

CORRUPÇÃO, INEFICIÊNCIA E REJEIÇÃO DE CONTAS MUNICIPAIS POR CORTES DE CONTAS

Clóvis Alberto Vieira de Melo
Universidade Federal de Campina Grande
José Wilas Pereira
Universidade Federal de Campina Grande

Introdução

A qualidade dos serviços públicos prestados por governos em seus diferentes níveis federativos está relacionada, dentre outros fatores, à aplicação adequada dos recursos disponíveis, em que não se extrapole o orçamento previsto nem se desvie verbas do erário. Em outras palavras, os governos devem executar suas políticas buscando ser eficientes e livres de corrupção.

Analisando-se julgamentos de Cortes de Contas em relação a gestões governamentais, verifica-se que um número significativo recebe parecer contrário à aprovação, o que é resultado, sobretudo, de falhas ou ações lesivas aos cofres públicos. No limite, isto pode acarretar punições, que vão desde multas, afastamento de cargos até prisões. Essa é uma realidade presente em grande parte dos municípios brasileiros. Entender por que isto ocorre é de suma importância quando se deseja um Estado capaz de equacionar recursos escassos com crescentes demandas sociais.

Destacando-se parte dos municípios da Paraíba, em especial os 29 da região do Cariri (Oriental e Ocidental) verificou-se no período analisado por esta pesquisa que um terço teve suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB). Diante deste quadro, neste trabalho buscou-se responder a seguinte questão: que fatores explicam as reprovações de contas de gestores municipais?

Trata-se de uma pesquisa descritivo-explicativa. Através de análise de

documentos, coletou-se informações nos relatórios finais do TCE-PB, com os quais foi possível elaborar um banco de dados que permitiu traçar um diagnóstico dos principais problemas envolvendo a realidade administrativa dos municípios da região, identificando assim padrões e intensidade das irregularidades, além de possibilitar testes inferenciais.

Duas hipóteses principais foram sugeridas para o problema proposto. A primeira diz respeito à existência de **corrupção** pública nas gestões municipais. Ferraz e Finan (2007, 2008), Brollo (2008), Leite (2009) e Melo (2010) apontam para existência deste fenômeno nas verbas do governo federal administradas pelas prefeituras. É de se esperar que o mesmo ocorra no restante do orçamento municipal. A segunda hipótese diz respeito a casos de **ineficiência**, em especial o descumprimento de normas institucionais. Segundo Rezende (2009), parte dos gestores públicos não cumpre leis que estabelecem gastos mínimos para educação e saúde, além de não respeitar também o teto legal dos gastos com pessoal. Isto significa dizer que nem sempre que prestações de contas municipais são reprovadas necessariamente ocorreram casos de corrupção.

De uma maneira geral os dados sugerem que, dos 29 municípios analisados, 22 apresentaram algum tipo de irregularidade, e destes em mais de 30% foram detectados desvio de recursos (corrupção), os quais lesaram efetivamente o erário público, e como consequência governos tiveram suas capacidades reduzidas para responder as demandas sociais. Nove municípios tiveram suas contas rejeitadas pelo TCE, sendo dois devido à ineficiência, e sete por corrupção.

1. Corrupção, ineficiência, *agency losse* *accountability* horizontal

A gestão governamental é susceptível a dois fenômenos, os quais se manifestam com certa intensidade e de forma recorrente. O primeiro diz respeito à captura de recursos públicos por agentes privados por meio de corrupção, entendendo esta como “a ação de um agente, público ou privado, que, em parceria com outros, quebram normas e capturam recursos, para si ou para seu grupo, da instituição que faça parte” (Melo, 2010, p.). Ineficiência, por outro lado, seria o contraponto do termo eficiência, que em economia significa produzir algo sem que se aumente os recursos necessários. Governos que gastam mal seus recursos e não conseguem atingir seus objetivos são, sob este prisma, ineficientes. Neste trabalho, ineficiência se refere a casos que envolvam imprudência, negligência e ou imperícia, tais como descumprimento de normas legais, gastos de recursos com desvio de finalidade, falhas burocráticas, dentre outras.

Tanto corrupção quanto ineficiência, em âmbito governamental, são

produzidas por agentes públicos, que capturam recursos direcionados para a execução de políticas públicas, ou simplesmente negligenciam suas funções, não as cumprindo adequadamente. Em ambos os casos o efeito residual desse comportamento é o que a literatura denomina de *agency loss* (perda de agência).

Agency loss é um problema clássico que se revela em gestões governamentais e manifesta-se a partir da relação de dois personagens, sendo um deles denominado de “principal” e o outro de “agente”. Ao primeiro cabe a função de delegar tarefas, as quais são exercidas pelo agente. *Agency loss* ocorre quando este último não cumpre adequadamente as funções que lhes foram delegadas, sobretudo, fazendo prevalecer seus interesses em detrimento das expectativas do principal (Pratt; Zeckhauser, 1985, p.05).¹ Para enfrentar este problema sugere-se mecanismos institucionais que alinhem os interesses do agente com os do principal, sobretudo, a partir de incentivos e ou restrições.

Em perspectiva mais geral esse debate surge a partir da Teoria da Agência conhecida também como Teoria da Firma, que busca explicar o comportamento de agentes econômicos que desejam maximizar o valor-utilidade de suas transações, em que empreendedores (principais) delegam a gestores (agente) o poder de comandar seus empreendimentos, sobretudo quando não conseguem geri-los individualmente (Jensen e Meckling, 1976).

A Ciência Política da década de 1970 e 1980 se debruçou em entender os problemas de agência na gestão governamental, para tanto usando o termo principal-agente, que segue os mesmos moldes da teoria da agência citada anteriormente. Utiliza-se esta teoria para entender as relações entre cidadãos e políticos, governo e mercado, governantes e burocracia, dentre outros. Em âmbito municipal estas relações são plenamente visíveis. Eleitores são principais e prefeitos são agentes. Noutra relação o prefeito pode ser o delegante e empresas de concessão os agentes. No interior de uma prefeitura podem existir múltiplas relações principal-agente. Na área educacional, o Prefeito é o principal do Secretário de Educação, que por sua vez é o principal do Diretor escolar, e este do professor, por exemplo.

¹ Delegação é entendida como a transferência de responsabilidades, pelas quais, no âmbito governamental, possibilita a movimentação do aparato estatal. O funcionamento do Estado e a execução de suas ações, as quais se manifestam através de políticas públicas, são possíveis graças à existência de uma ampla rede de delegação, que se estabelece entre cidadãos e governantes, bem como no interior da própria burocracia, onde há múltiplos agentes e principais, que ao fim produzem as ações de governo. A delegação é, assim uma característica intrínseca da ação estatal (Przeworski, 2001), onde se “estruturam a partir de uma cadeia ou rede de delegação de poder [...]” (Llanos; Mustapic, 2005, p. 12).

A teoria principal-agente sugere que os problemas de agência ocorrem quando: 1) há conflito de interesses entre principais e agentes; 2) existe assimetria de informação entre ambos; e 3) pelo alto custo de monitoramento, que em alguns casos podem tornar o controle até proibitivo.

O desalinhamento do interesse entre principais e agentes ocorre, em grande medida, porque estes últimos são auto-interessados, possuem preferências próprias e buscam maximizar suas escolhas, por vezes conflitando diretamente com o interesse do principal ou mesmo exercendo esforço insuficiente para atendê-lo. Isto é agravado pelo baixo nível de informação que o principal detém sobre as ações dos agentes. Ressalte-se que em alguns casos os agentes possuem maior quantidade de informação do que o principal. Sob este prisma há para este um risco moral (*moral hazard*), em que o principal terá que confiar no agente e esperar que este cumpra satisfatoriamente suas funções. Até mesmo o monitoramento das ações destes por vezes se torna impraticável. Os principais são capazes de observar o comportamento do agente apenas parcialmente. A rigor para cada agente poderia haver um outro apenas para fiscalizá-lo. Isto tornaria onerosa a tarefa de controlar, de maneira que outros mecanismos são necessários para tal.

A sincronia entre o interesse do principal e do agente pode ser conseguida por meio de sistemas de incentivos ou restrições. Aumento salarial, comissões, bônus, multas e demissões, por exemplo, são utilizados no meio privado para induzir funcionários a cumprirem adequadamente suas tarefas, alinhando assim o interesse de ambos (Przeworski, 2001). No limite, *agency loss* é resultado de problemas de cooperação ou de ação coletiva, aqui entendida nos moldes de Olson (1999). Este autor busca compreender o comportamento de indivíduos em relação ao coletivo, e sugere que “mesmo que todos os indivíduos de um grupo sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais” (Olson, 1999, p. 14). Daí o autor propor incentivos seletivos negativos (punição) ou positivos (recompensa) como mecanismos que podem influenciar no cálculo racional de indivíduos, induzindo-os assim à cooperação.

No mesmo sentido Becker (1968), argumenta que um sistema efetivo de punição influencia o comportamento racional de agentes públicos, já que aumenta a probabilidade dos mesmos serem punidos ao deixarem de cumprir adequadamente suas funções ou mesmo por capturar recursos. Sistemas de controle que exercem *accountability* impactam diretamente no *agency loss*, tornando a ação do agente mais onerosa quando o mesmo não deseja atender o que lhe foi delegado. Myint (2000) sugere que *accountability* induz indivíduos a seguirem regras. Daí a importância de se desenhar instituições que moldem o comportamento de

indivíduos, no caso de relações governamentais, alinhando o interesse de principais e agentes.

Accountability é um termo amplamente utilizado pela Ciência Política e está relacionado ao grau de responsabilização que os agentes podem sofrer por suas ações. Controlar e punir os agentes públicos não são questões novas na Ciência Política, podendo ser reportada a Locke ou Madison, os quais já se preocupavam com modelos institucionais que controlassem a ação dos agentes públicos.

Buscando delinear um conceito sucinto de *accountability*, Lindberg (2009) sugere que este ocorre quando o principal possui mecanismos institucionais para responsabilizar o agente dentro do seu domínio de atuação, tendo o principal o direito de exigir explicações sobre as ações do agente bem como o poder de produzir sanções. Esta fiscalização institucional, portanto, “[...] requer que quando se delegue a autoridade a um agente, haja pelo menos outro agente com autoridade para vetar ou bloquear a ação daquele” (Przeworski, 2001, p. 56).

Accountability está assim relacionado a duas dimensões principais, nos termos de Schedler (1999): obrigatoriedade que agentes públicos possuem de prestarem contas de suas ações e a capacidade que os principais detêm, através de sistemas de controle, para punir agentes que não cumpram aquilo que lhes foi delegado (*enforcement*).

Classicamente *accountability* é subdivida em tipos: horizontal, vertical e societal. O primeiro refere-se a mecanismos institucionais de controle inerentes ao próprio Estado, que possui a função de responsabilização do agente público e este se ancora, sobretudo, nos preceitos dos mecanismos de freios e contrapesos (*check and balances*), advindo da divisão de poderes como mecanismo moderador. O tipo vertical pressupõe que a responsabilização do agente público ocorra através de instrumentos eleitorais, onde eleitores punem ou premiam retrospectivamente agentes públicos pelo exercício de suas funções. *Accountability* societal, por outro lado, pressupõe a existência de mecanismos de controle advindos do interior da sociedade, sendo eles exógenos ao Estado, os quais se manifestam através de movimentos sociais, mídia, associações, dentre outros, monitorando e denunciando ações governamentais que sejam lesivas para sociedade.

Dentre os mecanismos de *accountability* horizontal, que constituem o foco deste trabalho, destacam-se os sistemas internos e externos de controle, tais como controladorias e tribunais de contas, os quais exercem o acompanhamento administrativo e financeiro das ações governamentais. As controladorias ou controles internos são mecanismos institucionais que fiscalizam a burocracia (agentes) no intuito de informar suas ações para os gestores hierarquicamente superiores, que nesse caso específico agem como o principal. No Brasil, por exemplo, existe a Controladoria Geral da União (CGU) que é o órgão máximo

de controle do governo federal perante seus quase um milhão de servidores ativos².

Já os mecanismos institucionais de controle externo ficam a cargo das Cortes de Contas, as quais funcionam como braço técnico do poder Legislativo em seus diversos níveis federativos. No tocante às ações do governo federal brasileiro, cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) promover a fiscalização e emitir pareceres para o Congresso Nacional, que no limite faz o julgamento político, posicionando-se contrário ou a favor ao julgamento das contas por parte da Corte.

Para os outros entes federativos existem os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais (TCEs e TCMs) os quais auxiliam seus respectivos legislativos. As fiscalizações técnicas das gestões municipais ficam em geral a cargo dos tribunais de contas estaduais, mas quando há viabilidade financeira, os municípios podem contar com tais instrumentos no legislativo local. Os municípios têm ganhado centralidade, sobretudo, a partir da carta constitucional de 1988, que descentralizou um conjunto de políticas antes executadas exclusivamente pela União. Para muitos, isto significou mais eficiência e menos corrupção (Hayek, 1939; Brennan e Buchanan, 1980), e, portanto, maior necessidade de aparato institucional de controle. Para uma discussão aprofundada sobre o processo de descentralização no Brasil ver Arretche (1999) e Rodden (2005).

1.1. *Accountability* horizontal em âmbito municipal

Instituições, órgãos ou entidades que desempenham atividades públicas necessitam prestar contas sobre suas ações para a sociedade. Esta condição, muito mais que um simples ato de transparência das atividades dos gestores de recursos públicos, representa uma obrigação legal, com fundamento no marco constitucional e em dispositivos complementares, sobretudo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Obviamente, quem avalia, em última instância, as contas do poder público municipal, de forma mais precisa para efeito deste estudo, são as Câmaras de Vereadores, porém, a maioria delas, com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais. Estas Cortes de contas que são vistas por muitos como um quarto poder, é na verdade um braço técnico do Legislativo que auxilia o mesmo no julgamento das contas anuais da administração pública.

² Para dados estatísticos do governo federal em 2011 acessar: http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_11/Bol180_Abr2011.pdf

Anualmente as contas das prefeituras municipais são enviadas por seus respectivos gestores ao TCE para a devida análise, e também para que este emita um parecer, que pode ser favorável ou contrário à aprovação das mesmas. Posteriormente são enviados pelo TCE aos legislativos municipais para que estes prossigam com o julgamento, o que configura um elemento de *check and balances*, que garante a manutenção dos sistemas democráticos, como sugere Lemos (2005), sobretudo pautado no republicanismo de Madison.

Esse controle legal sobre as contas municipais, exercido, inicialmente, pelo TCE, em seguida, e sobretudo, pelo Legislativo Municipal, pois é quem verdadeiramente julga as contas dos gestores públicos, vem reforçar, em um cenário democrático, o significado da *Accountability* Horizontal em âmbito municipal, utilizada aqui nos termos de O'Donnell (1998). Ou seja, a responsabilização, perante a sociedade, do poder público que é realizada através das instituições constituídas para estes fins. Para Behn, "*accountability* democrática não é opcional: ela é uma característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo" (1998, p. 5).

Ao não cumprir o papel com o qual se comprometeu diante da população, um gestor público municipal pode estar provocando *agency loss*. Para minimizar tal problema, os desenhos institucionais dos governos preveem um controle rigoroso da ação governamental, impetrando-se sanções legais que visem diminuir o nível de *agency loss*, as quais ficam a cargo do poder judiciário, este último quando provocado. Este tipo de controle se faz necessário quando agentes ameaçam gravemente o interesse do principal, de forma que este "[...] frustre a capacidade do agente de adotar unilateralmente aquele curso de ação [...]" (Kiewiet; McCubbins *apud* Przeworski, 2001, p. 56).

2. Metodologia

Quanto ao tipo de pesquisa este trabalho caracterizou-se como descritivo-explicativo. Buscou-se traçar um quadro geral das irregularidades existentes nas gestões municipais e o posicionamento do TCE-PB quanto a sua aprovação, bem como relações causais entre as mesmas. Tomou-se como unidade de análise o ente federado municipal, especificamente os 29 municípios da região do Cariri Paraibano. Apesar de diferirem em relação ao quantitativo populacional, os municípios dessa região possuem semelhanças sócio-econômicas que permitem comparações com satisfatório rigor analítico. Foram analisados os anos da gestão municipal entre 2005 e 2008. Inicialmente buscou-se contas para um único ano, sendo escolhido 2006, por ter a maior quantidade de relatórios disponíveis. No

entanto, por indisponibilidade destes relatórios para todos os municípios, foi necessário lançar mãos de documentos dos anos de 2005 e 2007, além de 2006, o que pode ser visto na tabela 1.

Tabela 1 - Número de Municípios Fiscalizados por Ano de Prestação de Contas

ANO DA PRESTAÇÃO DE CONTA	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	%
2005	4	13,79
2006	20	68,97
2007	5	17,24
Total	29	100,00

Fonte: TCE-PB

A coleta de dados desenvolveu-se a partir de uma abordagem qualitativa, tendo como técnica a análise de documento, utilizada para extrair informações das decisões do TCE da Paraíba, ou seja, através da leitura dos relatórios finais desta Corte, nos quais estão contidos os pareceres do Relator do processo, do Ministério Público (MP) e o acórdão com a decisão final do TCE.

A estratégia metodológica de coleta de dados utilizada neste trabalho se apoia em informações produzidas por sistemas de controle, que é amplamente utilizado pela literatura para mensurar corrupção (Andvig *et al.*, 2000), que, sem dúvida, se configura um fenômeno de difícil detecção. O uso de informações produzidas por especialistas com prerrogativas especiais de investigação, bem como reconhecido *know-how* para tal, fazem dessa fonte de dados um interessante instrumento de pesquisa. Com ela, o pesquisador tem em mãos matéria prima de qualidade e confiabilidade para suas análises³.

Os dados coletados foram tratados quantitativamente, usando-se para isto os softwares Excel e o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), que permitiu estatísticas descritivas e inferenciais com vistas a atingir os objetivos da pesquisa. Abaixo estão listadas as principais variáveis que compõem o banco de dados utilizado.

³ Três são as opções metodológicas para capturar dados sobre corrupção: a) informações levantadas pela mídia; b) estudos de caso com agências governamentais por parte de sistemas de controles institucionais; c) *surveys* baseados em questionários (Tanzi, 1998; Ahmad, 2001).

Tabela 2 - Variáveis Coletadas a partir das Análises de Documentos

V1 - Parecer do TCE sobre a aprovação das contas (Dependente)
V2 - N° de votos contrários á aprovação
V3 - Voto do relator
V4 - Parecer do MP - favorável/desfavorável
V5 - Divergências entre TCE-MP
V6 - Incidência de aplicação de multa
V7 - N° de pessoas multadas
V8 - Valor da multa aplicada
V9 - Infrações reincidentes
V10 - Existência de inspeção in loco
V11 - N° de irregularidades apontadas no parecer
V12 - N° irregularidades aceitas pelo TCE
V13 - Existência de descumprimento da LRF
V14 - Corrupção - desvio de recursos - por área
V15 - Ineficiência - por área

As variáveis de irregularidades encontradas nos relatórios são consideradas corrupção apenas quando o TCE-PB verificou que de fato o gestor municipal se beneficiou pessoalmente do erário público⁴. O outro tipo de irregularidade diz respeito a ineficiências, as quais são configuradas a partir de situações que envolvam imperícia, negligência ou imprudência.

3. Resultados e discussão

3.1 Irregularidades detectadas

De um total de 29 municípios analisados, que compõem o universo dos municípios do Cariri paraibano, foram encontradas irregularidades em sua grande maioria, como pode ser constatado na tabela 3, onde se verifica que estas figuraram

⁴ Há constatações que não se enquadram no conceito de corrupção citado anteriormente, como por exemplo, peculato, que é a apoderação de bens públicos por agentes públicos. No entanto, a maioria dos casos se enquadra perfeitamente no conceito utilizado, por este motivo optou-se por denominar qualquer situação detectada pelo TCE-PB que envolve captura de recursos como corrupção.

em 75,86% dos casos, restando apenas sete municípios onde não foram apontadas irregularidades de qualquer natureza por parte do TCE.

Tabela 3 - Número de Municípios com Irregularidades

MUNICÍPIOS COM IRREGULARIDADES DETECTADAS

	N	%
NÃO	7	24,14
SIM	22	75,86
Total	29	100,00

Fonte: TCE-PB

Das irregularidades detectadas, parte se configura como corrupção, o que pode ser visto na tabela 4, em que está demonstrado que 24,13% dos municípios analisados apresentam este tipo de irregularidade.

Tabela 4 - Número de Municípios com Presença de Corrupção

CORRUPÇÃO		
	N	%
NÃO	21	78,86
SIM	8	24,13
Total	29	100,0

Fonte: TCE-PB

A equipe técnica do TCE, que subsidia o relator de informações referentes às investigações das contas municipais, por vezes aponta irregularidades apresentadas pelo relator que muitas vezes são desconsideradas pela Corte no julgamento final, considerando-as muitas vezes irrelevantes. É possível notar, na tabela 5, que o relator para o conjunto dos municípios analisados apontou um total de 250 irregularidades, o que equivale a uma média de dez falhas por parecer, contudo desse total apenas 90 foram aceitas como relevantes pela Corte e fizeram

parte dos acórdãos, perfazendo mesmo assim uma média de 3,21 irregularidades por parecer⁵.

Tabela 5 - Estatística Descritiva das Irregularidades detectadas

	Nº de Municípios	Mín	Máx	Soma	Média
Nº de Irregularidades apontadas pelo Relator	25	1	25	250	10,00
Nº de Irregularidades Aceitas pelo TCE	28	0	10	90	3,21
Nº de Ineficiências	29	0	7	74	2,55
Nº de Desvio de Recursos	29	0	7	19	0,66
Taxa de Desvio de Recurso	7	0	7	19	2,71

Fonte: TCE-PB

Outros tipos de irregularidades também foram detectados, como se pode ver na tabela 6. Além de corrupção, que corresponde a 20,21% dos problemas identificados, foram encontradas também impropriedade em licitação, correspondendo a 17,02% das falhas; descumprimento de norma legal, ou seja, a transgressão pelo administrador público de uma dada legislação, obrigando-o a gastar um percentual X em uma determinada área, por exemplo, a qual equivale a 45,74% dos erros; e impropriedades diversas, perfazendo 17,02% das irregularidades encontradas. Note-se que a ineficiência, que engloba três subtipos, soma 79,79% de todas as irregularidades.

⁵ Não foi possível acessar todos os relatórios na íntegra levados à Corte por parte do Relator, mas apenas os de 25 municípios. Da mesma forma, em um dos Acórdãos, não foi possível verificar quais as irregularidades que foram aceitas na Plenária de decisão, visto que o que consta no mesmo é uma decisão sem grandes detalhes. Este é um problema recorrente quando se busca dados de irregularidades na gestão Pública a partir de informações produzidas por investigações de sistemas de controle, no caso o TCE-PB. As decisões buscam apenas municiar futuras responsabilizações do agente público, não havendo uma preocupação em estruturar as informações pautadas em pressupostos que facilitem a elaboração de bancos de dados que possa ser utilizados cientificamente, o que aumenta o desafio do pesquisador.

Tabela 6 - Irregularidade por Tipo

IRREGULARIDADES		N	%	Percentil
Ineficiência	Impropriedades em Licitação	16	17,02	17,02
	Descumprimento de Norma Legal	43	45,74	62,77
	Impropriedades diversas	16	17,02	79,79
Corrupção		19	20,21	100,00
		90	100,00	

Fonte: TCE-PB

Já na tabela 7 há uma descrição do percentual de irregularidades encontradas na apreciação das contas. Este percentual está dividido por tipo de irregularidade e por área de ação da administração pública. Na referida tabela, é possível observar que, em relação à corrupção, as áreas mais afetadas são educação e fiscal, com 26,32% dos casos cada, e 42,11% outras – outras, aqui, significam outras áreas nas quais ocorreu essa falha, não sendo, porém, possível identificar as áreas. Já sobre impropriedade em licitação, na área denominada por outras foi onde ocorreu o maior percentual desta irregularidade, com 56,25% dos casos. Prosseguindo com a descrição, o cenário em relação ao descumprimento de norma legal muda significativamente, sendo evidente que 76,74% dos casos ocorreram na área fiscal, seguida de muito longe por outras áreas, com 13,95% dos casos. Por último, sobre o tipo de irregularidade denominada de ineficiência, os acontecimentos por área não tiveram uma discrepância tão grande, como é possível perceber os percentuais mais elevados ocorreram na saúde e na área fiscal com 26,67% dos casos cada.

Tabela 7 - Tipo de Irregularidade e Ocorrência por Área

TIPO DE IRREGULARIDADE	ÁREA	N	%
CORRUPÇÃO	Educação	5	26,32
	Saúde	0	0,00
	Infra-estrutura	0	0,00
	Transporte	1	5,26
	Fiscal	5	26,32
	Outras	8	42,11
	Total	19	100,00
IMPROPRIEDADE EM LICITAÇÃO	Educação	0	0,00
	Saúde	1	6,25
	Infra-estrutura	1	6,25
	Transporte	3	18,75
	Fiscal	2	12,50
	Outras	9	56,25
	Total	16	100,00
DESCUMPRIMENTO DE NORMA LEGAL	Educação	2	4,65
	Saúde	1	2,33
	Infra-estrutura	1	2,33
	Transporte	0	0,00
	Fiscal	33	76,74
	Outras	6	13,95
	Total	43	100,00
IMPROPRIEDADES DIVERSAS	Educação	2	13,33
	Saúde	4	26,67
	Infra-estrutura	1	6,67
	Transporte	2	13,33
	Fiscal	4	26,67
	Outras	2	13,33
	Total	15	100,00

Fonte: TCE-PB

3.2 Julgamentos

Anualmente, as contas das prefeituras municipais são enviadas por seus respectivos gestores ao TCE para a devida análise, e também para que este emita um parecer, que pode ser favorável ou contrário à aprovação das contas.

Posteriormente estes pareceres são enviados pelo TCE aos Legislativos Municipais para que estes prossigam com o julgamento das mesmas.

O parecer final do TCE é composto internamente por três análises separadas, ou seja, as contas municipais passam pela avaliação do relator do processo, que vai destacar todas as irregularidades encontradas na gestão durante o ano fiscal, depois, o Ministério Público (MP) é chamado a opinar através de um procurador, este também vai lançar seu parecer em relação às contas e, por fim o Tribunal de Contas emite o documento final com as determinações e sanções cabíveis à Administração Pública, se for o caso⁶.

Contudo, nem sempre estas três instâncias pelas quais as contas passam em sua apreciação votam de maneira unificada em relação às mesmas contas. Como fica evidente na tabela 8, o TCE e o Relator seguem praticamente no mesmo sentido, a diferença percentual entre suas apreciações é mínima, aproximadamente 3% – levando em consideração que alguns dados sobre o posicionamento do Relator não estavam disponíveis para análise e, portanto a diferença certamente poderia ser ainda menor. Porém, o Ministério Público opina de maneira consideravelmente distinta das demais instâncias, como é possível também notar na referida tabela, quando o Relator e o TCE emitiram pareceres favoráveis à aprovação das contas em 65,38% e 68,97% dos casos respectivamente, e o MP foi favorável em apenas 44%. De pronto, isto já demonstra distinções na aplicação do marco legal, o qual é orientado, sobretudo, para garantir que os recursos públicos sejam aplicados adequadamente e isentos de *agency loss*⁷.

⁶ O artigo 130 da Constituição Federal de 1988 prevê a atuação do Ministério Público junto às cortes de contas, onde deverá zelar “[...] pela observação dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência[...]” constantes no artigo 37 da referida carta. A Lei Orgânica do TCE-PB define no artigo 78 inciso II que o MP tem atribuições junto ao TCE, dentre outras, de defender o erário público.

⁷ Em apenas 25 dos 29 relatórios foi possível verificar textualmente o posicionamentos do MP, por isso a discrepância entre o número de pareceres analisados pelo TCE-PB e pelo MP-PB.

Tabela 8 - Parecer do Relator, MP e Decisão do TCE

PARECER	RELATOR			MP			TCE		
	N	%	% VÁLIDA	N	%	% VÁLIDA	N	%	% VÁLIDA
Favorável	17	58,62	65,38	11	37,93	44,00	20	68,97	68,97
Contrário	9	31,03	34,62	14	48,28	56,00	9	31,03	31,03
Total	26	89,66	100,00	25	86,21	100,00	29	100,00	100,00
Valores omissos	3	10,34		4	13,79				
	29	100,00							

Fonte: TCE-PB

O MP aprecia de forma mais rígida as falhas da Administração Pública, ou seja, a maioria das falhas encontradas na gestão durante o ano fiscal é passível de reprovação das contas por parte deste órgão. Por outro lado, o TCE leva em conta também o critério político em sua apreciação, isto é, o Tribunal de Contas muitas vezes considera que algumas falhas cometidas na gestão podem ser relevadas sem necessariamente imputarem o parecer contrário, pois o simples ato de transgredir um dispositivo legal não implica definitivamente em reprovação, necessitando apenas as devidas recomendações para que a administração corrija os erros, evitando reprovações futuras.

Portanto, fica evidente que existe divergência entre o TCE e o MP. A tabela 9 mostra exatamente isto, haja vista que a divergência entre as duas instituições ficou em torno de 24% dos casos válidos.

Tabela 9 – Número de Vezes que TCE e MP Divergiram**DIVERGÊNCIA ENTRE OS PARECERES DO TCE E MP**

	N	%	% VÁLIDA
Não	19	65,52	76,00
Sim	6	20,69	24,00
Total	25	86,21	100,00
Valores omissos	4	13,79	
	29	100,00	

Fonte: TCE-PB

Na tabela 10 é possível verificar que quando o parecer do TCE é favorável às contas o MP só concorda com 68,75 dos casos, sendo contrário em 31,25%. Já quando o TCE vota pela rejeição, o MP o acompanha em 100% dos casos, ou seja, as discordâncias se concentram apenas nas aprovações.

Tabela 10 - Parecer do TCE por Parecer do MP.

		PARECER DO TCE				Total
		Favorável		Contrário		
		N	%	N	%	
PARECER DO MP	Favorável	11	68,75	0	0,00	11
	Contrário	5	31,25	9	100,00	14
		16		9		25

Fonte: TCE-PB

Na tabela 11 está listado o posicionamento TCE e MP em relação à aprovação de contas por tipo de irregularidades. Há três situações distintas: inexistência de irregularidade; ineficiência; e ineficiência em conjunto com corrupção. Nos casos em que se detectou corrupção também houve ineficiência, mas em 13 municípios houve esta sem haver corrupção, daí a necessidade de desagregar os dados. Verifica-se que, em 81,25% dos casos em que ocorreu ineficiência, o TCE decidiu favoravelmente a aprovação de contas, rejeitando 18,75% do total com essa irregularidade. Quando ocorreu corrupção e ineficiência conjuntamente, o TCE foi contrário em 85,71% dos casos. Mas há um caso em que ocorreu corrupção, no município de Monteiro, e mesmo assim obteve parecer favorável.⁸ Diferentemente, o MP julgou os municípios de forma mais rigorosa, tanto nos casos de ineficiência quanto de ineficiência e corrupção. No primeiro caso rejeitou 53,85% das prefeituras, e no segundo 100%.

⁸ O TCE detectou um caso no município de Monteiro em que uma professora recebeu R\$ 8.179,30 sem a devida comprovação do serviço prestado. No documento a Corte ressalta que mesma reside na cidade de João Pessoa, distante aproximadamente trezentos quilômetros. Este caso configura corrupção a partir do conceito utilizado nesse trabalho.

Tabela 11 - Decisão do TCE e MP por Tipo de Irregularidade.

IRREGULARIDADE	PARECER DO TCE					PARECER DO MP				
	Favorável		Contrário			Favorável		Contrário		
	N	%	N	%	Total	N	%	N	%	Total
INEXISTENTE	6	100,00	0	0,00	6	5	100,00	0	0,00	5
INEFICIÊNCIA	13	81,25	3	18,75	16	6	46,15	7	53,85	13
INEFICIÊNCIA E CORRUPÇÃO	1	14,29	6	85,71	7	0	0,00	7	100,00	7
TOTAL	20	68,97	9	31,03	29	11	44,00	14	56,00	25

Fonte: TCE-PB

Em muitos casos, equipes do TCE se dirigem aos municípios em que suas contas estão sendo analisadas para proceder investigação *in loco*, mais próxima dos fatos. Isso se dá, na maioria das vezes, quando é detectado um número considerável de irregularidades graves e de forma escandalosa. Na tabela 12 é possível ter uma visualização deste fato, mostrando que mais de 54% das contas não tiveram diligências *in loco* como forma de investigar as contas em tela. Ou seja, em menos da metade dos municípios os técnicos do TCE se deslocam até o local para averiguar a veracidade e a extensão dos fatos. Observe-se que o teste de correlação (Pearson) apontou uma relação significativa entre parecer desfavorável em inspeção *in loco* ao nível de 0,05 (Apêndice 1).

Tabela 12 - Municípios com Fiscalização In Loco.

	INSPEÇÃO <i>IN LOCO</i>		
	N	%	% VÁLIDA
Não	13	44,83	54,17
Sim	11	37,93	45,83
Total	24	82,76	100,00
Valores omissos	5	17,24	
	29	100,00	

Fonte: TCE-PB

Uma importante variável destacada também na pesquisa foi o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Este dispositivo legal introduziu no ordenamento jurídico administrativo brasileiro elementos que

norteiam e direcionam a atuação dos gestores públicos para a adequada aplicação dos recursos do erário. Neste sentido, seria razoável imaginar que todos os municípios devessem seguir à risca esta legislação, porém os dados da tabela 13 mostram um cenário diferente. O descumprimento de tal dispositivo legal é praticado em aproximadamente 55% dos municípios analisados.

Tabela 13 - Municípios que Descumpriram a Lei de Responsabilidade Fiscal

	DESCUMPRIMENTO DA LRF	
	N	%
Não	13	44,83
Sim	16	55,17
Total	29	100,00

Fonte: TCE-PB

Faz mister notar que o descumprimento da LRF não tem motivado, necessariamente, a reprovação de contas em todos os municípios, mas pelo contrário, nos 16 entes municipais que descumpriram a regra, o TCE foi favorável à aprovação das contas de 56,25%, conforme pode ser visto abaixo (tabela 14). O teste de correlação não apresentou significância estatística entre descumprir a LRF e parecer contrário a aprovação por parte do TCE (Apêndice 1).

Tabela 14 - Descumprimento da LRF e Parecer do TCE

		PARECER DO TCE				Total
		Favorável		Contrário		
		N	%	N	%	
DESCUMPRIMENTO DA LRF	Sim	9	56,25	7	43,75	16
	Não	11	84,62	2	15,38	13
		20	68,97	9	31,03	29

Fonte: TCE-PB

Não obstante o MP, pelos dados analisados, apresentar maior rigor ao analisar as contas municipais se comparado com o posicionamento do TCE, também aprova contas dos municípios que desrespeitaram a LRF em pelo menos 23,08% dos casos, o que demonstra que pelo menos um quarto dos prefeitos

deixa de ser responsabilizado por ambas as instituições quando se trata de descumprimento de tal dispositivo (tabela 15).

Tabela 15 - Descumprimento da LRF e Parecer do MP

		PARECER DO MP				
		Favorável		Contrário		Total
		N	%	N	%	
DESCUMPRIMENTO DA LRF	Sim	3	23,08	10	76,92	13
	Não	8	66,67	4	33,33	12
		11	44,00	14	56,00	25

Fonte: TCE-PB

Como visto anteriormente, a literatura sugere que *agency loss* é um fenômeno que pode ser combatido por meio de incentivos seletivos positivos ou negativos (Olson, 1999). A LRF é um instrumento restritivo ao comportamento lesivo do gestor público. Mas ela só se torna eficiente para coibir tal prática se houver *enforcement* que é um dos elementos de *accountability* e que esta relacionada com a punição do agente desviante. Um desenho institucional que prevê punição e órgãos para fazer cumprir é essencial para influenciar o cálculo racional de agentes ineficientes e ou corruptos a preservar o interesse do Principal.

O julgamento das contas dos Municípios de Cabaceiras e Amparo, por exemplo, demonstram que o descumprimento da Lei não motivou reprovação de contas. O TCE desconsiderou os ilícitos, visto que constatou movimento dos gestores do município de Cabaceiras para burlar a LRF e mesmo assim não reprovou as contas. No caso do município de Amparo, além do MP declarar que a LRF não foi atendida plenamente, e do Tribunal ter detectado gastos não comprovados, pagamentos indevidos de diárias e indícios de superfaturamento, o mesmo optou por declarar que o município atendeu integralmente a LRF e aprovou as contas. Quanto às outras irregularidades, o TCE se pronunciou afirmando que apenas existem "indícios de tais falhas", não configurando, portanto, motivos para reprovação. Se não há *enforcement* não há *accountability*, o que constitui incentivos para gestores repetirem os mesmos ilícitos, o que no limite eleva os níveis de *agency loss*.

3.3. *Corrupção, ineficiência e reprovação*

Após as primeiras observações descritivas, passou-se aos testes de hipóteses. Para tanto se utilizou o modelo de Regressão Logística Binária, que é utilizado quando a variável dependente é dicotômica. A variável reprovação de contas foi construída a partir de duas categorias, aprovado ou reprovado, sendo utilizados 0 e 1 respectivamente.

Foram elaborados três modelos distintos para se analisar os efeitos das variáveis corrupção e ineficiência nas reprovações de contas por parte do TCE (tabela 16). No primeiro modelo buscou-se testar o impacto do número de casos de corrupção nas reprovações, o que se apresentou estatisticamente significativo ao nível de 5%. Este modelo sugere que, para cada caso de corrupção detectado pelo TCE, há um incremento nas chances de reprovação de contas em 19% (Exp-B). No segundo modelo foram acrescentados os números referentes a casos de ineficiência, e verificou-se que esta variável não apresenta significância estatística para explicar reprovação de contas. No modelo três foram acrescentadas duas variáveis de controle, as quais objetivavam diminuir os efeitos de características discrepantes entre os municípios analisados. Verificou-se que a variável corrupção manteve-se estatisticamente significativa, aumentando, inclusive, o Exp(B), o que sugere que em conjunto com as outras co-variáveis aumentam as chances de reprovação de contas para 35%, no entanto a variável ineficiência continuou a não explicar as reprovações de contas por parte do TCE⁹.

⁹ No modelo 3, foi inserido, para efeitos de teste, a variável alinhamento partidário dos prefeitos com o governador eleito da Paraíba em 2002. Com isso buscou-se verificar se prefeitos do partido do governador teriam menores chances de ter suas contas rejeitadas. Não houve relação de causalidade estatisticamente significativa.

Tabela 16 - Regressão Logística Binária - Reprovação de Contas pelo TCE

REPROVAÇÃO DE CONTAS – TCE									
	MODELO 1			MODELO 2			MODELO 3		
CÓ-VARIÁVEIS	B	E	EXP(B)	B	E	EXP(B)	B	E	EXP(B)
Corrupção	2,949**	1,304	19,083	3,246**	1,418	25,699	3,578**	1,563	35,826
Ineficiência				0,507	0,319	1,662	0,451	0,312	1,569
População - 2000							0,000	0,000	1,000
Renda per capita-2005							0,001	0,001	1,001
Constante	-1,847***	0,620	0,158	-3,532***	1,480	0,029	-6,417*	3,667	0,002
chi2	0,000			0,000			0,001		
Log likelihood	22,026			18,876			17,539		
Cox & Snell R2	0,381			0,444			0,470		
Nagelkerke R2	0,536			0,626			0,661		
N	29			29			29		

* $p < ,01$, ** $p < ,05$, *** $p < ,001$

Das duas hipóteses levantadas nesse trabalho para explicar as reprovações de contas nos municípios analisados, apenas uma foi corroborada, qual seja, corrupção, aqui entendida como desvio de recursos públicos. Sob este aspecto pode-se dizer que a corte de contas está desempenhando adequadamente seu papel, ao sugerir punições para maioria dos casos em que este fenômeno se manifestou. Já ineficiência, que envolve casos de negligência, imperícia e/ou imprudência, não tem motivado fortemente a emissão de parecer desfavorável para as contas municipais. O TCE em geral termina por sugerir correções. A princípio isto pode estar relacionado à baixa qualidade da burocracia municipal, o que sugere que o TCE desempenha em grande medida um papel pedagógico frente às gestões municipais.

Considerações Finais

Governantes ineficientes, irresponsáveis, descompromissados com a atividade fim da política, e que cometem ilícitos tais como corrupção, são alvo dos sistemas de controle, especificamente dos controles externos. Como não poderia deixar de ser, esse conjunto de problemas presente em uma administração pública acarreta, além de prejuízos sociais, reprovação das contas do seu respectivo gestor.

Como ficou comprovado neste trabalho, na grande maioria dos municípios

pesquisados ocorreram irregularidades, destas, muitas eram ineficiência, e outras, corrupção. Um percentual significativo destes municípios com problemas tiveram suas contas reprovadas pelo TCE, isto significa que esta instituição responsável por contribuir com a efetivação da *Accountability* Horizontal e, por conseguinte, em diminuir os níveis de *agency loss*, está desempenhando sua função adequadamente na maioria dos casos que envolvem corrupção, embora dê pouca importância à variável ineficiência, como, por exemplo, o descumprimento de normas legais, a exemplo da LRF.

Quanto às duas hipóteses lançadas inicialmente como possíveis causas de reprovações de contas por parte dos TCE's, quais sejam, ineficiência e corrupção, constatou-se a presença das duas nas gestões municipais, conforme relatórios das Cortes de Contas. No entanto, ineficiência não foi decisiva para a reprovação das contas, por outro lado, corrupção sim, é causa de rejeição de contas. A variável corrupção, isoladamente já se mostrava significativa e decisiva para um posicionamento contrário do TCE e, quando associada a outras variáveis, então, a significância continuava a existir e o percentual decisivo de rejeição das contas tornava-se amplamente superior.

Portanto, pode-se afirmar, com base nos dados, que corrupção, efetivamente, é a principal causa de reprovação das contas dos Municípios do Cariri paraibano, enquanto que ineficiência em geral não tem o mesmo poder explicativo.

APÊNDICE 1 – Matriz de correlação com parecer do TCE - Correlação de Pearson

VARIÁVEL	Parecer do TCE		Parecer do MP	
	N	R	N	R
Parecer do TCE	29	1,000	25	0,665**
Parecer do MP	25	0,665**	25	1,000
Infrações reincidentes	24	0,295	23	0,187
Inspeção in loco	24	0,414*	24	0,343
Descumprimento da LRF	29	0,305	25	0,439*
Número de irregularidades	29	0,597**	25	0,628**
Desvio de recurso	29	0,563**	25	0,395

* $p < ,05$, ** $p < ,001$

Fonte: TCE-PB

APÊNDICE 2 – Parecer do TCE, ineficiência e corrupção por município

COD - IBGE	Município	Ano	Parecer do TCE	Ineficiência	
				Existência	Corrupção
250053	Alcantil	2006	Favorável	NÃO	NÃO
250073	Amparo	2007	Favorável	SIM	NÃO
250135	Assunção	2006	Contrário	SIM	SIM
250157	Barra de Santana	2006	Favorável	NÃO	NÃO
250170	Barra de São Miguel	2006	Contrário	SIM	SIM
250250	Boqueirão	2006	Favorável	NÃO	NÃO
250310	Cabaceiras	2005	Favorável	SIM	NÃO
250390	Camalaú	2006	Favorável	SIM	NÃO
250407	Caraúbas	2007	Favorável	SIM	NÃO
250435	Caturité	2006	Contrário	SIM	NÃO
250470	Congo	2006	Favorável	NÃO	NÃO
250485	Coxixola	2007	Favorável	NÃO	NÃO
250650	Gurjão	2006	Contrário	SIM	SIM
250850	Livramento	2006	Contrário	SIM	SIM
250970	Monteiro	2006	Favorável	SIM	SIM
251060	Ouro Velho	2007	Favorável	SIM	NÃO
251065	Parari	2006	Favorável	SIM	NÃO
251220	Prata	2006	Favorável	SIM	NÃO
251278	Riacho de Santo Antônio	2006	Favorável	NÃO	NÃO
251385	Santo André	2006	Contrário	SIM	SIM
251394	São Domingos do Cariri	2005	Favorável	SIM	NÃO
251400	São João do Cariri	2005	Favorável	SIM	NÃO
251410	São João do Tigre	2006	Favorável	SIM	NÃO
251480	São José dos Cordeiros	2006	Favorável	NÃO	NÃO
251520	São Sebastião do Umbuzeiro	2007	Favorável	SIM	NÃO
251550	Serra Branca	2006	Contrário	SIM	NÃO
251630	Sumé	2006	Favorável	SIM	NÃO
251650	Taperoá	2005	Contrário	SIM	NÃO
251740	Zabelê	2006	Contrário	SIM	SIM

TCE-PB

Referências

- ANDVIG, Jens Chr.; et al. **Research on corruption: a policy oriented survey**. Oslo: Commissioned by NORAD, 2000.
- AHMAD, Naved. **Corruption Perception Indices: A Comparative Analysis**. The Pakistan Development Review, v. 40, n. 4, p. 813-830, 2001.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **RBCS**, v. 01, n. 40, Jun. 1999, pp. 111-141.
- BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, The University of Chicago Press, v. 76, n. 2, Abr. 1968, pp. 169-217.
- BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da Accountability democrática. **Revista do Servidor Público**. Brasília, v. N° 04, 1998, pp. 5-44.
- BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James. **The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution**. New York: Cambridge University, 1980.
- BROLLO, Fernanda. **Who Is Punishing Corrupt Politicians - Voters or the Central government? Evidence from the Brazilian Anti-Corruption Program**, Mimeo, Nov. 2008.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly-Released Audits on Electoral Outcomes. **IZA Discussion Paper**, n. 2836, Jun. 2007.
- _____; _____. Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazil's Municipal Audit Report. In: **5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Belo Horizonte, 2006.
- HAYEK, Friederick Von. The Economic Conditions of Interstate Federalism. In: **Individualism and Economic Order**. Chicago: University of Chicago. 1939, pp. 255-272.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, October, V.3, 4., 1976, pp. 305-360.
- KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew D. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- LEITE, Adailton Amaral Barbosa. Aumento da Corrupção Local e Limitação do Financiamento Federal: efeitos não antecipados do modelo de descentralização das políticas sociais pós-88. In: **V Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE**. Recife, 2009.
- LEMOS, Leany Barreiros. Como o Congresso Brasileiro Controla o Executivo? O Uso do Requerimento de Informações, Convocação de Autoridade e Propostas de Fiscalização e Controle. In: **Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005, pp. 85-112.
- LINDBERG, Staffan I. Accountability: the core concept and its subtypes. **Working Paper 1**. London: Africa Power and Politics Programme. 2009.
- LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria. **Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005.
- MELO, Clovis Alberto Vieira de. **Corrupção e Políticas Públicas: Uma Análise Empírica dos Municípios Brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPE, Recife, 2010.

MYINT, U. Corruption: Causes, Consequences and Cures. **Asia-Pacific Development Journal**, v. 7, n. 2, Dec. 2000, pp. 33-58.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. São Paulo, v. 44, 1998, pp. 27-54.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

PRATT, Jown W.; ZECKHAUSER, Richard J. Principals and agents: an overview. In: **Principals and agents: the structure of business**. Boston: Harvard Business School Press, 1995, pp.1-36.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001, pp.39-73.

REZENDE, Claudia. **Rejeição das contas das prefeituras cresce 130% em Minas Gerais**, 2009. Disponível em: www.radiomineira.com. Acesso: 01/10/2009

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre Significados e Medidas. *Rev. Sociologia Política*, Curitiba, 24,, jun. 2005, pp. 9-27

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: _____.; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (eds.) **Thesel-Restraining State**. Power and Accountability in new democracies. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 13-28.

TANZI, Vito. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. IMF Working Paper, v. 98, n. 63, May 1998, pp. 559-594.

CORRUPÇÃO, INEFICIÊNCIA E REJEIÇÃO DE CONTAS MUNICIPAIS POR CORTES DE CONTAS

Resumo

Quais as principais motivações dos tribunais de contas estaduais para reprovação de contas de gestores públicos municipais? Este é o problema central deste trabalho, e para respondê-lo testaram-se duas hipóteses: ineficiência e corrupção. A primeira referindo-se a existência de imprudência, negligência ou imperícia por parte do gestor, e a segunda a desvio de recurso do erário público. Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa de cunho descritivo-explicativo com delineamento empírico. A coleta de dados deu-se a partir de análise de documento que teve como material os relatórios sobre contas anuais das 29 prefeituras da região do Cariri paraibano em anos da gestão 2005-2008. O tratamento teve abordagem quantitativa a partir de estatística descritiva e inferencial, esta última com o uso do modelo de regressão logística binária. Os dados permitiram afirmar que na maior parte dos municípios foram encontradas irregularidades. Casos de ineficiência em maior número, no entanto com baixo poder explicativo para o problema proposto. Por outro lado os casos de corrupção apresentaram robustez estatística para explicar as reprovações de contas. Os dados sugerem que um caso de corrupção presente na gestão municipal eleva as chances de reprovação em 35%.

Palavras-Chave: Ineficiência, Corrupção, Agency Loss, Accountability, e Tribunal de Contas

CORRUPTION, INEFFICIENCY AND REJECTION OF MUNICIPAL ACCOUNTS FOR CUTTING ACCOUNTS

Abstract

Which are the main motivations of the State court of Accounts for the disapproval of accounts of municipal administrators? This is the main problem of this work, and to answer it, it's been tested two hypotheses: inefficiency and corruption. The first referring to the existing of imprudence, negligence or malpractice by the administrator, and the second to resource diversion of the public funds. The nature, it's a descriptive-explanatory search with an empirical design. The data collection took place from a document analysis which had as material the reports about the annual accounts of 29 city halls of the Cariri region in Paraíba in the management in years 2005-2008. The treatment had quantitative approach from a descriptive and inferential statistics, this last one with the use of the binary logistic regression model. Data allowed to affirm that in most towns were found irregularities. Cases of inefficiency in higher number, however with low explanatory power for the proposed problem. On the other hand the cases of corruption present statistical hardness to explain the disapproval of accounts. Data suggest that a case of corruption present in municipal management increases the chances of disapproval in 35%.

Keywords: Inefficiency, Corruption, Agency Loss, Accountability, Court of Auditors