

POLITIZAÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: O CASO DO ESTADO DE SÃO PAULO

POLITICISATION IN THE COURTS OF AUDIT: THE CASE OF THE STATE OF SÃO PAULO

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes

Geovane Oliveira de Sousa

Caio Lorene dos Santos

RESUMO: A compreensão das relações políticas, jurídicas e institucionais entre os Poderes constitucionais e o Tribunal de Contas, no sistema brasileiro de controle externo, tem se mostrado um relevante objeto de investigação. A presente pesquisa identifica os condicionantes políticos capazes de explicar o resultado dos pareceres das ações de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), referentes às prestações de contas dos municípios paulistas sob sua jurisdição, no período entre 2008 e 2014. Testou-se a hipótese de presença de viés de politização nas decisões do Tribunal. Observou-se que as variáveis políticas referentes ao alinhamento político do partido do Prefeito com a coligação eleitoral que elegeu o Governador do Estado, o nível de competição política municipal e o percentual de deputados estaduais, por partido político, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) são relevantes para identificar o padrão de respostas do TCE-SP. Encontrou-se evidências de que há maior probabilidade de um prefeito dispor de parecer aprovado pela Corte de Contas conforme a proporção de deputados estaduais de seu partido na ALESP, sendo o efeito mais forte nos municípios de maior competitividade política. Além disto, o prefeito que é membro de partido que compõe a coligação de governo tem maior probabilidade de ter seu parecer aprovado do que prefeitos que participam de partidos de oposição. Os efeitos do viés partidário de politização são agudos, por sua vez, nos municípios menos competitivos.

Palavras-chave: Politização, Tribunal de Contas, Accountability, Controle Externo.

ABSTRACT: The understanding of the political, legal and institutional relations between the Constitutional Powers and the Court of Auditors in the Brazilian external control system has proven to be a significant subject of investigation. This research aimed to identify the political conditionals capable of explaining the results of the audit reports issued by the São Paulo State Audit Court (TCE-SP), concerning the financial statements of the municipalities under its jurisdiction from 2008 to 2014. We tested the hypothesis of the presence of politicization bias in the Court's decisions to verify if there is a politicization in their decisions. The results indicate that political variables, such as the political alignment between the Mayor's party and the Governor's electoral coalition, the level of municipal political competition, and the percentage of state deputies, by political party, in the São Paulo State Legislative Assembly (ALESP) are relevant to identifying the patterns in TCE-SP's decisions. Evidence was found that a mayor is more likely to have an audit approved by the Court of Auditors depending on the proportion of his party's state representatives in ALESP, with the effect being stronger in municipalities with greater political competitiveness. In addition, a mayor who is a member of a party that is part of the government coalition is more likely to have his audit approved than mayors who are part of opposition parties. The effects of the partisan bias of politicization are more pronounced in less competitive municipalities.

Keywords: Politicization, Audit Courts, Accountability, External Control.

INTRODUÇÃO

Nas democracias em consolidação, a *accountability* horizontal tende a ser mais vulnerável que a vertical, principalmente porque os legados insti-

tucionais autoritários são mais difíceis de transformar do que a organização de eleições livres e justas (Fernandes et al. 2020). Esses desafios à democratização plena são ainda mais evidentes nos níveis subnacionais, onde elites autoritárias locais mantêm maior controle institucional e conseguem bloquear transformações. A *accountability* horizontal refere-se ao controle exercido por instituições estatais que possuem autoridade legal para prevenir, corrigir ou punir ações ou omissões de outros agentes públicos ou instituições que sejam consideradas ilegais (Fernandes et al. 2022).

Esse mecanismo é essencial, uma vez que o acompanhamento completo do funcionamento estatal por parte da cidadania é inviável, dado que os cidadãos estão fora da estrutura administrativa do Estado. Assim, é necessário que agências especializadas dentro da própria administração pública realizem essa fiscalização, limitando o poder estatal e prevenindo desvios de conduta dos governantes e outros agentes públicos (O'Donnell, 1998). Essa questão torna-se ainda mais relevante no controle fiscal dos governantes, já que o eleitorado não apenas escolhe seus representantes, mas também financia suas ações. Portanto, é de interesse público assegurar que os gastos sejam feitos de acordo com as leis — a vontade popular transformada em norma — e que eventuais irregularidades sejam denunciadas.

Neste artigo, examinou-se o papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), destacando sua relevância institucional para o controle intra-estatal e a sua função fiscalizadora como órgão auxiliar do Poder Legislativo nas decisões relacionadas à conduta do chefe do Executivo Municipal, a esfera governamental mais próxima dos cidadãos. Os Tribunais de Contas (TCs) possuem a prerrogativa constitucional de exercer o controle externo sobre qualquer ente público, de modo a assegurar a legalidade, legitimidade e economicidade no uso dos recursos públicos, além de combater desvios de finalidade e responsabilizar administrativamente agentes públicos e políticos.

Hidalgo, Canello e Oliveira (2016) apontam que, apesar do consenso de que os TCs são importantes para controlar os malefícios do desvio de conduta dos servidores e gestores públicos na utilização dos recursos públicos, há evidências relativamente escassas de como essas instituições podem ser projetadas para melhor cumprir sua função institucional. Ao investigar a imagem dos TCs face aos atores governamentais e sociedade civil, Arantes, Abrucio e Teixeira (2005), identificam fragilidades para os TCs subnacionais. Entre elas, destacam-se a falta de transparência e a politização indevida em suas decisões. Um ponto crítico envolve a falta de separação das esferas técnica e política nas escolhas dos Conselheiros, influenciadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, em especial o Chefe do Poder Executivo, o que tem potencial para comprometer a independência e autonomia dos Tribunais de Contas.

O viés de politização das decisões dos TCs revela a necessidade de investigar a possível tensão entre o controle externo exercido pelo órgão, que deve

possuir competência técnica e autonomia constitucional, e sua relação com os entes fiscalizados, bem como a disputa na arena política pelo controle da alta burocracia do Tribunal. Não obstante o fato das Cortes de Contas serem agentes especializados, suas lideranças são recrutadas entre atores com larga interação com a política.

A preocupação se concentra especialmente na possibilidade de interferências políticas na Corte em decorrência do processo de nomeação dos seus cargos mais elevados, que são indicados tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo estaduais, o que pode comprometer a integridade e a imparcialidade do controle. Brandão (2017) constatou que 86% dos conselheiros avaliados em sua pesquisa foram classificados como governistas, o que evidencia o efeito controle político do governador sobre o processo de nomeação de conselheiro, reduzindo a probabilidade de indicação de servidores com carreira burocrática.

Diante disso, este artigo busca evidências de viés de politização no processo de *accountability* horizontal exercido pelo TCE-SP nos municípios paulistas sob sua jurisdição, nos exercícios de 2008 a 2014. O escopo da pesquisa tem como objeto de estudo as decisões do Colegiado do TCE-SP nos julgamentos das prestações de contas anuais dos Chefes do Poder Executivo de 644 municípios no período indicado. O recorte temporal foi escolhido e limitado à base de dados disponibilizada pelo Portal da Transparência Municipal do TCE-SP, no campo “Pareceres de contas municipais”. O período coletado permite analisar a composição político-partidária de gestão de dois governadores (2008-2010; 2011-2014) e três períodos de gestão municipal (2008; 2009-2012; 2013-2014).

A escolha do caso se justifica pois se de um lado o TCE-SP está entre os com maior transparência entre os TCs do país (Fernandes et al, 2023), a trajetória dos seus conselheiros é essencialmente política (Brandão, 2017). Durante o período analisado, cerca de 90% dos Conselheiros do TCE-SP exerceram cargos políticos no alto escalão do Executivo Estadual durante o período analisado, o que indica alto nível de politização na nomeação de seus Conselheiros e proximidade entre a alta burocracia do Tribunal e os ramos políticos do governo paulista.

No período avaliado, o Estado de São Paulo foi governado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que designou parte dos Conselheiros da Corte de Contas Paulista. A ausência de alternância de poder, a linearidade de um único partido político liderando a gestão do estado e a alta politização e partidarização na indicação dos Conselheiros do TCE-SP, bem como o nível de transparência e disponibilização de dados, relevantes estatisticamente, são os atributos identificados para justificar a escolha do caso.

Para a realização do estudo, adotamos como variável dependente o parecer emitido pelo TCE-SP no julgamento da prestação de contas anual do Prefeito. Por meio de modelos de regressão logística foi analisada a correlação entre de-

cisões do TCE-SP e variáveis que capturam o viés de politização no processo de apreciação de contas.

Dos resultados encontrados, observou-se que as variáveis políticas referentes ao alinhamento político do partido do prefeito com a coligação eleitoral que elegeu o Governador do Estado, o nível de competição política no município e o percentual de deputados estaduais por partido político na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) são relevantes para explicar as decisões dos TCs. De modo geral, os modelos de regressão logística indicam que os prefeitos da situação têm suas contas mais frequentemente aprovadas e os de oposição rejeitadas. Além disso, a probabilidade de um prefeito dispor de parecer aprovado aumenta conforme a proporção de deputados estaduais seu partido controla na ALESP.

O texto está dividido em cinco seções, além da introdução. A próxima seção aborda os conceito de *accountability* e politização e como é exercido o controle externo pelos Tribunais de Contas, destacando os mecanismos de responsabilização do poder público e a relação política entre os poderes Executivo, Legislativo e o TCE-SP. Em seguida, são analisados os condicionantes históricos, as atribuições do TCE-SP e o processo de análise das contas dos prefeitos, assim como a trajetória profissional dos Conselheiros para identificar indícios de partidarização em suas nomeações. Por fim, são apresentadas a metodologia, a análise dos resultados e as considerações finais.

1. ACCOUNTABILITY, CONTROLE E POLITIZAÇÃO

O termo *accountability* tornou-se central e relevante campo de investigação no debate sobre a qualidade da democracia (Graciliano *et al*, 2010). Segundo Pessanha (2009), os estudos sobre controle externo concentram-se na forma como as instituições são responsabilizadas por seu desempenho. O papel do Legislativo na fiscalização da administração pública é central, e a criação dos Tribunais de Contas (TCs) foi concebida para apoiar essa função de controle.

Para garantir a *accountability* horizontal em um regime democrático, é fundamental a atuação de instituições específicas, como os Tribunais de Contas (TCs). De acordo com Speck (2000), esses órgãos têm a função constitucional de ampliar a racionalidade no uso dos recursos públicos. Os TCs são instituições autônomas, responsáveis pela auditoria governamental e pelo controle externo, possuindo uma longa tradição no sistema jurídico brasileiro. Desde a promulgação da Constituição de 1988, sofreram poucas modificações e continuam a ser fontes essenciais de informação, proporcionando aos cidadãos os dados necessários para direcionar, monitorar e exigir uma atuação transparente do setor público (Fernandes *et al*, 2022).

Lagroye (2003) define a politização como um processo de requalificação de objetivos e práticas sociais, resultante da diversificação de ações e papéis sociais, que busca criar um consenso imaginário. Esse processo impacta as práticas políticas, a definição de objetivos e os princípios de legitimação. O autor distingue dois tipos de ação: na primeira, os atores tentam se distanciar da política, percebendo-a como um desvio que compromete a legitimidade; na segunda, a politização surge tanto da ação dos políticos quanto da tentativa de ultrapassar limites setoriais, mostrando que o jogo político influencia a definição de objetivos, exigindo um esforço intenso de legitimação que só é eficaz com a convergência mínima entre os objetivos de diferentes atores.

Landim (2016), por sua vez, afirma que a politização é intrínseca à vida político-administrativa dos Estados democráticos, sendo uma presença constante em sistemas políticos com divisão de poderes e limites no ato de governar. A politização reflete o dinamismo político, que, embora circunstancial e episódico, não prejudica a harmonia entre os poderes. Em vez disso, indica uma disputa pela influência entre os diferentes poderes políticos, resultando em conflitos de interesse na Administração Pública. Dessa forma, a política emerge como variável crucial para entender decisões governamentais, frequentemente moldadas aos interesses dos atores envolvidos.

As relações políticas, jurídicas e institucionais entre os Poderes constitucionais e os TCs, no sistema brasileiro de controle externo, foram analisadas por Hidalgo, Canello e Oliveira (2016). Os autores observaram como a variação nos mecanismos de nomeação (política ou técnica) dos Conselheiros dos TCEs afeta a responsabilização política dos agentes políticos e públicos. Eles constatam que Conselheiros nomeados pelos ramos políticos, com restrições limitadas, tendem a ser mais relutantes em punir governos locais do que os burocratas de carreira. Esses auditores políticos mostram-se mais tolerantes em relação ao partido que os nomeou, tornando as decisões dos TCs influenciadas pela identidade partidária dos envolvidos. Paiva e Sakai (2014) apontam que os julgamentos de contas dos TCs são realizados em formato de tribunal administrativo. Embora os TCs não façam parte formalmente de nenhum dos três poderes constitucionais, a Constituição os vincula ao Poder Legislativo, o que os posiciona de maneira específica dentro do sistema político brasileiro. Assim, os TCs, tal como o Ministério Público, devem ser vistos como instituições autônomas e independentes, operando à margem dos poderes constitucionais, e não meramente subordinados à divisão tripartite de Poderes.

Para Abrucio e Loureiro (2004), a Constituição Federal de 1988 reduziu os poderes do Executivo e ampliou as prerrogativas do Legislativo no processo de nomeação dos membros dos TCs, além de manter a vitaliciedade do cargo, garantir a independência dos membros e manter o caráter de decisões colegiadas, desvinculando o corpo diretivo da competição política. Speck (2000) destaca que, apesar da intenção de equilíbrio entre Executivo e Legislativo, o governo

ainda exerce grande influência no processo decisório legislativo, o que afeta a independência prática das nomeações.

Em relatório da Transparência Brasil acerca da vida pregressa de todos os 233 integrantes dos 34 TCs do país, Sakai e Paiva (2016) apontam que 80% dos Conselheiros exerceram atividade política, ocupando cargo eletivo ou de destaque na alta administração pública. A forte politização dos TCs seria facilitada por dois fatores. O primeiro referente à maneira leniente, imposta pela Constituição de 1988, para o recrutamento dos membros, que possui critérios brandos e genéricos nas exigências técnicas, restritas a aspectos formais e questões de difícil verificação, como, por exemplo, “idoneidade moral”, “reputação ilibada” e “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”. O segundo pelo não atendimento à regra de indicação dos membros pelo Legislativo (2/3); e Executivo (1/3), que deve alternar entre uma indicação livre dentre um membro do Ministério Público de Contas e um membro do corpo de auditores de carreira do órgão.

Silva (2017) alerta que esse modelo de indicação dos Conselheiros com prevalência política leva à fragilização e estigmatização das Cortes de Contas, em razão de escolhas fisiológicas e corporativas que não raramente ofendem os preceitos técnicos previstos na Constituição. Em estudo sobre a imagem dos TCs subnacionais, Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) identificam a percepção de instituição politizada como um dos maiores problemas. Os autores destacam a falta de independência, isenção, neutralidade e imparcialidade em suas ações, atribuindo essas falhas ao processo de escolha dos Conselheiros, a decisões políticas que contrariam aspectos técnicos, ações de perseguição política e omissões em casos de corrupção e nepotismo entre correligionários. Essas críticas ao mérito das decisões dos Tribunais de Contas, principalmente em relação à falta de independência da instituição e à politização de sua estrutura decisória, podem comprometer a legitimidade externa de suas ações.

Segundo Lopez (2015), por outro lado, os serviços públicos apresentam rotineiramente algum grau de politização a partir das nomeações da alta administração, seja para ampliar o controle político sobre as políticas públicas ou recompensar aliados políticos. O ato de politizar pode implicar maior controle da gestão quanto às nomeações baseadas em afinidades partidárias, com processos seletivos na burocracia refletindo esse fenômeno ao não serem totalmente neutros quanto aos perfis desejados. O autor distingue, no entanto, politização de partidarização, afirmando que, embora estejam frequentemente associadas, elas são diferentes, especialmente em sistemas partidários fragmentados como o brasileiro, onde há a predominância da politização e as escolhas não são influenciadas por preferências de políticas públicas, mas sim pelo loteamento de cargos usado como moeda de barganha política.

O viés de politização das decisões dos TCs implica, posto isto, na existência de uma tensão entre o controle externo exercido pelo órgão, a relação com os

seus controlados e a competição na arena política para o controle político sobre a burocracia do Tribunal. Inserir o componente da politização na análise requer assumir a existência de conflito de interesses entre quatro principais atores em âmbito subnacional: i) governador; ii) prefeitos; iii) ALESP; e iv) o próprio TCE-SP. Assim, cabe evidenciar como a dimensão político-partidária está presente na estrutura de nomeação dos Conselheiros do TCE-SP e compreender o histórico de formação da alta cúpula do órgão.

2. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Constituição de 1891 conferiu autonomia aos Estados, respeitando os princípios constitucionais da União, e com a criação do Tribunal de Contas da União (TCU), possibilitou a formação dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), como o TCE-SP, instituído em 1924, mas extinto em 1930 pelo regime de Getúlio Vargas. O segundo recomeço começou em 1946 com a sua reinstalação, conforme as Constituições Federal de 1946 e Estadual de 1947, ampliando suas funções, como o exame de contas municipais a partir da Constituição Paulista de 1967. A Constituição Federal de 1988 expandiu as responsabilidades dos TCs, incluindo fiscalização de servidores, contratos e monitoramento de entidades públicas (Fernandes et al, 2018).

As atribuições do TCE-SP, estabelecidas na Constituição do Estado, na Lei Orgânica e no Regimento Interno, incluem avaliar as contas anuais do Governador e dos Prefeitos, aplicar sanções por irregularidades, analisar admissões de pessoal, concessão de aposentadorias e organizar seu funcionamento. O TCE-SP atua como órgão auxiliar no controle externo da ALESP e das Câmaras de Vereadores, realizando três processos principais de controle: atuação programada, auditorias e controle indireto das instituições de controle interno.

O processo de prestação de contas, conforme o Regimento Interno do TCE-SP, inicia-se com o envio da documentação pela prefeitura, validada pelos Agentes de Fiscalização e o Ministério Público de Contas (MPC). O Relator, escolhido por sorteio, preside a instrução do processo, podendo tomar decisões sobre julgamento e audiências. As decisões finais são tomadas em um modelo colegiado, onde as Câmaras analisam as contas municipais e formalizam suas deliberações em acórdãos, podendo considerá-las favoráveis, favoráveis com ressalvas ou desfavoráveis, com possível atribuição de responsabilidade patrimonial aos gestores. O parecer do TCE-SP é encaminhado à Câmara de Vereadores, que deve votar com dois terços dos vereadores para rejeitar as contas do prefeito.

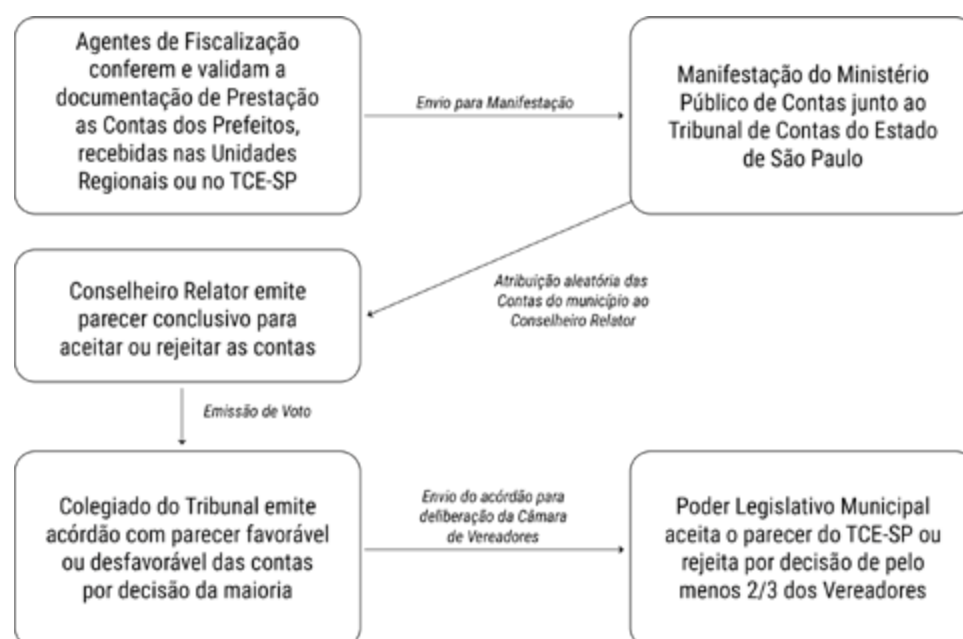
Para Hidalgo, Canello e Oliveira (2016), o relator exerce influência significativa no resultado do parecer, pois sua posição lhe confere uma vantagem prática, sendo difícil e moroso para os demais conselheiros contestar ou modificar a decisão inicial. Dada a grande carga de trabalho dos TCs, é improvável que

haja discordância majoritária entre os conselheiros, exceto em casos de impacto considerável. Assim, o processo de auditoria das prestações de contas dos prefeitos no TCE-SP tende a seguir o parecer do relator, a menos que haja uma razão forte para o contrário. A Figura 1 sintetiza esse processo.

Desde o início da República, as constituições federais conferiram ao Chefe do Executivo a prerrogativa de indicar e nomear Conselheiros dos Tribunais de Contas, com aprovação do Legislativo. Durante o regime autoritário, essa escolha era feita exclusivamente pelo Governador, com a anuência da AL. A Constituição de 1988 trouxe mudanças significativas nas formas de nomeação e atribuições dos Tribunais. No caso do TCE-SP, composto por sete Conselheiros, dois terços são escolhidos pelo Legislativo e um terço é indicado pelo Executivo, a partir de uma lista tríplice que inclui dois nomes dos Auditores de carreira e do Ministério Público junto ao Tribunal, ambos aprovados pelo Legislativo.

Para entender o histórico dos membros do TCE-SP entre 2008 e 2014, é importante considerar a trajetória profissional e política dos Conselheiros. Nesse período, a Corte contou com 11 Conselheiros, nomeados e empossados entre 1988 e 2012 pelos Governadores Orestes Quércia e Luiz Antônio Fleury Filho (PM-DB), e Mário Covas e Geraldo Alckmin (PSDB). Destaca-se que 10 dos 11 Conselheiros ocupavam cargos políticos antes de sua nomeação, enquanto apenas um era servidor de carreira do TCE-SP. A maioria tinha experiência em altos cargos no Executivo Estadual e no Poder Legislativo, com vínculos políticos diretos com os Governadores ou alinhamentos partidários na Assembleia Legislativa (AL), conforme pode ser observado no Quadro 1.

Figura 1: Processo de auditoria de contas nos municípios paulistas pelo TCE-SP



Fonte: Adaptado de Hidalgo, Canello e Oliveira (2016: p. 1746)

A análise da atividade profissional dos Conselheiros do TCE-SP revela uma predominância de atores políticos na alta cúpula da Corte de Contas, incluindo ex-secretários de Governo, da Casa Civil e ex-deputados estaduais e federais. Nota-se uma forte presença de políticos vinculados à base de sustentação do PSDB, especialmente nas últimas nomeações, destacando a influência do Governador do Estado na composição dos Conselheiros. O percentual de Conselheiros com experiência política durante o período da pesquisa é de 90%, superando os dados apresentados por Sakai e Paiva (2016). Isso indica uma estreita relação com os ramos políticos como critério essencial para o recrutamento dos membros, além de um elevado nível de diversidade política no Tribunal.

Isto posto, uma vez contextualizado o papel e o lugar dos TCs no arcabouço institucional brasileiro, bem como demonstrados, de forma conceitual, os mecanismos de *accountability* e a relação diferenciada que este órgão detém frente aos Poderes constitucionais, o viés de politização e a inclusão da dimensão político-partidária na atuação do TCE-SP se apresentam como tema relevante.

Quadro 1: Conselheiros do TCE-SP entre os anos de 2008 e 2014

Nome do Conselheiro	Formação Acadêmica	Governador	Atividade anterior	Data da Posse	Instrumento Legal	Partido Governo
Antonio Roque Citadini	Bacharel em Direito	Orestes Quércia	Diretor-Presidente da Companhia de Gás de SP (COMGAS)	15/04/1988	DL-202, de 25/03/1988 DE-28/03/1988	PMDB
Cláudio Ferraz de Alvarenga	Mestre em Direito Civil e Direito Comercial e Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais	Luiz Antonio Fleury Filho	Secretário de Governo do Governo e Promotor Público e Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo	17/12/1993	DL-216, de 17/11/1993 DE-23/11/1993	PMDB
Cristiana de Castro Moraes	Mestre em Adm. de Empresas e Bacharel em Adm. e Direito	Geraldo Alckmin	Auditora do TCE-SP	23/04/2012	DL-2.321, de 12/04/2012 DE-20/04/2012	PSDB
Dimas Eduardo Ramalho	Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais	Geraldo Alckmin	Deputado Federal pelo Partido Popular Socialista (PPS)	03/09/2012	DL-2.432, de 26/06/2012 DE-28/06/2012	PSDB
Edgard Camargo Rodrigues	Bacharel em Direito	Luiz Antonio Fleury Filho	Assessor Técnico Legislativo-Procurador e Secretário Adjunto dos Governos Orestes Quércia e Luiz Antonio Fleury Filho	27/05/1991	DL-213, de 21/05/1991 DE-24/05/1991	PMDB

Eduardo Bittencourt Carvalho	Bacharel em Economia	Orestes Quércia	Deputado Estadual pelo Partido Liberal (PL)	11/03/1991	DL-211, de 14/12/1990 DE-17/12/1990	PMDB
Fulvio Julião Biazzi	Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais	Luiz Antonio Fleury Filho	Assessor Especial do Governador e Promotor de Justiça do Estado de São Paulo	22/03/1993	DL-215, de 01/03/1993 DE-02/03/1993	PMDB
Renato Martins Costa	Bacharel em Direito	Luiz Antonio Fleury Filho	Secretário de Governo e Promotor de Justiça do Estado de São Paulo	25/04/1994	DL-218, de 19/04/1994 DE-20/04/1994	PMDB
Robson Riedel Marinho	Bacharel em Direito	Mário Covas Júnior	Secretário-Chefe da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo	28/04/1997	DL-367, de 03/04/1997 DE-07/04/1997	PSDB
Sidney Estanislau Beraldo	Bacharel em Adm.	Geraldo Alckmin	Secretário-Chefe da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo	18/12/2012	DL-2.452, de 27/11/2012 DE-29/11/2012	PSDB

Observação: DL – Decreto Legislativo; DE – Decreto Estadual

Fonte: Os dados acerca da trajetória profissional de cada Conselheiro foram obtidos por meio dos currículos pessoais, relatórios de atividades e de gestão e Revista do TCE-SP, disponibilizados no sítio eletrônico do referido Tribunal, no link <https://www.tce.sp.gov.br/>. As informações referentes aos dispositivos legais foram consultadas no website da Imprensa Oficial do Governo do Estado de São Paulo, disponível em <https://www.imprensaoficial.com.br>.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O foco deste trabalho é levantar evidências no processo de Contas de um viés de politização nas decisões dos TCs, investigando os pareceres de julgamento de contas municipais no período entre 2008 e 2014 com base nos dados do Portal da Transparência Municipal do TCE-SP. O período abrange dois mandatos de governadores (2008-2010; 2011-2014) e três ciclos de gestão municipal (2008; 2009-2012; 2013-2014).

A variável dependente principal é, portanto, o julgamento da prestação de contas anual de cada um dos 644 municípios paulistas. O resultado do parecer poderá ser favorável ($D_p = 1$) ou desfavorável ($D_p = 0$). O viés de politização das decisões dos TCs, por sua vez, implica averiguar a relação entre o controle externo exercido pelo órgão e a competição pelo controle político da burocracia do Tribunal. O alinhamento político, determinado pelas coligações partidárias na arena eleitoral, é uma variável crucial para o processo de formação de governos estaduais. Nesta perspectiva, o critério adotado para definir o alinhamento político dos prefeitos será a relação entre o partido político do prefeito e a **coligação de partidos que elegeu o Governador do Estado**, sendo base do governo ($D_{\text{alinhamento}}=0$), neutralidade política ($D_{\text{alinhamento}}=1$) e oposição ($D_{\text{alinhamento}}=2$).

Assumi-se que a diferença estatisticamente significativa na chance de ter seu parecer aprovado é um indício de politização.

A chapa vencedora das eleições forma a base governista. Embora essa classificação dependa de acordos com lideranças partidárias na ALESP, uma vez que um partido político, por conveniência, pode ingressar ou sair da base de apoio do governo eleito, cabe evidenciar a posição dos partidos durante o pleito eleitoral. Os partidos de oposição são compostos pela coligação mais representativa que foi derrotada nas eleições – que no estudo refere-se à coligação eleitoral liderada pelo Partido dos Trabalhadores – e que manifestou contraponto ao governo eleito. Por fim, os partidos neutros são os mantiveram posicionamento eleitoral fora das coligações principais. Os dados foram consultados no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral e estão no Quadro 2.

Brandão (2017) identifica que a nomeação de conselheiros de carreira é mais provável quando o partido do governador tem menos cadeiras na ALESP, indicando menor controle político. A relação entre o Governador e a ALESP pode influenciar a probabilidade de aprovação de contas. Posto isto, analisamos o viés de politização com a identificação do **percentual de Deputados Estaduais do partido do prefeito**. Além disso, incorporou-se **variáveis sociodemográficas**, como PIB, arrecadação, população, densidade demográfica e consumo de energia elétrica para fins de controle estatístico, com dados obtidos nos portais do IBGE e Fundação SEADE.

Finalmente, incluímos uma variável que indica competição política no município. Definimos que os municípios competitivos são aqueles onde houve alternância no partido do prefeito durante o período, enquanto os municípios não competitivos são aqueles que no período foram governados pelo mesmo partido durante todo o período. Os efeitos das variáveis de politização foram estimados por meio de Regressão Logística Múltipla para analisar as chances de um parecer ser favorável ou desfavorável.

Quadro 2. Alinhamentos Político Partidários a partir da Coligação Eleitoral

PERÍODO	2008-2010	2011-2014
Base Aliada	PSDB DEM, PPS, PTB, PAN	PSDB DEM, PHS, PMDB, PMN, PPS, PSC
Neutros	PCB, PDT, PHS, PMDB, PP, PRP, PSL, PSOL, PSTU, PT do B, PTN, PV	PP, PSB, PSD, PSL, PSOL, PTB, PV
Oposição	PT PC do B, PR, PRB	PT PC do B, PDT, PR, PRB, PRP, PSDC, PTN

4. ANÁLISE EMPÍRICA E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O conjunto de dados abrange 4.508 casos distribuídos por 644 municípios do estado de São Paulo, excetuando-se o município da capital (que está sob a jurisdição do TCM-SP), durante um período de sete anos. A unidade de análise é o município por ano. A taxa média de rejeição de contas nos municípios paulistas, no período em questão, é de 27,64%. A variação na taxa de reprovação de contas no biênio inicial de mandato (média de 21%) e do final (36,5%) é notável. Dados apresentados na Tabela 1.

Tabela 1: Pareceres das prestações de contas dos municípios paulistas					
ANO	Parecer Favorável	Parecer Desfavorável	Total	% Rejeição de Contas	Bienio
2008	424	220	644	34,16%	Final
2009	588	56	644	8,70%	Inicial
2010	527	117	644	18,17%	Inicial
2011	480	164	644	25,47%	Final
2012	322	322	644	50,00%	Final
2013	485	159	644	24,69%	Inicial
2014	436	208	644	32,30%	Inicial
Total:	3262	1246	4508	27,64%	
Percentual médio de rejeição no biênio inicial					20,96%
Percentual médio de rejeição no biênio final					36,54%

Os pareceres das auditorias realizadas no início do mandato são politicamente mais sensíveis, pois o tempo médio para a publicação dos relatórios de julgamento pelos tribunais é de aproximadamente dois anos, o que já aponta para algum viés de politização nas decisões.

Destaca-se, também, na Tabela 2, uma diferença significativa nos percentuais de rejeição de contas de acordo com o alinhamento político do prefeito em relação ao governo estadual. Prefeitos de partidos de oposição apresentam taxas de rejeição mais altas em comparação àqueles que pertencem à base aliada do governador ou que são neutros. Esta constatação, em termos de politização do exercício do controle, tem efeitos políticos práticos, uma vez que a Lei de Inelegibilidade, modificada em 2010, determina que aquele que, durante o exercício de funções públicas, tiver suas contas rejeitadas, configurando ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, torna-se inelegível por oito anos para qualquer cargo na administração pública (Hidalgo, Canello e Oliveira, 2016).

Tabela 2: Percentual de contas rejeitadas por alinhamento político

ANO	Base ⁽¹⁾	Neutro ⁽²⁾	Oposição ⁽³⁾
2008	32,88%	34,43%	38,71%
2009	6,78%	9,24%	15,38%
2010	15,45%	19,02%	27,47%
2011	21,50%	28,99%	34,17%
2012	47,67%	52,17%	55,00%
2013	27,16%	19,55%	25,38%
2014	31,64%	31,84%	34,62%
Médias	26,18%	26,92%	33,55%

(1) Partidos da mesma coligação eleitoral que elegeu o Governador

(2) Partidos que não foram oposição à coligação eleitoral que elegeu o Governador

(3) Partidos cuja coligação eleitoral representou oposição ao Governador eleito

Para um teste mais cuidadoso da hipótese do viés de politização foram realizados seis modelos de regressão logística para verificar a relação entre o alinhamento político do prefeito e a probabilidade de rejeição de suas contas: (1) modelo com variáveis controles; (2) com controles e *dummies* de ano; (3) amostra composta apenas por Municípios com alternância de poder, proxy para competição política; (4) amostra composta apenas por Municípios sem alternância de poder; (5) comparação entre os dois principais partidos (PT e PSDB) em modelo que mantém a variável *Alinhamento Político*¹; e (6) comparação entre os dois principais partidos (PT e PSDB) em modelo sem a variável *Alinhamento Político*. Os resultados são apresentados na Tabela 3 e apontam para um viés na avaliação das Contas pelo TCE-SP.

Tabela 3: Análise empírica e resultados dos modelos de regressão logística

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Var. Independ.	com controles	dummies de ano	Alternância de poder	sem alternância	PT & PSDB com alinhamento	PT & PSDB sem alinhamento
Alinhamento - Neutro	0.12	0.03	0.05	-0.24	0.06	
	0.09	0.10	0.10	0.45	0.10	
Alinhamento - Oposição	-0.27	-0.25	-0.18	-0.97	-0.13	
	0.09**	0.09**	0.10+	0.29***	0.15	
apoio_AL	1.25	0.95	1.04	-2.91	1.09	1.19
	0.41**	0.43*	0.45*	1.87	1.41	1.25
PSDB					0.03	0.01
					0.26	0.25
PT					-0.18	-0.34
					0.34	0.26

1 O objetivo de explorar a relação a partir da ótica dos principais partidos que organizam as coligações de situação e oposição, estruturando a competição eleitoral estadual, é verificar se o partido do governador, e seu maior rival, são mais relevantes na produção do viés de politização das Cortes de Contas do que a própria coligação eleitoral. Os resultados invalidam essa suposição.

Log PIB municipal	0.02	0.08	0.08	-0.14	0.09	0.09
	0.05	0.05	0.06	0.16	0.06	0.06
Log população	-0.17	-0.33	-0.34	-0.43	-0.33	-0.33
	0.09*	0.09***	0.10***	0.35	0.09***	0.09***
Log densidade demográfica	-0.23	-0.26	-0.29	0.17	-0.26	-0.26
	0.04***	0.04***	0.05***	0.16	0.04***	0.04***
Urbanização	0.00	0.00	0.00	-0.02	0.00	0.00
	0.00	0.00	0.00	0.01*	0.00	0.00
Log consumo de energia	0.21	0.27	0.27	0.44	0.27	0.27
	0.07**	0.08***	0.08***	0.30	0.08***	0.08***
Log arrecadação	-0.01	0.04	0.06	-0.07	0.04	0.04
	0.02	0.02+	0.02**	0.07	0.02+	0.02+
2009		1.71	1.81	1.05	1.72	1.72
		0.16***	0.18***	0.50*	0.16***	0.16***
2010		0.81	0.87	0.44	0.81	0.81
		0.13***	0.14***	0.44	0.13***	0.13***
2011		0.36	0.37	0.27	0.35	0.34
		0.13**	0.13**	0.43	0.13**	0.13**
2012		-0.76	-0.75	-0.97	-0.77	-0.78
		0.12***	0.13***	0.39*	0.12***	0.12***
2013		0.38	0.45	-0.17	0.38	0.37
		0.13**	0.14***	0.41	0.13**	0.13**
2014		-0.02	0.01	-0.31	-0.03	-0.03
		0.12	0.13	0.41	0.13	0.12
constante	0.82	0.13	-0.40	5.80	0.06	0.05
	0.39*	0.41	0.44	1.56***	0.43	0.42
N	4,508	4,508	3,976	532	4,508	4,508

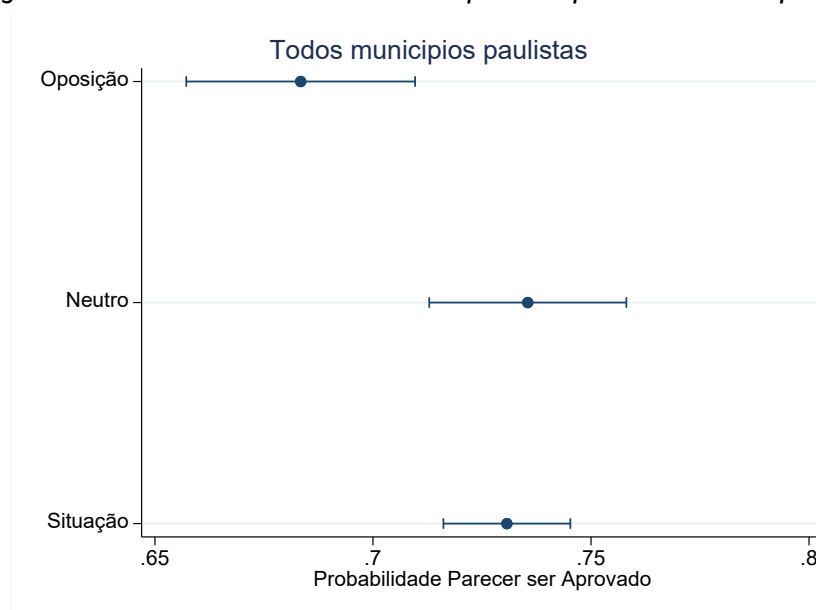
Obs.: Coeficientes e Erros Padrões. + $p < 0,1$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$, *** $p < 0,01$

Nos modelos 1 e 2, não foram encontradas evidências estatisticamente significantes que diferenciam a aprovação dos pareceres de municípios da base do governo em relação aos municípios de alinhamento neutro. No entanto, quando se compara um município da base do governo em relação a um de oposição, as chances de aprovação são de 1,30 e 1,28 vezes maior, respectivamente, encontrando efeito estatisticamente significativo. O resultado dos modelos 1 e 2 indicam, portanto, que enquanto o fato de pertencer a um partido que compôs uma coalizão neutra em relação à eleição do último governador não diferencia seu desempenho no TCE-SP em relação aos partidos governistas, o fato de pertencer a um partido que compôs coalizão de oposição ao último governador eleito diminui a probabilidade de aprovação. Tal efeito reafirma a existência do fenômeno do viés de politização no processo de auditoria de contas.

A Figura 2 apresenta a probabilidade da Corte de Contas do TCE-SP emitir parecer favorável às contas dos municípios paulistas, levando em consideração

o alinhamento político com a coalizão do Governador. O gráfico da Figura indica que a probabilidade esperada de um parecer ser aprovado de um prefeito da coalizão do governo ou neutro é de 73%, enquanto a esperada para um prefeito oposicionista é de 68%, uma diferença de cinco pontos percentuais com significância estatística.

Figura 2: Probabilidade de Parecer ser aprovado por alinhamento político



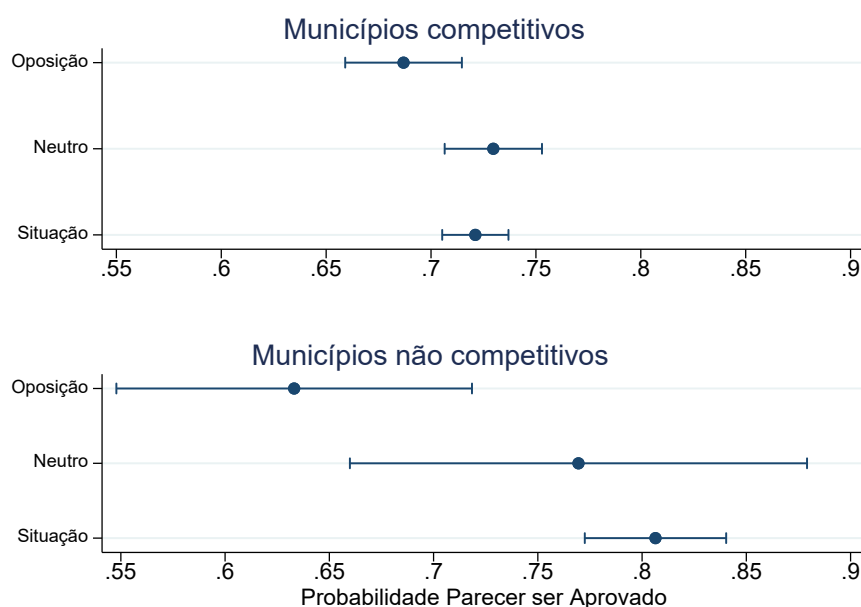
Observação: ICs (90%) **Fonte:** Autores (modelo 2)

Nos modelos 3 e 4, exploramos se a alternância de poder, utilizada como um indicador do nível de competição política no município, pode impactar os achados sobre o viés de politização. Caso a hipótese de viés de politização seja correta, é esperado que o efeito de ser oposição seja mais forte nos municípios controlados de forma mais perene pelos partidos opositores. E este é justamente o resultado que encontramos.

Os dados revelam que o efeito do viés de politização é reduzido em municípios com maior competitividade, independentemente de seu alinhamento com a base do governo do estado. Os resultados sugerem que a competição política, ao permitir a alternância de partidos na gestão municipal, o que impacta o legado das gestões ao longo do tempo, reduz a chance de suas contas serem influenciadas por fatores de politização do órgão de controle. Em contraste, em cenários sem competição política, um município chefiado por um prefeito de partido que compõe a base do governo tem 2,64 mais chances de obter parecer favorável em comparação com um município da oposição, como elucidado na Figura 3. A probabilidade de as contas do prefeito de partido da base do governador serem aprovadas sobe para 80.6% nos municípios com menor competição política, enquanto essa probabilidade é de apenas 72% nos municípios governistas competitivos. Há efeito para a oposição também, cuja média de aprova-

ção cai de 68% em ambientes competitivos para 63,3% em municípios sem alternância de poder.

Figura 3: Probabilidade de parecer ser aprovado por alinhamento partidário na ALESP em municípios com alternância de poder

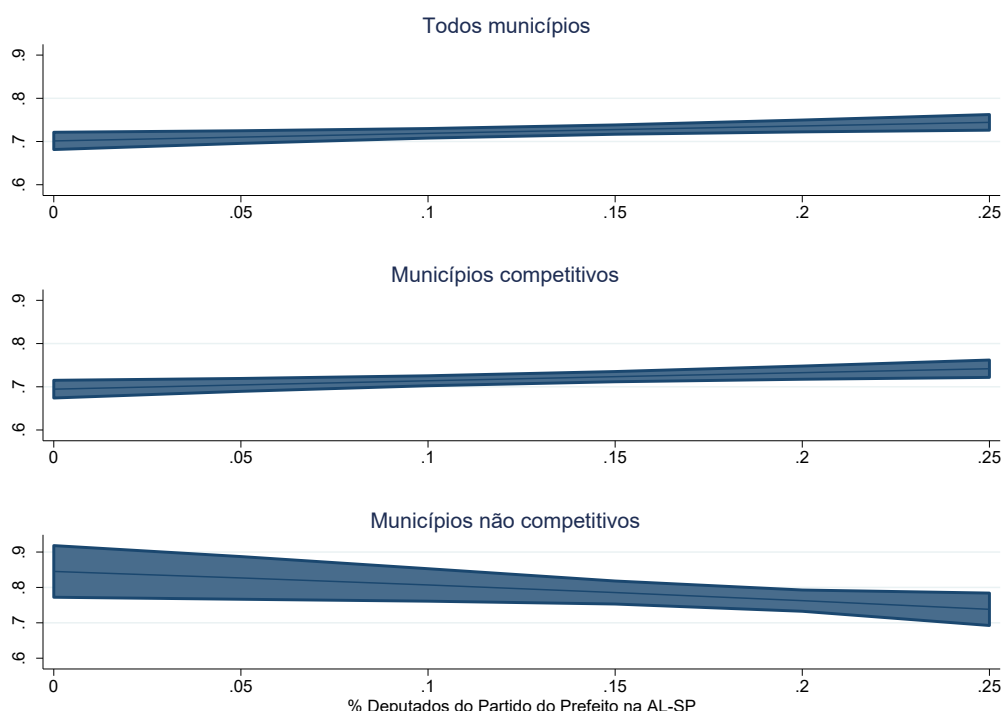


Observação: ICs (90%) **Fonte:** Autores (modelo 3 e 4)

Observou-se, também, que o tamanho da base política dos partidos na ALESP impacta nas chances de um município possuir parecer favorável em suas contas nos modelos com todos os municípios e no modelo apenas com os mais competitivos. Tal resultado desaparece, no entanto, quando analisamos os municípios com menor competição eleitoral. A heterogeneidade dos efeitos pode ser analisada na Figura 4. Constata-se que, no eixo vertical, a probabilidade de um prefeito dispor de parecer aprovado aumenta conforme a proporção de deputados estaduais na ALESP, no eixo horizontal nos gráficos de todos os municípios e somente para os competitivos. O efeito é negativo e insignificante para os municípios não competitivos. Os dados indicam que há um crescimento em quase 5 pontos percentuais (69.6% para 74.2%) na probabilidade de aprovação do parecer com o crescimento da bancada do partido do prefeito de apenas um deputado para ¼ da ALESP entre os municípios com competição política

Por fim, nos modelos 5 e 6 não foram encontradas evidências estatisticamente significativas da influência do pertencimento especificamente aos partidos PSDB ou PT, independentemente de se controlar a variável de *Alinhamento Político* ou não, indicando o viés de politização na atuação do TCE-SP não ocorre no nível do núcleo partidário do governo, mas sim associado com o posicionamento dos partidos dos prefeitos em relação à coligação que governa o Estado.

Figura 4: Probabilidade de Parecer aprovado por % de Deputados na ALESP



Observação: ICs (90%) **Fonte:** Autores (modelos 2, 3 e 4)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notável a importância dos TCEs no sistema político brasileiro e no modelo de controle externo para o combate de problemas recorrentes de nossa democracia, como a corrupção, malversação, desperdício e desvios de conduta na execução dos recursos públicos. A literatura demonstra que os TCs, assim como o Ministério Público, possuem lugar específico no arcabouço político e administrativo do Estado brasileiro, uma vez que não pertence a nenhum dos três poderes constitucionais de forma objetiva. Também, o órgão dispõe de certa autonomia e independência institucional, porém, a sua alta burocracia está condicionada às influências políticas na nomeação de seus membros pelos poderes Executivo e Legislativo.

O presente artigo buscou, mesmo que de forma incipiente, avançar nos estudos acerca do padrão de nomeação dos seus Conselheiros e identificar a existência de relação entre as variáveis políticas e o viés no parecer exarado pela Corte de Contas subnacional na apreciação das prestações de contas dos Prefeitos sob a sua jurisdição. Um dos pontos-chave identificados pela pesquisa corrobora com os achados de Loureiro e Abrucio (1999), em que o nível de politização aumenta a capacidade do chefe do Poder Executivo em definir e organizar

as estruturas administrativas da máquina pública em conformidade com o seu projeto político.

Consequentemente, ao analisar os antecedentes profissionais e políticos dos Conselheiros do TCE-SP, observou-se alto nível de relacionamento com os ramos políticos, sendo que 90% dos Conselheiros nomeados ocuparam cargos no alto escalão do Executivo Estadual e/ou do Poder Legislativo (seja na esfera federal, estadual ou municipal), com vínculos políticos diretos com os Governadores ou com alinhamento político da base na coligação eleitoral do partido político do Governador na ALESP. Desta forma, a análise de variáveis políticas foi fundamental para compreender a possível existência de viés de politização na estrutura de decisões da Corte de Contas Paulista. As variáveis primordiais para este artigo foram em relação ao alinhamento político do partido do prefeito com a coligação eleitoral que elegeu o último Governador do Estado, o nível de competição política no município referente à alternância de poder e o percentual de deputados estaduais por partido político na ALESP.

Dos resultados encontrados, observa-se que um prefeito de partido político em oposição à coligação eleitoral que elegeu o último Governador do Estado possui menos chance de ver seu parecer aprovado em comparação a um prefeito cujo partido político é da base aliada ou neutro. Ademais, nos municípios em que há baixo nível de competitividade política, ou seja, sem alternância de poder e troca de partido político na gestão municipal, um partido da oposição apresenta maior chance de possuir parecer desfavorável exarado pela Corte de Contas Paulista, em comparação com um partido da base aliada ou neutro. Pode-se especular que esse cenário não necessariamente indica necessariamente uma punição severa aos municípios de oposição, mas sim uma proteção relativa e um tratamento mais brando aos municípios alinhados com a base governista. No entanto, mais estudos sobre o viés de politização das ações do TCE-SP são necessários para testar essa hipótese.

Adicionalmente, o tamanho da base política e expressividade dos partidos políticos na ALESP é elemento importante em relação às chances de um município possuir parecer favorável em suas contas. Por outro lado, municípios com alternância de poder e expressividade política de seu prefeito na ALESP apresentam maior possibilidade de apresentar parecer de contas aprovado em relação aos partidos com baixa ou nenhuma representação política no Legislativo Estadual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

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

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

FERNANDES, Gustavo A. A. L. ; FERNANDES, I. F. A. L. ; TEIXEIRA, M. A. C. . Transparência dos governos subnacionais: o impacto da desigualdade na transparência. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 57, p. 1-25, 2023

FERNANDES, I. F. A. L.; FERNANDES, Gustavo A. A. L. ; TEIXEIRA, M. A. C. . A dimensão societal da accountability horizontal: os tribunais de contas estaduais. In: Gabriel Rossini; Fernanda Cardoso; Arilson Favareto. (Org.). *Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade: perspectivas teóricas e desafios*. 1ed.Santo André: EdUFABC, 2022, v. 1, p. 295-320

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

FERNANDES, Gustavo A. A. L. ; FERNANDES, I. F. A. L. ; TEIXEIRA, M. A. C. . Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. *REVISTA DO SERVICO PUBLICO (ONLINE)*, v. 69, p. 123-150, 2018.

GRACILIANO, E. A.; MOREIRA FILHO, J. C.; NUNES, A. P.; PONTES, F. C. M.; ZAMPA, F. F. Accountability na administração pública federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU. *Pensar Contábil*, v. 12, n. 47, art. 5, p. 43-51, 2010.

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

LAGROYE, J. Les processus de politisation. In: LAGROYE, J. (Org.). *La politisation*. Paris: Berlin, 2003. p. 359-372.

LANDIM, E. A. S. Exceções à Politização na Administração Pública. *Revista Controle - doutrinas e artigos*, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 199-211, nov. 2016.

LOPEZ, F. G. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, Oct. 1999.

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

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

PAIVA, N.; SAKAI, J. Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas. *Transparência Brasil*. São Paulo. 2014.

PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: Schwartzman, Felipe et al. (Orgs.). *O sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

SAKAI, Juliana; PAIVA, Natalia. Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas? *Transparência Brasil*, 2016.

SILVA, R. M. A alteração na forma de escolha de membros dos Tribunais de Contas Estaduais por meio de proposta de Emenda Constitucional oriunda de iniciativa popular: uma interpretação democrática do artigo 75 da Constituição Federal. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, no. 7, Curitiba: Ministério Público de Contas do Paraná, 2017, p. 108-123.

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

SPECK, B. W. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2000. SAKAI, Juliana; PAIVA, Natalia. Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas? *Transparência Brasil*, 2016.