

## Os Tribunais de Contas Como Instrumentos de *Accountability*: Impacto da Rejeição de Contas nas Eleições

**Raimundo Pereira da Silva Junior**  
Universidade de Federal da Bahia

**Vicente Costa**  
Universidade de Federal da Bahia

**Maria Valesca Damásio de C. Silva**  
Universidade de Federal da Bahia

### Resumo

O objetivo do estudo foi examinar se a promoção da transparência por meio dos mecanismos de *accountability* formal aumentam a expressão da *accountability* política, abordando, à luz da Teoria da Agência e de um modelo de seleção política, como a divulgação de parecer prévio conclusivo por rejeição das contas do gestor municipal afeta os resultados das eleições para prefeito. Foi utilizado um desenho de experimento natural a partir do qual se explorou a ação fiscalizadora dos Tribunais de Contas e o calendário das eleições municipais. A amostra pesquisada foi extraída dos escrutínios ocorridos municípios dos estados da Bahia, Minas Gerais e Santa Catarina nos anos de 2004, 2008 e 2012. O estudo considerou o efeito substituto de auditoria desempenhado pela mídia. O modelo de seleção político foi testado com uso de uma regressão linear múltipla. Os resultados dos testes estatísticos indicam que a ação fiscalizadora empreendida pelos Tribunais de Contas é de fato um redutor da assimetria de informação entre eleitores e políticos. Tal constatação corrobora a importância das cortes de contas enquanto instrumentos de transparência e promoção de *accountability*. A pesquisa ainda acrescenta na compreensão de como a Teoria da Agência pode explicar e prever questões relacionadas à auditoria pública enquanto instrumentos da Contabilidade.

**Palavras-chave:** *Accountability*, Auditoria Pública, Tribunal de Contas, Controle Externo, Eleições.

**Método de Pesquisa:** MET4 – Experimental/Quase-Experimental;

**Área do Conhecimento da Pesquisa:** AT 7 – Contabilidade e Setor Público;

## 1 INTRODUÇÃO

Quase que diariamente as agências de notícias veiculam novos casos de corrupção ocorridos mundo afora. A mídia tem sido usada como um veículo para disseminar achados de auditoria. (Ferraz & Finan, 2007, p. 3). É possível afirmar que a expansão dos meios de informação multiplicou a quantidade de notícias sobre corrupção com as quais a população se depara rotineiramente. A rapidez na propagação e o grande volume de fatos noticiados parecem conduzir a população a uma forte inquietação social por transparência. Todavia, a indignação individual acaba não apresentando grande relevância, pois não tem a força necessária para o exercício de efetivo controle dos abusos e dos usos perniciosos do poder pelo Estado. Entende-se que a disponibilização transparente da informação é um dos mecanismos que garantem a promoção dos direitos dos cidadãos, fortalecem a democracia, ampliam o exercício da cidadania, além possibilitar o controle social e inibir práticas ilícitas.

Neste cenário, com o intuito de trazer informações mais transparentes e fidedignas para a sociedade no que se refere a gestão da *Res Pública*, os tribunais de contas brasileiros são os órgãos que têm por objetivo auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo sobre os demais poderes, bem como ser responsável pelo controle interno do próprio Poder Legislativo. A existência dos tribunais de contas é uma previsão constitucional constante nos artigos 70 a 75 da Carta Magna de 1988 (CF).

Órgãos autônomos, colegiados em natureza técnica e não jurídica, os tribunais de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, apresentando, autonomia funcional, administrativa e financeira. Em que pese a natureza auxiliar que explicita no artigo 71 da CF, o poder judiciário, em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), entende que os tribunais de contas não estão subordinados ao Poder Legislativo.

Os tribunais de contas, frente a todas suas atribuições fiscalizadoras, se mostram como forma de controle externo constitucional, assumindo assim, *inter alia*, função de instrumento de *accountability*. Isto decorre da necessidade de mensuração, evidenciação e divulgação de informações contábeis, no sentido de atender a demanda por proteção dos cidadãos à má conduta burocrática e promover controle, transparência e obrigação de prestação de contas.

A teoria da agência entra nesta problemática de forma explicativa para se discutir as estruturas de motivação e seleção dos agentes políticos, aqui entendido como chefe do Executivo nos Municípios (prefeito) e tomador de decisão na gestão pública. O conflito de agência, por surgir em todos os cenários no qual haja uma relação do tipo agente-principal, dar-se por ocorrer também no ambiente governamental, no qual a relação agente-principal se estabelece entre políticos e eleitores. Esta relação que se estabelece entre eleitores e gestores políticos, pode classificar-se como de *accountability* vertical.

A situação de assimetria da informação entre eleitores e políticos é uma característica central dos modelos governamentais explicados pela teoria da agência. Neste cenário, os eleitores, de uma forma geral, não reúnem condições para se manterem informados a cerca das ações de um político dado o custo de obtenção destas informações bem como estão imbuídos de interesses que, geralmente, não estão alinhados com os interesses dos políticos. Dessa forma, os políticos acabam incentivados a explorar essa vantagem informacional para se comportar oportunisticamente.

Neste contexto, a ação fiscalizadora dos tribunais de contas sobre as contas dos gestores políticos deve assumir, dentre outros, o papel de promover redução da assimetria de informação entre eleitores e candidatos a prefeito. Afinal, na prestação de contas desses agentes, quando graves inconsistências são verificadas, ocorre à rejeição das contas de governo. Diante desse breve contexto, esta pesquisa pretende fornecer respostas para o seguinte problema: Como a divulgação de parecer prévio conclusivo por rejeição das contas de gestor municipal afeta os resultados das eleições para prefeito?

Neste sentido, o objetivo desta pesquisa consiste em examinar se a promoção da transparência por meio dos mecanismos de *accountability* formal aumentam a expressão da *accountability* política, abordando, à luz da Teoria da Agência e um modelo de seleção política, qual a influência da divulgação de parecer prévio conclusivo por rejeição das contas do governo municipal sobre os resultados das eleições para prefeito.

Para alcançar o objetivo, este estudo adotou um desenho de experimento natural e explorou a ação fiscalizadora sobre órgãos da administração direta municipal e o calendário das eleições municipais. Como amostra pesquisada, verificou-se as eleições para prefeito ocorridas nos 1.794 municípios dos estados da Bahia, Minas Gerais e Santa Catarina entre os anos 2004 a 2012 para os quais havia candidatos a prefeito concorrendo a reeleição com parecer prévio (PP) conclusivo por rejeição de alguma das contas anuais da gestão quadrienal ora em curso. O estudo considerou, como limitador da amostra, o efeito substituto de auditoria desempenhado pela mídia. A dimensão temporal proposta abarca os três últimos pleitos eleitorais para os quais transcorreu o prazo legal para julgamento das contas dos prefeitos.

Pretende-se com esta pesquisa compreender os efeitos da ação fiscalizadora dos tribunais de contas na sociedade. A pesquisa pretende trazer indícios da relação entre a teoria da agência e o *modus faciendi* dos Tribunais de Contas como instituição de Controle.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 ASSIMETRIA INFORMACIONAL

Já é de conhecimento comum que as pessoas em uma sociedade têm acesso a diferentes níveis de informações e que o comportamento dos indivíduos é diretamente afetado pelas informações que efetivamente possuem (Auronen, 2003). Um exemplo claro desta situação é a relação de compra em um mercado de determinado produto. O vendedor ajusta o preço de do seu produto com base em seu conhecimento dos preços de itens similares, levando em consideração o mercado em geral, as condições do produto e uma série de outros fatores. O comprador, por sua vez, pode ter informações sobre os preços de itens similares no mercado. No entanto, o que ele provavelmente não tem acesso é a informações a respeito da qualidade do produto na mesma profundidade que tem o próprio vendedor. Neste caso existe claramente uma assimetria de informação entre as duas partes e ela pode interferir positivamente ou negativamente para alguma delas.

Neste sentido, o conceito de assimetria de informação foi capaz de explicar muitos fenômenos comuns que, até então, não eram possíveis de ser explicados, quando foi introduzido pela primeira vez no início dos anos 70. Desde então, tornou-se uma valiosa ferramenta no campo da economia e é usada para explicar um conjunto diversificado de fenômenos. Assim, a sua

importância já consolidada muito antes do ano de 2001, quando os autores que desenvolveram a teoria originalmente, George Akerlof, Michael Spence e Joseph Stiglitz, foram contemplados com o prêmio Nobel das Ciências Econômicas.

A primeira obra em que o conceito de assimetria de informação foi introduzido foi o *paper* "O mercado para limões: Incerteza da qualidade e o mecanismo de mercado", onde o seu autor, George A. Akerlof (1970), argumenta basicamente que em uma típica relação entre duas partes que tem acesso a informações de uma situação específica, a parte menos favorecida quanto ao acesso aos níveis de informação geralmente utiliza-se de alguma estatística rasa de acesso comum para medir as variáveis envolvidas nesta situação que se deseja compreender. Enquanto a outra parte, mais favorecida com um acesso a informações mais profundas e concisas, tem um conhecimento mais íntimo da situação. Akerlof (1970) argumenta que esta assimetria de informação incentiva a parte favorecida a tomar atitudes desvirtuadas que a coloquem em uma situação de vantagem em relação à parte menos favorecida. Este conceito é o que melhor descreve situações de assimetria de informação por apresentar maior generalidade. Os conceitos introduzidos pelos outros autores que também colaboraram desenvolvimento da teoria (Rothschild & Stiglitz, 1976; Spence, 1973; Stiglitz, 1975) são mais pontuais e enquadram relações específicas de mercado. Particularmente em relação a gestão pública, o estudo de Stiglitz (2002), explica que há uma assimetria natural de informações entre os que governam e os que são governados muito parecida com a assimetria informacional existente entre os gestores das empresas e seus acionistas.

## 2.2 TEORIA DA AGÊNCIA E A POLÍTICA

Com o progresso das relações corporativas e da sua complexidade operacional, empresas passaram a objetivar financiamentos de maior porte para a sua atividade empresarial, o que levou à busca pela abertura de capital no mercado de ações. Com isto, a figura financiadora passa a deixar de existir no âmbito interno da empresa e se projetar em figuras externas ao ambiente de gestão operacional, ocasionando um problema conhecido como problema de agência. A tomada de decisões destas empresas continua diretamente relacionada à agentes/gestores que não são detentores do capital que compõe a empresa, e por conta disso o modelo tradicional de gestão passa a ser rejeitado. Teorias comportamentais e de gestão são elaboradas por economistas questionando a intenção dos agentes/gestores de operar única e exclusivamente para maximizar os lucros da empresa, uma vez que estes não são mais componentes do núcleo proprietário da empresa, e desmanchando a figura do clássico "homem econômico" Fama (1980).

Com a despersonalização da propriedade, passaram a surgir estudos desenvolvidos no intuito de encontrar soluções e estudar os riscos envolvidos quando partes cooperantes têm diferentes objetivos e divisões de trabalho (Berle, Means, & Sciences, 1933; Jensen & Meckling, 1976; Ross, 1973). Como a empresa torna-se uma estrutura complexa de contratos entre os recursos produtivos e cada um destes recursos tem uma motivação pessoal para buscar a maximização de seu bem-estar, a teoria da agência surge para explicar e tentar prever essa relação (Fama, 1980; Jensen & Meckling, 1976).

Segundo Jensen e Meckling (1976), a relação de agência está fundamentada em um contrato no qual a figura do principal (neste caso, os acionistas) delega a outra figura (o agente/gestor) a realização de algum serviço que não possa participar diretamente, concedendo-

a autoridade suficiente para realizar as tomadas de decisão. Por conta das características comportamentais inerentes ao ser humano, este sempre estará direcionado a satisfazer um conjunto de interesses individuais, o que compromete atividades de tomada de decisão com um teor de valor inapropriado. Assim, instaura-se um ciclo vicioso em que divergências motivacionais sempre permearão a relação entre a figura principal e a figura de agente, e a intenção de ambos em maximizar a utilidade desta relação dificilmente ocorrerá sem alguma intervenção neste sentido (Pires, 2008). Neste sentido, a figura principal passa a criar uma estrutura de incentivos adequados para a figura de agente, como uma forma de intervenção para se evitar a divergência de interesse entre ambos. No entanto, é impossível garantir a custo zero que o agente tomará decisões ótimas do ponto de vista da figura principal, incorrendo em custos de monitoramento, sendo estes custos conhecidos como custos de agenciamento (Jensen & Meckling, 1976; Juliano Almeida de Faria, 2011).

Em uma construção diferente dos estudos voltados para relações de agência em meios de finanças corporativas, Zimmerman (1977) adotou a teoria da agência para discutir as estruturas de motivação dos agentes políticos. O autor explica que o conflito de agência surge em qualquer cenário em que haja uma relação do tipo agente-principal e destaca a ocorrência desse tipo de relação também no ambiente governamental, definindo uma relação agente-principal entre os políticos (gestores públicos) e os eleitores. A esta relação que se estabelece entre gestores públicos e eleitores, O'Donnell (1998) denomina de *accountability* vertical.

No caso desta relação política, Zimmerman (1977) explica que a maximização do bem-estar dos políticos se associa à probabilidade de reeleição, progressão e renda, enquanto a maximização do bem-estar dos eleitores está atrelada à promoção de desoneração tributária e incremento da oferta e qualidade dos serviços públicos. Como forma de especificar ainda mais o escopo envolvido na relação política de agência, Zimmermman delinea o papel dos concorrentes políticos, dos credores públicos e da imprensa nesta relação de agência entre eleitores e políticos eleitos.

Ainda dentro do contexto político, neste caso, democrático, Persson *et al.* (1997) explicam que as eleições são o principal mecanismo para disciplinar os funcionários e que o sistema de controles e contrapesos ajuda os eleitores a obter informações a respeito do desempenho dos gestores públicos. Sobre a relação de *accountability* e democracia, Campos (1990 apud Pinho & Sacramento, 2009, p. 1350) traz uma contribuição importante na medida em que ele considera que é maior o interesse pela *accountability* em sociedades que apresentam avançado estágio democrático. Baber (1983), por sua vez, sustenta que eleitores utilizam intermediários para obter informações acerca dos candidatos políticos. O autor explica que o custo ao qual um eleitor individual incorreria na obtenção da informação é sobremaneira superior ao possível benefício individual de uma melhor seleção. Este mesmo autor ainda aponta para a existência de substitutos de auditoria que possam satisfazer a demanda por monitoramento no setor público.

Sob outro prisma, Mitnick (1975) discorre a respeito de como as instituições se formam e evoluem para lidar com problema de agência em resposta à assimetria de informação, explicando que a sociedade cria instituições que atendem a essas imperfeições, administrando-as ou protegendo-as, adaptando-as ou tornando-se cronicamente distorcidas por elas. Já de acordo com Jensen e Meckling (1976), ainda a respeito da teoria da agência, o principal causador da relação de agência é a informação, que acaba se tornando uma mercadoria, com um custo determinado e que pode ser comprada. No caso de “modelos políticos” em que existe uma relação de agência, a assimetria da informação entre eleitores e políticos é uma

característica comum, uma vez que os eleitores geralmente não reúnem condições para manterem-se informados a cerca das ações de um político, dado o custo de obtenção destas informações. Os interesses dos eleitores e políticos dificilmente estarão regularmente alinhados, e, portanto, existe uma situação de estímulo aos políticos para exploração dessa vantagem informacional de forma oportunística a favor da maximização de seu bem-estar.

Como o que a teoria da agência propõe é a redução da assimetria informacional através de contratos baseados em resultados, ou através de sistemas de informações, deve-se propor esquemas de verificação e auditoria desta relação, mesmo sabendo que este provavelmente não serão capazes de eliminar totalmente a assimetria de informações (Jensen & Meckling, 1976). Neste exato sentido, diversos instrumentos de controle foram desenvolvidos com a finalidade de reduzir a assimetria de informação (Watts & Zimmerman, 1983), entre os quais instrumentos de *accountability* tornam-se elementos vitais como contedores dos problemas de assimetria de informação nos seus diversos níveis, a partir de ações de controle externo já previstas na Constituição Federal de 1988 .

### 2.3 O CONTROLE EXTERNO E A ACCOUNTABILITY

De acordo com pressupostos da economia, o monopólio é algo que certamente será prejudicial ao bem comum, enquanto a concorrência, em contrapartida, apresentará papel relevantemente benéfico ao bem estar da sociedade. No caso de situações políticas e governamentais, o monopólio tem boa parte de seus malefícios sustentados em situações de assimetria informacional e teoria da agência, o que torna a concorrência entre os partidos políticos fator fundamental para o bem estar da sociedade, sempre apresentando resultados virtuosos e benéficos para a mesma. No entanto, ainda assim existem ocorrências de monopólios do poder em longo prazo, exercidos por partidos dominantes em uma série de democracias, e a extensão em que este é um assunto é debatido academicamente é inversamente proporcional à sua ocorrência na sociedade (Besley, Persson, & Sturm, 2010).

Para situações de monopólio político, Campos (Campos, 1990, p. 38)) explica que a “indignação individual, não importa quão disseminada, não tem a força necessária para o exercício de efetivo controle dos abusos e dos usos perniciosos do poder pelo Estado”, pois este é um resultado da falta de organização da sociedade civil e da falta de transparência nas organizações governamentais. Neste aspecto atua o controle externo constitucional, que assume diversas funções dentre as quais a de ser um instrumento de *accountability*. Como será visto, os tribunais de contas assumem papel de destaque no exercício do controle externo e, portanto, assumem o caráter de instrumentos de *accountability*.

De forma pragmática, o conceito *accountability* tem sido fortemente associado à ideia de controle (Bortoli, Peixe, & Juaniha, 2015). Campos (Campos, 1990, p. 32) ao partilhar sua jornada na busca e compreensão do termo *accountability* começa por lhe associar à “necessidade de proteger os cidadãos da má conduta burocrática”, apresentando um conceito mais extenso que destaca a essencialidade do *accountability* na batalha contra assimetria informacional entre as esferas política e civil. Ainda de forma alinhada com o que se entende como transparência e mitigação de assimetria de informações, Pinho e Sacramento (Pinho & Sacramento, 2009, p. 1364) chegam à conclusão que “o significado do conceito envolve 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”.

Assim, a busca por meios de viabilizar uma acessibilidade informacional mais fluída em situações de disputas e embates políticos acaba por criar uma demanda pela mensuração, evidenciação e divulgação de informações contábeis das instituições e agentes públicos. Isto acarreta na inserção de atividades de controle no escopo de instrumentos de *accountability*.

Cheibub e Przeworski(1999, p. 10), tratando das consequências possíveis de serem atribuídas à capacidade de controle nos ambientes de definições de poder político, explicam que *accountability* está relacionado ao poder de manter ou remover agentes públicos nos seus cargos e incumbências. Smyth (2007, p. 33) por sua vez, encontra resultados que dão suporte à esta relação, apontando uma associação direta entre *accountability* e controle da sociedade civil sobre o estado. Particularmente sobre o processo eleitoral, vale destacar que o modelo eleitoral não possui instrumento que obrigue os políticos a cumprir suas promessas de campanha, e a avaliação do seu desempenho só pode ser feita de forma retrospectiva nas votações seguintes (Przeworski, Stokes, & Manin, 1999) Dessa maneira, é condição *sine qua non* constituir meios de fiscalização e participação da sociedade nas decisões coletivas durante o mandato dos gestores políticos eleitos.

No caso do cenário nacional de *accountability*, os tribunais de contas brasileiros são os órgãos que têm por objetivo auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo sobre os demais poderes bem como ser responsável pelo controle interno do próprio Poder Legislativo. A existência dos tribunais de contas é uma previsão constitucional constante nos artigos 70 a 75 da Carta Magna de 1988 (CF). As cortes de contas são órgãos autônomos e colegiados de natureza técnica e não jurídica que seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência. Os tribunais de contas detêm ainda autonomia funcional, administrativa e financeira. Em que pese a natureza auxiliar que explicita no artigo 71 da CF, o poder judiciário, em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), entende que os tribunais de contas não estão subordinados ao Poder Legislativo.

Por outro lado, Friedrich (2015) explica que a autonomia dos tribunais de contas é usualmente atribuída à sua composição e contrapõe ao argumentar que as autoridades de controle não devem ter qualquer ligação com os controlados. Desta forma, Friedrich acaba contestando a real autonomia e independência dos tribunais de contas brasileiros.

## **2.4 ASSIMETRIA INFORMACIONAL, TEORIA DA AGÊNCIA E DECISÕES POLÍTICAS**

Uma série de trabalhos foram desenvolvidos em torno de situações em que a assimetria informacional e a teoria da agência acontecem em cenários de decisões políticas. Besley, Pande, & Rao (2005), por exemplo, utilizaram dados domésticos da Índia para examinar o status econômico e social dos políticos das aldeias e como as características individuais e de aldeia afetam o comportamento dos políticos durante o exercício dos mandatos. Esses autores concluíram que melhoria dos fluxos de informação na aldeia reduz o comportamento oportunístico e melhora a alocação de recursos.

Rocha (2013), por sua vez, adotou uma abordagem qualitativa para analisar a realização do potencial de *accountability* dos pareceres prévios produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, relativos às contas anuais dos chefes de governos municipais. O estudo

mostrou que os referidos pareceres prévios pouco realizam do seu potencial de *accountability*, dado que o TCE/SC pouco avança em relação a esse objetivo, não utilizando nem explorando as possibilidades que a legislação lhe oferece e, portanto, não contribuindo para a materialização da *accountability*.

Ferraz e Finan (2007) desenvolveram um trabalho no qual foi possível examinar, a partir de um desenho experimental, se o acesso à informação aumenta a *accountability* política. Com base nos resultados do programa anticorrupção do governo federal brasileiro que audita de forma aleatória as despesas municipais de fundos transferidos pelo governo federal foi estimado os efeitos da divulgação de práticas de corrupção de governos municipais sobre o sucesso de reeleição dos prefeitos. Comparando os municípios auditados antes e depois das eleições esses autores mostraram que a política de auditoria reduziu a probabilidade de reeleição do titular em aproximadamente 20% e que este efeito foi mais acentuado nos municípios com estações de rádio.

Hidalgo *et al.* (2016) executaram um experimento natural baseado nos Tribunais de Contas subnacionais e examinaram como a variação nos mecanismos de nomeação para a escolha dos conselheiros afeta a *accountability* política. Esses autores mostraram que os conselheiros nomeados por governantes eleitos punem os políticos que violam a lei a taxas mais baixas do que os conselheiros isolados de influência política.

Lino e Aquino (2016) discutiram em seu trabalho a diversidade da configuração organizacional dos Tribunais de Contas subnacionais e como esta diversidade estaria associada à qualidade da auditoria fiscal e contábil realizadas por suas equipes. Eles se basearam em entrevistas e análise documental para sustentar que as configurações dos TCs variam quanto à organização e formação das equipes, ao uso de rodízio na alocação das tarefas de auditoria, e à automatização dos sistemas de coletas de dados.

Pereira e Melo (2015) apresentaram evidências de que as informações fornecidas pelos Tribunais de Contas afetam negativamente a probabilidade de reeleição municipal em curso. Todavia, os autores não apresentaram no seu desenho um grupo de controle que torne robusta a relação de causalidade.

Winters e Weitz-Shapiro (2013) testaram o papel da informação ao analisar por meio de *survey* se os eleitores, uma vez expostos a informações sobre o comportamento passado dos políticos, adotaram tais informações como substrato para tomada de decisão. O estudo proposto por tais autores apresentou evidência no sentido de suportar hipótese informacional.

Assim, ao considerar o relacionamento decorrente da assimetria de informação que se articula com os conceitos de transparência e *accountability* político e a sua representação por meio dos pareceres prévios e resultados eleitorais, esta pesquisa pretende testar a hipótese de a divulgação de parecer prévio conclusivo por rejeição de contas exercer efeito negativo na probabilidade de reeleição dos prefeitos. Nos procedimentos metodológicos, esse ponto será retomado e discutido.

## 2.5 O TRIBUNAL DE CONTAS

Com a Constituição de 1946, o Tribunal de Contas passa a ser órgão auxiliar do Legislativo, no exercício de suas funções de fiscalização do Executivo, o que foi reiterado na Constituição de

1988. Seu objetivo principal é realizar o controle financeiro e patrimonial do governo, em todos os níveis da federação, tendo como principais funções: fiscalizar a execução financeira, conforme as leis orçamentárias, liquidar as contas das administrações e assessorar o Congresso no julgamento das contas do governo. Há, assim, além do Tribunal de Contas da União (TCU), 34 tribunais estaduais e municipais que avaliam os governos subnacionais (Abrúcio & Loureiro, 2004)

Os tribunais de contas detêm ainda autonomia funcional, administrativa e financeira. Em que pese a natureza auxiliar que explicita no artigo 71 da CF, o poder judiciário, em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), entende que os tribunais de contas não estão subordinados ao Poder Legislativo.

Desta forma, essas Instituições de controle assumem papel de destaque no exercício do controle externo e, portanto, assumem o caráter de instrumentos de *accountability*. Dentre as diversas atribuições dos tribunais, a apreciação das contas do chefe do poder executivo é o seu produto mais frequentemente apreciado pela sociedade (Arantes, Abrucio, & Teixeira, 2005; Figueirêdo, 2002).

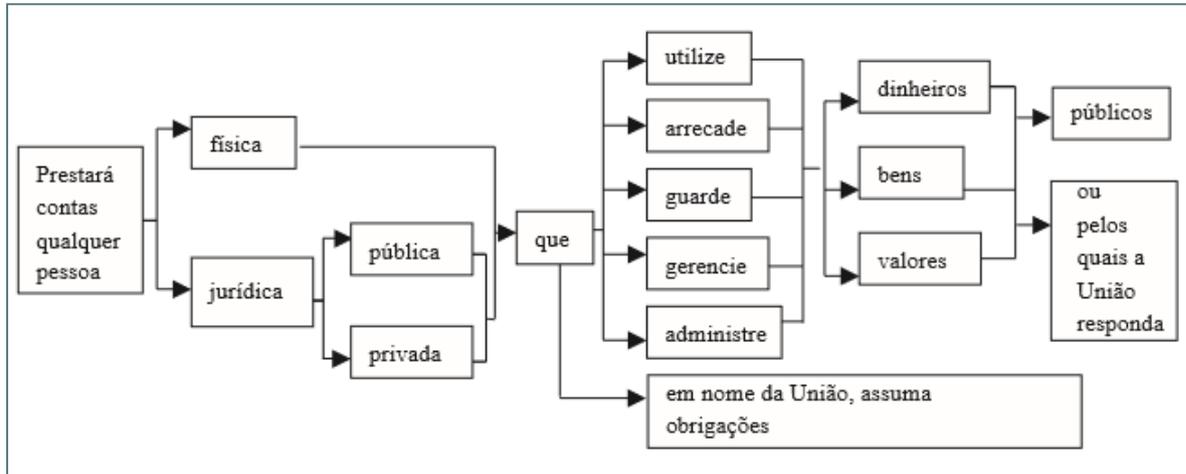
Esta situação é verificável a partir da classificação proposta por Cedón (2000), na qual se define que a ação fiscalizadora sobre as contas do chefe do poder executivo é uma forma de *accountability* administrativo, que tem como finalidade verificar se prefeitos, governadores e presidente atuam “em” *compliance* com as regras e procedimentos legais e que pode ter como consequências a revisão do ato administrativo, a sanção do agente público envolvido e a compensação para a sociedade. Este mesmo tipo de *accountability* é também denominado de horizontal (O’Donnell, 1998) ou formal (Philp, 2009).

Como já citado, a tarefa de fiscalizar e julgar as contas de governo é atribuída ao Tribunal de Contas dentre as competências que lhe são próprias e exclusivas, sem carecer da interveniência do Legislativo. O julgamento das contas, prestadas ou tomadas, dos mandatos em vigência, por sua vez, é essencialmente técnico, ou seja, os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas obedecem a parâmetros de ordem técnico-jurídica, convergindo fatos e pessoas envolvidas às normas constitucionais e legais (Britto, 2002).

De um modo geral, pode-se dizer que a prestação de contas, que deve ser instruída com os documentos justificativos, consiste na discriminação total das receitas e despesas, referentes à uma administração específica de bens, valores ou interesses de outra parte, dentro de um determinado período e efetivada mediante a força de lei ou a um contrato. No caso, se trata de uma obrigação que está fundamentada no princípio de que todos aqueles que administram bens alheios, ou os têm sob a sua responsabilidade administrativa, têm o dever de prestar contas do resultado de sua gestão, e esta é uma decorrência natural do ato de gerir o que não é seu (Lima, 1987).

O artigo 84, XXIV, da Constituição Federal, regulamenta a obrigação legal de prestar contas competente ao Presidente da República, que deve apresentar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Por simetria, tal obrigação estende-se aos Governadores de Estado e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais. Dessa forma, a Figura 1 representa por meio de um organograma os termos do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal acerca da prestação de contas.

Figura 1 - Organograma sobre a obrigatoriedade da prestação de contas



Fonte: Furtado, 2007, p. 2

Conforme já mencionado, apesar da Constituição Federal referir-se à administração de recursos da União, este modelo é extensivo aos demais entes da Federação (CF, art. 75, caput), de tal forma que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos municípios devem reproduzir o esquema acima apresentado. Neste sentido, segundo Furtado (2007), as contas julgadas podem ser classificadas como: a) Regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável; b) regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário; e, c) irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: I) omissão no dever de prestar contas; II) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; III) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; IV) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

O mesmo autor (2007) ainda traz ponderações a respeito do julgamento das contas:

“[...]tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”(Furtado, 2007, p. 10).

Como forma de mitigar a assimetria informacional, a Constituição Federal estabelece no seu artigo 31, §3º, que as contas devem estar disponíveis a qualquer contribuinte, durante sessenta

dias após sua divulgação, para devida apreciação e estabelecimento da transparência fiscal. O contribuinte, por seu turno, poderá questionar a legitimidade das prestações nos termos da lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também em prol da transparência fiscal e mitigação da assimetria informacional, determina, por sua vez, no art. 49, que as contas deverão estar disponíveis durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, de forma que seja possível consultá-las e apreciá-las, qualquer cidadão ou instituição da sociedade. A LRF ainda determina que deverá haver ampla divulgação dos resultados da apreciação e do julgamento das contas (LRF, art.56, § 3º).

Neste sentido, os tribunais de contas têm as seguintes atribuições: emitir parecer prévio acerca das contas dos chefes do poder executivo; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, de concessões de aposentadorias, reformas e pensões; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; fiscalizar as contas; aplicar as sanções legais como multas aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas; e propor a sustação de gastos. Dentre as diversas atribuições dos tribunais, a apreciação das contas do chefe do poder executivo que é o seu produto mais frequentemente utilizado pela sociedade (Arantes et al., 2005; Figueirêdo, 2002). Todavia, é preciso destacar que o enfoque da fiscalização do Tribunal de Contas não se limita apenas ao exame da legalidade (sobretudo nas análises sobre o orçamento tradicional), mas também à análise da legitimidade da ação estatal sobre o interesse público, da economicidade (verificar se a Administração agiu da maneira mais econômica possível, com uma aceitável relação custo-benefício, sem admitir lucros patrocinados pela sociedade), da eficiência (segundo o princípio constitucional da Administração Pública pela Emenda Constitucional nº 19/98, Art. 37) e da eficácia (é analisada pela Corte de Contas, para averiguação do atingimento de resultados desejados, especialmente relativo aos programas)(Silva & Vale, 2015).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E CONTEXTO

Esta seção apresenta os aspectos metodológicos da pesquisa, descreve o desenho experimental, as etapas a serem exploradas, os procedimentos de exploração, análise dos dados bem como os procedimentos estatísticos utilizados para testar as hipóteses.

Para classificação da pesquisa, toma-se como base a taxonomia apresentada por Vergara (2013), que a qualifica em relação a seus fins e meios. Quanto aos fins, a pesquisa é explicativa pois faz uso de um desenho que se aproxima de um experimento, estabelecendo como a ação fiscalizadora sobre órgãos da administração direta municipal interfere nos resultados das eleições para prefeito. Também tem caráter descritivo visto que expõe mecanismos de consolidação da *accountability* vertical.

Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica, documental e natural experimental. Bibliográfica, porque, para a fundamentação teórico-metodológica do trabalho, foi realizada investigação a partir de estudos, pesquisas e teorias que abarcaram os aspectos relevantes da *accountability*, auditoria pública, controle externo e processo eleitoral, além da assimetria de informação e teoria da agência que permeiam toda a discussão proposta. A investigação é também documental, porque se utiliza de normas e relatórios produzidos pelos tribunais de contas, além

de aparato legal como a Carta Magna e LRF nos seus dispositivos que esclarecem a temática referida.

A pesquisa é um experimento natural. Experimentos naturais decorrem de situações fortuitas nas quais os casos observados são atribuídos aleatoriamente a um grupo de tratamento ou a um grupo de controle (DiNardo, 2008). De outro modo, um experimento natural é um estudo empírico em que os indivíduos expostos às condições experimentais e de controle são determinados pela natureza ou por outros fatores fora do controle dos pesquisadores, mas o processo que rege as exposições é semelhante à uma atribuição aleatória. Tal pesquisa possibilita uma comparação de condições que abre caminho para a inferência causal. Os subitens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5 delinham, caracterizam e esclarecem porque este estudo se insere como experimento natural.

A este estudo interessa observar o impacto da divulgação de parecer prévio por rejeição de contas de prefeitos postulantes à reeleição nos seus respectivos desempenhos eleitorais. O desenho ideal para realizar este teste consistiria em apreciar as contas e depois divulgar esta informação aos eleitores em um subconjunto aleatório de municípios. Para qualquer relatório divulgado, a simples comparação dos resultados eleitorais nos municípios onde a informação foi divulgada com aqueles onde nenhuma informação foi divulgada estimaria o efeito causal da divulgação da informação de rejeição das contas nos padrões de votação. Na prática, contudo, esta experiência seria antiética e politicamente inviável. Esta pesquisa, portanto, explora a ação fiscalizadora sobre órgãos da administração direta municipal e o calendário das eleições municipais de modo de tal modo que é uma boa aproximação para tal experimento.

A amostra pesquisada é resultado da análise das eleições para prefeito ocorridas nos 1.794 municípios dos estados da Bahia, Minas Gerais e Santa Catarina entre os anos 2004 a 2012 para os quais havia candidatos a prefeito concorrendo a reeleição com parecer prévio (PP) conclusivo por rejeição de alguma das contas anuais da gestão quadrienal ora em curso. O estudo considerou na análise o efeito substituto de auditoria desempenhado pela mídia de modo que foram selecionados apenas as eleições ocorridas em municípios nos quais não foram identificados organismos de imprensa local. Da análise preliminar desta amostra resultou um total de 208 pleitos eleitorais com as características desejadas. A dimensão temporal proposta abarca os três últimos pleitos eleitorais para os quais transcorreu o prazo legal para julgamento das contas dos prefeitos. A seleção da amostra decorreu da conveniência para coleta dos dados que se baseou na quantidade de municípios jurisdicionados de modo a fornecer uma maior amostra com maior esforço bem como adotou uma segregação regional de modo a mitigar um possível viés. Assim, foram selecionados os escrutínios ocorridos nas regiões nordeste, sudeste e sul por serem estas as três maiores regiões do país. O estado de Santa Catarina foi selecionado, a despeito de ser o menor da sua região, pois não foi possível coletar os dados relacionados a qualquer um dos outros estados (Rio Grande do Sul e Paraná) em tempo hábil para este trabalho.

A definição do grupo de tratamento e do grupo de controle tem por base a ocasião de divulgação do parecer prévio por rejeição. A divulgação do parecer prévio por rejeição decorre da apreciação das contas e deve ocorrer no ano seguinte ao exercício ao qual as contas se referem. Devido a incapacidades técnica-operacional dos Tribunais, nem todas os gestores municipais têm suas contas apreciadas no período regulamentar. Assim, a apreciação e consequente rejeição das contas pode ocorrer antes ou depois do pleito eleitoral. A ordem de apreciação das contas é definida de forma aleatória, por sorteio. Por conseguinte, dada a periodicidade quadrienal das eleições e o fato de que as contas do ano eleitoral só serão apreciadas a partir do ano seguinte, um postulante a reeleição pode acumular até três contas com parecer prévio por

rejeição na ocasião do escrutínio. Enfim, o grupo de tratamento será composto pelos processos eleitorais nos quais o postulante a reeleição recebeu ao menos um parecer prévio por rejeição e ao menos um parecer por rejeição foi divulgado antes de corridas as eleições. O grupo de controle será composto pelos processos eleitorais nos quais o postulante a reeleição recebeu, também, ao menos um parecer prévio por rejeição, mas nenhum parecer foi divulgado antes dos eleitores irem às urnas. Dado que as contas apreciadas foram selecionadas aleatoriamente, o conjunto de eleições cujos pareceres prévios por rejeição só foram disponibilizados após as eleições deve representar um grupo de controle válido.

Foram identificadas as contas para as quais foram emitidos parecer prévio por rejeição. É possível que um parecer prévio por rejeição, após pedido de reconsideração, seja reformado em parecer prévio por aprovação. A inclusão de contas com parecer reconsiderado, ou reformado, na amostra representa um risco de viés para a análise. As contas com parecer prévio reformado para por aprovação não se assemelham às contas com parecer prévio por rejeição. Com a finalidade de se manter a semelhança da amostra, foram selecionados apenas municípios para os quais as rejeições perduraram, ou seja, não sofreram reformas. Para estas contas de gestão rejeitadas foram identificadas a data de emissão do parecer de modo a categorizar a divulgação como *ex ante* e *ex post* ao processo eleitoral impactado.

Ao considerar o efeito substituto que a imprensa pode exercer na produção e divulgação de informações acerca da gestão municipal, se optou por limitar a amostra estudada às municipalidades nas quais não existem instituições de imprensa locais. De forma explicativa, a existência de imprensa local com capacidade investigativa acerca das gestões municipais anteciparia a informação de auditoria de forma equivalente a um parecer por rejeição *ex ante* o que tornaria sem efeito o grupo de controle proposto. Isto é, os eleitores de municípios com imprensa local e parecer prévio por rejeição divulgado *ex post* se comportariam de forma equivalente àqueles com parecer *ex ante*.

Foram utilizados dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros Cultura dos anos de 2006 e 2014 promovidas pelo IBGE como *proxy* para a presença de imprensa local nas municipalidades. Foram selecionadas apenas as eleições ocorridas nos municípios que não contavam com jornal impresso local, rádio comunitária ou televisão comunitária.

As variáveis de resultados políticos provêm do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que forneceu resultados para as eleições municipais de 2004, 2008 e 2012. Estes dados contêm os totais de votos para cada candidato por município. De posse dessas informações foi construída a variável dependente que representa a variação do percentual de votos obtida na reeleição e na eleição primeira do prefeito em exercício.

Foram utilizadas duas variáveis de controle com a finalidade de se absorver diferenças entre os municípios. A partir de dados do IBGE foi construída uma variável representativa da quantidade de habitantes dos municípios e com base em dados do Tesouro Nacional foi construída uma variável representativa da progressão percentual da receita per capita dos municípios ocorrida entre o primeiro e último ano de mandato.

### 3.5 TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados foram organizados em cortes transversais agrupados. O tratamento do dado ocorreu com uso do *software* STATA®. Para estimar o efeito médio da divulgação das informações da

ação fiscalizadora de contas do chefe do poder executivo sobre os resultados eleitorais foi adotado o seguinte modelo:

$$\text{var\_prct\_votos\_cr}_m = \alpha + \beta ppr\_ex\_ante_m + \beta pvar\_pct\_rm_m + \beta A450_m + v_Y + v_S + \varepsilon_m$$

(1)

onde  $\text{var\_prct\_votos\_cr}_m$  denota a diferença do desempenho eleitoral percentual de um prefeito em exercício concorrendo à reeleição em relação ao desempenho percentual alcançado na eleição primeira que o conduziu ao cargo. A variável  $\text{var\_prct\_votos\_cr}_m$  pode ser positiva, zero ou negativa. A variável  $ppr\_ex\_ante_m$  é do tipo dummy e indica a divulgação de parecer prévio conclusivo por rejeição de contas *ex ante* à disputa por reeleição. A variável  $\text{var\_pct\_rm}_m$  carrega a variação percentual da receita per capita do município ocorrida entre o primeiro e último ano de mandato. A variável  $A450_m$  representa a população do município enquanto que  $v_Y$  representa os efeitos fixos atrelados à conjuntura eleitoral nacional atrelada a cada um dos três períodos eleitorais,  $v_S$  representa os efeitos fixos atrelados a cada um dos três Tribunais de Contas e  $\varepsilon_m$  é um termo de erro aleatório para cada município. Uma vez que a apreciação das contas decorre de uma seleção aleatória, o coeficiente  $\beta$  fornece uma estimativa não enviesada do efeito médio da ação fiscalizadora do Tribunais de Contas sobre os resultados das candidaturas à reeleição.

A secção seguinte apresenta os resultados da aplicação dos dados estatísticos ao modelo ora apresentado bem como as discussões empreendidas.

#### 4 DISCUSSÃO E RESULTADOS

Nesta secção é apresentada a estimativa do efeito médio da divulgação de parecer prévio por rejeição de contas do chefe do poder executivo sobre o desempenho em disputa a reeleição. Todas as análises empreendidas neste trabalho consideram significância a 5%.

Tabela 1

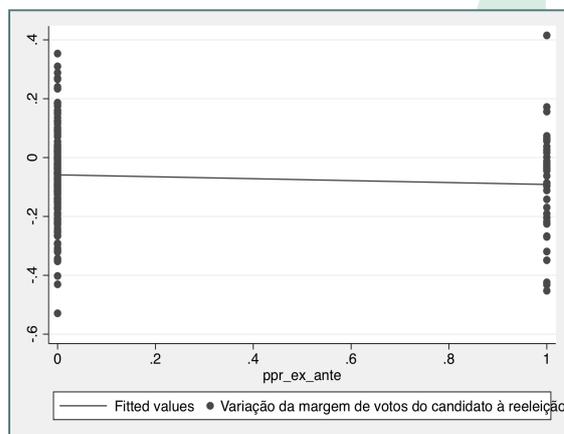
Estatísticas descritivas das variáveis

Variável	Média Tratamento	Média Controle	Dif. Médias	D. Padrão Tratamento	D. Padrão Controle
var_prct_votos_cr	-0,0915023	-0,058645	0,0328573	0,1823679	0,1485692
A450	12105,69	9259,651	-2.846,039	8193,137	7378,286
var_pct_rm	0,4912288	0,5176806	0,0319882	0,2284477	0,2153924

Obs.: Trame nto (n=36); Controle (n=172); Dif. Médias = diferença das médias; D. Padrão = desvio padrão.

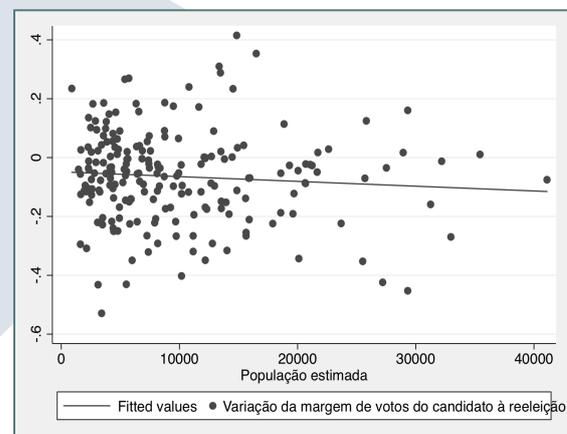
A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis de controle, dependente e independente. Os prefeitos candidatos à reeleição apresentaram um desempenho, em média, 6,43 pontos percentuais pior que aquele da eleição que os conduziu aos cargos. Esta perda que contraria a “vantagem do candidato à reeleição” é compatível com as observações empíricas colecionadas por Maraval e Sánchez-Cuenca (2007).

Figura 2 - Distribuição da variação da margem de votos dos candidatos à reeleição em relação à divulgação *ex ante* de parecer prévio por rejeição



Fonte: Dados da pesquisa com uso do STATA®

Figura 3 - Distribuição da variação da margem de votos dos candidatos à reeleição em relação à população do município



Fonte: Dados da pesquisa com uso do STATA®

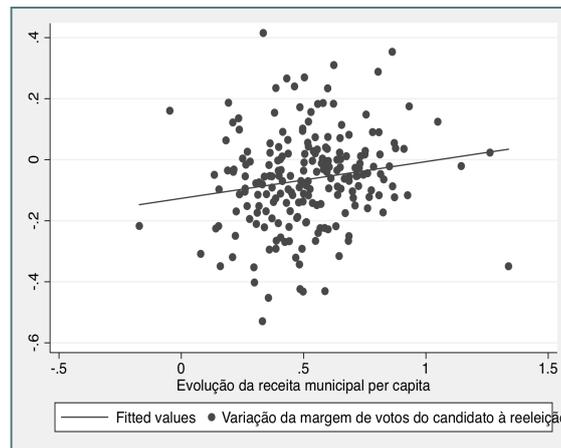
A figura 2 apresenta a distribuição da variação da margem de votos dos candidatos à reeleição em relação à divulgação *ex ante* de parecer prévio por rejeição com a presença de alguns *outliers* e uma sutil diferença de distribuição entre os grupos com declive da linha de tendência no sentido da divulgação *ex ante* que indica uma redução da margem de votos para o grupo candidatos à reeleição que tiveram parecer prévio por rejeição divulgado antes das eleições.

A figura 3 apresenta a distribuição da variação da margem de votos dos candidatos à reeleição em relação à população do município onde é possível notar relação inversa entre as variáveis.

A figura 4 apresenta a distribuição da variação da margem de votos dos candidatos à reeleição em relação à evolução da receita per capita onde é possível observar uma relação crescente entre tais variáveis. Tal relação pode ser explicada por uma provável associação entre a evolução da receita per capita e os gastos públicos o que levaria à hipótese testada por Pereira e Melo (2015) de que o aumento da despesa pública aumenta a probabilidade de reeleição.

A tabela 2 apresenta os coeficientes estimados para equação 1. Inicialmente foi estimada a especificação MQO\_Pooled considerando homocedasticidade da amostra. Com base em teste *White* para presença heterocedasticidade foram estimadas as regressões MQO\_Robust e MQO\_Cluster agrupada pela quantidade de candidatos a prefeito no município. A despeito do indicativo de heterodasticidade todas as três regressões apresentaram coeficientes equivalentes para todas as variáveis.

Figura 4 - Distribuição da variação da margem de votos dos candidatos à reeleição em relação à evolução da receita per capita



Fonte: Dados da pesquisa com uso do STATA®

O teste de erro de especificação da regressão de Ramsey (RESET) apresentou nível de significância da ordem de 0,0382 de modo que se rejeitou a hipótese nula de que termos não lineares e interativos de ordem maior pertençam ao modelo.

O resultado apresentado na tabela 2 indica que a divulgação *ex ante* de parecer prévio por rejeição de contas de prefeito causa, em média, uma queda de 7,88 pontos percentuais na margem de votos da disputa à reeleição quando comparada com a margem de votos da eleição que conduziu o prefeito ao cargo em exercício.

Tabela 2

Tabela das regressões de var\_prct\_votos\_cr

Variável	MQO_Pooled	MQO_Robust	MQO_Cluster
ppr_ex_ante	-0,07880416*	-0,07880416*	-0,07880416*
var_pct_rm	0,06708582	0,06708582	0,06708582
A450	-4,021e-06*	-4,021e-06*	-4,021e-06*
_cons	-0,04032802	-0,04032802	-0,04032802
N	208	208	208
R2_a	0,08623627	0,08623627	0,08623627

Legenda: \* p<0,05; \*\* p<0,01; \*\*\* p<0,001

A variável var\_pct\_rm que representa a evolução da receita comportou-se conforme esperado. Uma vez que a evolução da receita geral, no modelo orçamentário brasileiro no qual receitas e despesas se igualam, compreende ao mesmo tempo expressão da arreação e aplicação de

recursos, tal medida per si acaba por misturar elementos que os eleitores tomam como positivos e negativos acerca da gestão do prefeito. Neste sentido seria mais adequado segregar as receitas e despesas fazendo distinção das suas fontes e aplicações. Mesmo não tendo sido possível refutar a hipótese de nulidade do coeficiente da evolução da receita à significância proposta para o estudo, a inclusão da variável colaborou para a especificação do modelo.

A variável A450 apresentou uma relação negativa com a variação da margem de votos. Tal comportamento era esperado uma vez que todos os candidatos a reeleição tiveram alguma de suas contas rejeitadas. Neste sentido, o aumento da população pode significar que nos municípios com mais habitantes a gestão está mais exposta uma vez que há uma maior interação e comunicação pessoal bem como pode ainda ter atuado como uma *proxy* representativa da presença de imprensa não captada pela pesquisa do IBGE.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo ao considerar a assimetria de informação que permeia a relação entre eleitores e políticos, investigou o efeito da ação fiscalizadora dos Tribunais de Contas que se aplica aos gestores da administração direta municipal sobre o seu desempenho eleitoral quando tais gestores postulam à reeleição para prefeito. Para tanto, valeu-se de um experimento natural que explorou o caráter aleatório da apreciação e divulgação das contas dos prefeitos municipais. Com uso de métodos quantitativos aplicados a um desenho de experimento natural foi observado o efeito da divulgação, pelos Tribunais de Contas, de parecer prévio por rejeição das contas dos prefeitos candidatos à reeleição. A variável proposta para desempenho eleitoral foi regredida a partir de uma *dummy* indicativa da divulgação de parecer prévio por rejeição *ex ante* ao escrutínio, uma medida da evolução da receita do município ocorrida durante a gestão do candidato à reeleição e o tamanho da população estimada para município para o ano eleitoral. A regressão foi estimada no STATA® com uso do método de mínimos quadrados agrupado (*pooled*).

Os resultados alcançados permitem afirmar que a divulgação *ex ante* de parecer prévio por rejeição de contas da gestão em curso de prefeito candidato à reeleição causa, em média, uma queda de 7,88 pontos percentuais na sua margem de votos na disputa à reeleição tomada por base a margem de votos da eleição que o conduziu ao cargo em exercício.

Sob uma perspectiva social, o resultado obtido significa que a ação fiscalizadora empreendida pelos Tribunais de Contas é de fato um redutor da assimetria de informação entre eleitores e políticos. Tal constatação reafirma a importância das cortes de contas, neste caso, os Tribunais de Contas, como instrumentos de transparência e promoção de *accountability*. Pesquisas futuras podem replicar o desenho ora proposto aplicando-lhe maior rigor estatístico para seleção da amostra, explorar a questão dos substitutos de auditoria ou explorar outros instrumentos de controle na gestão da *Res Pública*.

## 6 6 REFERÊNCIAS

Abrúcio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability. In P. R. Arvate & C. Biderman (Orgs.), *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus.

- Akerlof, G. A. (1970). The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488.
- Arantes, R. B., Abrucio, F. L., & Teixeira, M. A. C. (2005). A imagem dos tribunais de contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, 57 0 84.
- Auronen, L. (2003). Asymmetric Information: Theory and Applications. In Seminar of Strategy and International Business as Helsinki University of Technology.
- Baber, W. R. (1983). Toward understanding the role of auditing in the public sector. *Journal of Accounting and Economics*, 5, 213–227.
- Belén Barreiro, Ignacio Sánchez-Cuenca, Sonia Alonso, Paloma Aguilar, Marta Fraile, José María Maravall, Alberto Penadés, Alicia Adserá, C. B. (2007). *Controlling Governments Voters, Institutions, and Accountability*. (J. M. Maravall & I. Sánchez-Cuenca, Orgs.) (1<sup>o</sup> ed). New York: Cambridge University Press.
- Berle, A. A., Means, G. C., & Sciences, C. U. C. for R. in the S. (1933). *The Modern Corporation and Private Property*. Macmillan.
- Besley, T., Pande, R., & Rao, V. (2005). *Political Selection and the Quality of Government: Evidence from South India*. New Haven, CT: Yale University, Economic Growth Center.
- Besley, T., Persson, T., & Sturm, D. M. (2010). Political Competition, Policy and Growth: Theory and Evidence from the US. *Review of Economic Studies*, 77, 1329–1352.
- Bortoli, C., Peixe, B. C. S., & Juañha, A. M. (2015). Análise da Produção Científica Internacional sobre a Accountability no Setor Público de período de 2011 a 2015. In *Congresso Controladoria e Contabilidade USP* (p. 1–21). São Paulo.
- Britto, C. A. (2002). O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista dos Tribunais*, 97–109.
- Campos, A. M. (1990). Accountability: Quando Poderemos Traduzí-la para o Português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30–50.
- Cedón, A. B. (2000). Accountability and public administration: concepts, dimensions, developments. *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*, 22–61.
- Cheibub, J. A., & Przeworski, A. (1999). Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes. In A. Przeworski, B. Manin, & S. C. Stokes (Orgs.), *Democracy, Accountability, and Representation* (p. 222–250). Cambridge: Cambridge University Press.
- DiNardo, J. (2008). Natural experiments and quasi-natural experiments. In S. N. Durlauf & L. E. Blume (Orgs.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fama, E. F. (1980). Agency Problems and the Theory of the Firm Agency Problems and the Theory of the Firm. *The Journal of Political Economy*, 88(2), 288–307.
- Ferraz, C., & Finan, F. (2007). Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil’s publicly released audits on electoral outcomes. *IZA Discussion Papers*, 2836.
- Figueirêdo, C. M. C. (2002). Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas

de Pernambuco. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 8–11.

Friedrich, D. B., & Leal, R. G. (2015). Nuevos desafíos para la actividad de control en la Constitución brasileña de 1988. *Estudios Constitucionales*, 13(2), 169–202.

Furtado, J. de R. C. (2007). Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do TCU*.

Hidalgo, F. D., Canello, J., & Lima-De-Oliveira, R. (2016). Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence From Brazil's Audit Courts. *Comparative Political Studies*, 49(4913), 1739–1773.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial. *Journal of Financial Economics*, 3, 305–360.

Juliano Almeida de Faria. (2011). O efeito da assimetria de informação na folga orçamentaria: um estudo experimental. Universidade Federal da Bahia.

Lima, R. C. (1987). Princípios de direito administrativo. *Revista dos Tribunais*.

Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. de. (2016). A Diversidade dos Tribunais de Contas na auditoria de governos locais. In *Congresso ANPCONT* (p. xxi, 254).

Mitnick, B. M. (1975). The theory of agency. *Public Choice*, 24(1), 27–42.

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, 27–52.

Pereira, C., & Melo, M. A. (2015). Reelecting Corrupt Incumbents in Exchange for Public Goods: Rouba mas faz in Brazil. *Latin American Research Review*, 50(4).

Persson, T., Roland, G., & Tabellini, G. (1997). Separation of Powers and Political Accountability. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1163–1202.

Philp, M. (2009). Delimiting Democratic Accountability. *Political Studies*, 57, 28–53.

Pinho, J. A. G. de, & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability : já podemos traduzi-la para o português ? *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343–1368.

Pires, R. G. (2008). A informação contábil e a teoria de agência: um estudo da assimetria informacional em companhias abertas, listadas no novo mercado da Bovespa. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Orgs.). (1999). *Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge Studies in the Theory of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rocha, A. C. (2013). A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, 47(4), 901–926.

Ross, S. A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 63(2), 134–139.

Rothschild, M., & Stiglitz, J. (1976). Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect. *The Quarterly Journal of Economics*, 90(4), 629–649.

Silva, M. V. D. de C., & Vale, P. C. B. do. (2015). LEGALIDADE OU “4S”? Um Estudo sobre as principais mudanças nas análises de pareceres e relatórios emitidos por Instituições e Setores

de Controle Interno e Externo perante o Orçamento Tradicional e o Orçamento Programa. In *II Seminário de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal da Paraíba*. João Pessoa.

Smyth, S. (2007). Public Accountability : A Critical Approach. *Journal of Finance and Management in Public Services*, 6(2), 27–45.

Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355–374.

Stiglitz, J. E. (1975). The Theory of Screening, Education, and the Distribution of Income. *American Economic Review*, 65(3), 283–300. <https://doi.org/10.2307/1804834>

Vergara, S. C. (2013). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. (ATLAS, Org.) (14<sup>o</sup> ed). São Paulo.

Watts, R. L., & Zimmerman, J. L. (1977). The Municipal Accounting Maze: An Analysis of Political Incentives. *Journal of Accounting Research*, 15(Supplement), 107–144.

Watts, R. L., & Zimmerman, J. L. (1983). Agency Problems, Auditing, and the Theory of the Firm: Some Evidence. *The Journal of Law and Economics*, 26(3), 613.

Winters, M. S., & Weitz-Shapiro, R. (2013). Lacking Information or Condoning Corruption When Do Voters Support Corrupt Politicians? *Journal of Comparative Politics*, 45(4), 418–436.