



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – CAEN**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO**

**ARGENTINO JACINTO DA COSTA JUNIOR**

**ESTUDO DO IMPACTO DAS VARIÁVEIS EXTERNAS SOBRE AS ELEIÇÕES DOS  
PREFEITOS NO ESTADO DO CEARÁ UTILIZANDO O MODELO DE  
PROBABILIDADE LOGIT**

**Fortaleza**  
**2018**

**ARGENTINO JACINTO DA COSTA JUNIOR**

**ESTUDO DO IMPACTO DAS VARIÁVEIS EXTERNAS SOBRE AS ELEIÇÕES DOS  
PREFEITOS NO ESTADO DO CEARÁ UTILIZANDO O MODELO DE  
PROBABILIDADE LOGIT**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Economia do Setor Público do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Benegas

**Fortaleza  
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- C87e Costa Junior, Argentino Jacinto da.  
Estudo do impacto das variáveis externas sobre as eleições dos prefeitos no Estado do Ceará utilizando o modelo de probabilidade logit / Argentino Jacinto da Costa Junior. – 2018.  
28 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público, Fortaleza, 2018.  
Orientação: Prof. Dr. Maurício Benegas.
1. Reeleição. 2. Variáveis externas. 3. Irregularidades. 4. Prestação de contas. 5. Logit. I.  
Título.

CDD 330

---

**ARGENTINO JACINTO DA COSTA JUNIOR**

**ESTUDO DO IMPACTO DAS VARIÁVEIS EXTERNAS SOBRE AS ELEIÇÕES DOS  
PREFEITOS NO ESTADO DO CEARÁ UTILIZANDO O MODELO DE  
PROBABILIDADE LOGIT**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Economia do Setor Público do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Aprovada em: 14/06/2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Maurício Benegas (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof. Dr. Márcio Veras Corrêa  
Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Prof. Dr. Silvano Carmo de Oliveira  
Universidade Federal do Ceará - UFC

## **AGRADECIMENTOS**

Em especial a Deus, pois, graças a Ele nos foi presenteada a dádiva de nossa existência.

À minha família, em virtude da ausência do convívio familiar durante os estudos e a elaboração deste trabalho.

Aos meus Professores e Orientador, pela paciência, apoio e orientação durante a elaboração desta pesquisa.

Aos meus colegas de turma e demais profissionais da UFC, que direta ou indiretamente colaboraram para a conclusão desta dissertação de mestrado.

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo examinar como a reeleição dos gestores municipais afeta o desempenho da gestão municipal, através das variáveis externas de controle (ideologia partidária, renda per capita, idh municipal e caracterização regional), verificando-se a probabilidade de municípios apresentarem irregularidades em suas prestações de contas. Para tanto, buscou-se apurar o impacto causado na reeleição dos prefeitos municipais, em função da probabilidade de ocorrências de irregularidades nas prestações de contas municipais do Estado do Ceará, explicando-as com base no Modelo de Probabilidade Logit.

**Palavras-chaves:** Reeleição, variáveis externas, irregularidades, prestação de contas, logit.

## **ABSTRACT**

The present study aimed to examine how the re-election of municipal managers affects performance of municipal management, through the external control variables (partisan ideology, per capita income, municipal and regional characterization HDI), If the probability of municipalities present irregularities in their performances. To this end, we sought to determine the impact on re-election of municipal mayors, in function of the probability of occurrence of irregularities in the provision of municipal accounts of the State of Ceará, explaining them based on Logit Probability model.

**Keywords:** re-election, external variables, irregularities, accountability, logit.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Descrição das Variáveis Utilizadas no Modelo .....	22
---	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - IDH dos Municípios Cearenses em 2012 .....	23
--	----

Gráfico 2 – Renda Per Capita dos Municípios Cearenses em 2012 .....	24
---	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de Frequência da Reprovação em Segundo mandato .....	25
--	----

Tabela 2 – Resultado da Estimação .....	25
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

C.E	Constituição Estadual
C.F	Constituição Federal
DIRFI	Diretoria de Fiscalização
EC	Emenda Constitucional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IN	Instrução Normativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LOTCM	Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
RITCM	Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios
SIM	Sistema de Informações Municipais
TCE/CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCM/CE	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará
TRE	Tribunal Regional Eleitoral



## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	16
2.1	Controle .....	16
2.1.1	<i>Conceitos</i> .....	16
2.1.2	<i>Controle interno</i> .....	18
2.1.3	<i>Controle externo</i> .....	19
3	NOTAS METODOLÓGICAS .....	20
3.1	Base de dados .....	20
3.1.1	<i>Descrição das variáveis</i> .....	21
3.2	O modelo econométrico e método de estimação .....	22
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	23
5	CONCLUSÃO .....	26
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	27

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determinou que o Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, exerça o papel de fiscal da execução contábil, financeira, operacional e patrimonial da União, dos Estados e dos Municípios, atinentes aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder, permitindo a qualquer cidadão, partidos políticos, associações ou sindicatos que denunciem irregularidades ou ilegalidades praticadas pelo Administrador Público.

Kohama (2003, p.29), interpreta administração pública: “todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. No entanto, esse termo não se resume somente em garantir a prestação do serviço, mas, igualmente em dirigir, governar e administrar com eficiência e eficácia os recursos públicos, promovendo o bem-estar social da comunidade.

Disciplinando à fiscalização das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Carta Magna do País (Brasil, 2008), dispõe, em seu Art. 70, que o controle das receitas e das despesas públicas da União e das entidades da Administração Direta e Indireta deve ser procedido através de sistema de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por intermédio do Controle Externo e Controle Interno.

O Controle Interno será exercido pelos órgãos de cada poder, atuando sobre os aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, levando em conta os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. O Controle Externo ficará sob a incumbência do Poder Legislativo, que não o exercerá diretamente em virtude do que dispõe o Art. 71 da Constituição Federal – C.F., que prevê a existência dos Tribunais de Contas para executar a função técnica de auxílio ao Poder Legislativo, consoante se verifica a seguir:

- a) apreciação de contas prestadas anualmente pelo presidente, governadores e prefeitos;
- b) julgamento das contas dos gestores e demais responsáveis pela *res publica*;
- c) apreciação da legalidade dos atos de admissão e aposentadoria de servidores públicos; e pensão para beneficiários, para fins de registro;
- d) realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional nas unidades administrativas, por iniciativa própria ou de órgão de controle;
- e) fiscalização do uso dos recursos públicos, dentre outros.

Órgãos autônomos, de natureza administrativa e constitucional que auxiliam o Poder Legislativo, os Tribunais de Contas fazem parte da estrutura administrativa do Poder Público, são dotados de independência administrativa e financeira e não possuem nenhuma relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Os Tribunais de Contas possuem a função técnica de fiscalizar e acompanhar os atos praticados pelos órgãos da administração pública acerca de sua regularidade quanto aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

A complexidade do controle fez a Constituição Federal transferir para estes órgãos a maior parte das atividades fiscalizadoras, inclusive a de julgamento das contas dos responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a prejuízos ao erário.

Percebe-se que a Carta Magna valeu-se da expressão controle externo para referir-se a algo diferenciado e mais específico, portanto, significando dizer que a fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial e operacional das entidades da República se realizará por intermédio do Poder Legislativo e o Tribunal de Contas que, pelo menos em tese, é o órgão mais preparado sobre as técnicas de fiscalização e auditoria públicas, logo, a quem incumbe em primeiro plano o desenvolvimento das atividades primárias de controle externo.

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 75, deixa evidente a simétrica transposição do conteúdo do seu dispositivo para as cartas estaduais e leis orgânicas municipais, estabelecendo a aplicação, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Vê-se, pois, que as disposições a respeito do controle no âmbito da União aplicam-se aos Estados e Municípios, de tal modo que nessas entidades estatais a fiscalização da administração também será exercida pelo Poder Legislativo respectivo, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, no âmbito correspondente.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE foi extinto por intermédio da Emenda Constitucional – EC n.º 92, de 16 de agosto de 2017, que estendeu a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE para os 184 (cento e oitenta e quatro) municípios cearenses. Assim, além da competência de fiscalizar a administração pública estadual e todos os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos pertencentes ao Estado do Ceará, a competência alcançou os responsáveis pelos recursos municipais, incluindo gestores dos órgãos executivos e legislativos.

Após a publicação da EC n.º 92/2017, a fiscalização contábil, financeira,

orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, a qual é exercida pelas respectivas Câmaras Municipais, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno dos Poderes Municipais, restou estabelecido que o controle externo das Câmaras de Vereadores passou a ser exercido com auxílio do TCE/CE. (arts. 41, § 1º e 77, caput).

Em decorrência da Emenda Constitucional n.º 92/2017, foram emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará as Portarias n.º 304 e n.º 310/2017, realizando a lotação provisória dos servidores do extinto Tribunal de Contas dos Municípios nas unidades administrativas do TCE/CE, com a manutenção da atual estrutura organizacional. Com a finalidade de dar continuidade às ações de fiscalização e julgamento das contas de gestores estaduais e municipais, o TCE/CE emitiu a Portaria n.º 348/2017, dispondo sobre a adoção, pela Diretoria de Fiscalização (DIRFI), nas atividades de controle externo, notadamente em relação aos recursos municipais, das normas, rotinas e procedimentos já implementados e em utilização anteriormente à publicação da EC n.º 92/2017.

De acordo com as regras constitucionais em vigor, as Contas de Governo, (aquelas Prestações de Contas da responsabilidade dos Chefes de Poder Executivo) deverão ser apreciadas pelos Tribunais de Contas, através de emissão de PARECER PRÉVIO, e julgadas pelo respectivo Poder Legislativo.

Quanto a análise das Contas de Governo, o Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios - RITCM, em seu artigo 118, preceitua que as contas consistirão do Balanço Geral do Município e do Relatório de Controle Interno do Chefe do Executivo Municipal sobre a Execução do Orçamento. O balanço geral abrangerá os registros de todos os órgãos e unidades orçamentárias, inclusive os da câmara municipal, fundos especiais e demais entidades da administração indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo município.

Saliente-se que as Instruções Normativas – IN n.º 01/2010, n.º 02/2013 e n.º 02/2015, do TCM/CE, dispõem sobre a Prestação de Contas de Governo e dá outras providências.

Determina o artigo 119, do RITCM, acerca dos prazos para remessa das Contas de Governo, relativas de cada exercício que deverão ser remetidas pelo Prefeito às Câmaras Municipais até 31 de janeiro, e por esta, ao Tribunal de Contas até 10 de abril do ano subsequente.

A Instrução Normativa n.º 02/2013 do TCM/CE, dispõe sobre os Processos de Prestação de Contas de Governo, disciplinando em seu art. 5º, a forma de composição,

devendo ser constituída, dentre outros, dos seguintes documentos:

- a) ofício de encaminhamento da prestação de contas alusiva ao exercício em análise à câmara municipal;
- b) balanço geral, compreendendo o balanço patrimonial, o balanço orçamentário, o balanço financeiro, a demonstração das variações patrimoniais, a demonstração dos fluxos de caixa e a demonstração das mutações do patrimônio líquido, todos com suas respectivas notas explicativas, de forma que as demonstrações contábeis devem conter a identificação da entidade do setor público, da autoridade responsável e do contabilista;
- c) anexos auxiliares da Lei nº 4.320/64 (I, II, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XVI e XVII);
- d) cópias de leis e decretos de abertura de créditos adicionais, assim como do cálculo do provável excesso de arrecadação, caso utilizado;
- e) cadastro do contador responsável pela elaboração do balanço geral do município;
- f) quadro demonstrativo da aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino e quadro demonstrativo da aplicação nas ações e serviços públicos de saúde;
- g) termo de conferência de caixa, conciliações e extratos bancários do último dia da gestão, referentes a todas as contas-correntes e de aplicações financeiras.

Recebida a Prestação de Contas de Governo, o tribunal terá o prazo de 12 meses para apreciá-la e emitir o competente parecer prévio, no entanto, após a informação inicial sobre as contas apresentadas, é dado ao Chefe do Executivo Municipal o amplo direito de defesa e o contraditório para apresentação das justificativas que se fizerem necessárias no prazo de 15 (quinze dias), na forma do § 1º do art. 6º, da Lei Estadual n.º 12.160/93, Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios - LOTCM.

Uma vez emitido o Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas, este só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal, a qual no prazo de 10 (dez) dias após o julgamento, comunicará o resultado ao Tribunal de Contas do Estado, conforme disciplina o § 2º, art. 42, da Constituição do Estado do Ceará de 1989.

E como se dá o exame das Prestações de Contas dos Prefeitos Municipais à luz da legislação atualmente em vigor?

As Prestações de Contas Anuais de Governo Municipal são examinadas e balizadas nas informações técnico-contábeis, financeiras e econômicas, destacando os aspectos de planejamento, os resultados da execução orçamentária, financeira e patrimonial, o endividamento e a conformidade com os preceitos que regem a Contabilidade Pública. Em respeito aos ditames da Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) prima-se, em especial, no acompanhamento da Gestão Fiscal quanto aos limites legais

das despesas com pessoal, às operações de crédito, inclusive por antecipação da receita, às garantias e avais e à dívida consolidada e mobiliária.

São objeto de exame os demonstrativos contábeis integrantes do Balanço Geral do Município, os instrumentos normativos estratégicos e operacionais das áreas de planejamento e controle da administração pública, assim como os relatórios exigidos pela LRF, os dados enviados ao TCM/CE através do Sistema de Informações Municipais – SIM, e demais informações que complementam os Processos de Prestação de Contas de Governo.

Destacam-se a seguir, as irregularidades mais comuns verificadas no exame das Prestações de Contas de Governo:

- Envio intempestivo para o Poder Legislativo;
- Prestação de Contas enviada incompleta;
- Ausência das Leis e Decretos que autorizaram e abriram os Créditos Adicionais, bem como a falta de comprovação da respectiva fonte de recurso;
- Descumprimento dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, entre os quais, gasto com pessoal;
- Inconsistências nas Demonstrações Contábeis;
- Omissões dos extratos e/ou conciliações bancárias do mês de dezembro/divergências;
- Não aplicação dos Percentuais Constitucionais em Educação e Saúde;
- Não apresentação dos valores da Dívida Ativa Inscrita, Arrecadada e Prescrita;
- Não comprovação de inscrição na dívida ativa dos valores das multas aplicadas pelo Tribunal;
- Ausência da Relação dos Restos a Pagar (inscritos, pagos e cancelados), assim como o cancelamento de restos a pagar processados;
- Omissão da Relação dos Bens Permanentes;
- Não comprovação da Conta “valores” por meio de documentos hábeis;
- Não arrecadação de receitas próprias;
- Não repasse das consignações previdenciárias;
- Excessivo valor no saldo dos Restos a Pagar;
- Contrair obrigações de despesas nos últimos 180 dias do mandato;
- Repasse do Duodécimo ao Legislativo fora do limite constitucional ou em atraso.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Controle

Seja qual for a entidade pública ou privada, haverá a necessidade de se estabelecer um mecanismo de controle, interno ou externo, tendo por finalidade atingir com eficiência os objetivos que lhes são inerentes.

A definição de controle está intimamente relacionada com a garantia de que os objetivos organizacionais e gerenciais estejam sendo alcançados, de modo a fazer com que os resultados aconteçam conforme o planejado. Di Pietro (2003, p. 599), a partir dessa assertiva, em relação à Administração Pública, assim define o controle:

Como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

O Controle, portanto, tem a necessidade de verificar a execução do planejamento dentro dos objetivos da organização e seu modelo de gerenciamento.

Esta seção em diante abordará os tipos de controle a serem executados no âmbito da Administração Pública: o Controle Interno e o Controle Externo.

#### 2.1.1 Conceitos

A ideia do controle aborda os princípios básicos sob os quais são analisados e elaborados os sistemas de controle existentes. Controlar significa influenciar o comportamento de um determinado objeto de modo a obter um resultado desejado.

Atualmente, não é mais admitido haver um país democrático e justo sem que exista um órgão de controle com a finalidade de fiscalizar e garantir a efetiva e correta aplicação dos recursos públicos.

Andrade (2006, p. 1), relembra que:

há muito se propagam a importância e a necessidade do planejamento das ações governamentais. A administração das contas públicas o controle do déficit e a necessidade de equilíbrio das contas são preocupações latentes por todos os setores da sociedade.

Essa preocupação no planejamento e controle das contas públicas está frequentemente mais presente na Administração Pública Brasileira, em razão da necessidade

de se equilibrar a limitação dos orçamentos.

A Lei n.º 4.320 de 17 de Março de 1964 (Brasil, 2008), que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, unificou o exercício da elaboração dos orçamentos e balanços públicos às pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública Direta e Indireta (autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas) visando o disciplinamento, a fiscalização e o controle dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Meirelles (1995, p. 570), ressalta:

A palavra controle é de origem francesa (*contrôle*) e, por isso, sempre encontrou resistências entre os cultores do vernáculo. Mas, por ser intraduzível e insubstituível o seu significado vulgar ou técnico, incorporou-se definitivamente em nosso idioma, já constando dos modernos dicionários da Língua Portuguesa nas suas várias acepções. E, no direito pátrio, o vocábulo controle foi introduzido e consagrado por Seabra Fagundes desde a publicação de sua insuperável monografia *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário* (1. ed., 1941).

Segundo Guerra, em sua definição (2003, p. 23):

Controle, como entendemos hoje, é a fiscalização exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado, ou evidenciar eventuais desvios com fins de correção.

As definições acima destacadas convergem invariavelmente para o conceito de que controle é o processo destinado a assegurar que as ações estão sendo executadas de acordo com o planejado, visando a atingir objetivos predeterminados.

Guerra (2003, p. 23), assim se refere ao controle da administração pública:

Conclui pela possibilidade de verificação, inspeção e exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade no escopo de garantir atuação conforme modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática.

Portanto, sendo o controle uma função administrativa, deve ser exercido em todas as atividades e níveis, objetivando atingir as metas com o máximo de eficiência e eficácia.

Segundo Di Pietro (2003, p. 598), “A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade.”

O controle permite, pois, que as regras e princípios que regem a Administração Pública sejam efetivamente cumpridos, de acordo com o ordenamento jurídico existente.

No sentido da Administração Pública, Meirelles (1995, p. 570), assevera que “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção



que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Em síntese, o pensamento doutrinário acerca do assunto, deve-se definir que controle é a capacidade que o Gestor Público tem à sua disposição para dirigir, governar, vigiar, orientar, corrigir, servir e executar às designações que lhes são impostas pela Administração Pública, visando o gerenciamento e a efetiva e correta administração dos recursos públicos.

Meirelles (1995, p. 571) considera que os tipos e formas de controle poderão ser estudados “segundo o poder, órgão ou autoridade que o exercita ou o fundamento, o modo e o momento de sua efetivação” e definidos em controle interno e controle externo. Estes controles serão abordados a seguir.

### **2.1.2 Controle interno**

Controle Interno é o controle exercido pela própria Administração, por seus órgãos, sobre seus próprios atos e agentes, operando de forma integrada com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos da administração pública sejam alcançados com êxito, de forma confiável e concreta, a fim de permitir conhecer os resultados que estão sendo obtidos através dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Di Pietro (2003, p. 600) define controle interno como “àquele em que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes”.

Meirelles (1995, p. 572), em seus ensinamentos assim define controle interno: “é todo aquele realizado pelo órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração ou entidade”.

Conforme as definições dos ilustres Doutrinadores há a sintetização de que o controle interno é o exercido pelo próprio órgão, ou entidade, sem a interferência de quaisquer outros órgãos ou entidade.

O Controle Interno dos Municípios do Estado do Ceará é o controle exercido de forma integrada pelo Poder Executivo, em razão da base normativa para sua implantação na Administração Pública, disciplinada no Art. 74 da Constituição Federal, nos Arts. 67 e 80 da Constituição Estadual, nos Arts. 76 a 80 da Lei n.º 4.320/64, e ainda nas respectivas Leis Orgânicas Municipais.

Desta forma, qualquer controle efetivado pelo Poder Executivo sobre seus atos ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle efetivado pelo Poder Legislativo, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem.

O controle interno é fundamental para o êxito da Administração, e deve ser

estabelecido em sistema de funcionamento tal que permita aos Poderes o conhecimento seguro do que está acontecendo na Administração Pública.

As atribuições e finalidades do controle interno no âmbito da Administração Pública estão capituladas no Art. 70 da Constituição Federal (Brasil, 1988), estabelecendo que o controle das receitas e das despesas públicas da União e das entidades da Administração Direta e Indireta deve ser procedido através de sistema de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por intermédio do Controle Externo e Controle Interno. Assim como no Art. 74, determinando que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- a) avaliar o cumprimento da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Os responsáveis pela Administração têm a sua disposição o seu próprio sistema de controle, de forma a gerir o orçamento, as finanças e o patrimônio público, para atingir os objetivos de eficiência, eficácia e economicidade perseguidos pela Administração Pública.

Di Pietro (2003, p. 600) lembra que o controle interno é feito, na maioria das vezes, “pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade da aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional”.

O acompanhamento da execução orçamentária por auditoria própria (controle interno) permite, pois, que se façam as correções necessárias nas diversas atécnicas muitas vezes auditadas pelos órgãos de controle externo (Tribunais de Contas).

### **2.1.3 Controle externo**

O Controle Externo no âmbito da Administração Pública, é o exercido pelo Poder Legislativo em cada uma das esferas de governo. Possuindo limitações para o exercício da fiscalização, os órgão e as entidades objeto de fiscalização governamental estão sendo

instrumentalizados com sistema de controle interno que, além de subsidiar o controle externo, objetiva assegurar a existência de um controle sendo exercido de forma preventiva e concomitante aos atos de gestão.

O Controle Externo, na visão de Meirelles (1995, p. 572):

É o que se realiza por órgão diferente, ou estranho, à Administração responsável pelo ato controlado, citando-se o exemplo da apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre as despesas do Poder Executivo; a anulação de um ato do Executivo, por decisão judiciária; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo, dentre outros.

O controle é, portanto, o somatório dos componentes do sistema de controle interno com as ações do controle externo. Assim, quanto mais eficiente for o controle interno e quanto melhor for a sua interação com o controle externo, maior será a garantia de um efetivo controle sobre os atos de gestão da administração, em qualquer esfera governamental.

Guerra (2003, p. 29) conceitua que controle externo é o “desempenhado por órgão alheio à estrutura de outro controlado, buscando efetivar mecanismos com vistas a garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental”.

No âmbito da Administração Pública esse controle é exercido pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e ainda dos Municípios, quando houver. Adverte-se que os Tribunais de Contas não fazem parte da estrutura governamental do Poder Legislativo, mas esse Poder, no exercício de fiscalização de contas, não poderá prescindir do auxílio das Cortes de Contas, posto que o Tribunal de Contas respectivo, no âmbito das suas competências, é responsável pela apreciação das contas apresentadas pelos gestores, sobre as quais emitirá parecer prévio pela aprovação ou rejeição.

Como assevera Meirelles (1995, p. 604):

O controle externo visa a comprovar a probidade da administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas.

Essa característica de controle leva à conclusão de que o controle externo na Administração Pública Brasileira é exercido por dois órgãos distintos e autônomos: o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, com competências definidas e distintas.

### **3 NOTAS METODOLÓGICAS**

#### **3.1 Base de dados**

A pesquisa consiste na verificação documental das decisões do então Tribunal de

Contas dos Municípios do Estado do Ceará resultantes da apreciação das Prestações de Contas de Governo, explicitando as decisões proferidas por meio da emissão de Pareceres Prévios, manifestando-se favorável ou desfavoravelmente à aprovação das Contas Anuais das Prefeituras Municipais.

A investigação se baseou em verificar o nível de cumprimento, por parte dos Prefeitos Municipais, das exigências legais afeitas à Administração Pública, principalmente quanto às regras estabelecidas pelas Instruções Normativas n.º 01/2010, n.º 02/2013 e n.º 02/2015 do TCM/CE, que dispõem sobre as Prestações de Contas de Governo.

Para tanto, estabeleceu-se como parâmetro o conteúdo final das decisões proferidas pelo TCM/CE, relativas às prestações de contas do exercício de 2012, com o objetivo de identificar as irregularidades verificadas no exame das Prestações de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

Busca-se, pois, com a investigação, verificar o impacto causado na reeleição dos prefeitos municipais, em função da probabilidade de ocorrências de irregularidades nas prestações de contas municipais, explicando-as com base no Modelo de Probabilidade Logit.

Para a consecução dos objetivos propostos foram utilizados os seguintes dados:

- a) Pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios sobre as Prestações de Contas Municipais;
- b) Base de Dados 2010, disponibilizados pelo Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada – IPEA, referentes à Renda Per Capita nos municípios cearenses e ao IDH Municipal;
- c) Resultado das eleições municipais em 2012 disponibilizado no site do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará;
- d) Caracterização regional dos municípios do Estado do Ceará disponibilizado no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE;
- e) Parâmetros para a ideologia partidária, obtidos em pesquisa realizada na internet sobre o posicionamento ideológico dos partidos brasileiros.

### **3.1.1 Descrição das variáveis**

Apresentam-se no Quadro 1 a seguir, as variáveis selecionadas que serão utilizadas no modelo econométrico a ser descrito no tópico seguinte. Os dados estão organizados em cortes para as variáveis no ano de 2012.

Quadro 1 - Descrição das variáveis utilizadas no modelo

Variável	Descrição	Notação
Irregularidades	1 = se houve 0 = do contrário	Y
Reeleição	1 = se reeleito 0 = do contrário	X1
Ideologia Partidária	1 = esquerda 0 = centro/direita	X2
Renda Per Capita	Indicador de renda por habitante	X3
IDH Municipal	Indicador do índice desenvolvimento humano	X4
Caracterização Regional	1 = região metropolitana 0 = interior	X5

Fonte: Elaborado pelo autor

### 3.2 O modelo econométrico e método de estimação

Para verificar o impacto das irregularidades verificadas no exame das prestações de contas das prefeituras municipais sobre o instrumento da reeleição nos municípios cearenses utilizou-se o modelo econométrico apresentado por Gujarati e Porter (2011), descrito pelas características da variável dependente, que assume apenas valor 1 (um) ou 0 (zero), devendo-se recorrer a um modelo de escolha discreta.

De acordo com os autores, existe uma série de modelos de resposta qualitativa. Considerando o modelo de regressão de escolha binária, existem basicamente 4 (quatro) principais abordagens de formulação de tal processo: (1) Modelo de Probabilidade Linear (MPL); (2) Modelo Logit; (3) Modelo Probit ou (4) Modelo Tobit. Assim, o Modelo Econométrico Logit desenvolvido neste trabalho está descrito pela equação a seguir:  $Y = C X1 X2 X3 X4 X5$

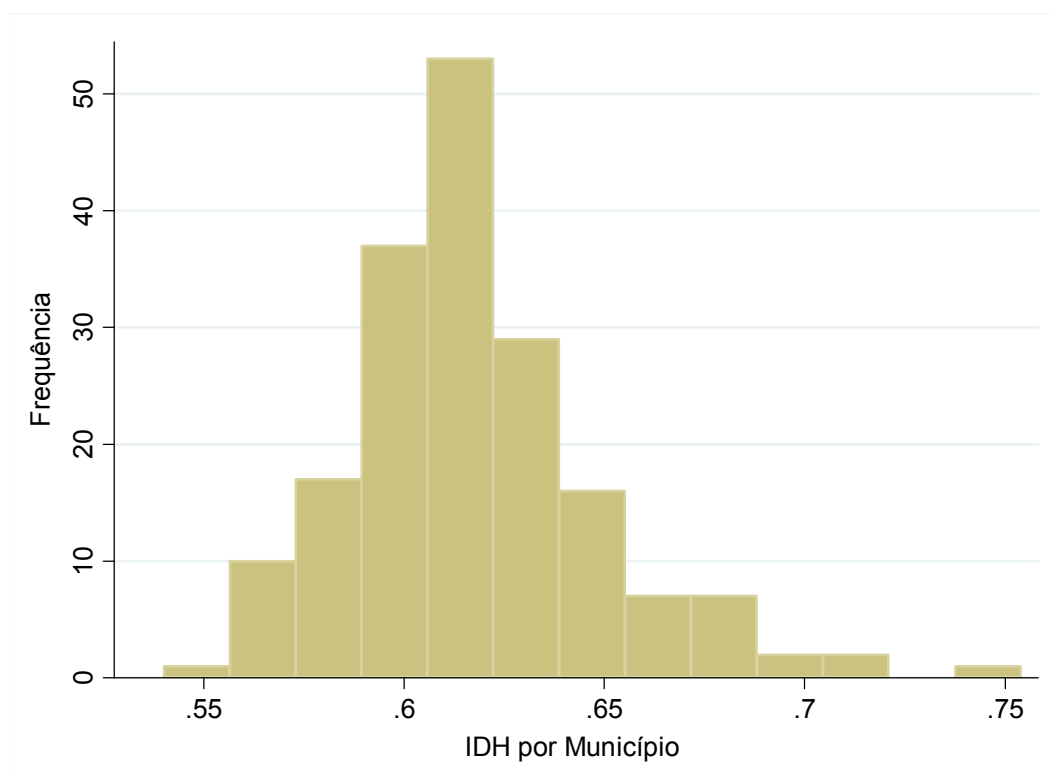
Elaborou-se um quadro com os municípios cearenses. O período estudado foi o ano de 2012, com as informações de reeleição dos prefeitos municipais neste exercício. As variáveis de irregularidades foram obtidas a partir dos Pareceres emitidos pelo então Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, disponibilizados em seu site institucional.

As variáveis políticas foram construídas de acordo com os dados do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), Unidade Ceará, já a Renda Per Capita e IDH Municipal foram retirados do site do Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA). Quanto à Caracterização Regional dos municípios, constam na base de dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) em seu site institucional.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com o objetivo de analisar variáveis externas que impactam as irregularidades das contas municipais do Estado do Ceará, montou-se um painel com os municípios cearenses, durante o período de 2012. Para situar a leitura quanto as magnitudes e distribuição das variáveis, inicia-se a análise dos resultados pela caracterização descritiva da amostra.

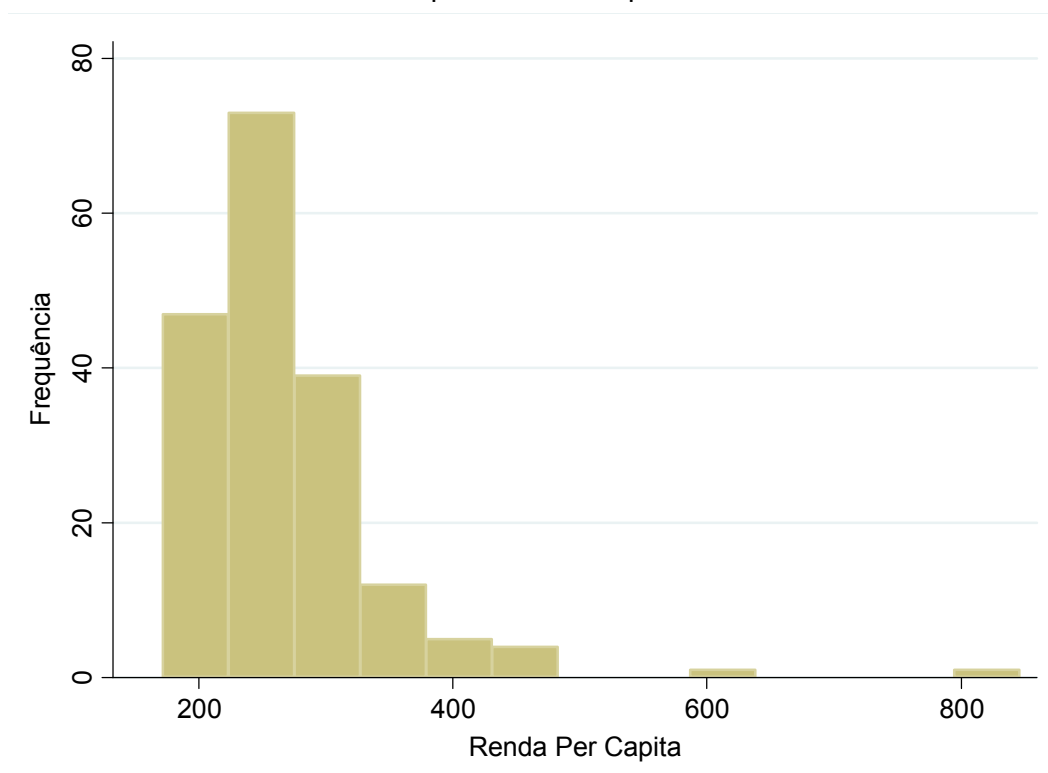
Gráfico 1. IDH dos Municípios Cearenses em 2012.



*Fonte: Resultados da pesquisa*

Para se calcular o IDH, são considerados 3 (três) indicadores: vida longa e saudável (longevidade), acesso ao conhecimento (educação) e padrão de vida (renda). No caso da renda, é avaliado o rendimento per capita (por pessoa) do município. De acordo com o Gráfico 1, no ano de 2012, a média do IDH dos municípios cearenses foi de 0,617. Os municípios de Fortaleza e Salitre têm o maior e menor índice de desenvolvimento humano, respectivamente, entre as cidades do Estado do Ceará. Fortaleza tem IDH de 0,754, enquanto Salitre tem 0,540. O índice varia de 0 a 1 e, quanto mais próximo de 1, melhor a avaliação.

Gráfico 2. Renda Per Capita dos Municípios Cearenses em 2012.



*Fonte: Resultados da pesquisa.*

Pelo Gráfico 2 acima, vê-se que a renda per capita média do cearense é de R\$ 268,45, variando de R\$ 171,62, no Município de Choró, à R\$ 846,36, em Fortaleza. Onde 163 municípios pertencem ao interior do Estado, e apenas 19 (aproximadamente, 10% da amostra) pertencem a Região Metropolitana. Em 2017, Tais desigualdades fizeram com que o Estado do Ceará, em 2017, ocupasse a 7ª posição no Ranking de Desigualdade do País, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua.

Como explicitado, o controle do processo administrativo torna-se um dos principais desafios dos órgãos de fiscalização de controle externo (Tribunais de Contas), onde tem como finalidade o monitoramento e correção administrativa, principalmente sobre licitações e compromissos de obras, serviços e convênios. Para os municípios analisados, um pouco mais da metade, 95 municípios (aproximadamente 52,2% do total da amostra), foram encontradas irregularidades em suas prestações de contas.

A Tabela 1 mostra a distribuição de frequência cruzada das variáveis, aprofundando a investigação da relação entre reeleição e a rejeição das contas dos gestores. O resultado

denota que não parece haver diferença entre a proporção de municípios com contas rejeitadas cujo prefeito esteja no segundo mandato, sendo ambos de 19 municípios. Por outro lado, parece haver maior frequência de prefeitos que, simultaneamente, estão em primeiro mandato e não tiveram irregularidades em suas contas, 36,9%, contra 41,7% dos que as tiveram.

Tabela 1. Distribuição de Frequência da Reprovação em Segundo Mandato

	Eleito	Reeleito	Total
Sem irregularidade	68 (36,9%)	19 (10,4%)	87 (47,3%)
Com irregularidade	76 (41,7%)	19 (10,4%)	95 (52,1%)
Total	144 (79,1%)	38 (20,8%)	182

*Fonte: Resultados da pesquisa.*

Os resultados da estimação do Modelo Logit encontram-se disponíveis na Tabela 2, que reporta os efeitos de cada variável sobre a probabilidade de se ter irregularidade nas prestações de contas.

Tabela 2. Resultado da Estimação [Variável dependente: P(Irregularidades=1|X)]

	Coeficiente	Erro Padrão	Estatística Z	p-valor	IC Mín (95%)	IC Máx (95%)	Média
Reeleição	-0,1168782	0,37	-0,31	0,75	-0,855	0,62	0,20
Ideologia/Partido	-0,4716941	0,43	-1,08	0,28	-1,325	0,38	0,14
Renda Per Capita	0,0048108	0,003	1,25	0,21	-0,002	0,01	268,45
IDH do município	-14,08072	9,28	-1,52	0,13	-32,27	4,11	0,617
Divisão Geopolítica	-0,388440	0,54	-0,71	0,47	-1,45	0,67	0,1
Constante	7,619516	4,90	1,55	0,12	-1,98	17,22	-
Pseudo R <sup>2</sup>	0,1805		Wald (chi2)			4,75	
Observações	182		p-valor			0,44	

*Fonte: Resultados da pesquisa.*

O coeficiente de ajustamento, Pseudo-R<sup>2</sup>, apresenta magnitude de 0,01, indicando que a variação nas covariadas incluídas na estimação é capaz de explicar cerca de 1% da probabilidade de se ter irregularidades nas contas dos municípios cearenses.



Apesar da falta de significância, pode-se notar que os resultados sugerem uma relação negativa entre a reeleição e as irregularidades verificadas nas contas dos municípios. O resultado referente ao fato do prefeito estar em segundo mandato, também teve efeito negativo sobre as multas recebidas. Isso sinaliza que alta rotatividade nas administrações municipais pode favorecer o cometimento de infrações, passíveis de punição por meio de multas aplicadas pelos órgãos de fiscalização. As relações de curto prazo com o poder municipal podem levar a vícios nos atos da administração, referente a contratos que sejam estabelecidos e vínculos de subordinação.

No que diz respeito ao padrão de vida, mensurado pelo IDH, percebe-se que quanto maior o padrão de vida (escolaridade, longevidade e renda), menor a chance de irregularidades existentes nas prestações de contas. Dentre algumas possíveis relações, pode-se inferir que uma população mais escolarizada pode exercer maior controle sobre as finanças municipais, denunciando eventuais desvios de maneira a elevar a possibilidade de o gestor municipal ter suas contas rejeitadas.

Outra relação constatada, foi uma sensível relação positiva entre a renda per capita nos municípios e a probabilidade de haver irregularidades nas prestações de contas. Esse resultado pode sinalizar que municípios com renda per capita mais elevada podem demandar mais serviços e ficarem mais suscetíveis a sofrerem com desvios de conduta em suas gestões ou, ainda, que municípios com maior poder econômico estão sujeitos a investigações mais rígidas sobre suas prestações de contas.

## **5 CONCLUSÃO**

O presente trabalho teve como objetivo verificar como a reeleição dos gestores municipais afeta o desempenho da gestão municipal. Adicionalmente, analisou-se também as variáveis de controle Ideologia Partidária, Renda per capita, IDH Municipal e Caracterização Regional, verificando-se a probabilidade de municípios apresentarem irregularidades em suas prestações de contas.

Os efeitos mais claros do abuso do poder público ficam mais evidentes quando se observa que os principais direitos da sociedade são deficitários, causados pelos desvios de recursos públicos que assolam o país na precariedade de serviços urbanos e que estagnam o desenvolvimento do bem-estar da sociedade.

Como explicitado, a atuação dos órgãos de controle é de fundamental importância para garantir a correta utilização dos recursos públicos. No âmbito municipal, essa

competência é de responsabilidade do Tribunal de Contas, que tem como função essencial realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos e, da forma direta e indireta, da Administração Pública.

Os resultados mostram ainda que, apesar da falta de significância, o IDH mostrou tendência a uma correlação onde um alto padrão de vida tende a reduzir as chances de gestores municipais terem suas contas rejeitadas. Por outro lado, municípios com maior nível de renda per capita teriam uma tendência a correlacionar-se negativamente com a chance de desaprovação. Isso pode refletir a presenças de grupos de pressão entre os diferentes setores da sociedade com interesses diversos.

Por fim, não foram encontradas evidências de que as variáveis de controle utilizadas, afetam a chance de rejeição das contas nos municípios cearenses, afastando a hipótese de que, por exemplo, a reeleição ou a ideologia partidária dos prefeitos, levariam a cometer menos erros em suas prestações de contas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Nilton de Aquino et al. **Planejamento governamental para municípios**. Plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa Brasileira**. Acesso em 10 abr. 2018. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. **Lei nº. 4.320, 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Legislação Complementar, Índice Remissivo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

BRASIL. **Lei nº. 4.320, 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. (da República Federativa do Brasil). Acesso em 10 abr. 2018. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm)>.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará, 1989. – Fortaleza: INESP, 2016.182p. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**. Acesso em 10 abr. 2018. Disponível em <https://www.al.ce.gov.br>

CEARÁ. **Emenda Constitucional n.º 92, de 16 de ago. de 2017. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**. Acesso em 10 abr. 2018. Disponível em <https://www.al.ce.gov.br>

CEARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. **Controle e legalidade na gestão municipal**. / Tribunal de Contas dos Municípios do Estado Ceará - Fortaleza: TCM/CE, 2017.

CEARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará**. Nº 13, 1995/1998. Fortaleza: TCM/CE, 2000.

CEARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. **Manual de Controle Externo do TCM-CE**. Fortaleza: TCM-CE, 2010.

DA SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: FEESC, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GUJARATI, D.; PORTER, D. *Econometria Básica*. [S.l.]: AMGH Editora, 2011.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MONTEIRO, M. V. L. Uma Investigação sobre a Concordância entre as Decisões de 1ª e 2ª Instâncias Proferidas pelo Contencioso Administrativo Tributário do Estado do Ceará. [S.l.]: Dissertação de Mestrado, CAEN/UFC, 2017.

ROLIM, V. M. Análise dos Ganhos de Eficiência do Contencioso Administrativo Tributário Cearense no Mecanismo de Decisões em 2ª Instância. [S.l.]: Dissertação de Mestrado, CAEN/UFC, 2017.

TCM/CE. **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará**. Coletânea da Legislação Básica. Fortaleza, 2009.

<http://www.tre-ce.jus.br/eleicao/resultados>

<http://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2012/menu.html>

<http://www.ipea.gov.br/ipeageo/bases.html>

<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/125.htm>

<http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/consultas>

<https://blogs.oglobo.oglobo.com/na-base-dos-dados/post/maioria-dos-partidos-se-posiciona-como-de-centro-veja-quem-sobra-no-campo-da-direita-e-da-esquerda.html>