

Quadro 3 - Pontuação média dos TCEs por região

Centro-Oeste	7,18	Nordeste	6,98	Norte	7,54	Sudeste	7,97	Sul	8,33
---------------------	------	-----------------	------	--------------	------	----------------	------	------------	------

Como o quadro acima demonstra, o Sul detém a melhor pontuação, seguido pelo Sudeste. As regiões tidas como mais desenvolvidas no Brasil foram as que melhor pontuaram, pelo menos na média. O Norte teve seu resultado prejudicado pelo baixíssimo desempenho do Acre, pior colocado no *ranking*. Mesmo com a fraca

performance do Mato Grosso, o Centro-Oeste não foi tão mal por causa do escore do Distrito Federal, segundo TCE mais bem pontuado. Enfim, o Nordeste obteve a pior média regional, muito porque apenas três estados da região tiveram notas acima de sete.

Autonomia e alternância

Com as informações exibidas na seção anterior, incluindo um índice de autonomia dos TCEs próprio e o indicador formulado por Melo, Pereira e Figueiredo (2009), é possível discorrer acerca de como estados com mais alternância de poder propiciam tribunais de contas mais autônomos? Os próximos parágrafos buscam contribuir para esse debate.

Os dados apresentados evidenciam alguns aspectos do arranjo institucional estadual, tanto no que tange aos tribunais de contas, quanto aos quadros partidário e eleitoral. O próprio indicador criado especificamente para esta dissertação agregou e ponderou cinco variáveis que teoricamente têm impacto na autonomia da instituição de controle em relação ao jogo político. De acordo com raciocínio apresentado na hipótese 2, uma maior autonomia ou independência dos tribunais é esperada em unidades federativas cujo cenário político seja caracterizado por maior competição entre os grupos que se alternam no poder. Assim, o esperado é que TCEs com as melhores pontuações no índice de autonomia elaborado também apresentem uma pontuação elevada na classificação de alternância - principalmente nos casos daquelas unidades federativas categorizadas nas posições 3 e 4 do índice – pois nelas existe maior rotatividade no governo estadual.

Na tabela 19 estão contidas as informações concernentes aos dois indicadores por estado, além do número de partidos que governou cada UF para as sete legislaturas. Após isso será viável dissertar sobre os questionamentos apontados anteriormente

Tabela 19 - Classificação dos índices por estado

Estado	Autonomia	Alternância	Nº de partidos*
AC	4,02	0	3
AL	4,82	1	4
AM	8,30	4	6
AP	6,82	3	3
BA	8,65	0	2
CE	6,89	1	3
DF	9,14	4	5
ES	8,83	3	5
GO	7,27	2	3
MA	6,08	1	2
MG	8,97	1	4
MS	7,73	1	4
MT	4,57	4	5
PA	8,08	2	3
PB	8,28	2	3
PE	8,24	0	3
PI	6,92	3	4
PR	8,11	2	4
RJ	7,30	0	4
RN	6,72	4	4
RO	8,80	2	5
RR	7,72	1	4
RS	9,33	4	4
SC	7,55	2	4
SE	6,21	1	4
SP	6,77	0	2
TO	9,04	3	4

*Número de partidos que governaram o estado.

Os três estados com o melhor *ranking* de autonomia foram também classificados nas categorias que indicam maior alternância de poder para as três eleições analisadas. Ademais, no mínimo quatro partidos diferentes governaram as províncias entre 1990 e 2014. Acre e Alagoas, que estiveram entre os piores lugares no índice de autonomia também corresponderam a cenários de pouca alternância. Já o Mato Grosso é exatamente o oposto do esperado nessa associação formulada na hipótese: teve o segundo pior score, mas demonstra bons indícios de troca de elites.

Os resultados não se mostram muito consistentes: o Espírito Santo é um bom exemplo de como seria um caso que coadunaria com a hipótese; no entanto, Bahia e Pernambuco, que também são bem pontuados em autonomia, não sustentam essa suposição. São Paulo, Sergipe e Maranhão também explicariam como baixa alternância levaria a menor autonomia dos TCEs, porém, Rio Grande do Norte, Piauí e Amapá indicam o contrário, pois apresentam elevada alternância de governantes,

mas não foram bem avaliados em nosso índice de autonomia. Os únicos estados que mostram resultados consistentes são os do estrato intermediário, em sua maioria, que obtiveram classificações medianas nos dois indicadores.

Fica claro que os dados apresentados neste trecho do trabalho não são suficientes para provar as relações previstas na hipótese 2. Ao contrário da primeira premissa proposta, não foi possível chegar em resultados significativos. A criação de um índice de autonomia, mais a utilização do indicador de alternância pareciam ser uma saída interessante para tentar observar a relação sugerida na segunda hipótese principalmente. O que se percebeu foi que alguns casos realmente se comportam como esperado; entretanto, uma quantidade considerável de estados se desviam do que supunha a hipótese 2¹⁵

Mesmo que o índice de autonomia não tenha sido suficiente para os objetivos propostos inicialmente, a iniciativa de criar uma empreitada do tipo deve ser bem vista, já que possibilitou examinar diversos aspectos do arranjo institucional dos Tribunais de Contas Estaduais. Também deve ser levando em consideração o pioneirismo na formulação desse indicador, no qual buscou trazer uma nova solução para o problema da mensuração do grau de autonomia dos TCEs.

¹⁵ É importante salientar que estamos aqui tomando a alternância como uma boa *proxy* do grau de competição nos estados – e nesse ponto, como já dito, seguimos Melo, Pereira e Figueiredo (2009). O argumento que trata do nível de competição política nos estados, contudo, poderia ser testado por outros indicadores.

Considerações Finais

Durante um longo período, os tribunais de contas foram instituições com pouca relevância no arranjo institucional do Estado brasileiro, constantemente tendo um papel meramente decorativo. Com a promulgação da Constituição de 1988 e a retomada do sistema democrático, as regras que regem os TCs no Brasil foram modificadas, e aumentaram as atribuições e funções dessas instituições. Com as mudanças foi possível igualar todos os Tribunais de Contas Estaduais em diversos aspectos normativos e organizacionais.

Neste trabalho, um desses fatores foi estudado a fundo: a indicação de conselheiros. Mesmo que o regramento que envolve a nomeação do Colegiado dos tribunais seja idêntico para todas as unidades federativas, o perfil dos membros e o ambiente político de cada estado têm uma grande gama de dessemelhanças. Desse modo, as diferenças interestaduais pautaram mais as análises dessa dissertação do que as similaridades.

No capítulo 1 houve a apresentação de conceitos-chave para o decorrer da pesquisa, como: *accountability*, controle e tribunais de contas. Além disso, uma breve discussão de cada uma dessas concepções foi desenvolvida, visando demonstrar a importância que essas temáticas dispõem para a Ciência Política e outras ciências humanas. A visão geral de como os tribunais de contas surgiram no Brasil, além das nuances de funcionamento atual dos órgãos, ajudam a compreender melhor o microcosmos que envolve as nomeações de conselheiros.

O segundo capítulo foi orientado para mostrar os vários elementos que circundam as indicações para a composição dos tribunais de contas estaduais. Desde as regras constitucionais que regem a escolha dos membros do Conselho dos TCEs até as diversas categorias que formaram o perfil criado a partir dos dados recolhidos. A grande variação de aspectos trazidos neste trabalho permitiu a complementação de outros trabalhos que tratam do tema – como Paiva e Sakai (2016) e Weitz-Shapiro, de Moraes e Hinthorn (2015).

O retrato dos conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais mostrou que o teor político das indicações faz com que o cargo seja muito importante na arena política estadual, servindo como recompensa ou válvula de escape para vários

políticos, correligionários e parentes dos mandatários. Os vários benefícios em ser membro da Corte de Contas – vitaliciedade do cargo, altos salários e gratificações, além de ter poder comparado ao de um desembargador – confirmam a razão de uma vaga ser tão concorrida.

Como visto anteriormente, há quase o dobro de indicados pelo Executivo do que se deveria esperar fosse a proporção exigida pela Constituição devidamente cumprida - o que causa o efeito reverso nos outros dois tipos de indicação. Como era esperado, há uma predominância de conselheiros de origem política, mas o interessante é que nove indivíduos foram indicados majoritariamente por serem parentes de políticos importantes nos estados. Qualquer que seja a ocupação prévia do conselheiro nomeado, 56 pessoas com algum grau de parentesco político foram alçadas aos TCEs. Por fim, foi constatado que 40 conselheiros são réus em processos judiciais, um número alto, visto que os tribunais de contas são órgãos incumbidos de fiscalizar os gestores públicos, além de apontar e punir crimes contra o Erário.

Com os dados recolhidos, pôde-se constatar que as diferenças na composição do Pleno dos TCEs entre os estados são bem marcantes. Em primeira instância, os orçamentos dos tribunais são bem discrepantes, variando de menos de R\$ 50 milhões até quase R\$ 1 bilhão. Claro que há distinções consideráveis, como o território e o nível financeiro de cada local, mas os números se refletem na razão entre o montante recebido pelas Assembleias Legislativas e os TCEs, tal qual a relação entre o orçamento estadual e a porcentagem que o tribunal ocupa nesse cômputo.

Em segundo lugar, é notório o fato de que existem estados que não possuem conselheiros vinculados a oligarquias políticas e em contraposição há Unidades Federativas que chegam a ter seis dos sete membros do Colegiado com esse tipo de ligação. O mesmo fenômeno é observado em relação aos conselheiros penalizados na justiça, em menor escala. Enquanto vários estados não têm nenhum réu empossado, há outros que alcançam a marca de quatro integrantes do Conselho em litígios judiciais. Assim como os casos anteriores, não é diferente quando se trata das indicações de burocratas. Na maioria dos TCEs (20), a regra constitucional é respeitada, contudo, nos demais casos ainda há o lapso de conselheiros de origem técnica.

Em referência às hipóteses propostas no fim do capítulo 2, as respostas variam. Para testar a validade da primeira foi realizada uma regressão logística, objetivando

descobrir o quanto o parentesco político e a presença de réus em processos judiciais no Conselho dos tribunais impactam nas chances de um conselheiro de origem técnica ou política fazerem parte de um desses grupos. O resultado do teste estatístico se mostrou favorável à hipótese apresentada: as chances de um servidor de carreira ter vinculação à alguma família política ou estar em algum litígio com a justiça são menores em relação aos conselheiros previamente políticos profissionais ou correligionários.

No tocante ao outro pressuposto, os resultados não foram tão proveitosos. Para tentar provar que um estado com alternância de poder favorece a presença de um TCE autônomo, foi proposta a utilização de dois índices: um de criação própria, visando observar o grau de autonomia dos tribunais de contas estudados, e outro formulado por Melo, Pereira e Figueiredo (2009), que trata da alternância de poder intraestadual. Como apontado no capítulo anterior, esse método não foi suficiente para atestar o que havia sido previsto nas hipóteses. O cruzamento entre os indicadores não demonstrou um desfecho favorável. Para a hipótese 2, alguns casos se encaixavam na proposição, enquanto outros assinalavam o contrário. Portanto, não se pode tirar conclusões sólidas com os dados exibidos.

Aproveitando o ensejo, uma outra agenda de pesquisa parece ser bem interessante para quem estuda os tribunais de contas no Brasil. Recentemente, Melo, Pereira e Figueiredo (2009) e Melo e Pereira (2013) demonstraram que a atuação dos TCEs em relação aos aliados políticos do governador não era tão inapta quanto se acreditava, e que os governadores teriam incentivos para indicar burocratas de carreira em cenários de disputa eleitoral acirrada. Se ameaçado pela destituição do poder, em contextos em que a competição política seja acirrada, o governante – supõe a teoria – teria incentivos para nomear conselheiros de perfil técnico e assim isentos quando forem julgar as contas daquele governo. De acordo com Melo, Pereira e Figueiredo (2009, p. 1223), esse raciocínio supõe que em cenários de maior alternância de poder, os governantes tendem a ceder poder a auditores de carreira, delegando mais autonomia aos tribunais de contas.

Em uma ideia que é pouco reconhecida nos estudos na área, Melo, Pereira e Figueiredo (2009) abordam a indicação de técnicos para o cargo de conselheiro por meio de nomeação dos governadores:

"Therefore, if a governor decides to create the career track and initiate the public competition aimed at hiring a senior auditor, it is because this choice must provide some benefits to him or her that must outweigh the potential costs in the future. In line with the arguments developed in our literature review on the determinants of institutional

autonomy, we hypothesize that the decision on how much to delegate is a function of the costs and benefits involved. What can auditors do for the governors that counterweigh the potential agency costs generated by their independent work? We claim that when governors expect to keep their seat, they will not appoint an independent senior auditor. Conversely, in a situation where they face electoral risk of losing the gubernatorial post, they have incentives to do so". (Melo, Pereira e Figueiredo, 2009, pp. 1233-1234)

Quando o texto de Melo, Pereira e Figueiredo foi escrito, muitos estados ainda não haviam nomeado nenhum membro do corpo burocrático, fato que mudou muito nesta década, em decorrência da mobilização de associações dos servidores dos Tribunais de Contas Estaduais e do Ministério Público. Porém, ainda há locais que há déficit de conselheiros de origem interna e por isso, as hipóteses ainda precisam ser investigadas.

Em contrapartida, Weitz-Shapiro, de Moraes e Hinthorn (2015) afirmam que a despeito das regras que distribuem o poder de indicação, as preferências do executivo vão prevalecer na seleção dos conselheiros, pois favorecerão a composição alinhada com o governo, mesmo através das indicações legislativas. Para mensurar a relação causal apontada acima seria imperativo investigar o cenário político em cada indicação a fim de aferir a dominância do executivo sobre as indicações do legislativo - observando se o indicado pertence ao mesmo partido ou coligação que elegeu o governador ou tem relação de afinidade, como parentesco. Para isso, a análise de trabalhos que estudam coalizões estaduais nas sete legislaturas examinadas seria essencial.

Para as autoras, quanto maior a coalizão governamental na Assembleia Legislativa, maior a chance do Executivo influenciar na escolha dos candidatos à vaga de conselheiro e maior a probabilidade da indicação ter interesses políticos. Um governador que possui uma grande base pode impor suas escolhas com um custo muito baixo. A possibilidade de candidatura ao cargo, para seleção dos deputados estaduais é uma oportunidade para os governadores determinarem a vitória de seus favoritos para adentrarem no colegiado do TCE.

Portanto - de acordo com esse raciocínio - nos estados onde as coalizões governistas forem pequenas, ou onde o governador não tiver maioria – nos raros casos de fraca dominância do governante sobre sua base legislativa – as restrições para nomeação de aliados nas Assembleias se ampliarão. O mesmo serve para o partido do incumbente e seus líderes, que perderão poder de barganha com os demais partidos e deputados. É preciso realizar uma análise das coalizões do governo nos

estados para pôr à prova essa hipótese, mas isso foge ao escopo do presente trabalho, podendo ser colocado como uma agenda para pesquisas futuras.

Ainda, segundo Weitz-Shapiro et al. a tendência de apontar aliados para ocupar os tribunais de contas ocorreria porque governantes estariam cientes do potencial dos julgadores em acusá-los de improbidade, comprometendo suas chances de reeleição. Com a vitaliciedade do cargo no tribunal, os conselheiros tenderiam a permanentemente proteger os aliados e perseguir os adversários. Para as autoras, "*The small number of councilors and the fact that their tenure in office is (at least officially) guaranteed means that executives should always face strong incentives to appoint allies, regardless of levels of political competition*" (Weitz-Shapiro, de Moraes e Hinthorn, 2015, p. 10).

Embora não tenha sido tão útil como teste de hipótese, o índice de autonomia dos TCEs se mostrou uma ferramenta proveitosa para esta dissertação. O indicador uniu cinco variáveis para tentar encontrar uma forma de mensurar a autossuficiência dos Tribunais de Contas Estaduais em um ambiente muito influenciado pela política, visto que os conselheiros advêm de indicações do Executivo e Legislativo. Esse esforço deve ser apreciado pela forma pioneira como foi usado. A questão da subjetividade na escolha das categorias pode ser passível de crítica, pois proporcionaria um enviesamento. Porém, qual tipo de indicador não possui o menor grau de elementos subjetivos e vieses?

Este trabalho objetivou analisar um tipo de instituição de controle ainda pouco estudada, não obstante o aumento do interesse pelo assunto. A escolha do tema - indicação e perfil dos conselheiros – demonstra o quão problemático é a influência política sobre a composição dos Conselhos dos tribunais de contas. A grande quantidade de familiares de políticos famosos nos estados e de réus em processos judiciais que foram alçados ao cargo de conselheiro evidencia a capacidade que a classe política tem de influenciar o funcionamento dos TCEs.

Espera-se que quanto mais as agências vinculadas ao termo *accountability* horizontal forem examinadas, mais se possa entender o quão importante elas são para o sistema democrático. Instituições como os Tribunais de Contas Estaduais e as Controladorias são a base do controle aos gestores públicos e outros entes da Administração Pública. Talvez a desvinculação dos tribunais de contas do Poder Legislativo possibilite melhoras no desempenho desses órgãos e também no combate

à corrupção e ao mau uso do dinheiro público.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: Economia do setor público do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular, e accountability**. Lua Nova, n. 55-56, 2002, pp. 85 a 103
- BEUREN, Ilse Maria; ZONATTO, Vinícius Costas da Silva. **Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 5, setembro/outubro de 2014, pp. 1135-1163.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Acervo da Presidência da República. Link disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Último acesso em 12 de setembro de 2016.
- CANELLO, Julio; HIDALGO; Daniel; LIMA; Renato. **Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence from Brazil's Audit Courts**. Working Paper, February 2015, pp. 1 -34.
- CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam. **Democracia, eleições e responsabilidade política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.12, n. 35. São Paulo, fevereiro de 1997.
- CITADINI, Antonio Roque. **O Controle Externo da Administração Pública**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1994.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Competências e Organograma**. Link disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/competencias-e-organograma>. Último acesso em 13 de setembro de 2016.
- DIAMOND, Larry. **Horizontal accountability and corruption control**. Preparado para a conferência Reforma Econômica e boa Governança: Lutando contra a corrupção nas economias em transição. Universidade de Qinghua, Pequim, China. 1998.
- FONSECA, Igor F. **Participação, BUZZWORDS e poder: uma análise crítica da tendência de proliferação de conselhos e comitês locais enquanto instrumentos**

de gestão ambiental no Brasil. Texto para discussão 1572. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

G1. **Conselheiro diz que não sabia que filho de Maranhão 'estava no Rio'.** Link disponível em: <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2016/05/conselheiro-nao-sabia-que-filho-de-waldir-maranhao-nao-ia-ao-gabinete.html>. Último acesso em 26 de dezembro de 2016.

G1. **Presidente do TCE-RJ vai responder na Justiça por corrupção passiva.** Link disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/11/presidente-do-tce-rj-vai-responder-na-justica-por-corrupcao-passiva.html>. Último acesso em 26 de dezembro de 2016.

KENNEY, Charles D. **Reflections on horizontal accountability: democratic legitimacy, majority parties and democratic stability in Latin America.** Preparado para a conferência Instituições, *accountability* e governança democrática. Instituto Kellogg, Universidade de Notre Dame, Estados Unidos, 2000.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, volume 43, nº4, jul. /ago. 2009, pp. 739-72.

LOUREIRO *et al.* **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, jan. /jun. 2012, pp. 54-67.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan. **Eleições e representação.** Lua Nova: revista de cultura e política, n. 67, 2006, p. 105 a 138.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; DA SILVA, Fernanda Cristina. **Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, maio/junho de 2013. pp. 745-775.

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

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. **Making Brazil Work: checking the president in a multiparty system.** 1º ed. New York: Palgrave Macmillan, 2013. 237

p.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. **Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions**. *Comparative Political Studies*, n. 42, 2009. pp. 1217– 1244.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e as novas poliarquias**. *Lua Nova*, n°44, 1998. pp. 28 -52.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política**. *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 11, outubro de 2004, pp. 11-31.

OLIVIERI, Cecília. **O Controle Interno como Instrumento de Accountability Horizontal: uma Análise Exploratória da Controladoria Geral da União**. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança*, São Paulo, 22 a 24 de novembro de 2006. 12 p.

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

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

PESSANHA, Charles. **Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil – 1946-1994**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 1997.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, novembro/dezembro de 2009. pp. 1343-1368.

PRZEWORSKI, Adam. **Accountability social em America Latina y mas ala**. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (eds.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americanas*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2002.

ROCHA, C. Alexandre Amorim. **O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema**. Senado Federal, 2003. 45 p.

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

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

SANTOS, Paloma Maria. **Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro Volume 47, n. 3, maio/junho de 2013, pp. 721-744.

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing accountability.** In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). **Self-restraining State: power and accountability in new democracies.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SPECK, Bruno (org.). **Caminhos da Transparência: Análise dos Componentes de um Sistema Nacional de Integridade.** Campinas: UNICAMP, 2002.

SPECK, Bruno. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. 224 p.

SPECK, Bruno. **The Role and Performance of Supreme Audit Institutions in Brazil.** UNICAMP: Campinas, 2001. 3p.

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

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Os tribunais de contas e o controle financeiro da administração pública no Brasil.** NEAMP, PUC São Paulo, 2009. Link disponível em: http://www.pucsp.br/neamp/artigos/artigo_45.html. Último acesso em 13 de setembro de 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública: Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países.** Brasília, 2009. 68 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa.** Instituto Serzedello Corrêa e Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG: Brasília, 2002. 102 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Competências.** Link disponível em:

<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>. Último acesso em 13 de setembro de 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Dados Eleitorais 1990-2014**. Link disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>. Último acesso em 08 de janeiro de 2017.

UOL NOTÍCIAS. **MPF denuncia ao STJ esquema de corrupção no Tribunal de Contas do Amapá que desviou mais de R\$ 100 mi**. Link disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2012/06/25/mpf-denuncia-ao-stj-esquema-de-corrupcao-no-tribunal-de-contas-do-amapa-que-desviou-mais-de-r-100-mi.htm>. Último acesso em 19 de dezembro de 2016.

UOL NOTÍCIAS. **Seis dos sete conselheiros do TCE de Goiás estão sendo investigados por suposta prática de nepotismo**. Link disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/09/11/seis-conselheiros-do-tce-de-goias-estao-sendo-investigados-por-suposta-pratica-de-nepotismo.htm>. Último acesso em 19 de dezembro de 2016.

WEITZ-SHAPIRO, Rebecca; de MORAES, Camila; HINTHORN, Miriam. **Overseeing oversight: The logic of appointments to subnational audit courts**. Working paper, 2015, pp. 1-30.