

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
CENTRO DE ENGENHARIA, MODELAGEM E CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CAIO LORENE DOS SANTOS

**A POLITIZAÇÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DE SÃO PAULO:
UM ESTUDO PARA A REGIÃO DO GRANDE ABC PAULISTA**

São Bernardo do Campo - SP

2024

CAIO LORENE DOS SANTOS

**A POLITIZAÇÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DE SÃO PAULO:
UM ESTUDO PARA A REGIÃO DO GRANDE ABC PAULISTA**

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao curso de graduação em políticas públicas da Universidade Federal do ABC como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas.

Orientador: Prof Dr. Ivan Filipe de Almeida
Lopes Fernandes

São Bernardo do Campo - SP

2024

Dedico este trabalho à minha família e amigos que me apoiaram durante a trajetória.

AGRADECIMENTOS

Esta graduação é o fim de um processo que envolveu muitas pessoas, que ajudaram com suporte acadêmico, afetivo, financeiro e em todas as necessidades que um estudante universitário enfrenta. Não necessariamente em ordem, expresso minha gratidão abaixo:

Ao meu orientador e parceiro de aventura do conhecimento desde o primeiro quadrimestre, Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes, quando o procurei para orientação em uma iniciação científica, e me acompanhou em mais outra orientação de iniciação científica, orientação no artigo de conclusão do Bacharelado em Ciências e Humanidades, e, agora, na orientação do meu trabalho de conclusão de curso. Sua paciência, parceria e criatividade foram marcantes, tanto nas orientações quanto nas disciplinas ministradas.

À Universidade Federal do ABC, com seu projeto pedagógico vanguardista que permitiu uma jornada interdisciplinar e de amadurecimento intelectual saudável.

Aos amigos queridos que a UFABC proporcionou, que foram fundamentais para que o processo fosse mais agradável, mesmo nos períodos mais desafiadores. Citar todos seria impossível, mas destaco os que estiveram presentes na reta final: Antônio, Pina, Uriel e Guilherme.

À Caroline, um amor que cruzou minha vida desde a primeira turma, ainda no auditório do Beta. Caminhar contigo sempre é mais doce, meu amor. Obrigado pelo apoio incondicional.

Por fim, mas não menos importante, de forma alguma, à minha família. Meus pais, Cilso e Cláudia, que mesmo diante de diversas dificuldades que enfrentamos enquanto família, nunca deixaram que minha educação fosse algo secundário na minha vida. Minha irmã, Bruna, minha primeira professora, que me alfabetizou e sempre confiou no meu potencial. Meu irmão, Luka, por sempre demonstrar total confiança no meu julgamento.

A política não é a arte do possível. É a arte de tornar o possível necessário.

Fernando Henrique Cardoso.

RESUMO

A interferência política no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) - órgão de *accountability* horizontal, que originalmente deveria se pautar por aspectos meramente técnicos - compromete a finalidade da própria instituição em atender às prerrogativas estabelecidas para um aparato de controle intraestatal. Neste sentido, o presente trabalho investigou o comportamento do Tribunal de Contas durante o período de 2008 a 2016, tanto no âmbito estadual como com um recorte específico para a Região do Grande ABC Paulista, devido ao seu retrospecto eleitoral, em que 40% dos exercícios em análise foram governados por partidos de oposição ao governo estadual. A partir de um banco de dados que consolida os resultados dos municípios sob jurisdição do órgão, foram feitas análises descritivas no estado e no recorte para avaliar se havia um padrão, além de abastecer outro banco de dados a partir da análise exploratória de 20 relatórios aleatoriamente selecionados, 10 aprovados e 10 reprovados, buscando compreender fatores de diferenciação no parecer final. Observou-se que o desempenho de partidos que participam da coligação do Governador é sensivelmente melhor, mesmo que não haja grandes disparidades nas contas prestadas.

Palavras-Chave: *Accountability*; Politização; Tribunal de Contas;

SUMMARY

The political interference in the Court of Auditors of the State of São Paulo (TCE-SP) - a horizontal accountability body which at first should be guided by purely technical aspects - undermines the institution's purpose in attending the prerogatives established for an intrastate control apparatus. In view of this, this article investigated the behavior of the Court of Auditors during the period from 2008 to 2016, both at the state level and with a specific cut for the Grande ABC Paulista Region, due to its electoral background (40% of the exercises under analysis were governed by opposition parties to the state government). From a database that consolidates the results of the municipalities under the jurisdiction of the agency, descriptive analyzes were made in the state and in the clipping to assess whether there was a standard, in addition to supplying another database from the exploratory analysis of 20 reports randomly selected, 10 passed and 10 failed, seeking to understand differentiating factors in the final report. It was observed that the performance of parties participating in the Governor's coalition is significantly better, even if there are no great disparities in the accounts provided.

Keywords: Accountability; Politicization; Audit Courts;

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pareceres cujos prefeitos naquele exercício pertenciam a partidos que compunham a coligação do Governador Eleito na até então última eleição (Estado inteiro).....	26
Tabela 2 - Pareceres cujos prefeitos naquele exercício pertenciam a partidos que compunham a coligação do Governador Eleito na até então última eleição (Região do Grande ABC).....	27
Tabela 3 - Pareceres cujos prefeitos naquele exercício pertenciam ao PT e PSDB (Estado Inteiro).....	27
Tabela 4 - Pareceres cujos prefeitos naquele exercício pertenciam ao PT e PSDB (Região do Grande ABC)	28
Tabela 5 - Relação de Pareceres aprovados sorteados.....	29
Tabela 6 - Relação de Pareceres reprovados sorteados.....	30
Tabela 7 - Razões das desaprovações de contas.....	31

Sumário

I. INTRODUÇÃO.....	10
II. A POLITIZAÇÃO EM TRIBUNAIS DE CONTAS.....	12
III. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP).....	20
IV. METODOLOGIA.....	25
V. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	26
VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	35

I. INTRODUÇÃO

Em regimes democráticos, a população não apenas elege seus representantes e líderes, como também os financia. É de interesse público, portanto, o cuidado com o gasto público, sua adequação às leis (vontade do povo transformada em norma) e a denúncia de eventuais desvios de conduta dos agentes públicos.

Contudo, não é verossímil que toda a sociedade consiga acompanhar o andamento da estrutura estatal, uma vez que é um agente que acompanha seu funcionamento de fora. Portanto, urgiu a necessidade de criação das figuras internas, que dentro da administração pública exercem a vigilância que todo cidadão não pode fazer por si mesmo, limitando o poder estatal e a corrupção de agentes públicos O'Donnell (1998).

O'Donnell (2004) denomina essa ação intra-estatal como *accountability* do tipo horizontal, que é a existência de instituições estatais que tenham autoridade legal e capacidade de realizar ações em relação a atos ou omissões de outros agentes ou instituições do Estado que possam ser qualificadas como ilícitas. O autor ainda destaca que muito embora haja instituições e agentes públicos que tomam ou não decisões já considerando jurisprudência ou preferências de outras instituições e agentes, e que isso configura uma espécie de controle mútuo, não é toda relação intra-estatal entre instituições públicas e agentes públicos que configuram uma relação de *accountability* horizontal. É necessário que uma instituição pública tenha o propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar ou penalizar ações ou omissões de outra instituição pública ou agente público que se presumem ilegais.

Esta concepção determina um recorte específico de instituições com atributos de controle em relação às demais estruturas do Estado, e neste sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo foi designado, em sua mais recente fundamentação institucional (após a Constituição Federal de 1988, com suas alterações aderidas na Constituição Paulista, artigo 33), como um órgão assessor do Poder Legislativo, tendo dentro de suas prerrogativas a emissão de parecer sobre as contas da administração financeira dos municípios, bem como auxiliar nas matérias de controle externo, destacando-se as de avaliação, fiscalização, auditoria e reporte.

O potencial institucional que o órgão apresenta traz consigo matéria de grande valor para a população, tendo em vista que seu papel de instituição de fiscalização pode auxiliar membros do Legislativo a decidir a respeito da conduta do mandatário do Executivo

Municipal, esfera da Federação mais próxima do cidadão e, por conseguinte, auxiliar o próprio cidadão em suas tomadas de decisões nas eleições municipais e estaduais.

No entanto, salta aos olhos a preocupação a respeito da possibilidade de interferências políticas, oriundas especialmente da forma de indicação para os cargos mais elevados do Tribunal de Contas (parte indicado pelo Executivo estadual, parte pelo Legislativo estadual), alterando, portanto, a fidedignidade da finalidade deste órgão de controle.

A partir de um banco de dados que consolida os resultados das prestações de contas dos municípios sob jurisdição do órgão, foram feitas análises descritivas no estado e no recorte da região do Grande ABC Paulista (região metropolitana do Estado de São Paulo que compreende os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) para avaliar se havia um padrão que fosse compartilhado entre os municípios, além de abastecer um outro banco de dados a partir da análise exploratória de 20 relatórios aleatoriamente selecionados, sendo 10 aprovados e 10 reprovados, identificando motivações de diferenciação no parecer final.

O presente trabalho, portanto, debruçou-se sobre a temática da politização no processo de *accountability* horizontal do parecer das contas anuais dos municípios paulistas, considerando todos os municípios sob jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, acompanhando os exercícios de 2008 a 2016, com um recorte posterior sobre a Região Metropolitana do Grande ABC Paulista, em uma análise exploratória dos relatórios, a fim de identificar fatores que evidenciam um eventual interferência política nas decisões que, a princípio, deveriam ser técnicas.

O trabalho se organiza da seguinte forma: a seção 2 faz uma revisão na literatura acerca do tema de politização nos tribunais de contas. A seção 3, por sua vez, traz informações sobre o funcionamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, enquanto a seção 4 aborda a estratégia metodológica. Logo após, a seção 5 traz os resultados obtidos e a discussão dos achados, enquanto, finalmente, a seção 6 apresenta as considerações finais do trabalho e endereça pontos para agendas de pesquisas futuras.

II. A POLITIZAÇÃO EM TRIBUNAIS DE CONTAS

Schedler (1999) argumenta que o termo *accountability* expressa de forma moderna a antiga preocupação perene com os controles e supervisão, para vigilância e restrições institucionais ao exercício de poder. O autor estabelece duas dimensões para a *accountability*, que seria a de *answerability*, que é quando os agentes públicos são obrigados a prestar contas sobre suas ações, o que é intrinsecamente relacionado com a ideia de democracia, uma vez que não seria possível imaginar essa responsabilidade em um estado sob poder monocrático; a outra dimensão é o *enforcement*, que seria a capacidade das agências de controle de impor sanções e ajustes de conduta às demais instituições e atores detentores de poder que agiram de forma irregular.

Já O'Donnell (1991) também compreende a *accountability* como algo bidimensional, mas com outra construção, especialmente no que diz respeito à qualidade da democracia:

A representação acarreta a ideia de *accountability*: de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar. Nas democracias consolidadas, a *accountability* opera não só, nem tanto, "verticalmente" em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas "horizontalmente", em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras "impróprias" de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades. (O'Donnell, 1991, p.32).

O'Donnell (1998) define a *accountability* vertical como o mecanismo de chancela popular periódica, seja para punir ou premiar, seus governantes e representantes eleitos. Já a *accountability* horizontal, por sua vez, presume a existência de mecanismos de freios e contrapesos institucionais entre os poderes estabelecidos, com uma rede de agências estatais especializadas, não sujeitas à lógica da competição política, com a prerrogativa de supervisionar, controlar e até punir ações ilícitas ou omissões de autoridades.

Os Tribunais de Contas fazem, portanto, parte do conjunto de agências estatais que O'Donnell (1998) define como capazes de exercer a denominada *accountability* horizontal:

[...] 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.98).

As ações em questão eventualmente podem afetar os principais componentes da democracia representativa: a democracia, a liberdade e o republicanismo. As ações que violam a democracia se referem às decisões que cancelem as liberdades de associação ou induzam fraudes eleitorais. Por sua vez, as ações que atentam contra a liberdade dizem respeito aos momentos em que agentes públicos violam ou permitem a violação de liberdades e garantias, como a não submissão à tortura, direito a um julgamento justo, etc. Finalmente, as ações que atentam contra o republicanismo, como observa O'Donnell (1998), dizem respeito à conduta de autoridades eleitas ou não, sobretudo àquelas mais bem posicionadas na Administração Pública, em relação ao respeito e sujeição à lei, aos valores e aos interesses públicos, em detrimento dos interesses privados.

Diferentemente de outras agências estatais de controle, os Tribunais de Contas “são a instituição por excelência que se dedica integralmente e exclusivamente à fiscalização dos recursos públicos” (Speck, 2013, p. 212). Essa fiscalização ocorre, segundo Speck (2013), em cinco etapas, que são: a identificação da irregularidade ou mal uso, sua investigação, a decisão sobre a responsabilidade, a elaboração de recomendações para condutas futuras e a implementação efetiva de medidas de responsabilização e prevenção. Acrescenta-se, no entanto, saindo da análise meramente institucional da agência:

[...] não bastaria a realização das auditorias e análises de contas públicas, mas também a divulgação clara e direta para sociedade dos resultados encontrados. Ainda, é de fundamental importância para o controle social que as informações contábeis e de desempenho do próprio tribunal estejam à disposição da população (Melo, 2007 *apud* Brandão, 2017, p.66).

A publicização das atividades de uma agência estatal como o Tribunal de Contas é fator determinante para reduzir a assimetria de informações que existe no momento de o eleitor decidir se reconduz ou não um político ou grupo político ao cargo numa disputa eleitoral. Em estudo sobre a Controladoria Geral da União, Ferraz e Finan (2008) apresentam evidências de que tornar pública a informação de corrupção em governos locais têm efeitos

eleitorais contundentes, reduzindo a probabilidade de recondução ao cargo. Isto é, uma vez que os órgãos de controle disponibilizem as informações para a sociedade civil, os eleitores punem as autoridades acusadas de corrupção. Interessante apontar que o efeito é maior justamente nos municípios que dispõem de uma rádio comunitária, de forma a demonstrar que a mera disponibilização de maneira clara das informações pelas agências de controle é suficiente para a transmissão, uma vez que a sociedade civil possui instrumentos para analisar e divulgar estas informações.

Apesar disso, Arantes et al. (2005) - em pesquisa com entrevistados de órgão do Judiciário, Legislativo, Executivo, Ministério Público e da sociedade civil -, identificaram que a sociedade civil era o setor com maior percentual de desconhecimento a respeito dos Tribunais de Contas e sua importância institucional. Ainda nesta pesquisa, no que diz respeito à capacidade de responder aos cidadãos, as avaliações de “inadequado” e “péssimo” predominam:

O item que recebe a pior avaliação é justamente o da comunicação de suas atribuições institucionais para os cidadãos, com 61,3% de inadequado/ péssimo e 18,5% de ótimo/bom, na média dos setores. Não por coincidência, a sociedade civil é o setor que mais se queixa de deficiência nessa área, com 67,6% das respostas considerando inadequado ou péssimo. Em seguida, vem a avaliação negativa sobre a clareza da linguagem utilizada pelos TCs para o cidadão comum, com 52,5% de inadequado/péssimo e 24,6% de ótimo/ bom, somados. Da mesma forma, a sociedade civil destaca-se com 60% de avaliação negativa sobre esse ponto. (Arantes et al., 2005, p. 56).

Arantes et al. (2005) ainda informam que 2/3 dos entrevistados afirmaram que há predominância de critérios políticos nas decisões dos Tribunais de Contas, e que 90% ressaltaram entre os principais problemas dos Tribunais de Contas está na politização do Tribunal e falta de independência, e 83% apontam a falta de transparência e de relação com a sociedade. Cabe frisar, no entanto, que no trabalho supracitado os autores verificaram a percepção da sociedade civil, o que não necessariamente refletirá o comportamento das Cortes de Contas, sendo pertinente a verificação desta hipótese.

Hidalgo et al. (2016) aprofundam a análise sobre os conselheiros ao verificar o seu comportamento da seguinte forma: indicado pelo Legislativo, indicado pelo Executivo em que o membro nomeado deve ser um burocrata de carreira, indicado pelo Executivo em que o

membro nomeado é de livre escolha do ocupante do cargo (isto é, não precisa ser burocrata de carreira) e auditores profissionais “substitutos”, que são não indicados pelos ramos eleitorais.

Os autores encontraram evidências de que o viés partidário entre prefeitos e passado político dos conselheiros afetam mais o resultado das decisões do que as diferenças de passado profissional. Também encontraram evidências de que o ambiente da corte importa, pois em cortes menos diversas, sem coordenação entre conselheiros políticos, os conselheiros burocratas tendem a ser mais propensos a rejeitar contas, enquanto em cortes mais ativas há uma tendência ao alinhamento do nível de rejeição ao de conselheiros políticos. Por fim, concluem que a principal diferença entre o voto de um conselheiro de origem política e de origem burocrática se deve ao conselheiro substituto, não indicado pelo Legislativo ou Executivo, pois o comportamento de burocratas indicados é mais próximo ao dos conselheiros de origem política.

Uma vez que toma corpo a ideia de que a influência política, gerando a distinção do comportamento de funcionários entre políticos e especializados, tende a ser uma realidade nos Tribunais de Contas, salta aos olhos a questão de qual poder influencia em maior grau a politização das cortes (ou se ambos, Legislativo e Executivo tem peso igual).

Fernandes et al. (2018) identificam heterogeneidade na qualidade da publicidade dos relatórios elaborados pelos tribunais de contas brasileiros, às vezes com grandes barreiras de acesso à informação (processos burocráticos e demorados). Já Fernandes et al. (2020) discutem aspectos que os tribunais de contas precisam adotar, como a elaboração de legislações estaduais que estimulem o aumento de transparência nas instituições de controle; padronização de suas regras básicas; divulgação e não apenas disponibilização das informações públicas para o cidadão poder tomar decisões; reformar o formato das instituições de auditoria, abandonando o perfil de corte e adotando um perfil baseado no desempenho.

Fernandes et al. (2023) encontram que o nível de inclusividade ou extractividade das instituições afeta o funcionamento dos Tribunais de Contas, uma vez que o desempenho geral e a transparência das instituições de controle pioram quando as instituições locais são menos inclusivas. Tal relação entre as instituições está intrinsecamente vinculada à desigualdade social:

A baixa renda e a alta desigualdade parecem ser fatores relevantes para prever a falta de transparência no nível estadual. Esses resultados destacam a importância de um processo de reforma para promover um ambiente institucional mais inclusivo. Há fortes indícios de que as instituições extrativas desempenham um papel fundamental, afetando a transparência e, conseqüentemente, reduzindo a *accountability* horizontal. No entanto, podem também estar relacionadas com estratégias de preservação do poder. (Fernandes et al., 2023, p. 19)

Tal imagem de politização e falta de transparência com a sociedade colocaria em xeque a perspectiva normativa de que o Tribunal de Contas é uma agência estatal cuja finalidade é atender aos interesses da sociedade, que a encaixaria num modelo de Teoria Principal-Agente. O conceito explica situações em que uma entidade ou alguém (figura do agente) atua em interesse de outro (principal) uma vez que possui habilidades ou prerrogativas que o principal não possui. (Strøm, 2000, *apud* Brandão, 2017). O modelo de Agente-Principal indica que um Principal delegará para o Agente em situações em que o Agente possa se especializar na atividade e, desta forma, provê-la com maior eficiência ou se o Agente é detentor de mais informações que o Principal. O desafio ao Principal em qualquer processo de delegação é evitar que as diferenças de informações transformem a delegação em abdicação, situações nas quais o Agente persegue seus interesses às custas do bem-estar e dos interesses do Principal. Segundo Brandão (2017, p.47), uma relação de Agente-Principal é realizada quando “ocorre uma delegação de função(ões), atividade(s), tomada de decisão(ões) e compromisso(s) do Principal ao Agente”.

Brandão (2017) busca analisar em seu estudo se a sociedade é o Principal dos Tribunais de Contas, que operariam com Agentes da sociedade para garantir a lisura, correção e adequabilidade dos processos orçamentários. Em uma de suas mensurações, o autor elabora um índice de transparência, analisando a disponibilização de informações nos sites dos Tribunais de Contas que são consideradas como fundamentais, no sentido de básicas para a qualidade da *accountability*, para a prestação de contas à sociedade, sendo: (1) o relatório de gestão fiscal; (2) o relatórios de atividades; (3) as contas do governador; (4) a composição histórica e atual da corte; e (5) os currículos dos conselheiros atuais, que pode ir de 0 a 5. Os dois primeiros itens fornecem detalhes da execução orçamentária e de atividades das cortes. O terceiro diz respeito à razão inicial para qual os tribunais de contas foram criados. Os dois últimos itens permitem a avaliação a respeito da capacidade técnica da cúpula da agência estatal, bem como a acareação a respeito de eventuais infiltrações de interesses políticos nas

indicações. Na aferição dos resultados, a média do índice nos estados brasileiros e distrito federal foi de 3,4, com desvio padrão de 1,04 e moda de 2,5 pontos.

Desta forma, Brandão (2017, p.84) conclui que “a falta generalizada de informações básicas para o acompanhamento e a fiscalização das ações dos TCs pela sociedade indica a não ocorrência da relação Principal-Agente entre esses atores”.

Por fim, Brandão (2017) apresenta uma explicação para tal distanciamento entre agente e principal, que seria contraproducente do ponto de vista institucional, uma vez que prejudica a qualidade do processo de controle horizontal ao não privilegiar a Sociedade. Para o autor, a maneira pela qual a escolha de um conselheiro do Tribunal de Contas é feita, a partir da indicação e aprovação conjunta pelos Poderes Legislativo e Executivo, permite um afastamento entre Tribunais e a sociedade. Ao não ser indicado diretamente pelos eleitores, mas sim pelas autoridades controladas pelos TCs, que institucionalmente acabam sendo o seu Principal, os conselheiros têm incentivos para deixar de lado, como a literatura evidencia, as suas obrigações republicanas.

Paiva e Sakai (2014), por sua vez, entendem que a forma que a relação entre Executivo e Legislativo é feita induz à forte politização dos Tribunais de Contas e apontam duas motivações: a primeira, as parcas exigências constitucionais sobre o processo de escolha dos conselheiros (artigos. 71-75 da Constituição Brasileira de 1988), em que há limitações formais, como idade entre 35 e 70 anos de idade e dez anos de experiência profissional correlata, além de uma série de critérios extremamente vagos e de difícil aferição objetiva, como “reputação ilibada” e “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”. Apresentam o caso de conselheiro do TCE-GO, que enfrentava processo de ação civil pública que visava anular sua nomeação, tendo em vista que não possuía ensino superior e, portanto, não atendia ao critério de notório saber. Na discussão sobre reputação ilibada, as autoras apresentam o seguinte achado:

Dos 233 conselheiros, 53 possuem 104 citações ou condenações na Justiça e nos Tribunais de Contas. O tipo de ação mais comum é o de improbidade administrativa: são 44 ações que envolvem violações aos princípios administrativos, danos ao erário e enriquecimento ilícito, atingindo 26 conselheiros. O segundo tipo de infração mais comum é peculato (apropriação de dinheiro ou bem por servidor público) com 12 ações, seguido de ações de nulidade da nomeação ao cargo de conselheiro (8 ações cada), corrupção passiva (7 ações), formação de quadrilha e lavagem de dinheiro (6 ações cada). (Paiva e Sakai, 2014, p. 03)

A segunda decorre do próprio desrespeito à Constituição. Pelos mecanismos legais, há duas cotas de indicação, a do Legislativo e a do Executivo. Ao Legislativo cabe indicar 2/3 das vagas; as demais ficam sob responsabilidade do Executivo, que deve alternar entre uma indicação de livre escolha, um membro do Ministério Público Especial de Contas e um membro do corpo de auditores de carreira das agências estatais. Na prática, a indicação política ainda é regra, pois Paiva e Sakai (2014, p. 08) ressaltam que “apenas 22% de todos os conselheiros são promotores ou auditores, um déficit de 14 conselheiros em relação ao que deveria ser (2 de cada 7 vagas, ou seja, 28% do total)”.

Teixeira (2005) afirma que o formato de recrutamento dos conselheiros, passando pelo Executivo e Legislativo, cria um vício de origem que contribui para a tendência de as decisões do órgão serem interpretadas mais como política do que como técnica. O autor discute, ainda, as evidências a respeito da prevalência de conselheiros no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) que seriam funcionários políticos em detrimento de funcionários especializados, e distingue:

O político seria aquele cujo cargo depende do jogo de poder que se processa, ou seja, caso o seu partido seja derrotado, ele fatalmente será substituído por alguém - vinculado ao partido vencedor das eleições. Representa interesses do governo e, na maioria das vezes, é utilizado para influenciar o processo eleitoral. O funcionário especializado seria aquele que ocupa o cargo em razão da sua competência técnica e tem como principal característica o objetivo de desempenhar sua função de acordo com as regras estabelecidas, e de modo imparcial. (Weber, 1999 *apud* Teixeira, 2005, p. 98).

Brandão (2017) credita a influência de politização ao Poder Executivo com vistas à literatura que discute a temática da dominância deste poder sobre o Legislativo, contudo, Weitz-Shapiro, et al. (2014) encontram uma série de padrões em suas análises que sugerem que a principal fonte de politização no Brasil vem do Legislativo. Há evidências de que conselheiros indicados pelos governadores tendem a ter uma probabilidade significativamente menor de terem ocupado cargos políticos antes da posse do que os indicados pelas cotas legislativas, mesmo quando controlados apenas pelos indicados do governador por livre escolha (sem a obrigação de passado burocrático).

Uma vez que o Estado é composto e, em geral, governado por agentes políticos, é de se esperar que a influência política faça parte do cotidiano estatal. Contudo, até onde a presença de fatores políticos em atividades que, teoricamente, deveriam ser isentas e

totalmente técnicas, podem comprometer a qualidade da gestão pública? Não seriam as agências de controle um ambiente ideal para o insulamento burocrático, uma vez que este seria a garantia de que os interesses particulares não alcançariam alguns núcleos burocráticos, possibilitando, dessa forma, a proteção de nichos técnicos relacionados a políticas prioritárias (Cavalcante et al., 2018)?

Como garantir que gestões tenham suas contas avaliadas exclusivamente pelo prisma técnico, não levando em consideração se pertencem ao partido da base de coalizão do governador (e que poderiam levar a custos políticos, no caso de uma reprovação e futura impossibilidade de concorrência à sucumbência ou à manutenção de um determinado grupo político em uma cidade)? Ou seria justamente a presença de reflexão política que poderia levar ao desenvolvimento institucional pela via da construção e interlocução entre diferentes atores sociais, que Cavalcante et al. (2018) denominam de governança democrática?

III. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP)

As discussões sobre politização em agências estatais de governo são sensíveis às especificidades das regiões em que estão situadas, de modo que há sempre casos que se destacam dentro do conjunto de indicadores que subsidiaram as análises até então oferecidas. A depender da maturidade da instituição, o teste do tempo permite que se analise diversos contrafactuais em seu desempenho. No objeto deste estudo, o terceiro mais longo¹ Tribunal de Contas Estadual, o do Estado de São Paulo, terá sua análise de politização verificada a partir de um marco temporal que trouxe consigo muitas alterações institucionais: a Constituição Federal de 1988.

Loureiro et al. (2009) discutem três mecanismos em que se processa o desenvolvimento institucional: superposição, conversão funcional e difusão. No primeiro, é comum ocorrer a criação de novos órgãos em paralelo a antigos, com prerrogativas análogas e, eventualmente, conflitantes. No segundo, há um redirecionamento nas atividades e funções das instituições existentes. Já o terceiro, por sua vez, ocorre quando determinadas instituições são replicadas, parcialmente ou não para outros ambientes, de modo que, segundo Pierson (2004), novas instituições são criadas ou até plenamente substituídas. Contudo, conforme Loureiro et al. (2009) ressaltam, a completa compreensão do fenômeno do desenvolvimento institucional requer a análise de impeditivos para as alterações. Destacam, portanto, dois grandes obstáculos: a capacidade de veto de entes que se sentem afetados pela mudança, e a incapacidade de quem deseja a mudança de superar a estrutura dos vetos.

Conforme abordado na seção anterior, corroborando a perspectiva levantada por Paiva e Sakai (2014), a falta de profundidade das novas exigências constitucionais para o funcionamento dos Tribunais de Contas contribuiu para dificultar a coordenação num empenho de superar as estruturas de vetos às mudanças do novo marco institucional. Em especial, um detalhe presente no 75º artigo da Carta Magna Federal, abriu brecha para interpretações variadas nas assimilações dos novos preceitos do texto constitucional do nível federal para as constituições estaduais:

As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito

¹ O TCE-SP foi fundado em 1921, 6 anos após o TCE-BA e 30 anos após o TCE-PI, 2º e 1º, respectivamente, mais longevos Tribunais de Contas Estaduais do Brasil.

Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. (Brasil, 1988, Art. 75).

A existência de um “no que couber”, como abordado por Loureiro et al. (2009), no desfecho da seção em que havia a prescrição de aplicação das normas ali descritas com vistas à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, permitiu que, no caso do Estado de São Paulo, os membros do Legislativo estadual, em alinhamento com o então governador (Orestes Quécia), decidissem pela manutenção da influência do Executivo na indicação do TCE-SP, não acomodando na Constituição Estadual as alterações previstas na Constituição Federal de 1988.

Desta forma, o recrutamento de conselheiros auditores e representantes do Ministério Público só passou a ocorrer devido à ação direta de inconstitucionalidade (ADin) nº 397-6 de agosto de 2005, impetrada pela Procuradoria Geral da República. Neste momento, o grau de autonomia para a indicação por parte do Legislativo e Executivo estadual para o Tribunal de Contas Estadual passa de praticamente total para de relativa autonomia, como no caso dos demais Tribunais que se adaptaram à Constituição Federal, como observam Loureiro et al. (2009).

Os autores acrescentam que também salta aos olhos, em mais um sinal do atraso institucional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em relação aos demais Tribunais de Contas brasileiros, a demora na adaptação de mais uma exigência imposta pela Constituição Federal de 1988, que é a criação de um segmento de carreira para conselheiros substitutos (auditores de carreira). Após quase vinte anos da previsão constitucional houve a criação do projeto de lei, e sua aprovação só ocorreu em 2007. No entanto, quando o cargo foi de fato criado, a remuneração deste foi baixíssima em comparação a de outros tribunais, o que, segundo Loureiro et al. (2009), “pode ser certamente interpretado como última forma de resistência às mudanças promovidas pela Constituição Federal de 1988”.

Especificamente, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo mostrou aptidão em garantir as barreiras que poderiam frear os avanços institucionais, especialmente pelo poder velado de veto que as brechas interpretativas da Constituição Federal permitiram, mas que com o tempo se esvaiu:

[...] muitas das inovações trazidas pela CF/88 com relação aos TCs, e que permaneciam bloqueadas, puderam ser então efetivadas. Em outras palavras, fatores exógenos trazidos por uma nova conjuntura crítica permitiram a neutralização dos mecanismos de *path dependence*, fazendo com que os retornos positivos do status quo não mais operassem de forma crescente. (Loureiro et al., 2009, p.766).

Por fim, para Loureiro et al. (2009), estados como o de São Paulo apresentavam “situação de considerável atraso institucional de seus TCs, se comparados com o de estados menos desenvolvidos, marcando o descompasso entre o desenvolvimento socioeconômico e o das instituições políticas”, porém, a depender da métrica utilizada para avaliar, há visão contraditória na literatura.

Brito et al. (2014) estimaram um indicador de capacidade institucional que levava em consideração três fatores principais: primeiro, o percentual do orçamento estadual consumido pelo Tribunal; já o segundo fator é o nível de transparência orçamentária e, por último, a antiguidade de cada Tribunal. Nos resultados da pesquisa, encontraram correlação negativa estatisticamente significativa entre o orçamento e o nível de transparência do Tribunal de Contas, isto é, quanto maior for a parcela destinada a uma dessas agências estatais no orçamento estadual, a tendência é que o grau de transparência das informações seja menor, e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que acomodava a posição de segundo mais barato em termos relativos, demonstrou o maior nível de transparência (9,29 numa escala que vai até 10, e cuja média foi de 5,74, com desvio padrão de 1,65).

Brandão (2017) também encontrou evidências do elevado nível de transparência da Corte de Contas do Estado de São Paulo. Brito et al. (2014) apresentam, ainda, correlação moderada negativa, porém estatisticamente significativa, entre orçamento e antiguidade, ou seja, quanto mais longeva a instituição, menor é a parcela do orçamento estadual que é consumida (os autores destacam, inclusive, que a variável que possui o papel mais relevante no estimador de capacidade institucional é o orçamento deste); por fim, relatam que os resultados sugerem que, comparativamente, o Tribunal do Estado de São Paulo é o que apresenta maior capacidade institucional, e esta capacidade implica numa maior probabilidade de detectar corrupção.

Fernandes et al. (2018) classificam o TCE-SP como o mais aberto do país, juntamente ao de Santa Catarina. Foram considerados fatores como disponibilidade de informações no site da corte, existência de uma escola de contas com curso externo e volume de publicações desta, cuja referência principal é São Paulo, com o maior número de publicações.

Neste ponto, salta aos olhos o contraste entre o potencial institucional que o Tribunal Paulista apresenta pelo estudo de Brito et al. (2014) ante o atraso institucional prático do ponto de vista histórico, isto é, não exercido apesar da capacidade para tal, presente nas considerações de Loureiro et al. (2009). É fundamental, portanto, considerar as condições políticas que ofereceram o poder de obstaculizar o iminente avanço institucional que o TCE paulista apresentava condições de executar.

Tendo em vista o potencial de impacto que o acesso à informação estruturada pode causar na sociedade, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo detém uma responsabilidade junto aos municípios sob sua jurisdição, uma vez que consolida as prestações de contas (com todas as receitas e gastos municipais) e as audita de forma quase que automática, por meio do sistema AUDESP (Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo), criando uma série de dados agregados e gerando indicadores de desempenho, como o IEGM (índice de efetividade da gestão municipal), tornando possível a comparação entre exercícios distintos, podendo identificar padrões e/ou tendências, que subsidiariam de forma técnica uma eventual decisão, dado a confirmação ou reiteração de um determinado comportamento.

Uma vez que a adaptação do marco institucional de 1988 – que influencia o avanço institucional prático e não apenas potencial da agência estatal – dependia de uma decisão dos poderes Legislativo e Executivo de alterar a Constituição Paulista (que até então favorecia o poder do Executivo), é natural que se investigue a relação entre ambos.

O Estado de São Paulo esteve sob o controle de dois partidos nos últimos 40 anos, basicamente: antigo PMDB (Partido da Mobilização Democrática Brasileira) e atual MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que governou desde 1983, passou pela redemocratização e foi até 1994, e PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) de 1995 até a última eleição, em 2022, quando o governador eleito pertencia ao partido Republicanos. Neste período, Massonetto (2014) argumenta que as maiorias legislativas que os Executivos do estado paulista se deviam ao fenômeno do “governismo”. Abrucio (1998) associa o termo à conduta de parlamentares de acompanhar o governo nas votações devido ao fato que sua sobrevivência política depende do recurso controlado pelo Executivo. Saiegh (2009) defende que em sistemas com Legislativos altamente fragmentados, como o caso brasileiro, um chefe de Executivo pode ser considerado bem-sucedido quando aprova mais de 2/3 dos projetos enviados às casas legislativas. Tomio e Ricci (2010) encontram que a média de sucesso dos

Executivos estaduais no período de 1991 a 2010 é de 85,6%. Massonetto (2014) demonstra que a taxa de sucesso do Executivo paulista alcança 87,3% no período (1995 a 2010).

O poder dos governadores não é corroborado apenas pelo sucesso legislativo de suas agendas, mas também por controlarem os processos e resultados do Poder Legislativo, como argumenta Massonetto (2014), através de mecanismos como requerimento de urgência e veto. Acrescenta-se, para Sandes-Freitas e Massonetto (2017), que mecanismos de cooptação parlamentar para a criação da coalizão, como o controle dos recursos necessários para a manutenção das carreiras políticas dos membros do Legislativos na mão do governador, permitem que outras estratégias comuns utilizadas para dominância do Executivo sobre o Legislativo, como a composição dos gabinetes (Amorim Neto, 2006), não ocorram em terras paulistas. Os autores argumentam que, via de regra, o Estado de São Paulo tem gabinetes minoritários, com forte concentração de pastas no partido do governador, reafirmando mais uma vez o poder do mandatário do Executivo estadual.

IV. METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida em duas etapas, uma quantitativa e outra qualitativa. A quantitativa foi organizada da seguinte maneira:

1. Foi realizada uma análise de estatística descritiva com base no banco de dados que subsidiou o trabalho de Sousa (2019), com os pareceres de contas municipais de todos os municípios sob jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo durante o período de 2008 a 2016 (limitação temporal devido à disponibilização da informação no site do TCE-SP), controlando as variáveis pelas perspectivas de (i) desempenho das contas de prefeitos cujos partidos pertenciam à coligação do Governador eleito na última eleição e (ii) desempenho das contas de prefeitos do PSDB (partido do Governador em todo o período analisado) e de prefeitos do PT (partido de oposição em todo o período analisado).
2. Foi realizado um recorte específico para a Região do Grande ABC, mantendo os mesmos controles e período, a fim de comparar a região com o restante do estado.

O recorte para a região supracitada se deve à etapa qualitativa desta pesquisa, novamente separada em dois momentos:

1. Foi realizada uma varredura em todos os pareceres de contas dos sete municípios durante o período avaliado (2008 a 2016), permitindo a elaboração de um outro banco de dados, contendo os fatores que foram informados como motivações de aprovações ou reprovações de contas dos municípios.
2. Foi realizada uma análise exploratória mais detalhada em 20 relatórios de contas, sendo 10 aprovados e 10 reprovados, selecionados aleatoriamente, de modo a observar padrões ou comportamentos atípicos nas aprovações e reprovações de partidos ligados ao Governo do Estado ou não, buscando identificar sinais de politização do processo de auditoria.

Neste momento, o objetivo foi avaliar (i) se o comportamento observado na análise quantitativa da distribuição de reprovações e aprovações é replicado para um recorte específico dentro da população de dados e (ii) se há fatores não técnicos que permitem identificar politização no processo de votação das contas.

V. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na análise de estatística descritiva, houve a divisão entre alguns cenários.

No primeiro deles, foram mapeados os pareceres de municípios controlando se os partidos dos(as) prefeitos(as) no ano do exercício pertenceram à até então última coligação eleitoral do governador eleito do estado de São Paulo. Todos que os partidos efetivamente participaram da coligação foram marcados como “sim”, aqueles que participaram da coligação que ficou em segundo lugar no pleito estadual (em geral, o grupo político liderado pelo PT) foram marcados com “não”, enquanto aqueles partidos que não estavam em nenhuma dessas coligações foi marcado como “neutro”.

Tabela 1 - Pareceres cujos prefeitos naquele exercício pertenciam a partidos que compunham a coligação do Governador Eleito na até então última eleição (Estado inteiro)

Pertenciam à coligação do Governador Eleito? (Estado)	Parecer (TCE-SP)	
	Desfavorável	Favorável
Não	34%	66%
Neutro	27%	73%
Sim	26%	74%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração Própria.

Neste primeiro cenário, observou-se que o simples fato de pertencer à coligação do Governador Eleito na última eleição separa os níveis de decisão de pareceres de forma sensível. Para os casos em que os prefeitos pertenciam a partidos que compunham a coligação, a distribuição entre favorável e desfavorável é da casa de 74/26, enquanto para os prefeitos que não pertenciam a esses partidos é da casa de 66/34. Observa-se, também, que basicamente não há diferença entre pertencer à coligação do Governador Eleito e permanecer neutro (73/27), enquanto pertencer à oposição o coloca numa posição com retrospecto de reprovação 26% maior que os demais.

Vale ressaltar que há duas explicações plausíveis para as observações acima: a primeira é, de fato, a politização da corte. Uma vez que as indicações partem do gabinete do Governador ou por decisão do Legislativo, que majoritariamente é composto pela base do Governador e pode sofrer influência, é razoável imaginar que conselheiros, em especial os não advindos de carreira técnica, possam ter ligações políticas mais estáveis com políticos pertencentes aos partidos das coligações que eles mesmos outrora participaram.

Uma segunda explicação residiria na possibilidade de os prefeitos de oposição serem mais incompetentes. Dado que uma mera correlação não implica, necessariamente, em causalidade, e, portanto, o diagnóstico de politização é exploratório (bem como a eventual qualidade dos prefeitos de oposição).

Em seguida, foi traçado um cenário com a mesma análise anterior, mas agora restringindo aos sete municípios da região do Grande ABC Paulista.

Tabela 2 - Pareceres cujos prefeitos naquele exercício pertenciam a partidos que compunham a coligação do Governador Eleito na até então última eleição (Região do Grande ABC)

Pertenciam à coligação do Governador Eleito? (GABC)	Parecer (TCE-SP)	
	Desfavorável	Favorável
Não	46%	54%
Neutro	52%	48%
Sim	29%	71%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração Própria.

No segundo cenário, observou-se que para este recorte regional específico, a indiferença passa a ser, basicamente, entre prefeitos membros de partidos que não compuseram coligação com o Governador Eleito na última eleição, dado que neutros registraram um retrospecto de 48/52 de aprovações e reprovações, respectivamente, enquanto opositores registraram 54/46. Apesar de 6 pontos percentuais que os separam não serem irrisórios, não se comparam ao retrospecto de coligados do partido do Governador, que apresentou 71/29, ou seja, um desempenho 41% melhor que a média de não coligados.

Para o terceiro cenário, foram controlados agora a filiação objetiva ao partido do Governador (PSDB) e ao principal partido de oposição no Estado (PT).

Tabela 3 - Pareceres cujos prefeitos naquele exercício pertenciam ao PT e PSDB (Estado Inteiro)

Partido do Prefeito (Estado)	Parecer (TCE-SP)	
	Desfavorável	Favorável
PSDB	24%	76%
PT	33%	67%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração Própria.

No terceiro cenário, analisando a dicotomia de partidos a nível estadual, ambos registram retrospecto favorável, com o PSDB desempenhando 13% melhor que o PT, obtendo uma relação de aprovação e reprovação na casa de 76/24, enquanto o partido de oposição performou 67/33.

Para o quarto cenário se repetiu a análise do terceiro cenário, mas com o recorte para a região do Grande ABC Paulista.

Tabela 4 - Pareceres cujos prefeitos naquele exercício pertenciam ao PT e PSDB (Região do Grande ABC)

Partido do Prefeito (GABC)	Parecer (TCE-SP)	
	Desfavorável	Favorável
PSDB	44%	56%
PT	48%	52%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração Própria.

No quarto cenário, observou-se que apesar de para ambos os partidos terem retrospecto equilibrado, observa-se que a proporção de pareceres desfavoráveis relativos ao PT (que esteve à frente de quatro das sete cidades da Região no período analisado, enquanto o PSDB governou apenas uma) é ligeiramente maior. A distribuição entre favorável e desfavorável é de 56/44 e 52/48, para PSDB e PT, respectivamente.

Nos cenários 3 e 4 são observadas circunstâncias menos acentuadas do que nos cenários 1 e 2, o que pode ser explicado, talvez, pelas relações partidárias entre conselheiros e ex-partidos. Uma vez que o PSDB é apenas um dos diversos partidos que compõem a bancada do governador, é mais provável que eventuais influências políticas na corte sejam mais pulverizadas nesses partidos da base.

Comparações quanto à competência também devem ser avaliadas com restrições. Assumindo a hipótese de que a prática leva à perfeição, era de se esperar que partidos que governam reiteradamente determinados municípios compreendessem adequadamente quais fatores poderiam motivar uma reprovação de contas e atuar preventivamente para evitar a reprovação, o que não aparece ocorrer, em especial em municípios governados pelo PT. Ressalta-se, também, que o PT é o partido brasileiro com melhor estrutura para compartilhamento de boas práticas de forma institucional, dado sua capilaridade como maior partido do país e por deter a maior média de tempo de filiação partidária de políticos que assumem mandatos públicos (Goldfajn, 2022).

Na análise exploratória, optou-se por sortear aleatoriamente 20 relatórios (de 63 disponíveis, representando 32% do total), sendo 10 com pareceres favoráveis (de 36 disponíveis, representando 28% destes) e 10 com pareceres desfavoráveis (de 27 disponíveis, representando 37% destes).

Tabela 5 - Relação de Pareceres aprovados sorteados

Município	Ano
Rio Grande da Serra	2010
Diadema	2011
Ribeirão Pires	2011
Rio Grande da Serra	2011
Santo André	2011
São Caetano do Sul	2011
Rio Grande da Serra	2013
Santo André	2013
Mauá	2014
São Bernardo do Campo	2016

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração Própria.

Na análise dos relatórios de pareceres aprovados, saltou aos olhos que o principal controle utilizado para o julgamento das contas é o respeito aos mínimos legais, sejam de saúde, educação, gastos do FUNDEB e gastos com pessoal. Em dois episódios ocorridos em Santo André (2011 e 2013), apesar de pelo menos uma área técnica ter reprovado a conta por identificar desrespeito a algum mínimo legal (Secretaria do Diretor Geral e Ministério Público de Contas, para mínimos com FUNDEB e Educação, respectivamente), após nova abertura de contraditório para as defesas dos prefeitos, os relatores se convenceram das alegações e entenderam que, em ambos os casos, os mínimos foram respeitados.

Em dois relatórios (Rio Grande da Serra 2011 e 2013) ocorreu o fato de todos os órgãos técnicos do Tribunal emitirem pareceres desfavoráveis, ambos em razão de desrespeito à gestão de precatórios, porém a relatoria emitiu parecer em desacordo, após ouvir a defesa da gestão municipal, entendendo que os apontamentos que justificaram os pareceres negativos por parte das áreas técnicas não compunham motivos suficientes para a reprovação das contas. Coincidentemente o prefeito do município pertencia ao mesmo partido do Governador da legislatura.

Vale ressaltar que das quatro áreas técnicas que mais se evidenciam nas leituras dos relatórios, Assessoria Econômica, Assessoria Jurídica, Secretaria do Diretor Geral e Ministério Público de Contas, esta última é a que apresenta pareceres mais rigorosos (sempre com mais fatores de apontamento que as demais) e com maior nível de reprovação (5 dos 10 pareceres de contas aprovadas pelos relatores não foram aprovados pelo Ministério Público de Contas), refletindo um possível insulamento burocrático maior que as demais.

Tabela 6 - Relação de Pareceres reprovados sorteados

Município	Ano
Rio Grande da Serra	2008
Santo André	2008
Mauá	2012
Ribeirão Pires	2014
Rio Grande da Serra	2014
Santo André	2014
Diadema	2015
Rio Grande da Serra	2015
Diadema	2016
Rio Grande da Serra	2016

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração Própria.

Em cima desta relação de pareceres, foram organizadas as informações dos pareceres que fundamentaram as análises sobre a atuação característica do TCESP a respeito de contas desaprovadas.

Tabela 7 - Razões das desaprovações de contas

Município	Ano	Econômico	Mínimos Legais	Precatórios	LRF	Previdência	Outros
Rio Grande da Serra	2008	0	0	1	1	0	0
Santo André	2008	0	1	1	0	0	0
Mauá	2012	1	1	1	1	0	1
Ribeirão Pires	2014	1	0	0	0	1	1
Rio Grande da Serra	2014	0	1	1	0	0	0
Santo André	2014	0	1	0	0	0	0
Diadema	2015	0	0	0	0	1	0
Rio Grande da Serra	2015	0	1	1	0	0	0
Diadema	2016	1	0	1	1	1	0
Rio Grande da Serra	2016	1	1	1	0	1	0
Total		4	6	7	3	4	2

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração Própria.

Nas análises de pareceres que foram feitas para todos os pareceres desfavoráveis, notou-se que 5 temas em específico sempre surgiam como motivo para desaprovação das contas municipais, sendo:

- Caráter Econômico: matérias de desrespeito orçamentário ou fiscal, déficits ou quedas de produtos muito abruptas.

- Mínimos Desrespeitados: mínimos de aplicação constituídos por força de Constituição Federal ou Lei, em especial mínimos da saúde e da educação, além do FUNDEB.

- Precatórios: não pagamento ou pagamento insuficiente de precatórios.

- LRF: desrespeito a algum dos artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101).

- Previdência: problemas de natureza previdenciária, sejam gastos elevados demais com folha de previdência ou falta de repasses para os fundos de pensão municipais, encargos sociais.

- Outros: Em todos os casos analisados ao menos uma das causas do voto desfavorável está descrita acima. Excepcionalmente havia alguma causa não prevista, que foi classificada como “outros”.

Nos relatórios de contas desaprovadas, observou-se um comportamento distinto do caso de contas aprovadas. O fio da meada não é mais apenas o respeito aos mínimos legais, mas outros fatores passaram a ser abordados nos relatórios de maneira mais enfática, como a gestão de precatórios e questões de encargos sociais, como a previdência.

Destaca-se, inclusive, que de 5 pareceres desfavoráveis que pertenciam a prefeitos cujos partidos compuseram coligação com o Governador da legislatura vigente, os dois cujas razões de reprovação não foram os mínimos legais, foram relatórios julgados por conselheiros substitutos.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mecanismo de *accountability* horizontal é fundamental para que a sociedade civil e membros do próprio aparato estatal se informem a respeito da conduta de agentes públicos e do desempenho de agências estatais. Para tal, é de suma importância que eventuais interferências políticas possam ser rapidamente identificadas para que não haja um vício na finalidade dos órgãos de controle, de modo a não comprometer a respeitabilidade deste para com o público.

Portanto, salta aos olhos, em especial na análise de pareceres de contas municipais mais recentes, que há um encaminhamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para uma metodologia de auditoria mais tecnológica, utilizando as informações recebidas pelo sistema de auditoria eletrônico do Estado de São Paulo, o AUDESP, permitindo a construção de indicadores como os que compõem o IEGM (índice de efetividade da gestão municipal), tornando possível a comparação de diversas frentes com exercícios anteriores, reduzindo, potencialmente, a margem que possa existir para interpretações mais suaves da legislação e consequente interferência política nas decisões da agência.

Estudos futuros, com maior nível amostral e capilaridade de localidades deverão ser feitos para analisar se o fato do recorte regional do Grande ABC replicar um índice de aprovação de contas similar ao observado no Estado para prefeitos de partidos que participaram da coligação do Governador da legislatura tem mais a dizer sobre a qualidade do partido em questão ou se há, de fato, fatores não técnicos que contribuíram para a decisão.

Resta, desta forma, a percepção de que no longo prazo a tendência é que haja um insulamento burocrático por parte do Tribunal de Contas que evite a possibilidade de reiterados desencontros entre os pareceres dos órgãos técnicos internos e dos relatores, uma vez que com o aperfeiçoamento da captação de informações direto da fonte, a possibilidade de que a instituição do contraditório possa rebater a análise técnica dos dados prestados pelo próprio município é reduzida.

Por fim, urge a revisão institucional do mecanismo de indicação e processo de nomeação para os cargos mais elevados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pois apesar de a máquina burocrática do órgão caminhar para níveis de aperfeiçoamento técnico que reduzam a possibilidade de erro, é importante que nos postos de decisão haja um isolamento político necessário para atender às suas prerrogativas de forma insuspeita,

aumentando significativamente sua capacidade de atender às demandas da população a que responde.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, F. L. **Os Barões da Federação**: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1988.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV/ Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

ARANTES, R. B; ABRUCIO, F. L; TEIXEIRA, M. A. C.. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 56, n.1, p. 57-83, Jan/Mar. 2005.

BRANDÃO, G. **A quem prestam contas os Tribunais de Contas?** Transparência, politização e governismo na accountability. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – Ipol/UnB, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em: (18 de fevereiro de 2024).

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: Pires et al (Orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Ipea: Enap. P.59-83, 2018.

FERNANDES, G. A. A. L.; FERNANDES, I. F. A. L.; TEIXEIRA, M. A. C. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público (Online)**, v. 69, p. 123-150, 2018.

FERNANDES, G. A. A. L.; FERNANDES, I. F. A. L.; ANGELICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. The failures of horizontal accountability at the subnational level: a perspective from the Global South. *Development in Practice (Print)*, p. 1-7, 2020.

FERNANDES, G. A. A. L.; FERNANDES, I. F. A. L.; ANGELICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência dos governos subnacionais: o impacto da desigualdade na transparência. **Revista De Administração Pública**, 57(6), e 2023–0025. <https://doi.org/10.1590/0034-761220230025>, 2023.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, n. May, 2008.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Electoral accountability and corruption in local governments: evidence from audit reports. **American Economic Review**, v. 101, p. 1274–1311, 2011.

GOLDJFAJN, G. **Fidelidade e migração partidária no Brasil**. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV-SP), 2022.

HIDALGO, F. D.; CANELLO, J.; LIMA-DE-OLIVEIRA, R. Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence From Brazil's Audit Courts. **Comparative Political Studies**, 2016.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública (RAP)**, 43 (4), 2009.

MASSONETO, A. P. **Presidencialismo Estadual Em São Paulo**: O Que Une Os Partidos Na Coalizão. Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada ao Programa de Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV-SP, 2014.

MELO, M. A. **O Controle Externo na América Latina**. São Paulo. Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos**. São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, v. 44, n. 98, p. 27–54, 1998.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**, v. 11, p.12, 2004.

PAIVA, N.; SAKAI, J. **Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil. São Paulo: [s.n.].

PIERSON, P. Politics in time. History, institutions and social analysis. **Princeton University Press**, 2004.

SAIEGH, S. M. (2009). Avaliação das taxas de sucesso Legislativo dos chefes do Executivo. **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**, Belo Horizonte, Editora UFMG.

SANDES-FREITAS, V. E. V. de.; MASSONETTO, A. P. (Ultra)presidencialismo de coalizão estadual: uma análise a partir dos casos de São Paulo e do Piauí (1995- 2010). **CADERNOS ADENAUER (SÃO PAULO)**, v. XVIII, p. 119-142, 2017.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SOUSA, G. O. **Politização nos Tribunais de Contas: O Caso do Estado de São Paulo**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), 2019.

SPECK, B. W. Tribunais De Contas. **Revista Jurídica**, p. 551–558, 2013.

STRØM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, p. 261–289, 2000.

TEIXEIRA, M. A. C. **Entre o Técnico e o Político: o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Controle Financeiro das gestões Luiza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996)**. Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUCSP, 2004.

TOMIO, F.; RICCI, P. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo Legislativo nas Assembleias Estaduais. **7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política ABCP**. Recife, 2010.

WEITZ-SHAPIRO, R.; HINTHORN, M.; MORAES, C. **Overseeing oversight: The logic of appointments to Brazilian state audit courts**. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2623788>>, 2015.