

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**Departamento de Ciência Política**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**Thiago do Nascimento Fonseca**

**Custos e interesses: o viés político de instituições anticorrupção  
independentes  
(Versão Corrigida)**

**São Paulo**  
**2021**

**THIAGO DO NASCIMENTO FONSECA**

**Custos e interesses: o viés político de instituições anticorrupção  
independentes  
(Versão Corrigida)**

**São Paulo**

**2021**

**THIAGO DO NASCIMENTO FONSECA**

**Custos e interesses: o viés político de instituições anticorrupção  
independentes  
(Versão Corrigida)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes.

**São Paulo**

**2021**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

F676c Fonseca, Thiago  
Custos e interesses: o viés político de  
instituições anticorrupção independentes / Thiago  
Fonseca; orientador Rogério Arantes - São Paulo,  
2021.  
188 f.

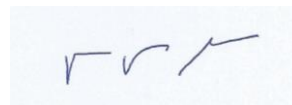
Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e  
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.  
Departamento de Ciência Política.

1. Anticorrupção. 2. corrupção. 3. independência.  
4. accountability. 5. tribunais de contas. I.  
Arantes, Rogério, orient. II. Título.

**ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE****Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)****Nome do (a) aluno (a): Thiago do Nascimento Fonseca****Data da defesa: 23/07/2021****Nome do Prof. (a) orientador (a): Rogério Bastos Arantes**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 19/08/2021



---

*(Assinatura do (a) orientador (a))*

Nome: FONSECA, Thiago do Nascimento

Título: Custos e interesses: o viés político de instituições anticorrupção independentes

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

## **Agradecimentos**

A tese não existiria sem o apoio de pessoas que fizeram parte de minha trajetória.

Agradeço à Patrícia Ungari, minha esposa, por ter me apoiado ao longo de toda a pós-graduação. Sempre presente e encorajadora, sem ela não teria condições emocionais para concluir mais uma importante etapa da minha vida. À minha família, por sempre ter me apoiado a ingressar na academia. Acredite, não é nada comum pessoas de minha origem social se aventurarem na carreira acadêmica. É preciso de uma dose de loucura e de pessoas que não inventam empecilhos. Agradeço aos meus pais, Ana e Francisco, e à minha irmã, Tatiana.

Tive o privilégio de conviver com meu orientador, Rogério Bastos Arantes. Sua agenda de pesquisa me influenciou fortemente a pensar em hipóteses que levam em consideração mais o interesse e a capacidade dos atores do que o impacto de suas ações na economia e em políticas públicas. Acredito que o que diferencia cientistas políticos de outros analistas está muito mais relacionado à análise de interesses, ações e poder dos atores do que ao emprego de qualquer método sofisticado de inferência. Sem a influência de meu orientador, eu teria me aventurado a resolver problemas teóricos menos interessantes.

O desenvolvimento da tese ocorreu simultaneamente com minha participação no Grupo de Pesquisa Judiciário e Democracia da USP (JUDE). Além de comentários e sugestões ao meu trabalho, o grupo esteve engajado na discussão de problemas de pesquisa que me inspiraram fortemente. Não poderia deixar de mencionar nomes como Rodrigo Martins, Thiago Moreira, Cássio Oliveira, Guilherme Duarte, Rebeca Lins, Jeferson Mariano Silva, Helena Funari, Fabiana Rodrigues, Gabriela Armani, Pedro de Castro, Pedro Campos, Amanda de Matos, Luiz Esteves, Daniel Bogéa.

Também tive o prazer de conviver com pesquisadores do CEPESP-FGV. Seria impossível dizer que as discussões não estimularam a elaboração de parte do conteúdo da tese. Agradeço em especial George Avelino Filho, Elize Massard Fonseca, Lara Mesquita, Maurício Izumi, Jairo Pimentel Jr., Guilherme Russo, Leonardo Bueno, Lucas Ferraz Costa e Arthur Fisch.

Merecem atenção especial docentes que ofereceram comentários e sugestões aos meus trabalhos. As contribuições foram cruciais para que eu pudesse tomar melhores decisões ao longo do desenvolvimento da tese. Refiro-me a Luciano Da Ros, Lígia

Madeira, Glauco Peres da Silva, Fernando Limongi, Paolo Ricci, Bruno Speck, Wagner Pralon Mancuso, Adrian Albala, Jonathan Phillips, Diego Werneck Arguelhes, Leandro Molhano, Marjorie Marona e Fábio Kerche.

Instituições importam. Agradeço ao Departamento de Ciência Política da USP, responsável por minha formação acadêmica desde a graduação. Tive o privilégio de conviver com professores sempre abertos ao diálogo e que se empenharam em oferecer ferramentas analíticas sem as quais jamais seria viável qualquer tentativa de inovação. Também agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) por ter me contemplado com bolsa doutorado (Processo: 2017/00702-6), bem como à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa concedida no início do doutorado (Processo: 1713009). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da Capes ou da FAPESP.

Gostaria de mencionar amigos que, além de contribuir com comentários e sugestões, me motivaram a melhorar meus trabalhos. São eles, Bruno Pessoa, Akira Pinto, Rodolfo Camargo Lima, Marcela Camargo, Thiago Meireles, Eduardo Lazzari, Grazielle Silotto. Com sua convivência, a vida acadêmica ficou muito mais leve. Não tenho dúvida de que, quando depositar a tese, perceberei que esqueci de mencionar mais nomes. A estas pessoas, peço desculpas.

Assim como a ciência política, o Taekwon-do é uma grande paixão que nasceu quando dei início à pós-graduação e que, após oito anos, continua viva até hoje. O Taekwon-do me deu força mental para suportar adversidades e persistir na busca por meus objetivos no ambiente acadêmico. Agradeço especialmente o Sabum Nim Romildo Rodrigues do Amaral Jr e todos aqueles que fizeram parte da minha trajetória no Cho Taekwon-do Pinheiros.

Acho que todos os pós-graduandos deveriam saudar a si mesmos por superar as dificuldades de fazer ciência no Brasil. Parabéns para mim também!



*“É natural dos homens não se considerarem proprietários tranquilos a não ser quando podem acrescentar algo aos bens de que já dispõem. É preciso considerar, também, que quanto mais um indivíduo possui, mais aumenta o seu poder; é mais fácil para ele provocar alterações da ordem. E, o que é bem mais funesto, sua ambição desenfreada acende o desejo de posse no coração dos que não o tinham, seja como vingança, para despojar os inimigos, seja para compartilhar as honrarias e riquezas de que querem fazer uso ilícito.”*

**Nicolau Maquiavel (Comentários sobre a primeira década de Títo Lívio, p. 34-35).**

## Resumo

A presente tese de doutorado contesta a recomendação amplamente disseminada segundo a qual instituições anticorrupção devem ser protegidas por amplas garantias de independência para preservar sua imparcialidade. Segundo o novo argumento aqui proposto, em democracias agentes anticorrupção protegidos por garantias de independência desejam manter e ampliar seu poder institucional. Para atingir seus objetivos, estes agentes abrem mão de sua imparcialidade e evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política. Com dados do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre os municípios, o método de regressão descontínua proposto compara aliados do governo e da oposição federal no nível local, superando a estratégia predominantemente utilizada por especialistas, de comparar a nomeação política e técnica das lideranças dos tribunais de contas. Mesmo com amplas garantias de independência e independentemente da origem técnica ou política dos ministros do TCU, os resultados mostraram que os aliados do governo federal no nível municipal são menos controlados do que os da oposição federal. Evidências qualitativas e testes empíricos adicionais também sustentam as principais premissas do novo argumento. A implicação dos achados é dupla: de um lado, o viés político de instituições anticorrupção independentes confere vantagens competitivas para atores políticos específicos, gerando desequilíbrio na competição democrática; de outro, eleitores, quando discordam deste viés político, não dispõem de meios para reagir contra agentes protegidos por garantias de independência.

**Palavras-chave:** Anticorrupção; corrupção; independência; *accountability*; tribunais de contas.

## **Abstract**

This dissertation contests the widespread recommendation according to which anti-corruption institutions must be granted independence guarantees in order to preserve their impartiality. According to the new argument proposed here, in democracies, anti-corruption agents protected by independence guarantees wish to hold and enlarge their institutional power. To achieve their goals, these agents give up their impartiality and avoid imposing political costs on majority governments in contexts of political stability. With data regarding the oversight over corruption carried out by the Brazilian Supreme Audit Court, the regression discontinuity design compares federal government's and federal opposition's allies at the municipal level, overwhelming the main research strategy applied by experts, who compare the political and technical appointment of the audit courts' leadership. Even with broad independence guarantees and regardless of the previous technical or political career of audit court's heads, the results show that the federal government's allies are not under the audit court's oversight as much as the federal opposition's ones. Qualitative evidence and additional tests support the main assumptions of the new argument as well. The implication of these findings is twofold: on the one hand, the political bias from independent anti-corruption institutions affords competitive advantages to specific political actors and biases the democratic competition; on the other, voters, if disagree with it, have no means to react against agents protected by independence rules.

**Keywords:** Anti-corruption; corruption; independence; accountability; audit courts.

## Sumário

Agradecimentos .....	5
Resumo .....	8
Abstract.....	9
Sumário.....	10
Lista de Figuras .....	13
Lista de Quadros.....	14
Lista de Tabelas.....	15
Lista de Gráficos.....	17
Lista de Siglas.....	19
Introdução.....	19
Capítulo 1 – Problema teórico (revisão bibliográfica) .....	22
1.1. A corrupção sob uma perspectiva democrática .....	22
1.2. O controle da corrupção na democracia .....	28
1.2.1. Políticas anticorrupção como proteção à vontade da maioria .....	31
1.2.2. Fonte de distorção da competição política?.....	37
Conclusão do capítulo .....	41
Capítulo 2 – Argumento central e pressupostos .....	42
O que querem os agentes anticorrupção? .....	43
O que querem os atores políticos?.....	48
O que atores políticos são capazes de fazer?.....	50
O que agentes anticorrupção são capazes de fazer? .....	52
O que esperar em contextos de estabilidade política? .....	58
Capítulo 3 – Instituições de combate à corrupção no Brasil são independentes? .....	61
3.1. Independência.....	63
3.2. Atribuições e capacidade administrativa .....	67

3.3. O TCU tem poder institucional?.....	71
3.4. Conclusão do capítulo .....	73
Capítulo 4 – O viés político do controle exercido pelo TCU .....	74
4.1. O TCU no sistema político brasileiro .....	76
4.2. Dados .....	79
4.3. Desenho de pesquisa e hipóteses .....	82
4.4. Análise descritiva .....	85
4.5. Testes empíricos .....	91
4.5.1. Fiscalização .....	91
4.5.1. Rejeição de contas .....	101
4.6. Conclusão do capítulo .....	109
Capítulo 5 – Instituições não independentes .....	111
5.1. A CGU no sistema político brasileiro.....	113
5.2. Dados .....	117
5.3. Desenho e hipóteses .....	118
5.4. Testes empíricos .....	120
5.5. Conclusão do capítulo .....	123
Capítulo 6 – Prefeitos preferem ser brokers de incumbentes da coalizão ou da oposição? .....	125
6. 1. Teoria.....	126
6. 2. Dados .....	128
6. 3. Desenho de pesquisa.....	129
6. 4. Brokers de quem? .....	132
6. 5. Prefeitos são capazes de mobilizar votos?.....	137
6. 6. Prefeitos são capazes de arrecadar mais recursos de campanha? .....	138
6. 7. Conclusão do capítulo .....	140

Capítulo 7 – Prefeitos perdem a capacidade de serem brokers em municípios auditados?	142
7. 1. Teoria e hipótese.....	143
7. 2. Dados .....	145
7. 3. Desenho de pesquisa.....	146
7. 4. Resultados.....	148
7. 5. Conclusão do capítulo .....	163
8. Conclusão .....	164
Bibliografia.....	170
Anexo 1 .....	186
Anexo 2 .....	188

## **Lista de Figuras**

Figura 1 - Dimensões da relação entre corrupção e democracia .....	25
Figura 2 - Dimensões da relação entre políticas anticorrupção e democracia.....	30
Figura 3 – Cadeia causal do efeito de auditorias da CGU e da responsabilização do TCU sobre a chance de disputa eleitoral futura.....	147
Figura 4 – Cadeia causal do efeito de auditorias da CGU sobre a chance de disputa eleitoral futura.....	154

## Lista de Quadros

Quadro 1 – Proposições de iniciativa do TCU à Câmara dos deputados entre 1994 e 2014 .....	48
Quadro 2 - Instrumentos de fiscalização do TCU .....	68
Quadro 3 - Instrumentos de fiscalização empreendidos pela CGU segundo método de seleção e jurisdicionado.....	115
Quadro 4 - Mensuração do tratamento e da variável dependente presente na literatura .....	129
Quadro 5 – Perguntas que deram origem às variáveis referentes às garantias de independência, atribuições e capacidade administrativa das Instituições Superiores de Auditoria.....	186
Quadro 6 – Ministros do Tribunal de Contas da União que atuaram entre 1988 e 2014, por perfil e partido de origem .....	188



## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Instrumentos de fiscalização utilizados pelo TCU sobre os municípios entre 2001 e 2018 .....	77
Tabela 2 - Análise descritiva, covariáveis observáveis (2008) .....	92
Tabela 3 - Balanceamento das covariáveis para as eleições de 2008 .....	93
Tabela 4 - Razão de chances de os municípios governados por partidos da coalizão federal serem fiscalizados em comparação aos municípios da oposição federal entre 2009 e 2012 .....	96
Tabela 5 - Razão de chances de aliados da coalizão federal serem fiscalizados em comparação aos aliados da oposição federal entre 2009 e 2012 .....	99
Tabela 6 - Razão de chances de os municípios governados por partidos da coalizão federal serem fiscalizados em comparação aos municípios da oposição federal entre 2009 e 2012 .....	100
Tabela 7 - Teste placebo: Razão de chances de os municípios governados pelos maiores partidos no nível federal (PT, PSDB e PMDB) serem auditados em comparação aos municípios dos demais partidos do nível federal entre 2009 e 2012.....	101
Tabela 8 - Efeito de ser aliado da coalizão federal sobre as chances de ter contas julgadas como irregulares (abordagem não paramétrica) .....	104
Tabela 9 - Efeito de ser aliado da coalizão federal sobre as chances de ter contas julgadas como irregulares (abordagem paramétrica).....	106
Tabela 10 - Efeito de ser aliado da coalizão federal sobre as chances de ter contas julgadas como irregulares independentemente da origem técnica ou política do relator (abordagem paramétrica).....	107
Tabela 11 - Efeito de ser aliado da coalizão federal sobre as chances de ter contas julgadas como irregulares entre 2005 e 2008 (abordagem paramétrica) .....	109
Tabela 12 - Tempo de direção dos dirigentes da CGU segundo governo e origem partidária entre 2001 e 2014 .....	114
Tabela 13 - Diferença média entre municípios auditados e não auditados .....	121
Tabela 14 - Efeito sobre a chance de auditoria entre 2017 e 2018.....	123

Tabela 15 – Estatística descritiva, variáveis de interesse e covariáveis observáveis (continua...)	150
Tabela 16 – Modelo logístico (observacional), efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de disputar as eleições municipais futuramente	153
Tabela 17 – Experimento natural, efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de disputar as eleições municipais futuramente	156
Tabela 18 – Modelo com variável instrumental, efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de disputar as eleições municipais futuramente	158
Tabela 19 – Modelo com variável instrumental, efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de disputar as eleições municipais futuras de um turno	160
Tabela 20 – Teste placebo, efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de disputar as eleições municipais no passado	162

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Índice de independência de instituições superiores de auditoria em 87 países em 2016	66
Gráfico 2 - Índice de rol de atribuições e capacidade administrativa de instituições superiores de auditoria em 80 países em 2016 .....	70
Gráfico 3 - Índices agregado e ponderado de poder institucional de instituições superiores de auditoria .....	72
Gráfico 4 - Tempo de permanência na coalizão do governo federal por partido entre 1999 e 2017 .....	86
Gráfico 5 - Cadeiras da coalizão federal na Câmara dos Deputados e no Senado entre 1999 e 2016 (%) .....	87
Gráfico 6 - Número de auditorias e prefeitos condenados pela Lei da Ficha Limpa entre 2004 e 2018 .....	88
Gráfico 7 - Processos de contas julgadas como irregulares envolvendo prefeitos entre 2005 e 2020 .....	89
Gráfico 8 - Distribuição do tempo de julgamento com trânsito em julgado de processos envolvendo prefeitos entre 2005 e 2020.....	90
Gráfico 9 - Decisões pela irregularidade de contas por mandato entre 2005 e 2020 (%) .....	90
Gráfico 10 - Densidade da margem de vitória.....	94
Gráfico 11 - Efeito dos municípios governados por partidos da coalizão federal sobre a probabilidade de auditoria .....	95
Gráfico 12 - Probabilidade predita de municípios governados por partidos da coalizão e da oposição federal serem auditados .....	97
Gráfico 13 - Densidade da margem de vitória.....	102
Gráfico 14 - Efeito dos aliados da coalizão federal sobre a probabilidade de rejeição de contas .....	103
Gráfico 15 - Probabilidade predita de aliados da coalizão e da oposição federal serem julgados por irregularidade de contas entre 2005 e 2008 .....	108

Gráfico 16 - Número de auditorias anuais de contas em unidades administrativas do governo federal entre 2004 e 2015 .....	116
Gráfico 17 - Número de Operações Especiais da CGU realizadas em parceria com órgãos de controle .....	117
Gráfico 18 - Efeito de prefeitos de partidos da coalizão federal sobre a diferença de votos entre candidatos incumbentes e desafiantes a deputado federal da mesma legenda (%) .....	133
Gráfico 19 - Efeito da eleição de prefeitos de partidos da coalizão federal sobre a diferença de votos entre candidatos incumbentes e desafiantes a deputado federal da mesma legenda de segundo a margem de vitória (%) .....	134
Gráfico 20 - Efeito sobre os votos de candidatos a deputado federal na próxima eleição (%) .....	136
Gráfico 21 - Efeito dos prefeitos sobre os votos de vereadores na próxima eleição municipal .....	138
Gráfico 22 - Efeito sobre doações privadas de campanha na próxima eleição (%) .....	140

## **Lista de Siglas**

AAC	Auditoria Anual de Contas
AAG	Auditoria de Acompanhamento de Gestão
AEPG	Avaliação da Execução de Programas de Governo
AGU	Advocacia Geral da União
Ajufe	Associação dos Juízes Federais do Brasil
AMPCOM	Associação Nacional do Ministério Público de Contas
ANTC	Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas
Arena	Aliança Renovadora Nacional
Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CGU	Controladoria Geral da União
CNTC	Conselho Nacional de Tribunais de Contas
Emgepron	Empresa Gerencial de Projetos Navais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GAO	Government Accountability Office
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
MP	Ministério Público
MP-TCU	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores

OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OLS	Ordinary Least Squares
SAI	Superior Audit Institutions
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Superior Tribunal Eleitoral
UJs	Unidades jurisdicionadas

## **Introdução**

Não é raro encontrar nos debates público e acadêmico o argumento de que garantias de independência incentivariam instituições anticorrupção a atuarem com imparcialidade. Segundo este ponto de vista, romper relações com a política partidária permitiria com que os agentes anticorrupção desempenhassem seu papel com imparcialidade. A presente tese contesta a recomendação amplamente disseminada por especialistas em prol da independência de instituições anticorrupção. Embora a literatura especializada tenha enfatizado que as regras de independência aumentariam os custos contra a influência política, a área de estudos, quando defende tal argumento, tem negligenciado os interesses políticos dos agentes anticorrupção. Se, por um lado, é necessário levar em consideração os custos que protegem agentes anticorrupção, por outro, explicações precisam considerar os desejos e interesses que motivam a performance destes atores.

O argumento defendido nesta tese, ao contrário, estabelece que agentes anticorrupção, mesmo protegidos por garantias de independência, são motivados pelo interesse de manter e aumentar seu poder institucional e estão dispostos a abrir mão de sua imparcialidade e de sua atuação técnica para atingir seus objetivos. Por isso, estes agentes evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política, pois apenas os últimos têm capacidade de alterar o poder institucional dos agentes anticorrupção. Como qualquer outro ator burocrático, agentes anticorrupção possuem interesses políticos e corporativos próprios e, quando protegidos por regras institucionais, perseguem seus objetivos políticos. A hipótese central da tese, portanto, estabelece que, em contextos de estabilidade política, em que o chefe do Poder Executivo e a maioria legislativa formam uma coalizão majoritária, instituições anticorrupção evitam exercer controle sobre os aliados do governo majoritário se comparados aos da oposição, pois apenas governos majoritários possuem maioria suficiente para manter e expandir o poder institucional de agentes anticorrupção. Governos majoritários mantêm o poder institucional de agentes anticorrupção quando não se mobilizam para diminuir, como forma de represália, suas prerrogativas, recursos, discricionariedade e independência, ao passo que a expansão deste poder institucional geralmente ocorre quando os membros do governo majoritário concordam em aprovar nova legislação visando tal resultado.

O Brasil oferece uma oportunidade promissora para testar se instituições anticorrupção independentes exercem controle sobre a corrupção com viés político. Como se tornará evidente adiante, comparativamente o Tribunal de Contas da União é um exemplo de instituição superior de auditoria com amplas garantias de independência e é uma das mais poderosas cortes de contas do mundo. A literatura tem apontado que os prefeitos no Brasil atuam como *brokers* de candidatos no nível federal, o que permite comparar o controle exercido pelo TCU sobre aliados municipais da coalizão federal com o controle sobre os aliados da oposição federal.

O desenho de pesquisa da tese se vale de estratégias para oferecer evidências consistentes de que ações anticorrupção geram custos políticos e para comparar como agentes anticorrupção não impõem estes custos à coalizão e à oposição federal de modo imparcial. O número elevado de eleições municipais acirradas e o longo tempo de tramitação do processo de controle da corrupção permitiram o emprego modelos estatísticos capazes de inferir estimadores causais e de evitar viés por covariáveis não observáveis, tais como nível corrupção e capacidade administrativa dos prefeitos. Além de oferecer evidências qualitativas que reforçam premissas teóricas do argumento e o interesse dos atores, a tese se vale de dados referentes ao controle exercido pelo TCU sobre aliados da coalizão e da oposição federal no nível municipal para identificar se a corte de contas evita impor custos ao governo majoritário, o que contribuiria para manter e aumentar o poder institucional deste órgão anticorrupção.

Os resultados indicam que, mesmo com amplas garantias de independência e independentemente da origem técnica ou política de suas lideranças, a corte de contas exerce menor controle sobre aliados da coalizão federal se comparados aos aliados da oposição federal. Em outras palavras, em contextos de estabilidade política, agentes anticorrupção evitam impor custos políticos aos atores capazes de influenciar seu poder institucional: o governo majoritário do nível federal. Testes adicionais que compõem o desenho de pesquisa reforçam que o apoio de prefeitos é importante para o sucesso eleitoral de incumbentes da coalizão federal, e que candidatos federais perdem seus *brokers* do nível local quando estes são responsabilizados pelo TCU.

A principal implicação dos resultados diz respeito ao fato de que o viés político desempenhado por agentes anticorrupção independentes confere vantagens competitivas aos partidos menos atingidos por ações de controle, gerando impacto sobre o equilíbrio da competição política. A princípio, quando instituições anticorrupção não são



independentes e estão sob a autoridade de governos, a oposição e grupos de interesse podem tentar convencer os eleitores de que a atual gestão não está exercendo controle satisfatório sobre a corrupção. Por sua vez, quando agentes anticorrupção são independentes e atuam com viés político, os eleitores não podem fazer nada a respeito.

No capítulo 1, desenvolvo o problema teórico desta tese, discutindo como a corrupção se relaciona com a democracia e como políticas anticorrupção poderiam minimizar ou, de modo contraintuitivo, intensificar distorções sobre a vontade da maioria e a competição política. O segundo capítulo é dedicado ao argumento teórico que fundamenta o que motiva o viés político de instituições anticorrupção independentes, oferecendo evidências qualitativas que ilustram o que agentes anticorrupção e atores políticos desejam e o que são capazes de fazer. No capítulo 3, comparo as garantias de independência e o poder institucional de instituições superiores de auditoria em cerca de oitenta países, destacando o lugar de destaque ocupado pelo Tribunal de Contas da União. O quarto capítulo apresenta os testes empíricos que sustentam o principal argumento da tese, segundo o qual, mesmo protegidas por garantias de independência, instituições anticorrupção independentes evitam impor custos políticos aos aliados do governo majoritário em contextos de estabilidade política. No capítulo 5, para fins comparativos, elaboro testes semelhantes para a atuação da Controladoria Geral da União, a qual não possui independência institucional e está sob a autoridade do Presidente da República, mas os resultados não permitem afirmar que o órgão atua com viés político. No capítulo sexto, testo se prefeitos de partidos da coalizão federal, quando comparados aos da oposição federal, prestam maior apoio para os incumbentes do que para os desafiantes federais de mesma sigla, o que reforça a ideia de que o governo majoritário seria mais onerado que a oposição federal se prefeitos forem atingidos por instituições anticorrupção. No capítulo 7, por meio de modelo com variável instrumental, mostro que incumbentes federais perdem seus *brokers* quando estes são atingidos por ações de controle, dado que prefeitos responsabilizados pelo TCU têm chances irrisórias de voltarem a disputar eleições futuras, fortalecendo a ideia de que o governo majoritário no nível federal é onerado por ações de controle executadas no nível municipal. Por fim, retomo os principais achados, destacando suas implicações para o campo de estudos e para a democracia, principalmente no que se refere ao equilíbrio da competição democrática.

## **Capítulo 1 – Problema teórico**

A corrupção ganhou peso no debate público e acadêmico principalmente devido ao seu impacto na economia. Análises preocupadas com os efeitos da corrupção sobre a política democrática ainda são minoritárias. Adotar soluções eficazes ao problema poderia contribuir para o desenvolvimento econômico e a redução de desigualdades sociais. Seria possível se afastar de abordagens econômicas e analisar como a corrupção e seus antídotos se relacionam à democracia? Políticas anticorrupção poderiam melhorar a qualidade da democracia? Ou seria possível que soluções inadequadas pudessem gerar novos problemas?

O objetivo deste capítulo é discutir como a corrupção e políticas anticorrupção se relacionam à democracia a partir das contribuições oferecidas pela literatura especializada. Dois argumentos norteiam o capítulo. Em primeiro lugar, a corrupção pode ser vista como prejudicial à democracia em duas dimensões, distorcendo a vontade majoritária dos eleitores e conferindo vantagens competitivas a atores políticos específicos em detrimento de seus adversários. Em segundo, embora políticas anticorrupção possam diminuir os problemas que a corrupção acarreta às duas dimensões, se ineficientes e empregadas com viés político, políticas anticorrupção – e os agentes que as implementam – podem intensificar distorções sobre a preferência majoritária dos eleitores e sobre o equilíbrio da competição política, prejudicando a qualidade da democracia. É justamente o viés político do controle sobre a corrupção exercido por instituições independentes e suas implicações para a qualidade da democracia que motivam esta tese.

Na próxima seção, proponho uma nova abordagem a respeito de como a corrupção se relaciona à democracia, afastando o fenômeno de perspectivas predominantemente econômicas. Políticas anticorrupção e a atuação de agentes anticorrupção bem como suas implicações para a democracia serão tratadas na seção 1.2. Por fim, retomo o argumento nas conclusões do capítulo, ressaltando a importância de pensar o problema da corrupção levando em consideração o conceito de democracia.

### **1.1. A corrupção sob uma perspectiva democrática**

A discussão sobre o conceito de corrupção é muito extensa e está em constante revisão. Em linhas gerais, a corrupção geralmente é definida como o uso indevido do

poder público para usufruto privado<sup>1</sup>. Certamente, este conceito sobrevive por combinar clareza e abrangência, mas também porque está intrinsicamente ligado à perspectiva econômica, a qual predomina na área de estudos sobre corrupção<sup>2</sup>. Sob esta perspectiva, estudiosos buscaram entender como a apropriação indevida de recursos públicos exerceria impacto sobre a economia, a desigualdade e as políticas públicas (Fisman & Svensson, 2007; Lambsdorff, 2006; Malesky & Samphantharak, 2008; Mauro, 1995; Olken, 2007; Shleifer & Vishny, 1993; Wei, 2000). Motivados por esta perspectiva, muitos especialistas se dedicaram a estudar políticas e incentivos institucionais que pudessem diminuir a corrupção (Alt & Lassen, 2014; Bauhr, 2017; Bobonis et al., 2016; Dahlström et al., 2012; di Teila & Schargrotsky, 2003; Herzfeld & Weiss, 2003; Mungiu-Pippidi & Dadašov, 2017; Mutebi, 2008; Olken, 2007; Siddiquee, 2010; Treisman, 2000).

O uso de termos flexíveis como “indevido” ou “ilegítimo” do conceito de corrupção em vez de “ilegal” recai no perigo de interpretar indevidamente como corruptas ações políticas próprias da democracia, como o estabelecimento de acordos entre políticos que visam obter apoio eleitoral para permanecer no cargo. Talvez por isso, cientistas políticos dedicados a investigar temas ligados à corrupção política não tenham sequer se esforçado em fazer referência ao conceito de corrupção da perspectiva econômica. É possível encontrar exemplos na literatura sobre clientelismo (Auyero, 2000; Hicken, 2011; Larreguy et al., 2016; Nichter, 2008, 2018; Rodrigo Zarazaga, 2014; Rosas et al., 2014; Stokes, 2005; Stokes et al., 2013; Wantchekon, 2003), patronagem (Colonnelli et al., 2020; Folke et al., 2011) e financiamento de campanha eleitoral (Boas et al., 2014; Claessens et al., 2008; Fonseca, 2017; Lazzarini et al., 2012). Cidadãos, por exemplo, poderiam pensar ser imoral e ilegítimo um político eleito indicar apoiadores para ocupar cargos públicos em vez de especialistas e técnicos, mas se a regra do jogo democrático permite este comportamento não deveríamos classificá-lo como corrupção. O conceito de corrupção desta tese, portanto, parte da premissa de que o ato praticado deve ser ilegal<sup>3</sup>. Inversamente, ações legais consideradas imorais ou ilegítimas por grupos de interesses, opinião pública, imprensa e opositores não configuram corrupção.

---

<sup>1</sup> Pozsgai-Alvarez, J. (2019) faz uma interessante análise sobre a evolução do conceito de corrupção.

<sup>2</sup> A perspectiva econômica não se restringe às contribuições de economistas. Diversas áreas produziram estudos sob esta perspectiva, entre as quais administração pública, direito, sociologia e ciência política.

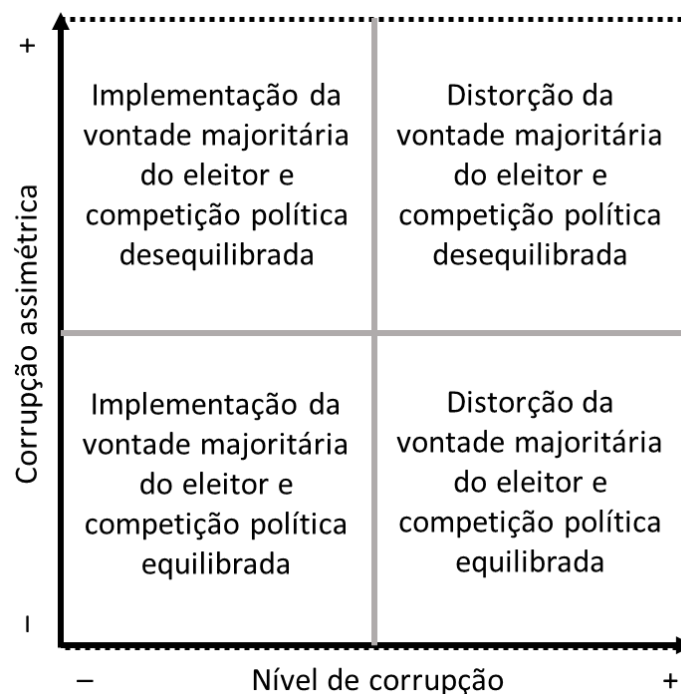
<sup>3</sup> Ser ilegal não se restringe apenas à classificação de “crime de corrupção”. O tratamento judicial de práticas ilegais nem sempre envolve esta classificação, e diferentes países possuem meios variadas para tratar juridicamente o problema, o que envolve desde sanções pela via administrativa e criminal até a ausência de punições.

A corrupção não está relacionada apenas ao bem-estar econômico. Em outra perspectiva, é possível pensar em como este fenômeno se relaciona à democracia. Para tanto, é preciso ter em mente uma compreensão mínima sobre o conceito de democracia. Apesar de o debate sobre democracia ser extenso, aparentemente é incontestável que regimes democráticos necessariamente garantem a inclusão dos cidadãos nas decisões políticas e a competição política por meio do voto, como proposto por Dahl (1971). Ao debate foram acrescentadas várias reflexões sobre as duas dimensões, que exploraram as condições que sustentariam ou melhorariam a qualidade da participação e da competição política. Sob a dimensão da participação, surgiram discussões sobre a promoção de espaços de deliberação pública (Barber, 1984; Michelman & Habermas, 1996), ao passo que, em relação à dimensão da competição política, estudiosos destacaram a exigência de competição livres e justas entre partidos em eleições periódicas (Huntington, 1991; Pierre & Palma, 1991). Em sua definição minimalista, Przeworski et al. (1996), por exemplo, definiu a democracia como "a regime in which governmental offices are filled as a consequence of contested elections. Only if the opposition is allowed to compete, win, and assume office is a regime democratic... [Democracy] entails three features, ex ante uncertainty, ex post irreversibility and repeatability". Não cabe nesta tese dissertar sobre como a teoria democrática evoluiu ao longo do tempo. O importante a ser destacado é que as duas dimensões expostas por Dahl já seriam suficientes para assumirmos que, ao competirem pelo voto, políticos teriam incentivos para levar em consideração o interesse dos cidadãos durante a tomada de decisões, pois, para ocupar ou continuar no cargo eletivo, os primeiros dependeriam da vontade majoritária dos eleitores.

Considerando inclusão e competição política dos regimes democráticos, a corrupção poderia prejudicar a democracia em duas dimensões, como ilustra a figura 1. A primeira dimensão, representada pelo eixo horizontal da figura 1, refere-se ao nível de corrupção. Quando depositam votos em candidatos e partidos, eleitores esperam que seus representantes adotem políticas públicas próximas às suas preferências e que agentes burocráticos e privados não ajudem a subvertê-las. Agentes públicos e privados, portanto, quando se apropriam de recursos públicos ilegalmente em benefício próprio, comprometem a qualidade e o acesso às políticas públicas, distorcendo a vontade majoritária dos eleitores. Eleitores que esperam receber tratamento médico público e gratuito em caso de enfermidade, por exemplo, teriam suas preferências comprometidas

se os recursos destinados a esta finalidade fossem indevidamente apropriados por agentes corruptos.

Figura 1 - Dimensões da relação entre corrupção e democracia



Fonte: elaborado pelo autor.

A maior parte dos estudos sobre corrupção se insere nesta dimensão – embora não sejam orientados pela teoria democrática. Como afirmado anteriormente, o tema despertou em vários especialistas o interesse de investigar como a corrupção exerce impacto sobre o desenvolvimento econômico (Fisman & Svensson, 2007; Malesky & Samphantharak, 2008; Mauro, 1995; Shleifer & Vishny, 1993; Wei, 2000) e sobre a provisão de serviços públicos (Gupta, S.; De Mello, L.; Sharan, R. 2001). Além disso, a partir da premissa de que a corrupção gera impacto negativo sobre economia, uma ampla literatura – que será apresentada na próxima seção (1.2.1) – explorou os incentivos institucionais que poderiam diminuir a corrupção. Mesmo os especialistas que discutiram tipos específicos de corrupção política, como clientelismo e patronagem, tentaram teorizar sobre as consequências negativas destas práticas para o desenvolvimento econômico e para a provisão de serviços públicos (Calvo & Murillo, 2004; Gingerich, 2011; Hicken, 2011)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Vale lembrar que o conceito de patronagem nem sempre é sinônimo de corrupção, pois nem sempre é uma prática ilegal.

Não podemos esquecer que o nível de corrupção não é a única e, talvez, nem a mais grave forma de distorcer a vontade majoritária do eleitor. Ineficiências administrativas e assimetria de informações entre cidadãos e políticos eleitos também são empecilhos à concretização da preferência majoritária dos eleitores. Saber qual a principal fonte de distorção sobre as preferências do eleitor – se a corrupção ou ineficiência administrativa, por exemplo – exigiria mensurá-las, o que geralmente é impraticável visto que a corrupção é de difícil observação empírica. De qualquer forma, considerando a primeira dimensão, é importante ressaltar que é possível analisar a corrupção considerando sua relação com a democracia em vez de se orientar pela perspectiva econômica, a qual se preocupa mais com o desenvolvimento econômico do que com a vontade majoritária dos eleitores. É claro que as duas perspectivas estão relacionadas, mas o caminho para o desenvolvimento econômico é objeto de discordância entre os eleitores. Em suma, o argumento reforça a ideia de que a corrupção, ao distorcer a preferência majoritária do eleitor, prejudica a qualidade da democracia.

A segunda dimensão, representada pelo eixo vertical da figura 1, diz respeito à corrupção assimétrica e às vantagens competitivas de quem a pratica. Governos e incumbentes, devido ao seu poder decisório e influência sobre a distribuição de recursos públicos, não apenas se deparam com maiores oportunidades para cometer enriquecimento ilícito, mas também podem aderir à corrupção para obter vantagens competitivas no jogo democrático. Sob esta dimensão, a corrupção pode prejudicar a competitividade política, diminuindo os incentivos para que governos considerem as preferências dos eleitores durante a tomada de decisões. Vale ressaltar que políticos profissionais não são os únicos atores que, quando aderem à corrupção, afetam a competição política. Burocratas, agentes privados e atores da sociedade civil também podem gerar distorções sobre a competição política quando se envolvem com práticas ímprobas, dado que em muitos casos prestam apoio a políticos e conferem vantagens competitivas a candidatos e partidos específicos. Até mesmo regimes autoritários contrariam suas próprias regras legais para inviabilizar a competição política e manter sua hegemonia política (McMillan & Zoido, 2004)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Apesar de parecer trivial que regimes autoritários recorram à corrupção, não devemos perder de vista que, para perseguir opositores, estes regimes costumam excluir garantias e proteções individuais do arcabouço legal para legitimar suas ações arbitrárias. Durante o regime militar no Brasil, por exemplo, o Ato Institucional nº 5 foi instaurado para permitir a repressão política legalmente, mas também havia corrupção por parte de agentes do governo (Campos 2014).

Incumbentes que distribuem recursos em meio a redes clientelistas ilegalmente e em descompasso a critérios programáticos, por exemplo, teriam vantagens competitivas em relação aos desafiantes, pois conseguiriam obter mais votos ou aumentar comparecimento eleitoral (Hicken, 2011; Larreguy et al., 2016; Nichter, 2008, 2018; Rosas et al., 2014; Stokes, 2005; Stokes et al., 2013; Wantchekon, 2003). *Brokers* atuariam como intermediários nestas redes, conectando incumbentes e eleitores ao distribuir recursos e benesses aos últimos para conquistar vantagens competitivas aos primeiros (Auyero, 2000; Rodrigo Zarazaga, 2014; Stokes et al., 2013). De modo semelhante, o uso de patronagem também aumentaria o sucesso eleitoral de partidos (Folke et al., 2011), levando à administração pública agentes menos competentes (Colonnelli et al., 2020), embora evidências tenham contrariado este argumento, mostrando que a indicação política para postos burocráticos aumenta o controle sobre agentes burocráticos e a eficácia de serviços públicos ao conectar políticos e burocratas (Brollo et al., 2017; Toral, 2019)<sup>6</sup>.

O financiamento de campanhas eleitorais também foi bastante explorado pela literatura que se dedicou a investigar se doadores são recompensados por suas contribuições. Segundo os achados, governos e incumbentes recompensariam empresas privadas que contribuíssem financeiramente para campanha eleitoral em troca de obtenção de contratos e financiamento público (Boas et al., 2014; Claessens et al., 2008; Fonseca, 2017; Lazzarini et al., 2012; Mironov & Zhuravskaya, 2016). Até valor de mercado das ações das empresas doadoras teriam aumentado após as contribuições (Claessens et al., 2008). Dado que o financiamento eleitoral está intimamente ligado à competição democrática, recompensas ilegais destinadas a empresas privadas não gerariam apenas à apropriação pessoal e indevida de recursos públicos, mas também confeririam vantagens competitivas aos financiados, se considerarmos os achados quanto ao impacto do dinheiro sobre o voto (Fink, 2012; Gerber, 2004; Levitt, 1994; Samuels, 2001).

Uma observação se faz importante. Se por um lado, políticos, burocratas, empresas privadas e *brokers* podem participar ativamente de práticas corruptas, por outro,

---

<sup>6</sup> Nem sempre a indicação de apoiadores políticos na burocracia é uma prática corrupta. Aliás, as democracias permitem que uma fatia do funcionalismo público seja ocupada por livre indicação política, a fim de manter o elo entre burocracia e o governo eleito. Em alguns casos, porém, acordos ilícitos são realizados para que políticos mantenham seu apoio e, conseqüentemente, para que conservem vantagens competitivas.

eleitores também entram no jogo da competição político-partidária prestando apoio a candidatos envolvidos em corrupção, a fim de favorecer suas preferências partidárias. Neste sentido, experimentos com *survey* indicam que o julgamento pejorativo de políticos envolvidos em corrupção diminui entre os eleitores que os apoiam (Anduiza et al., 2013), enquanto modelos observacionais identificaram que na Espanha prefeitos conquistaram maior desempenho eleitoral quando os eleitores foram diretamente beneficiados pela corrupção (Fernández-Vázquez et al., 2016). Além disso, evidências a partir de *surveys* conduzidos em dezesseis democracias mostram que o efeito da corrupção sobre a insatisfação com o regime político diminui entre os eleitores que apoiam o governo (Andersen & Tverdova, 2003).

Considerando as duas dimensões discutidas – nível e assimetria de corrupção –, esta tese define como corrupção uso ilegal do poder público para obtenção de usufruto privado e de vantagens competitivas. Com este conceito, é possível relacionar o fenômeno da corrupção à vontade majoritária do eleitor e à competição democrática, afastando-se de perspectivas exclusivamente econômicas, sem perder a clareza e a abrangência do conceito. Tomando a primeira dimensão, quanto maior o nível de corrupção, maior as distorções sobre a vontade majoritária do eleitor, pois recursos destinados às políticas públicas almejadas pela maioria dos cidadãos com direito ao voto seriam aplicados ilegalmente para usufruto pessoal dos responsáveis. No que se refere à segunda dimensão, quanto maior a assimetria de corrupção, maior a vantagem competitiva dos atores que desfrutam direta ou indiretamente da corrupção em detrimento de seus adversários.

Uma vez debatido como a corrupção se relaciona à democracia, é possível dar um passo adiante para discutir o papel de políticas anticorrupção nos regimes democráticos, o que inclui o papel exercido por instituições anticorrupção independentes. Adiante veremos que, embora seja possível que políticas anticorrupção minimizem as distorções que a corrupção gera sobre a qualidade da democracia, estas políticas também podem agravá-las. É justamente este dilema que motiva esta tese.

## **1.2. O controle da corrupção na democracia**

Adotar soluções assertivas para conter a corrupção poderia minimizar os problemas que o fenômeno acarreta à qualidade da democracia. No entanto, nem toda solução proposta no debate realmente minimiza o problema. O objetivo desta seção é

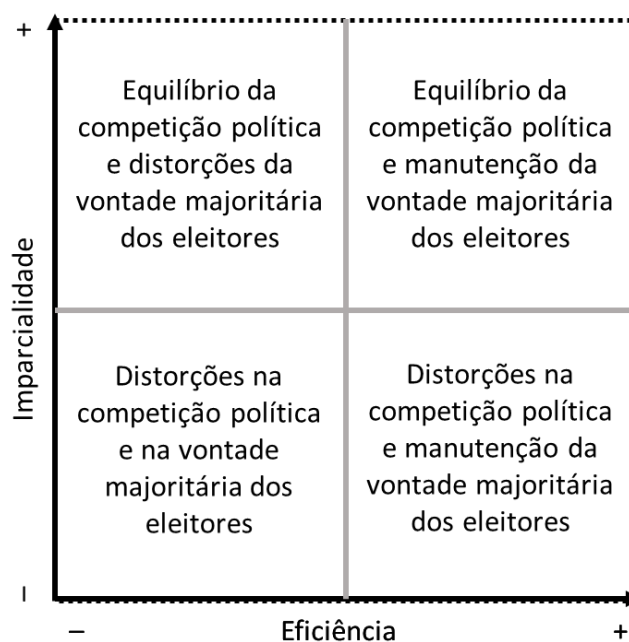


analisar como políticas anticorrupção se relacionam com as duas dimensões da corrupção discutidas na seção anterior (1.1). Quando não empregadas com eficiência e imparcialidade, políticas anticorrupção e os agentes que as executam podem intensificar as distorções que a corrupção gera sobre a preferência majoritária dos eleitores e sobre a competição política, prejudicando a qualidade da democracia.

A figura 2 simplifica como a eficiência e imparcialidade no controle à corrupção se relacionam à vontade majoritária dos eleitores e ao equilíbrio da competição política. A maior parte da literatura tratou de problemas que envolvem a eficiência de políticas anticorrupção, representada pelo eixo horizontal da figura 2. Políticas bem-sucedidas poderiam minimizar distorções sobre a vontade majoritária dos eleitores contribuindo para a qualidade da democracia, como mostra a parte direita da figura 2. No entanto, quando políticas anticorrupção são ineficientes, estas desperdiçariam recursos e tomariam tempo da agenda política que poderia ser mais bem empregado para elaborar políticas de outra natureza, como indica o lado esquerdo da figura 2. Políticas que aumentam a probabilidade de monitoramento sobre a atuação de agentes corruptos poderiam incentivá-los a evitar desperdício de recursos, mas, de modo contraintuitivo, sob o risco de monitoramento agentes corruptos poderiam se sentir motivados a procurar novas formas de corrupção (Olken, 2007). Portanto, quando políticas anticorrupção falham, distorções sobre a vontade majoritária dos eleitores podem ser intensificadas. Na próxima seção (1.2.1), veremos com maior detalhe pesquisas que estão inseridas nesta dimensão.

A segunda dimensão, representada pelo eixo vertical da figura 2, representa a imparcialidade de políticas anticorrupção e dos agentes que as implementam. Segundo o modelo, quando agentes anticorrupção agem com imparcialidade, o controle sobre a corrupção contribui para manter a competitividade da disputa democrática, como ilustra a parte superior da figura. Se, por exemplo, empresários correrem o risco de serem sancionados pelo sistema de justiça se estabelecerem acordos ilegais para financiar campanhas eleitorais de incumbentes em troca da obtenção de contratos públicos, desafiantes com menores recursos de campanha serão mais competitivos se estes empresários se sentirem coagidos a não contribuir com a campanha dos incumbentes.

Figura 2 - Dimensões da relação entre políticas anticorrupção e democracia



Fonte: elaborado pelo autor.

Por outro lado, sem atuação imparcial haverá distorções no equilíbrio da competição política, pois agentes públicos e privados menos controlados e, conseqüentemente, menos onerados terão vantagens competitivas em relação aos seus adversários políticos, como ilustra a parte inferior da figura 2. Seguindo o mesmo exemplo do parágrafo anterior, se apenas empresários que financiam campanhas políticas da oposição forem alvos de agentes anticorrupção, doadores empresariais de membros do governo terão incentivos para continuar conferindo vantagens competitivas a estes últimos. Na presença de vantagens competitivas, inclusive, a tradução do interesse majoritário dos eleitores em políticas públicas concretas poderia ser indiretamente prejudicada, pois se políticos específicos tiverem vantagens em relação aos seus adversários, os primeiros terão menores incentivos para considerar a vontade do seu próprio eleitorado durante a tomada de decisões.

Como veremos na seção 1.2.2, embora minoritários, alguns diagnósticos indicam que agentes anticorrupção exercem controle com viés sobre a corrupção em função da política partidária. É justamente nesta dimensão que o argumento e os principais testes empíricos desta tese estão inseridos. Veremos também que as análises que recomendam a concessão de ampla independência às instituições anticorrupção para assegurar eficiência e imparcialidade no controle à corrupção negligenciam os interesses políticos de agentes anticorrupção.

### *1.2.1. Políticas anticorrupção como proteção à vontade da maioria*

A eficácia do controle sobre a corrupção foi o principal objeto de interesse dos especialistas que se dedicaram ao tema. Isso porque, sob a perspectiva econômica do conceito de corrupção, impor custos a ações ímprobos poderia contribuir para o desenvolvimento econômico e para melhorar a qualidade da administração pública. Do ponto de vista da democracia – discutido na seção 1.1 –, políticas anticorrupção bem-sucedidas evitariam que a vontade majoritária do eleitor sofra distorções provenientes de apropriação ilegal de recursos públicos.

O problema é que, quando falham, políticas anticorrupção podem intensificar as distorções sobre a vontade majoritária do eleitorado. Em primeiro lugar, políticas podem ter efeitos inesperadamente contrários. Políticas de auditoria, por exemplo, podem incentivar agentes públicos a procurar novas formas de corrupção para evitar constrangimentos (Olken, 2007). Em segundo lugar, a elaboração e a implementação de políticas anticorrupção têm custos e, quando estas são malsucedidas, o desperdício de recursos públicos é intensificado. Afinal, políticas públicas ocupam um espaço na agenda política que poderia ser destinado à solução de outros problemas sociais e políticos, além de demandar recursos materiais para sua implementação. O argumento aqui defendido não é o de que políticas anticorrupção não contribuem para diminuir a corrupção. Ao contrário, quando bem-sucedidas, estas políticas evitam o desperdício de recursos e, conseqüentemente, minimizam distorções sobre a vontade majoritária dos eleitores.

As pesquisas empíricas sobre políticas que afetam a corrupção, além de serem marcadas por grande diversidade, oferecem resultados controversos. Além da predominância de modelos observacionais que não enfrentam problemas de endogeneidade, talvez o maior problema envolva sugestões precipitadas que negligenciam o fato de que políticas anticorrupção também podem ter efeito negativo sobre outros aspectos da vida pública. Um dos exemplos mais evidentes diz respeito à desregulamentação da economia. Segundo argumentos, a desregulamentação da economia poderia diminuir o nível de corrupção, já que numa economia excessivamente regulada os atores privados recorreriam à corrupção para diminuir os custos provenientes dessa regulamentação (Svensson, 2003). Entretanto, este ponto de vista sofreu críticas,

pois iniciativas de regulação econômica servem a outros propósitos sociais que também mereceriam ser atendidos (Bardhan, 2006).

### *Incentivos e constrangimentos à burocracia*

A hipótese de que salários mais elevados diminuiria a corrupção conserva controvérsias. Modelos observacionais apontaram que o aumento salarial de funcionários públicos diminuiria modestamente a corrupção (Armantier & Boly, 2011; van Rijckeghem & Weder, 2001), enquanto modelos de diferenças das diferenças mostram que ora a diminuição de salários levaria à demanda por suborno (Borcan et al., 2014), ora o aumento de salário incentivaria agentes públicos a atualizar o valor do suborno de acordo com o novo status social por eles alcançado (Foltz & Opoku-Agyemang, 2015). Pesquisas que identificaram associação negativa entre recrutamento de funcionários públicos por mérito e corrupção estiveram limitadas a variáveis mensuradas por meio da percepção de especialistas (Dahlström et al., 2012; Rauch & Evans, 2000). Mesmo que os resultados controversos fossem deixados de lado por um momento, regulação econômica, salários e sanções podem gerar outros efeitos além da corrupção com fortes implicações sociais e, por isso, ainda existem dúvidas quanto às políticas que deveriam ser adotadas.

Salários e recrutamento não foram as únicas variáveis utilizadas para investigar o que leva burocracias a estarem mais suscetíveis a más condutas. Evidências apontam que discricionariedade no interior da administração pública incentiva práticas ilícitas. Entre as evidências encontradas, a tolerância à corrupção por parte de burocratas estaria positivamente associada à maior delegação de superiores aos seus subordinados (Kwon, 2014), enquanto discricionariedade burocrática estaria positivamente associada com o nível de subornos em países pós-comunistas (Duvanova, 2014). Experimentos laboratoriais (Abbink et al., 2002) e naturais (Fisman & Miguel, 2007) indicam que aumentar sanções também diminui más condutas. Aparentemente, este tema foi negligenciado por especialistas que recomendam que instituições anticorrupção devem ser protegidas por amplas garantias de independência. Afinal, não podemos esquecer que agentes anticorrupção também fazem parte da burocracia, administram recursos, suas prioridades podem beneficiar jurisdicionados específicos e, portanto, quando instituições

anticorrupção são dotadas de muita discricionariedade, estão igualmente sujeitas a praticar corrupção.

### *Participação social e transparência*

Preocupada em controlar a corrupção com eficiência, a literatura também investigou o impacto da participação social e da transparência pública. Entre estudos quantitativos, experimentos controlados indicaram que existem incentivos para que o controle social diminua a corrupção (Serra, 2012), enquanto experimento controlado conduzido na Indonésia encorajou a participação social, mas não atingiu sucesso na diminuição da corrupção por este meio (Olken, 2007). Além disso, o campo ofereceu evidências de que liberdade de imprensa (Campante & Do, 2014; di Tella & Franceschelli, 2011), a divulgação de alocação de recursos (Banerjee et al., 2018; Reinikka & Svensson, 2005) e aprovação de legislações favoráveis à transparência (Cordis & Warren, 2014; Fisman et al., 2019) também diminuem a incidência de corrupção.

### *Sistema político*

A forma como o sistema político se estrutura também manifestou interesse em pesquisadores preocupados com o nível de corrupção. Embora louvável o esforço dos estudiosos em identificar quais características institucionais aumentam o índice de corrupção, instituições políticas não geram resultados apenas sobre o nível de corrupção e, por isso, não é possível afirmar qual arcabouço institucional seria preferível para as democracias. Limitados a indicadores que mensuram a percepção da corrupção, modelos observacionais ofereceram evidências de que descentralização de recursos (Escobar-Lemmon & Ross, 2014; Fiorino et al., 2015; Fisman & Gatti, 2002a, 2002b) e sistemas federativos (Treisman, 2000) aumentam o índice de corrupção, embora nem sempre com resultados robustos (Treisman, 2007). O sistema eleitoral também estaria associado à corrupção. Representação proporcional de lista aberta incentivaria o engajamento de políticos em práticas corruptas, pois aumentaria as incertezas de sucesso eleitoral devido à competição intrapartidária (Chang, 2005; Golden & Chang, 2001). Pesquisas comparativas com dados de vários países encontraram resultados semelhantes mostrando que o efeito sobre a corrupção aumenta quando representação proporcional é combinada

com o sistema presidencialista (Kunicová & Rose-Ackerman, 2009), embora o efeito decresça em distritos eleitorais maiores onde há menores barreiras de entrada (Persson et al., 2003).

Outro aspecto muito explorado do sistema político diz respeito ao financiamento de campanhas eleitorais. A corrupção tem incentivado especialistas a analisar quais regras de financiamento de campanha poderiam desincentivar políticos a adotar práticas ilícitas para beneficiar potenciais financiadores. Baseados em modelos comparativos, pesquisas trouxeram o argumento de que o financiamento público diminui a importância de empresas privadas na política, além de acompanhar o aumento de sanções à corrupção política (Hummel et al., 2019), mas desenhos de regressão descontínua contestam o argumento, indicando que o limite de gastos exerce efeito sobre alegações de corrupção, mas não sobre processos criminais (Munoz & Fajardo, 2020). Apesar do empenho em combater à corrupção, uma análise atenta também deveria levar em consideração os resultados inesperados do limite de gastos sobre a competição política. Preocupados com este problema, uma ampla literatura se dedicou a analisar se o limite de gastos traria vantagens para incumbentes ou desafiantes (Benoit & Marsh, 2008; Gerber, 2004; Jacobson, 1985; Johnson, 2013; Levitt, 1994; Maddens & Put, 2013; Samuels, 2001; Stratmann, 2006).

### *Controle e instituições anticorrupção*

Especialistas também buscaram analisar o impacto de fiscalizações e operações anticorrupção sobre a integridade da gestão pública. Modelos observacionais mostram que houve decréscimo no custo de medicamentos após operações de auditoria em hospitais argentinos (di Teila & Schargrotsky, 2003), enquanto investigações iniciadas por juízes na Itália teriam diminuído a quantidade de processos criminais e condenações futuras relacionados à corrupção (Acconcia & Cantabene, 2008). O risco de políticos serem sancionados nas urnas pelo eleitor também parece ser um mecanismo promissor por meio do qual as fiscalizações geram impacto sobre a corrupção. Auditorias anunciadas e executadas antes das eleições em municípios porto-riquenhos teriam gerado menores indícios de corrupção se comparadas aos casos em que municípios estavam cientes de que as auditorias ocorreriam após as eleições, embora as fiscalizações não manifestassem impacto sobre a corrupção a longo prazo (Bobonis et al., 2016).

Ao contrário destes modelos observacionais, experimentos apresentaram resultados controversos, apesar de terem evitado problemas de endogeneidade. Municípios alvos de auditorias aleatórias no Brasil sofreram diminuição de irregularidades quando voltaram a ser auditados no futuro (Avis et al., 2018), enquanto o risco de unidades subnacionais serem auditadas na Indonésia diminuiu os gastos com políticas públicas de rodovias, embora agentes públicos locais substituíssem superfaturamento por outras práticas ilícitas, como o aumento no número de familiares contratados pelo poder público (Olken, 2007). Se, por um lado, há evidências de que no Brasil auditorias diminuem irregularidades (Avis et al., 2018), por outro, no mesmo país o risco de prefeituras serem auditadas não diminui processos judiciais associados à corrupção e ao desperdício, embora tenha aumentado a satisfação pública com serviços públicos locais (Zamboni & Litschig, 2018).

Experimentos controlados também sugerem que monitoramento e punição podem diminuir a proposição e a aceitação de subornos (Armantier & Boly, 2011; Banuri & Eckel, 2015), mas controles excessivos poderiam desincentivar a honestidade dos atores em jogo (Banuri & Eckel, 2015). Em um experimento controlado referente à avaliação de estudantes, por exemplo, quando avaliadores foram aleatoriamente informados de que uma amostra de suas correções seria revisada e que receberiam punições de acordo com a discrepância das notas, estes aceitaram subornos de estudantes com menor frequência, mas quando informados de que a probabilidade de monitoramento e a punição seriam ainda maiores, os incentivos para ações de honestidade diminuíram (Armantier & Boly, 2011).

No Brasil, é frequente o argumento de que a efetividade das ações de controle não dependeria da performance individual das instituições que compõe o processo de *accountability*, mas sim da coordenação e de iniciativas de cooperação entre os órgãos. Nesse sentido, as instituições de *accountability* privilegiariam atuar na fase de investigação, que se daria após a ocorrência de irregularidade, em detrimento da fase de monitoramento, esta útil para prevenir o mau uso de recursos (Taylor & Buranelli, 2007). A fim de conquistar visibilidade pública, o Ministério Público atuaria com menor empenho na instrução processual e com maior esforço na investigação, prejudicando a qualidade do processo de sanção (Taylor & Buranelli, 2007). Os próprios agentes anticorrupção relatam desconhecer as atribuições de outras instituições, o que prejudicaria o diálogo com outros órgãos responsáveis por dar continuidade aos casos

(Aranha & Filgueiras, 2016), além de ser frequente a ocorrência de conflitos entre as instituições de controle, as quais disputam por reconhecimento público (Arantes, 2015; Arantes & Moreira, 2019).

No entanto, há evidências de que não é preciso passar por todo o processo institucional de controle para gerar ônus aos investigados. Pesquisas recentes indicam que o sucesso eleitoral de candidatos é prejudicado quando os eleitores recebem informações a respeito da ocorrência de corrupção (Winters & Weitz-Shapiro, 2013), o que envolve relatórios oferecidos por instituições de auditoria (Ferraz & Finan, 2008). Inclusive, ao disponibilizar informações referentes à qualidade da administração pública, instituições de controle no Brasil incentivam agentes políticos a oferecer serviços públicos mais satisfatórios aos munícipes (Zamboni & Litschig, 2018).

\*\*\*

A produção acadêmica abordada nesta seção ofereceu evidências sobre o impacto de políticas anticorrupção. Quando bem-sucedidas, estas soluções podem melhorar a qualidade da democracia ao evitar ilegalidades responsáveis por desperdiçar recursos públicos e que, portanto, distorcem a vontade majoritária das urnas. O problema é que, quando malsucedidas, políticas anticorrupção podem intensificar distorções sobre a vontade majoritária dos eleitores, seja porque estas iniciativas desperdiçam recursos, seja porque tomam tempo da agenda política, gerando impacto negativo sobre outros aspectos da vida pública.

A vontade majoritária do eleitor não é a única dimensão que sofre influência de políticas anticorrupção. Para que políticas anticorrupção possam melhorar a qualidade da democracia, além de eficientes, estas não devem gerar impacto com viés político sobre a corrupção para que o equilíbrio da competição democrática não seja prejudicado. Caso contrário, as ações de controle podem conferir vantagens a partidos e candidatos específicos, diminuindo os incentivos para que estes, quando eleitos, levem em consideração os interesses dos cidadãos durante a tomada de decisões. Isso porque, se obtiverem vantagens, partidos políticos específicos se sentirão menos pressionados pelas urnas. Na próxima subseção, a literatura sobre a atuação política de instituições anticorrupção será revisada.



### *1.2.2. Fonte de distorção da competição política?*

Como discutido anteriormente, o nível de corrupção é responsável por distorcer a vontade majoritária dos eleitores ao desviar a finalidade da destinação de recursos e de políticas públicas. O nível de corrupção, no entanto, não é a única dimensão relacionada à qualidade da democracia. Existem oportunidades desiguais de corrupção que conferem vantagens competitivas a governos e incumbentes, as quais diminuem os incentivos para que políticos eleitos sejam responsivos às preferências dos eleitores. Muitas propostas de reforma institucional buscam diminuir estas vantagens, mas sem estabelecer distinção sobre quais agentes devem ser alvos das novas regras aprovadas. Melhor dizendo, uma vez aprovadas as novas regras, os agentes mais propensos a praticar irregularidades seriam constrangidos a se comportar de modo semelhante aos atores honestos, o que diminuiria tanto o nível de corrupção quanto suas oportunidades desiguais.

É o caso do financiamento ilegal de campanha eleitoral. Governos e incumbentes, buscando vantagens competitivas, utilizariam recursos públicos para recompensar empresas privadas dispostas a contribuir para suas campanhas eleitorais (Boas et al., 2014; Claessens et al., 2008; Fonseca, 2017; Lazzarini et al., 2012). Por isso, em diversos países se debate a proibição ou a imposição de limites ao financiamento empresarial de campanha como forma de desestimular políticos a utilizarem recursos públicos indevidamente (Hummel, Gerring & Burt, 2019; Muñoz & Fajardo, 2020). Embora as novas regras sejam endereçadas a todos os candidatos, o debate foi acompanhado pelo receio de que criar limites de gasto poderia onerar candidatos de modo desigual. Há, por exemplo, uma ampla literatura preocupada em responder se o retorno marginal do dinheiro sobre o voto seria maior entre incumbentes do que entre desafiantes (Benoit & Marsh, 2008; Gerber, 2004; Johnson, 2013; Levitt, 1994; Maddens & Put, 2013; Samuels, 2001; Stratmann, 2006). Jacobson (1985) deu início à esta discussão ao defender que os gastos dos desafiantes teriam maior impacto sobre o voto quando comparados às despesas dos incumbentes. Por isso, limitar gastos poderia conferir ainda mais desvantagens aos desafiantes, o que diminuiria a competitividade das eleições.

Mudanças nas regras de financiamento eleitoral não seriam as únicas reformas institucionais que poderiam gerar impacto sobre as oportunidades desiguais de corrupção. O voto secreto, por exemplo, teria contribuído para a diminuição de relações de patronagem, retirando vantagens dos incumbentes em relação aos desafiantes (Gingerich, 2011). Outras reformas, em vez de simplesmente diminuir vantagens competitivas

provenientes da corrupção, seriam responsáveis por alterar os padrões de desigualdade competitiva. Neste sentido, a representação proporcional de lista aberta estimularia maior competição intrapartidária e, conseqüentemente, incentivaria candidatos individuais a aceitar contribuições ilícitas de campanha, ao passo que representação proporcional de lista fechada, devido ao maior controle das lideranças partidárias, contribuiria para atos corruptos em benefício dos partidos (Laver & Shepsle, 2012).

Contudo, a maior parte dos estudos não espera que regras institucionais que diminuam o nível de corrupção também possam gerar incentivos desiguais para a corrupção com implicações para a competição política (Chang, 2005; Escobar-Lemmon & Ross, 2014; Fiorino et al., 2015; Fisman & Gatti, 2002a, 2002b; Golden & Chang, 2001; Kunicová & Rose-Ackerman, 2009; Persson et al., 2003). O mesmo ocorre com parte dos especialistas que aconselham ampliar as garantias de independência de agentes anticorrupção. Vale ressaltar que os atores que implementam políticas anticorrupção possuem interesses que podem motivar viés político no controle sobre a corrupção.

O argumento em prol da independência de instituições anticorrupção foi impulsionado em meio ao diagnóstico de que eleições seriam insuficientes para controlar abusos praticados por políticos eleitos. Eleitores seriam incapazes de responsabilizar a má conduta de políticos eleitos, dado que eleições ocorreriam de tempos em tempos e envolveriam políticas públicas muito variadas (O'Donnell, 1998). Para sanar esta lacuna, a efetividade do *accountability* dependeria da atuação de agências estatais dotadas de autonomia e independência<sup>7</sup>. Em seu trabalho seminal, O'Donnell (1998) sugeriu um arcabouço institucional a ser almejado:

“... para que esse tipo de *accountability* [horizontal] seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder mas também, de facto, autonomia suficiente com respeito às últimas” O'Donnell (1988: 42).

Na mesma direção, a literatura empírica compartilha da expectativa de que independência institucional não apenas contribuiria para a efetividade do *accountability*,

---

<sup>7</sup> Assim como O'Donnell (1998), parte da literatura trata os conceitos de independência e autonomia como sinônimos, mantendo o sentido de que instituições anticorrupção devem estar protegidas contra a influência política.

mas também para a imparcialidade das agências de controle (Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Melo, Figueiredo e Pereira, 2009; Santiso, 2007; Voigt, Feld e Aaken, 2004). No que se refere às instituições de auditoria financeira, por exemplo, desenhos institucionais que atribuíssem aos seus dirigentes garantias de independência, tais como vitaliciedade, inamovibilidade do cargo, tempo de mandato dissociado do ciclo eleitoral, além de um processo de seleção pouco dependente do Poder Executivo, poderiam evitar pressões externas sobre a qualidade de seu desempenho (Santiso, 2007).

No Brasil, estudos recentes levantaram desconfiança quanto à imparcialidade das instituições anticorrupção. Atores da justiça criminal no Brasil valeram-se de sua discricionariedade para exercer controle sobre atores políticos de modo seletivo no âmbito da Operação Lava Jato, principalmente por meio da gestão estratégica do tempo de tramitação de processos (Rodrigues, 2019). No que se refere às instituições públicas de auditoria, apesar de possuírem garantias de independência, conselheiros dos tribunais de contas subnacionais indicados por instituições representativas seriam incentivados a recompensar governos que os selecionaram no passado, isentando as contas de sua gestão e de seus aliados (Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Melo, Figueiredo e Pereira, 2009). Conselheiros de origem técnica, ao contrário, apreciariam as contas públicas municipais com imparcialidade. Como solução para conter este controle com viés político, os tribunais de contas deveriam ser ainda mais independentes, e a prerrogativa de indicar as lideranças dos órgãos de controle deveria ser retirada dos políticos eleitos (Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016).

O problema é que a variável dependente destes estudos diz respeito à rejeição de contas, e condenar com maior frequência não é sinônimo de imparcialidade. É possível que, em vez de atuarem com maior imparcialidade, lideranças de origem técnica sejam mais punitivas se comparados às lideranças indicadas politicamente, estas últimas mais conscientes das dificuldades enfrentadas pela administração pública. Não se deve perder de vista que no Brasil administradores públicos têm acusado agentes anticorrupção de impor controles excessivos sobre erros administrativos de baixa relevância (Olivieri et al, 2015). Como será discutido nos capítulos 2 e 4, para saber se instituições anticorrupção atuam com viés político, devemos comparar como grupos distintos de jurisdicionados são controlados.

Com o intuito de comparar jurisdicionados diferentes, Assumpção & Trecenti (2020) empregaram desenho de regressão descontínua para testar se candidatos eleitos

são mais condenados pela justiça se comparados aos candidatos derrotados nas urnas. Segundo a explicação proposta pelos autores, juízes desejariam ser recompensados por maiores salários e recursos no futuro e, por isso, evitariam condenar políticos eleitos, mas os resultados encontrados não são estatisticamente significativos. Modelos observacionais também identificaram que as chances de ser condenado no sistema judiciário e a magnitude da pena são maiores entre ex-prefeitos do que entre prefeitos em exercício no estado do Rio Grande do Sul (Bento, Da Ros & Londero, 2021). O argumento apresentado no próximo capítulo, ao contrário, identifica quais atores específicos são capazes de influenciar o poder institucional de agentes anticorrupção, a saber, membros do governo majoritário.

O problema da recomendação em prol de amplas garantias de independência não é apenas operacional e possui raízes teóricas. Os especialistas têm levado em consideração os custos que as regras de independência impõem ao interesse dos representantes eleitos (Aaken, Feld & Voigt, 2010; Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Melo, Figueiredo e Pereira, 2009; O'Donnell, 1998; Van Aaken, Feld & Voigt, 2008). O problema é que as teorias que orientam as pesquisas do campo não consideram que, assim como atores burocráticos, os agentes anticorrupção têm interesses políticos próprios. Como indicam as evidências qualitativas apresentadas no segundo capítulo, agentes anticorrupção desejam manter e aumentar seu poder institucional e, para alcançar seus objetivos, podem vir a abrir mão de sua imparcialidade. Em outras palavras, regras de independência não necessariamente garantem uma atuação imparcial e podem estimular o interesse político próprio dos agentes anticorrupção.

Em suma, são poucas as pesquisas que buscaram analisar se instituições anticorrupção atuam com viés político. Por isso, pouco sabemos se agentes anticorrupção protegidos por garantias de independência minimizam ou intensificam distorções sobre a competição política, dimensão esta importante para a qualidade da democracia. Se, por exemplo, governos e seus aliados se depararem com maiores oportunidades para praticar irregularidades e agentes anticorrupção exercerem maior controle sobre opositores, a competitividade eleitoral diminuirá ainda mais. De modo semelhante, se aliados do governo sofrerem controles mais excessivos do que os opositores, estes últimos, se eleitos, poderiam se sentir motivados a não atender o interesse de seus eleitores, já que não conquistaram a aprovação das urnas unicamente por desempenhar seu papel de oposição.

A presente tese não pretende testar como ações de controle exercem impacto sobre o resultado eleitoral, pois a literatura especializada já ofereceu evidências de que auditorias e condenações diminuem o sucesso eleitoral de candidatos (Assumpcao & Trecenti, 2020; Ferraz & Finan, 2008; Winters & Weitz-Shapiro, 2013). De qualquer modo, é importante destacar que, se ações de controle geram impacto eleitoral, é razoável supor que, quando agentes anticorrupção exercerem controle com viés político sobre a corrupção, o impacto sobre a competição eleitoral conferirá vantagens a candidatos específicos, o que prejudicaria a qualidade da democracia.

### **Conclusão do capítulo**

Este capítulo discutiu corrupção e políticas anticorrupção sob uma perspectiva democrática, afastando-se de abordagens meramente econômicas. Considerando as duas dimensões da democracia propostas por Dahl (1971) – participação e competição –, a corrupção pode ser interpretada como prejudicial à vontade majoritária dos eleitores e ao equilíbrio da competição política. A corrupção distorce a qualidade das políticas públicas que os eleitores almejam, e políticos beneficiados por irregularidades adquirem vantagens competitivas.

Embora políticas anticorrupção tenham potencial para minimizar as distorções causadas pela corrupção seu emprego inadequado pode paradoxalmente prejudicar ainda mais a vontade majoritária dos eleitores e o equilíbrio da competição política. De um lado, se não forem eficazes, políticas anticorrupção desperdiçam recursos e tomam tempo da agenda política, os quais poderiam ser destinados a promover outros bens públicos desejados pela vontade majoritária dos eleitores. De outro, quando agentes exercem controle com viés político sobre a corrupção, estes conferem vantagens competitivas a atores políticos específicos em detrimento de seus adversários, gerando incentivos para que representantes eleitos não sejam responsivos às preferências dos cidadãos. A nova abordagem do problema chama a atenção do campo de estudos para uma exigência: a agenda de pesquisa sobre o tema deve refletir sobre ambas as dimensões de eficiência e imparcialidade quando políticas e agentes anticorrupção são analisados. Caso contrário, recomendações com potencial para melhorar uma das dimensões pode prejudicar a outra.

## Capítulo 2 – Pressupostos e argumento central

As eleições são vistas por especialistas como insuficientes para punir atores políticos que aderem a condutas ilícitas (Choi & Woo, 2010; Fernández-Vázquez et al. 2016; Manzetti & Wilson 2007; Muñoz et al. 2012; Pavão, 2018). Além do controle exercido pela oposição, há uma recomendação amplamente disseminada por especialistas segundo a qual democracias deveriam conceder garantias de independência às instituições anticorrupção (Hidalgo et al., 2016; Melo et al., 2009; van Aaken et al., 2008, 2010). A ideia básica do argumento reside no fato de que, sem garantias de independência, governos enfrentariam baixos custos quando interessados em influenciar agentes anticorrupção. O problema é que, embora parte dos especialistas tenham enfatizado os custos à influência externa geradas por regras de independência, eles têm negligenciado que, assim como qualquer burocrata, agentes anticorrupção possuem interesses próprios e estão dispostos a renunciar sua imparcialidade para alcançá-los.

O novo argumento aqui proposto sugere que, motivadas por interesses próprios no sentido de manter e, mais importante, de ampliar seu poder institucional, instituições anticorrupção protegidas por regras de independência evitam impor custos políticos aos atores capazes de promover tais interesses, a saber, os membros do governo majoritário<sup>8</sup>. Em qualquer democracia, apenas governos majoritários poderiam limitar o poder institucional que agentes anticorrupção independentes já dispõem, como prerrogativas, recursos, discricionariedade e garantias de independência. Evidentemente, quando estas instituições de controle estão protegidas por garantias de independência, governos majoritários enfrentam maiores custos para diminuir o poder institucional delas se comparado aos casos que envolvem instituições sem independência. No entanto, como será mostrado a seguir, agentes anticorrupção sempre querem mais poder institucional e, em democracias, somente governos majoritários são capazes de fornecer esta concessão. É possível que governos estejam mais dispostos a aumentar prerrogativas e recursos de instituições anticorrupção sem independência, pois políticos enfrentariam menor risco de serem onerados no futuro por agentes sob seu controle. Por isso, agentes anticorrupção independentes teriam que se esforçar mais para convencer governos a conceder mais poder institucional.

---

<sup>8</sup> O novo argumento poderia ser lido como “hipótese central” da tese. O termo hipótese foi evitado para fazer referência ao argumento central, porque ao longo dos capítulos existem diversas hipóteses que servem para sustentar o argumento central ou a “hipótese central”.

Qualquer argumento que pretenda explicar o comportamento de instituições anticorrupção deve responder o que os agentes anticorrupção e os atores políticos querem, bem como o que todos eles são capazes de fazer. Como mencionado anteriormente, parte da literatura especializada tem enfatizado os custos que garantias de independência trazem para a capacidade de governos intervirem em instituições anticorrupção, mas negligenciam que agentes anticorrupção não almejam apenas controlar a corrupção de modo imparcial. Neste capítulo, evidências qualitativas, relacionadas aos desejos e às capacidades dos atores em jogo, serão oferecidas para sustentar os pressupostos do novo argumento. Também veremos que, em certas ocasiões, instituições anticorrupção enfrentam governos, mas não pretendo explicar este fenômeno. Assim como qualquer fenômeno político, a performance de instituições anticorrupção pode ser influenciada por mais de uma variável. Esta tese se limita a oferecer uma contribuição específica e relevante para o debate, a saber, conferir uma explicação para o viés político de instituições anticorrupção independentes em contextos de estabilidade política. Retomando o argumento central, em contextos de estabilidade política, instituições anticorrupção protegidas por garantias de independência evitam impor custos políticos a governos majoritários, dado que desejam manter e alargar seu poder institucional. Afinal, apenas governos majoritários poderiam iniciar represálias e atender as demandas de agentes anticorrupção independentes.

### *O que querem os agentes anticorrupção?*

A primeira pergunta que se deve fazer é o que querem os agentes anticorrupção. Cientistas políticos possuem maior clareza quanto ao interesse de partidos e atores políticos, os quais desejam implementar sua agenda e se manter no poder. Por isso, políticos profissionais buscam conquistar o apoio majoritário dos eleitores. Aliás, poderíamos assumir que atores políticos desejariam aumentar seu poder político incessantemente, o que exigiria pôr fim à competição política, mas eles enfrentam custos para romper com o regime democrático (Dahl, 1971). Agentes anticorrupção, por sua vez, perseguem objetivos diferentes devido à natureza de seu papel institucional, mas as evidências qualitativas a seguir indicam que existe um interesse semelhante ao dos políticos: agentes anticorrupção querem manter e aumentar seu poder institucional. Estes últimos conquistam poder institucional aumentando seu rol de prerrogativas e de

jurisdicionados, expandindo seus recursos financeiros, bem como conquistando autonomia (discricionariedade) e garantias de independência.

A ideia de que instituições anticorrupção têm interesses próprios não é nova. Embora não tivessem a pretensão de explicar o viés político do controle sobre a corrupção, no Brasil especialistas têm apresentado evidências de que instituições anticorrupção possuem interesses de afirmação institucional, e que seus integrantes perseguem interesses materiais associados às prerrogativas do cargo (Arantes, 2015; Arantes & Moreira, 2019). No entanto, as reivindicações dos agentes anticorrupção não têm sido levadas em consideração na construção das hipóteses sobre a performance destas instituições no controle da corrupção (Aaken, Feld & Voigt, 2010; Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Melo, Figueiredo e Pereira, 2009; Van Aaken, Feld & Voigt, 2008).

Para saber o que agentes anticorrupção querem, temos que coletar evidências sobre o que eles pedem. É claro que nem todas as aspirações destes agentes são compartilhadas publicamente, dado que eles reivindicam demandas com maior chance de serem alcançadas. Não será possível saber tudo o que eles desejam, mas as evidências apresentadas adiante são suficientes para ilustrar que almejam poder institucional, como supõe o novo argumento. No processo constituinte de 1988, por exemplo, ministros do Tribunal de Contas da União encaminharam propostas para manter e aumentar o poder institucional que já dispunham, aproveitando o contexto de reconfiguração do arcabouço institucional brasileiro (Fonseca, 2020). Durante as grandes manifestações de massa em 2013 no Brasil, o Ministério Público, para manter suas atribuições, intensificou uma campanha pública contra a PEC 37/2011, a qual pretendia abolir a prerrogativa de investigação criminal dos procuradores, limitando-a apenas às polícias<sup>9</sup>.

Outro exemplo recente se refere à proposta da Lei de Abuso de Autoridade em 2019, que pretendia impor sanções a agentes públicos que agissem em desacordo com suas prerrogativas. O debate da proposta se intensificou durante o contexto da descoberta de conluio ilegal entre procuradores do Ministério Público e o então juiz Sérgio Moro, que levou à prisão o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), como mostrou o vazamento de conversas entre os procuradores da força-tarefa<sup>10</sup>. O projeto de lei foi

---

<sup>9</sup> Proposta de Emenda Constitucional 37 de 2011.

<sup>10</sup> A descoberta ocorreu em decorrência do vazamento de conversas entre membros da força-tarefa da Operação Lava Jato e o então juiz Sérgio Moro. Um hacker obteve o conteúdo das conversas ilegalmente, vazando-as à imprensa, o que culminou numa série de artigos publicados pelo *The Intercept Brasil*.



amplamente criticado por agentes anticorrupção, os quais, com certa incoerência, acusaram políticos de favorecer a impunidade devido à iniciativa de punir ações ilegais dos controladores. Na prática, a possibilidade de serem punidos por atos em desacordo com suas prerrogativas significaria menor independência. As evidências apresentadas acima, portanto, fortalecem o primeiro pressuposto do argumento: agentes anticorrupção desejam manter o poder institucional que já dispõem.

O interesse de instituições anticorrupção não se limita em manter o poder institucional que já dispõem. Agentes anticorrupção sempre querem mais poder institucional e, às vezes, tais interesses são claramente contrários à democracia. Desde a democratização em 1988, procuradores brasileiros conquistaram independência individual e amplas atribuições (Arantes, 2002). Durante a Operação Lava Jato, a força-tarefa da operação e o Ministério Público Federal iniciaram uma campanha pública intitulada de “10 Medidas Contra a Corrupção”<sup>11</sup>. Entre as propostas, procuradores defendiam que agentes públicos, o que incluía representantes eleitos, deveriam ser punidos por enriquecimento ilícito “mesmo quando não for possível descobrir ou comprovar quais foram os atos específicos de corrupção praticados por ele [agente público]”. Segundo mensagens vazadas entre o coordenador da força-tarefa da Lava Jato, Deltan Dallagnol, e o juiz Sérgio Moro, se as 10 Medidas fossem aprovadas, Dallagnol pretendia aumentar ainda mais o poder institucional do órgão pondo fim ao foro privilegiado por prerrogativa de função, com exceção de 15 pessoas, as quais ele não especificou<sup>12</sup>. Na prática, o fim do foro privilegiado lhe permitiria provocar instâncias inferiores do judiciário para julgar agentes públicos hierarquicamente superiores, o que poderia aumentar oportunidades para novos conluíus ilegais entre procuradores e juízes.

Um pouco antes das eleições de 2018, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) ingressou com a ação direta de inconstitucionalidade 5985 no STF com o objetivo de permitir a candidatura de procurados nas eleições sem a necessidade

---

<sup>11</sup> Neste capítulo, serão utilizados exemplos da Operação Lava Jato para ilustrar as premissas deste argumento. As evidências são provenientes principalmente de matérias da imprensa, que se valeram de conteúdos de conversas vazadas entre procuradores e juízes. Independentemente se estas evidências possuem ou não validade jurídica, considero que são válidas para a produção acadêmica. O Ministério Público se defendeu publicamente ressaltando o caráter ilegal da atuação dos supostos hackers responsáveis pelo vazamento e acusando a ação ilegal de pretender “deturpar fatos, apresentar fatos retirados de contexto, falsificar integral ou parcialmente informações”, mas os agentes que participaram das conversas não negaram a originalidade das mensagens. Além disso, jornalistas que dialogaram com os agentes anticorrupção ao longo da Operação confirmaram a validade dos fatos a que foram expostos.

<sup>12</sup> <https://theintercept.com/2019/06/12/chat-sergio-moro-deltan-dallagnol-lavajato/> <acesso em 09/04/2021>.

de abandonar o cargo no MP<sup>13</sup>. Naquele momento, integrantes do Ministério Público aproveitavam sua imagem positiva em meio à opinião pública para tentar convencer o STF de tomar uma decisão favorável aos procuradores. A reivindicação seria uma das explicações possíveis para a ausência punição das irregularidades praticadas por integrantes da força-tarefa da Lava Jato no auge da Operação<sup>14</sup>: evitar punições e, conseqüentemente, proteger a repercussão positiva da Operação melhoraria a imagem do MP em meio à opinião pública, contribuindo para demandas que visassem a expansão do poder institucional do órgão.

É importante ressaltar que agentes anticorrupção também têm interesses pessoais visando obter lucros em decorrência de sua atuação. Os vazamentos de conversas entre agentes que atuaram na Operação Lava Jato mostram que procuradores aproveitaram sua visibilidade para lucrar com livros e palestras, valendo-se de recursos públicos para viabilizar esta atividade, e tendo como clientes empresas investigadas<sup>15</sup>. No entanto, como mostram as evidências apresentadas anteriormente, os interesses dos agentes anticorrupção não se resumem a interesses pessoais, pois eles planejam aumentar seu poder institucional.

Agentes da Polícia Federal também vem reivindicando maior autonomia financeira nos últimos anos. Por meio da defesa da PEC nº 412/2009, por exemplo, utilizaram como a justificativa a pretensão de melhor combater a corrupção<sup>16</sup>. Inclusive, o Ministério Público se manifestou contrário à ampliação de autonomia da PF<sup>17</sup>. O desejo de expandir poder institucional não se restringe aos órgãos que investigam a corrupção. Em 2021, a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) provocou o Supremo Tribunal Federal como *amicus curiae* para destinar parte de valores e bens provenientes

---

<sup>13</sup> <https://painel.blogfolha.uol.com.br/2018/08/03/ala-do-stf-critica-acao-da-anpr-que-tenta-viabilizar-candidatura-de-procuradores/> <acesso em 09/04/2021>.

<sup>14</sup> Para se ter ideia da performance do MP para punir irregularidades cometidas por procuradores, ver <https://veja.abril.com.br/politica/corregedor-do-mp-arquiva-apuracao-contradeltan-por-nao-ver-ilegalidade/> < acesso em 10/04/2021 >; <https://theintercept.com/2019/08/26/lava-jato-procurador-audios-outdoor/> < acesso em 10/04/2021 >; <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/08/corregedor-da-procuradoria-viu-conduta-grave-de-deltan-mas-nao-abriu-apuracao.shtml> <acesso em 10/04/2021>.

<sup>15</sup> <https://theintercept.com/2019/07/14/dallagnol-lavajato-palestras/> < acesso em 10/04/2021 >; <https://theintercept.com/2019/07/26/deltan-dallagnol-palestra-empresa-investigada-lava-jato/> < acesso em 10/04/2021 >; <https://theintercept.com/2019/07/26/deltan-encontro-secreto-bancos-xp/> < acesso em 10/04/2021 >.

<sup>16</sup> <https://www.conjur.com.br/2015-abr-14/delegados-federais-autonomia-administrativa-financeira> < acesso em 30/04/2021 >.

<sup>17</sup> <https://www.conjur.com.br/2015-abr-15/dar-autonomia-policia-federal-despauterio-afirma-mpf> < acesso em 30/04/2021 >; <http://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/procurador-critica-autonomia-da-pf-como-esta-sendo-proposta.html> < acesso em 30/04/2021 >.

de condenações criminais – o que incluiria recursos provenientes de colaborações premiadas no âmbito da Lava Jato – a um órgão composto por “juízes e profissionais técnicos” em vez de devolvê-los aos cofres públicos, que estão sob a gestão de representantes eleitos<sup>18</sup>. Isso significaria, na prática, que eleitores não poderiam sancionar os “técnicos” se estes recursos não atendessem os interesses dos primeiros.

Nem sempre é possível afirmar que reivindicações em prol da expansão de poder institucional são contrárias à democracia. O Tribunal de Contas da União, por exemplo, conquistou autonomia, amplas atribuições e grande capacidade administrativa desde a adoção da constituição federal de 1988 – como será apresentado no capítulo 3. Para se ter um dado comparativo, de acordo com Santiso (2007), o TCU atingiu o maior índice de efetividade entre cortes de contas na América Latina. Mesmo com tamanho poder institucional, o TCU continuou reivindicando maior poder institucional, propondo projetos de lei ao Poder Legislativo, como ilustra o quadro 1. Durante o período de estabilidade política entre 1994 e 2014, todas as 12 propostas feitas pelo TCU à Câmara dos Deputados pretendiam aumentar o número de cargos, privilégios e salários dos servidores. Tal interesse é semelhante ao de instituições do sistema judiciário. No estado de São Paulo, por exemplo, tribunais e procuradores fazem propostas de suplementação orçamentária, aumento de vencimentos e privilégios (Cardoso, 2017). É importante enfatizar que não seria racional propor projetos que necessitam da aprovação da coalizão majoritária e, simultaneamente, impor custos a esta mesma coalizão e aos seus aliados por meio de auditorias e condenações de contas, como prevê o argumento central desta tese. O segundo pressuposto, portanto, estabelece que agentes anticorrupção desejam aumentar seu poder institucional.

---

<sup>18</sup> [http://ajufe.org.br/images/pdf/Pedido\\_Amicus\\_Curiae\\_AJUFEDPF\\_569\\_-\\_Assinado.pdf](http://ajufe.org.br/images/pdf/Pedido_Amicus_Curiae_AJUFEDPF_569_-_Assinado.pdf) < acesso em 08/04/2021 >

Quadro 1 – Proposições de iniciativa do TCU à Câmara dos deputados entre 1994 e 2014

Ano	Proposição	Ementa da proposição
2014	PL 7926/2014	Altera dispositivos da Lei nº 11.950, de 17 de junho de 2009, e dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.
2011	PL 1863/2011	Altera dispositivos da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.
2008	PL 4570/2008	Acrescenta dois cargos em comissão no Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União para provimento em Gabinete de Auditor do Tribunal de Contas da União.
2008	PL 3252/2008	Acrescenta um cargo ao quadro de auditores do Tribunal de Contas da União.
2007	PL 2509/2007	Altera dispositivos da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001 - Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências.
2006	PL 7541/2006	Dispõe sobre a criação de funções de confiança no Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.
2005	PL 6467/2005	Altera a remuneração dos servidores públicos integrantes do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União.
2004	PL 4713/2004	Altera a remuneração dos servidores públicos integrantes do quadro de pessoal do Tribunal de Contas da União.
2004	PL 3185/2004	Altera dispositivos da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001 - Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências.
1999	PL 2208/1999	Dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreiras do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.
1997	PL 2770/1997	Dispõe sobre a criação de cargos efetivos e de funções comissionadas na Secretaria do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências.
1994	PL 4779/1994	Dispõe sobre a criação de cargos e funções na secretaria do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

Fonte: elaborado pelo autor.

### *O que querem os atores políticos?*

Mais previsíveis que os burocratas, nas democracias políticos e partidos possuem o interesse de se perpetuar no poder e, para tanto, pretendem ganhar eleições. Para vencer a disputa eleitoral, políticos aprovam e implementam políticas públicas para satisfazer eleitores, buscam conquistar o apoio de grupos de interesse e financiadores de campanha, criticam a performance de adversários políticos, entre outras estratégias. No que se refere ao tema da corrupção, incumbentes não gostariam de permanecer sob a vigilância de agentes anticorrupção, visto que a fiscalização e a avaliação de gastos do governo e de seus aliados geram custos eleitorais. Primeiro, quando auditados e condenados pela

gestão irregular de recursos, políticos e partidos sofrem danos de reputação que comprometem as chances de sucesso eleitoral (Assumpcao & Trecenti, 2020; Ferraz & Finan, 2008; Winters & Weitz-Shapiro, 2013). Segundo, o controle sobre seus aliados pode inviabilizar o apoio político futuro ao governo, seja porque aliados sancionados perdem a capacidade de atuar como *brokers* no futuro – como será defendido no capítulo 7 –, seja porque aliados podem romper com governos que não os protegem da atuação de agentes anticorrupção. Existem evidências de que no Brasil prefeitos atuam como *brokers* de candidatos no nível federal (Avelino et al., 2012; Novaes, 2018) e, caso líderes locais deixem de exercer seus mandatos, estes terão menores recursos para prestar apoio aos candidatos no nível federal.

Há exemplos de que políticos no nível federal se importam com auditorias no nível local. Em 2004, um projeto de lei no Senado pretendia proibir que auditorias executadas pela Controladoria Geral da União (CGU) fossem realizadas durante as eleições municipais, além de determinar que o conteúdo dos relatórios das auditorias realizadas em ano eleitoral se tornasse público antes das eleições<sup>19</sup>. Dado que a CGU empreendia auditorias aleatórias nos municípios, a obrigatoriedade da divulgação dos resultados antes das eleições asseguraria que o risco de sofrer custos eleitorais seria o mesmo entre os prefeitos de diversos partidos. A autora do projeto, de oposição, senadora Roseana Sarney (PFL), justificou a proposta ressaltando o intuito de garantir a igualdade da disputa eleitoral:

“Efetivamente, esse instrumento, travestido de procedimento de busca da moralidade pública, tem sido utilizado, muitas vezes, apenas para constranger os adversários ao partido no poder federal ou estadual. Assim, inicia-se uma auditoria no período eleitoral sobre os recursos transferido a uma prefeitura de outra corrente política sabendo-se que isso dará grande material para a mídia, mesmo que ao final das contas não exista irregularidade.

O mesmo se dá com a divulgação de resultados dessas auditorias no período eleitoral, quando, com grande frequência, se amplificam falhas formais, cujo esclarecimento vai ocorrer apenas após os pleitos”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Lei nº 9.504, art. 73, IX.

<sup>20</sup> Projeto de Lei do Senado Nº 369, de 2004.

Atores políticos, portanto, podem se sentir motivados a não atender os interesses de instituições anticorrupção se estas impuserem custos eleitorais para eles e para seus aliados. Isso significa que incumbentes desejariam diminuir ou não conceder maior poder institucional a agentes anticorrupção com garantias de independência. Entretanto, políticos também desejam obter votos e, por isso, se entrarem em conflito com agentes anticorrupção, os últimos tentarão convencer a opinião pública de que os primeiros são contrários ao combate à corrupção. Este problema será tratado a seguir.

*O que atores políticos são capazes de fazer?*

Como afirmado anteriormente, incumbentes seriam motivados a contrariar os interesses de agentes anticorrupção se o controle sobre a corrupção implicar em custos políticos aos primeiros. No entanto, apenas governos majoritários seriam capazes de agir contra instituições anticorrupção protegidas por regras de independência. A oposição, por sua vez, devido à sua condição minoritária, não teria condições para aprovar projetos que visassem diminuir ou expandir o poder institucional de agentes anticorrupção.

Governos majoritários poderiam gerar impacto sobre o poder institucional de instituições anticorrupção com garantias de independência de dois modos. Em primeiro lugar, em democracias nenhuma instituição é completamente independente. Governos democráticos sempre podem repensar e propor reformas que incidem sobre o poder institucional de burocratas protegidos por regras de independência. No Brasil, mesmo com um dos sistemas políticos com maior fragmentação partidária no mundo – passando de 7.13 partidos na Câmara dos Deputados em 1998 para 16.5 em 2018 –, a cooperação entre presidente e diferentes partidos ideologicamente foi capaz de compor maioria suficiente para aprovar a agenda do governo (Figueiredo e Limongi, 1999; 2000; 2007; Amorim Neto, 2002; Pereira e Mueller, 2000), inclusive por meio de emendas constitucionais (Arantes & Couto, 2009). Certamente, a maioria necessária para atingir instituições anticorrupção independentes varia entre os sistemas políticos, pois garantias de independência podem ser constitucionalizadas e as regras para emendar constituições variam. No Brasil, emendar a constituição requer a obtenção de apoio de três quintos (60%) das casas legislativas, e a taxa de emendamento constitucional é elevada (Arantes & Couto, 2009).

Governos majoritários que propõem reformas no sistema de controle enfrentam os custos da opinião pública, mas estes custos podem ser menores que os custos impostos pelo controle excessivo de agentes anticorrupção. Em 2017, por exemplo, em meio a reclamações de administradores públicos que acusavam agentes anticorrupção de impor sanções exageradas contra erros administrativos de baixa relevância, emergiu um projeto de lei que transferia aos controladores a responsabilidade de esclarecer as consequências de suas sanções para a administração pública<sup>21</sup>. Na época, auditores e procuradores acusaram o governo de favorecer a corrupção e a impunidade, mas o presidente Michel Temer (PMDB) aprovou o projeto mesmo em ano eleitoral. O projeto exigia nova aprovação pelo legislativo, o qual ainda não sancionou a medida possivelmente porque o próximo presidente eleito, Jair Bolsonaro (PSL), decidiu governar com uma coalizão minoritária, contrariando o modelo de presidencialismo de coalizão vigente entre 1993 e 2018<sup>22</sup>. Ou seja, provavelmente não foram os custos de sua repercussão pública que inviabilizaram o projeto. Note que o exemplo acima também sugere que não é necessário retirar garantias de independência para atingir instituições anticorrupção, visto que é possível criar dificuldades para a atuação de agentes anticorrupção.

O risco de sofrer retaliações por parte do governo não é exclusivo de instituições anticorrupção. A literatura de *judicial politics*, além analisar como as regras de indicação de magistrados (Brace & Hall, 1995; Choi et al., 2010; Lopes & Azevedo, 2018) e a indicação por presidentes (Carporeale & Winter, 1998; Desposato et al., 2014; Oliveira, 2012; Martins, 2018; Segal & Spaeth, 2002; Spiller & Gely, 1992) exercem influência sobre as decisões judiciais, também mostra que cortes constitucionais protegidas por regras de independência podem sofrer retaliações por parte de instituições representativas, seja por meio de processos de impeachment e ou por reformas capazes de diminuir sua autonomia e discricionariedade (Hall & Ura, 2015; Harvey & Friedman, 2009; Leiras, Tuñón & Giraudy, 2015; Rosenberg, 1992).

É claro que, quando não protegidas por regras de independência, instituições anticorrupção podem ser alvos mais fáceis de reformas capazes de lhes retirar poder institucional. No entanto, o segundo meio à disposição do governo majoritário para atingir o poder institucional de instituições com garantias de independência seria negar mais

---

<sup>21</sup> Projeto 7.448/2017 convertido para o projeto 13.655/2018.

<sup>22</sup> O ex-presidente Fernando Collor de Melo também governou com uma coalizão minoritária, mas sofreu impeachment no final de 1992.

poder institucional a estas. Como afirmado anteriormente, agentes anticorrupção não desejam apenas manter o poder institucional que já dispõem, mas também querem mais poder. Dado que instituições com garantias de independência não estão diretamente submetidas às orientações do governo, este último teria menores incentivos para ceder maior poder institucional devido aos riscos de ser onerado por ações anticorrupção no futuro. Instituições sem independência poderiam conquistar mais facilmente poder institucional.

A legislação que regulamenta delações premiadas no Brasil é um exemplo interessante destes incentivos. Em 2013, o governo sob a presidência de Dilma Rousseff atribuiu à Controladoria Geral da União o papel de celebrar acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo em vez de conferir esta responsabilidade aos órgãos independentes, tais como TCU e MPF, os quais iniciaram uma série de conflitos reivindicando sua participação nos acordos de leniência. Do ponto de vista do Poder Executivo, as delações poderiam evitar a inidoneidade das empresas envolvidas com corrupção e, portanto, poderiam impedir a suspensão de obras de infraestrutura e a não renovação de concessões públicas, bem como – e mais importante – proteger membros do governo que pudessem ser atingidos por denúncias feitas por delatores. É importante ressaltar que o governo não deixou de regulamentar acordos de leniência, mas preferiu atribuir este papel a um órgão sob sua autoridade em vez de ceder tal poder a instituições com garantias de independência.

### *O que agentes anticorrupção são capazes de fazer?*

Como mencionado anteriormente, agentes anticorrupção querem manter e, mais importante, desejam expandir seu poder institucional. Em democracias, caberia à maioria dos representantes eleitos o papel de decidir quanto poder institucional deveria ser concedido às instituições anticorrupção. Entretanto, agentes anticorrupção não agem como espectadores do jogo político e adotam pelo menos quatro estratégias para manter ou expandir seu poder institucional.

O meio mais seguro para que governos majoritários sejam convencidos de conceder maior poder institucional seria o de evitar que ações de controle gerem elevados custos políticos. Não se deve perder de vista que nem todas as ações anticorrupção envolvem o controle sobre governos majoritários e seus aliados. O TCU, por exemplo,



também é autorizado a fiscalizar aliados da oposição e empresas privadas específicas que participam de políticas públicas, os quais, por não apoiarem a coalizão majoritária, não oferecem riscos aos interesses da corte de contas. Em contextos de estabilidade política, portanto, instituições anticorrupção seriam motivadas a evitar exercer controle sobre os aliados do governo, privilegiando supervisionar atores sem influência sobre seus objetivos. A presente tese almeja testar este argumento.

Evidências qualitativas, contudo, sugerem que instituições anticorrupção adotam mais três estratégias para aumentar seu poder institucional. A segunda estratégia ocorre em contextos de instabilidade política, em que agentes anticorrupção utilizam suas prerrogativas para pressionar governos majoritários a conceder poder institucional. Durante o processo constituinte brasileiro de 1988, por exemplo, o TCU conquistou independência institucional ameaçando os constituintes com uma ampla operação de fiscalização, a Operação Transparência, em um momento de grande incerteza eleitoral, própria da transição democrática (Fonseca, 2020).

Instituições sem independência também adotam essa estratégia para impor custos à influência de políticos eleitos. Em meio ao contexto da Operação Lava Jato e de fortes denúncias de corrupção, a Polícia Federal pressionou o governo para restringir o leque de opções para a escolha do diretor geral da PF. Por meio de Medida Provisória editada pela presidente Dilma Rousseff em 2014, convertida em lei pelo Congresso Nacional, apenas membros da classe especial da carreira de delegado passaram a ser indicados ao cargo (Arantes & Moreira, 2019).

Os períodos de instabilidade política também podem ser fruto da própria atuação dos agentes anticorrupção. No auge da Operação Lava Jato, o Ministério Público aproveitou o momento de repercussão pública favorável à sua imagem para tentar expandir seu poder institucional com as “10 Medidas Contra a Corrupção”, em que propunha a punição de agentes públicos suspeitos de enriquecimento ilícito “mesmo quando não for possível descobrir ou comprovar quais foram os atos específicos de corrupção praticados por ele”. Como estratégia, procuradores se manifestaram publicamente como combatentes da corrupção e acusaram atores contrários às suas propostas de favorecerem à corrupção. Um dos motivos para que propostas como estas geralmente não consigam ser aprovadas é que o seu resultado gera um enorme ônus aos políticos: representantes eleitos poderiam ser perseguidos e presos, o que significaria o fim da democracia.

A terceira estratégia envolve buscar o apoio da oposição e de candidatos desafiantes. O problema desta estratégia é que, como afirmado anteriormente, a oposição geralmente está em condição de minoria no legislativo. Quando o TCU ameaçou os constituintes de 1988 com a Operação Transparência, simultaneamente procurou o apoio de ex-integrantes da Arena, inseridos no PSD e PFL. O órgão não conseguiu o apoio de todo o governo, protagonizado principalmente pelo PMDB. Entretanto, com o apoio de constituintes do PSD e PFL, de um lado, e de algumas lideranças do PMDB que mudaram de posicionamento após o anúncio da Operação Transparência, a corte de contas conquistou vitaliciedade para seus ministros (Fonseca, 2020).

As mensagens vazadas entre procuradores da Operação Lava Jato e o ex-juiz Sérgio Moro também são evidências valiosas deste tipo de estratégia. Eles buscaram favorecer candidatos de oposição e desafiantes, ora comprometidos com sua agenda anticorrupção, ora que prestavam apoio à Lava Jato naquele momento. Em conversas entre Deltan Dallagnol e Sérgio Moro, houve o relato de que havia suspeitas de corrupção ligadas a até 301 políticos, entre os quais atores políticos dos três níveis da federação e filiados de partidos da coalizão e da oposição federal, o que incluiria 9 presidentes. Sérgio Moro aconselhou o procurador que “a revelação dos fatos e abertura dos processos deveria ser paulatina” e, em outra conversa futura, que seria “melhor ficar com os 30 por cento”, pois seriam “Muitos inimigos e que transcendem a capacidade institucional do mp e judiciário”<sup>23</sup>. Em outra conversa entre Dallagnol e Moro, o procurador disse que uma denúncia de caixa 2 envolvendo o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso teria como objetivo passar apenas a imagem de imparcialidade da Operação, pois o caso já havia prescrito. Em seguida, o juiz insinuou que tal atitude não seria estrategicamente útil “pois melindra alguém cujo apoio é importante”<sup>24</sup>. Ainda em relação a este caso, procuradores também insinuaram que, para que doações endereçadas ao Instituto FHC fossem configuradas como propina, deveria haver evidências de vínculo com obras do governo PSDB, caso contrário a defesa do Instituto Lula poderia utilizar o caso do FHC para demonstrar que procuradores não tinham provas materiais contra o petista.

---

<sup>23</sup> <https://theintercept.com/2019/06/12/chat-sergio-moro-deltan-dallagnol-lavajato/> <acesso em 09/04/2021>.

<sup>24</sup> <https://theintercept.com/2019/06/18/lava-jato-fingiu-investigar-fhc- apenas-para-criar-percepcao-publica-de-imparcialidade-mas-moro-repreendeu-melindra-alguem-cujo-apoio-e-importante/> <acesso em 09/04/2021>.

Ao procurar apoio em meio à oposição e a desafiantes, agentes anticorrupção utilizam suas prerrogativas para gerar desvantagens eleitorais aos membros do governo na esperança de contribuir para o sucesso dos primeiros. Para manchar a reputação do PT, sem dúvida a principal estratégia da força-tarefa da Lava Jato foi o estabelecimento de conluio ilegal entre procuradores e juiz para atingir a principal liderança política daquela sigla, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Segundo mensagens vazadas, o juiz Sérgio Moro conspirou com procuradores, orientou investigações e acusações de procuradores e de delegados da Polícia Federal<sup>25</sup>. Inclusive, os procuradores adotaram estratégias para impedir Lula de conceder entrevistas à imprensa enquanto estava detido. Após a autorização da entrevista pelo ministro do STF Ricardo Lewandowski, o Partido Novo recorreu à decisão e o ministro Luiz Fux concedeu liminar contra a entrevista. Durante este período, segundo conversas privadas, procuradores se manifestaram interessados em influenciar a execução da entrevista, com o intuito explícito de diminuir as chances de vitória de Fernando Haddad (PT) na disputa presidencial de 2018<sup>26</sup>.

Em um chat em que Deltan Dallagnol conversava consigo mesmo – uma espécie de diário –, o procurador manifestou o desejo de o Ministério Público utilizar sua visibilidade pública para “lançar um candidato por Estado” para vagas no Senado, o que, se bem-sucedido, representaria recomposição de um-terço da casa legislativa por candidatos desafiantes<sup>27</sup>. Dallagnol também refletiu muito sobre a possibilidade de renovação do legislativo, não apenas apoiando nomes específicos, mas também pensando na possibilidade de incentivar grupos da sociedade civil a lançar candidaturas e de atuar como ativista anticorrupção<sup>28</sup>. Essas pretensões não se manifestaram somente em reflexões, pois o coordenador da Operação Lava Jato também discutiu com algumas pessoas sobre sua possível candidatura e a de colegas para cargos eletivos<sup>29</sup>. Segundo mensagens divulgadas pela imprensa, Dallagnol também buscou elaborar estratégias com a Transparência Internacional para elaboração de uma espécie de plataforma para ajudar

---

<sup>25</sup> <https://theintercept.com/2019/06/09/chat-moro-deltan-telegram-lava-jato/> <acesso em 09/04/2021>. Segundo as conversas vazadas, além das orientações à PF, Moro teria até mesmo ordenado buscas e apreensões sem a provocação do MP. <https://theintercept.com/2019/10/19/sergio-moro-policia-federal-lava-jato/> <acesso em 09/04/2021>.

<sup>26</sup> O procurador Athayde Costa, por exemplo, teria sugerido que a entrevista ocorresse após as eleições, visto que na decisão de Lewandowski não havia data marcada, enquanto o procurador Julio Noronha teria proposto a abertura da entrevista para outros veículos, a fim de evitar a possibilidade de haver entrevista favorável à imagem de Lula.

<sup>27</sup> <https://theintercept.com/2019/09/03/deltan-senado-candidato/> <acesso em 09/04/2021>.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Ibidem.

na eleição de candidatos comprometidos com “uma AGENDA LIBERAL, de promoção do mercado e anticorrupção”, além de procurar atingir negativamente a imagem de candidatos contrários às suas preferências<sup>30</sup>.

As três estratégias discutidas até o momento – apoiar o governo majoritário, pressionar o governo e apoiar opositores e desafiantes – não descartam a necessidade de maioria legislativa. Agentes anticorrupção sabem que para conseguir maior poder precisam de decisões favoráveis aos seus interesses no interior do legislativo. No entanto, a quarta estratégia procura fugir desta necessidade. Instituições anticorrupção com garantias de independência procuram atribuir a si mesmas novas prerrogativas. Tal estratégia transfere aos representantes eleitos o custo de tentar anular a auto atribuição de novas prerrogativas dos agentes anticorrupção. Quando instituições anticorrupção estão submetidas aos poderes representativos, governos podem impedir a validade da auto atribuição imediatamente, mas quando protegidas por regras de independência, atores políticos precisam arcar com os custos da opinião pública e de coordenação no interior do legislativo para impedir a alteração no *status quo*.

Segundo Rosilho (2019), por exemplo, o TCU estaria alargando seu rol de competências e seu campo de jurisdição ultrapassando os limites do ordenamento jurídico. O autor adota a falta de clareza da Constituição Federal de 1988 e da lei orgânica do órgão como explicação jurídica para a auto atribuição de competências<sup>31</sup>. Nos Estados Unidos, o *Government Accountability Office (GAO)* chegou a se declarar publicamente como órgão autônomo, contrariando o desenho institucional vigente, que o submetia ao Poder Legislativo. Em um contexto no qual havia a imagem de que as avaliações de políticas públicas conduzidas pelo GAO beneficiavam o governo do Partido Democrata, a auto atribuição de autonomia despertou reações de repúdio por ambos democratas e

---

<sup>30</sup> <https://www.conjur.com.br/2021-mar-08/deltan-ong-tentaram-criar-plataforma-candidatos-lavajatistas> <acesso em 09/04/2021>. <https://www.conjur.com.br/2021-mar-10/deltan-ti-queriam-conquistar-influenciadores-esquerda> <acesso em 09/04/2021>.

<sup>31</sup> Em matérias da imprensa, Rosilho também vem reafirmando o argumento. O TCU estaria insistindo na interpretação de que deveria ter a prerrogativa de controlar a execução das contratações públicas *ex-ante* desde o início dos anos 2000, contrariando a Constituição Federal de 1988. Segundo a legislação, seria permitido ao órgão exercer o controle *ex-ante* apenas na fase de licitação, mas o TCU teria ganhado apoio do STF para atuar dessa forma na execução de contratos. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/freio-expansao-de-controles-tcu-nas-concessoes-31012017> <acesso em 12/04/2021>. Outro exemplo se refere ao governo Michel Temer, que teria lançado uma tentativa de frear a aspiração do Tribunal por meio de medida provisória (MP 752/16), que versava sobre a prorrogação antecipada de contratos de parceria, determinando que a atuação do TCU ocorreria posteriormente à celebração do aditivo contratual. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/freio-expansao-de-controles-tcu-nas-concessoes-31012017> <acesso em 12/04/2021>.

republicanos, os quais desvalidaram publicamente o posicionamento do órgão e reafirmaram sua submissão ao Poder Legislativo (Shahan, 2015).

No Brasil, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) passou a elaborar uma lista tríplice para a escolha do Procurador Geral da República informalmente, contrariando a decisão do Poder Legislativo durante a tramitação da Reforma do Judiciário (Arantes & Moreira, 2019). Embora a iniciativa dos procuradores fosse informal, a lista tríplice incentivou governos a aceitar o interesse corporativo dos procuradores do Ministério Público de escolher o PGR. Além disso, o MP foi responsável pela formação de grupos de atuação especial e das forças-tarefas, que contrariam o princípio de que causas deveriam ser distribuídos aleatoriamente entre os promotores – conhecido como princípio do “promotor natural” (Arantes & Moreira, 2019).

No decorrer da operação Lava Jato, procuradores atribuíram a si mesmos o papel de firmar acordos de leniência. Como mencionado anteriormente, a legislação atribui à CGU o papel de celebrar acordos de leniência, mas o MPF passou a estabelecer estes acordos à revelia das normas aprovadas por instituições representativas. Ao que tudo indica, a auto atribuição desta competência pelo MPF foi bem-sucedida, visto que, até o ano de 2019, o órgão havia celebrado 30 acordos, quase três vezes mais que os 11 acordos estabelecidos pela CGU (Tamasauskas, 2020). Um exemplo de como os agentes anticorrupção distorcem as regras institucionais, justificando haver possibilidade de “interpretação”, pode ser encontrado em Pimenta (2020), que apresentou uma entrevista concedida por um dos procuradores da força-tarefa da operação:

“E nesse episódio de aproximação com o CADE, eu comecei a ler a respeito dos acordos de leniência. Eu li os do CADE e os da Lei Anticorrupção e cheguei à conclusão que era possível que o MP tivesse um papel importante a desenvolver nesses acordos. (...) Não sei se você sabe, mas eu e o Vladimir Aras desenvolvemos os primeiros acordos de colaboração premiada em crimes de colarinho branco, ainda em 2003, ainda quando não existia legislação. (...) Então nós já tínhamos uma experiência de que muitas vezes o sistema, a legislação diretamente não nos dava esse papel, mas que era possível construir dentro do sistema uma interpretação de que nós tínhamos um papel primeiro nas colaborações de colarinho branco e agora na leniência [...] Aí, observando a prática do CADE, eu observei que, apesar da lei não falar nada sobre intervenção do MP, o CADE chama o MP para assinar os

acordos. (...) Mas se não estava lá, minha primeira pergunta [era] por que o MP estava intervindo se ele não está na lei? Se ele não está lá, eu também não estou aqui, mas se ele vai lá, eu também posso ir aqui. O raciocínio jurídico não é de muita complexidade. Eu já tinha a experiência de que se você tem um arcabouço do sistema que suporte e você tem um bom motivo, que no caso eram as investigações da Lava Jato, você deve tentar. Então nós resolvemos, basicamente eu resolvi, fazer esse acordo e convenci os colegas.” (Pimenta, 2020, p. 93).

Como mencionado anteriormente, esta tese não pretende explicar o que leva agentes anticorrupção a adotar cada uma das estratégias utilizadas para conquistar maior poder institucional. O objeto principal desse trabalho se concentra na estratégia de evitar impor custos políticos ao governo e seus aliados em contextos de estabilidade política. De qualquer forma, as demais estratégias compõem o quadro mais amplo no interior do qual se situa o argumento central dessa tese, segundo a qual agentes anticorrupção com garantias de independência evitam controlar governos majoritários e seus aliados em contextos de estabilidade política.

#### *O que esperar em contextos de estabilidade política?*

Seria pouco plausível supor que agentes anticorrupção busquem impor custos políticos a governos majoritários e seus aliados em contextos de estabilidade política, pois a maioria legislativa poderia reagir contra a atuação das instituições anticorrupção. Seguindo o raciocínio, é possível que auto atribuição de competências por instituições anticorrupção ocorra com maior frequência quando tal iniciativa não gera custos políticos à maioria eleita ou quando há instabilidade política. De modo semelhante, pressionar governos ou favorecer opositores e desafiantes possivelmente são estratégias adotadas quando não há uma coalizão majoritária estável. Não compete à presente tese testar quando agentes anticorrupção adotam estas três estratégias, mas foi necessário descrevê-las.

A presente tese também não pretende analisar com precisão em quais situações agentes anticorrupção conseguem expandir seu poder institucional com sucesso. Como afirmado anteriormente, esta pesquisa pretende analisar a atuação cotidiana de instituições anticorrupção independentes em momentos de estabilidade política. Nestes contextos, instituições anticorrupção adotam a estratégia de evitar impor custos políticos

aos governos majoritários e aos seus aliados, a fim de manter e expandir seu poder institucional. Apesar de o TCU ter autonomia financeira, por exemplo, ao longo do período democrático fez várias proposições ao Poder Legislativo para aumentar seus recursos humanos, vencimentos e privilégios, como indicado no quadro 1.

A apreciação das contas de presidentes da república pelo TCU é um bom exemplo de como o órgão evita entrar em conflito com os interesses da maioria legislativa. Durante o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (PT), o TCU rejeitou pela primeira vez as contas presidenciais sob a constituição de 1988, favorecendo a nova coalizão que se formava para apoiar o governo substituto, presidido por Michel Temer. Naquele momento, independentemente do resultado da apreciação das contas presidenciais, por sua rejeição ou aprovação, os congressistas poderiam aprovar o *impeachment* de Rousseff de qualquer forma. O TCU prestou apoio aos congressistas que viriam a compor o próximo governo majoritário no interior do legislativo. Em outubro de 2016, quando a defesa de Dilma tentava reverter seu *impeachment* no Supremo Tribunal Federal por meio de um mandado de segurança, o TCU sugeriu que o Congresso rejeitasse novamente as contas da gestão Dilma. Em outras palavras, o órgão enfrentou o governo Rousseff em um contexto de instabilidade política, marcado pela perda de apoio majoritário do Poder Legislativo, passando a apoiar a próxima coalizão majoritária que viria a governar com maior estabilidade política.

Anos mais tarde, o TCU teve que apreciar as contas do presidente Jair Bolsonaro (PSL). O início de seu governo foi marcado por fortes conflitos com o Congresso Nacional, devido aos ataques do presidente contra o Poder Legislativo e à sua opção de não formar uma coalizão majoritária. Apesar de estar em conflito aberto contra o governo, a maioria legislativa não entrou em consenso sobre o *impeachment* de Bolsonaro, possivelmente porque o vice-presidente Hamilton Mourão não representava uma solução para o conflito entre os Poderes, o que levou o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM), a não aceitar nenhum pedido de *impeachment* contra o presidente. O parecer sobre as contas da presidência destacou diversas irregularidades, entre as quais desvio de R\$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron)<sup>32</sup>. No

---

<sup>32</sup> Segundo o relatório, o governo teria realizado “aportes de capital da ordem de R\$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) como instrumento para terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta, o que configura desvio capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da LRF, em razão da violação aos pressupostos e limitações relacionadas à Emenda Constitucional 95/2016, bem como aos princípios orçamentários e fiscais”. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/inicio/> < acesso em 09/10/2020 >.

entanto, visto que não se formou uma nova coalizão para depor Bolsonaro, o TCU agiu estrategicamente fornecendo parecer pela “aprovação com ressalvas” das contas presidenciais. Inclusive, o presidente do TCU, Bruno Dantas, fez comentários similares aos utilizados por parte da opinião pública contra Bolsonaro e seus apoiadores, mesmo que estes argumentos não tivessem qualquer relação com as contas do governo:

“[Em relação a] Os alicerces de nosso estado de direito democrático, não é um mero recuo a década de 60 do século passado, é um recuo de oito séculos ao período medieval... não devemos temer as turbulências de determinado momento histórico, qualquer que seja. Porque a história mostra que as reações da sociedade, quando maduras, são sempre na direção da liberdade e contra o absolutismo, o arbítrio e a negação da ciência [...] Em relação à conformidade financeira e orçamentária, chama atenção para situações que insinuam movimento de afrouxamento das regras fiscais algo que pode ser bastante nefasto para a rigidez das contas públicas”<sup>33</sup>.

É importante destacar como TCU age de acordo com os interesses da maioria legislativa. No segundo mandato de Dilma, o TCU ficou do lado do governo que estava por vir, enquanto, na gestão Bolsonaro, o órgão de controle agiu estrategicamente em meio à indefinição de uma nova coalizão capaz de depor o presidente. Sem reprovar as contas de Bolsonaro, o órgão sinalizou aos congressistas a disponibilidade de prestar apoio caso estes se mobilizassem para derrubar o presidente.

Os agentes anticorrupção sabem que, em períodos de estabilidade, a manutenção e a expansão de seu poder institucional dependem de governos majoritários e, por isso, evitam impor custos políticos àqueles que compõem a maioria legislativa. Se tal afirmação for verdadeira, instituições anticorrupção protegidas por garantias de independência, como o TCU, exercerão menor controle sobre aliados da coalizão federal no nível local se comparados aos da oposição federal. O capítulo 4 se dedicará a testar esse argumento central da tese.

---

<sup>33</sup> Secom TCU, 10/06/2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/parecer-previo-do-tcu-propoe-aprovacao-com-ressalvas-das-contas-do-presidente-da-republica.htm> <acesso em 09/10/2020>.



### Capítulo 3 – Instituições de combate à corrupção no Brasil são independentes?

No Brasil, algumas instituições que desempenham o papel de controlar a corrupção possuem garantias de independência. Tribunais de Contas, Ministério Público e o Judiciário são protegidos por regras que aumentam os custos às pressões externas exercidas por representantes eleitos e por grupos de interesse. Polícias, controladorias e o controle parlamentar, por sua vez, estão mais sujeitos a constrangimentos externos. Veremos neste capítulo que o Tribunal de Contas da União é um exemplo de órgão anticorrupção com amplas garantias de independência e com grande poder institucional quando comparado aos demais países que possuem instituições superiores de auditoria<sup>34</sup>. Além de suas garantias de independência e autonomia protegidas pela Constituição Federal de 1988, o órgão acumula várias prerrogativas e conta com grande capacidade administrativa, quadro bem diferente do apresentado pela Controladoria Geral da União (CGU), a qual está diretamente subordinada ao Presidente da República e possui papel limitado no controle sobre a corrupção.

O objetivo deste capítulo é comparar as garantias de independência e o poder institucional dos tribunais de contas superiores. É possível identificar a posição do Tribunal de Contas da União entre os países que adotam instituições superiores de auditoria, a fim de verificar se a corte de contas brasileira é um exemplo de instituição anticorrupção independente. Para tanto, utilizo banco de dados elaborado a partir de informações do *SAI's Information Database*, composto por respostas fornecidas por cerca de 80 instituições superiores de auditoria a partir de um amplo questionário sobre garantias de independência, atribuições, jurisdicionados e capacidade administrativa. Estas informações são coletadas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*, associação não governamental e independente formada por instituições superiores de auditoria de diversos países. Os resultados indicam que o Tribunal de Contas da União está entre os 20% das instituições mais protegidas por garantias de independência, além de estar entre os três órgãos com maior poder institucional no mundo.

Independência institucional sempre foi objeto de discussão entre especialistas. Dado que nem sempre regras formais são capazes de proteger a atuação de instituições perante pressões externas, os conceitos de independência de *jure* e de *facto* se

---

<sup>34</sup> Mais conhecidas como *Superior Audit Institutions (SAIs)*, estes órgãos envolvem tribunais de contas, controladorias ou a figura do Controlador Geral.

desenvolveram no debate teórico e empírico. Independência *de jure* diz respeito às regras legais que, a princípio, protegeriam as instituições, ao passo que independência *de facto* se refere à ausência real de influência externa e ao comportamento de agentes verdadeiramente autônomos. O problema é que independência *de facto* não é de fácil observação, principalmente em análises comparativas com diversos países, nas quais a dificuldade de obter variáveis mensuráveis é ainda maior.

Quando postos à mensuração empírica, ambos os conceitos estão sujeitos a controvérsias, mas por diferentes razões. Devido à maior dificuldade de mensuração da independência *de facto*, especialistas têm utilizado indicadores que não necessariamente expressam independência. Para se ter um exemplo, Van Aaken et al (2010) utilizaram 21 variáveis para compor índice de independência *de jure* e apenas 7 variáveis para independência *de facto*, com a finalidade de analisar o impacto da independência de procuradores sobre a percepção da corrupção. Entre as variáveis utilizadas para medir independência *de facto*, os autores utilizaram o monopólio de procuradores de mover ações judiciais relacionadas a casos de corrupção, o que envolveria mais a atuação exclusiva de burocratas do que independência. Blume e Voigt (2011), por sua vez, utilizaram medidas de independência *de facto* para cortes de contas considerando o período compreendido entre 1960 e 2000 e, desse modo, acabaram atribuindo menor peso à independência de tribunais de contas em democracias recentes.

Independência *de jure*, ao contrário, pode ser mais facilmente observada, já que é mensurada a partir de regras legais. O problema de operacionalizar este conceito reside no fato de que existem muitas regras que compõem o indicador. A seleção das variáveis que irão constar no índice, bem como o peso atribuído a cada uma delas, estão sujeitas às escolhas do pesquisador. Apesar de não existir fórmula prévia sobre como elaborar índices de independência *de jure*, este índice ainda é preferível à independência *de facto*, pois as variáveis que o compõem são mensuráveis e expressam a tentativa de proteger agentes anticorrupção por meio de regras relativamente estáveis ao longo do tempo.

Este capítulo, portanto, busca evitar a dicotomia entre independência *de jure* e *de facto*, elaborando índices de independência e do poder institucional de órgãos superiores de auditoria por meio de variáveis mensuráveis. Os índices aqui propostos envolvem tanto as garantias de independência que protegem os órgãos de pressões externas, quanto suas atribuições e sua capacidade administrativa. Desse modo, será possível analisar o quanto o TCU se difere das demais instituições superiores de auditoria.

### 3.1. Independência

O Tribunal de Contas da União possui as principais garantias de independência citadas pela literatura comparada, tais como independência financeira, processo de escolha dos ministros dissociado do ciclo eleitoral e pouco dependente do Poder Executivo, decisões por órgão colegiado, além de vitaliciedade de seus dirigentes (Santiso, 2007; Speck, 2011). A indicação política das lideranças dos tribunais de contas tem sido interpretada como um fator que diminui sua independência em relação às instituições representativas (Hidalgo et al., 2016; Melo et al., 2009). Entretanto, até onde se saiba, lideranças de instituições públicas de auditoria com garantias de independência no mundo não são selecionadas sem a participação de representantes eleitos pelo voto popular. Em sua análise comparativa com instituições superiores de auditoria na América Latina, Santiso (2007) mostra que a indicação das lideranças destes órgãos varia segundo a maior ou menor influência do Poder Legislativo em detrimento de Executivo. O número majoritário de lideranças escolhidas pelo Legislativo e requisitos técnicos para a ocupação do cargo são tidos como favoráveis à independência, visto que limitariam a influência unilateral do Poder Executivo sobre instituições públicas de auditoria, tal como ocorre com o TCU (Speck, 2011).

Entre os nove ministros titulares, um terço é escolhido pelo Presidente da República, sendo um por livre escolha e dois alternadamente entre auditores do TCU e procuradores do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas, todos sujeitos à aprovação do Senado. Em sua maioria, dois terços dos titulares são escolhidos pelo Congresso Nacional. Além disso, o órgão tem auditores de carreira que ocupam o cargo de ministro substituto. Os ministros substitutos não são apenas convocados para substituir os ministros titulares esporadicamente em caso de vacância. Eles também são responsáveis por listas de unidades jurisdicionadas – o que inclui municípios – e instruem processos<sup>35</sup>. Em 2008, uma nova legislação aumentou de dois para três o número de ministros substitutos<sup>36</sup>.

O TCU também possui autonomia para escolher quais unidades administrativas serão fiscalizadas em um leque muito amplo de jurisdicionados. A Constituição Federal

---

<sup>35</sup> Brasil, 1992, art. 63 e 78.

<sup>36</sup> Brasil, 2008.

de 1988 atribuiu ao órgão a responsabilidade de fiscalizar qualquer agente público ou privado que participe, direta ou indiretamente, da gestão de recursos públicos provenientes do nível federal, o que inclui praticamente todos os municípios.

A autonomia do TCU não é ilimitada. O Congresso Nacional pode solicitar fiscalizações e serviços de auditoria ao órgão compulsoriamente. Porém, as atividades de controle solicitadas pelo CN são exercidas pela corte de contas sob a proteção das garantias de independência citadas acima. Vale ressaltar que o Congresso Nacional não tem a prerrogativa de impedir fiscalizações por iniciativa própria do Tribunal e nem de determinar como as atividades de controle serão exercidas e como os jurisdicionados serão julgados. Além disso, o TCU não é obrigado a investigar denúncias encaminhadas por atores da sociedade civil, podendo decidir com discricionariedade quais casos devem ser averiguados.

O índice produzido por Santiso (2007) aponta que o TCU é a instituição superior de auditoria com maior independência na América Latina. Para se ter uma compreensão mais abrangente, a seguir utilizo dados da *INTOSAI* para analisar a independência da corte de contas brasileira em relação a 87 países que adotam instituições superiores de auditoria<sup>37</sup>. Como mencionado anteriormente, as informações do *SAI's Information Database* são provenientes de um amplo questionário endereçado às instituições de superiores de auditoria. A partir das respostas, cada variável foi normalizada, variando entre 0 e 1. Os valores menores representam baixa independência, ao passo que os valores mais elevados indicam maior independência. Com estas variáveis, dois índices de independência foram elaborados. O primeiro, o índice agregado, extrai a média das variáveis. Para obter o segundo, o índice ponderado, as variáveis são divididas em temas, a média de cada tema é calculada e, posteriormente, a média geral é computada a partir da média de cada tema. A desvantagem do índice agregado é que este está sujeito à quantidade de perguntas que a *INTOSAI* elaborou para cada tema, ou seja, temas como autonomia financeira e seleção de lideranças possuem número desigual de perguntas. Por outro lado, a vantagem do índice ponderado é que este evita que a quantidade de perguntas de um mesmo tema distorça o resultado, mas depende das divisões temáticas arbitrárias

---

<sup>37</sup> *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) é uma organização independente supranacional com status consultivo especial no Conselho Económico e Social das Nações Unidas e que mantém diálogo com instituições superiores de auditoria ao redor do mundo.

do pesquisador. Detalhes sobre a composição das variáveis e dos índices podem ser consultados no quadro 5 do Anexo 1.

Segundo o gráfico 1, o Tribunal de Contas da União é uma das instituições superiores de auditoria mais independentes do mundo quando considerados ambos os índices, ponderado e agregado, representados pelos eixos horizontal e vertical, respectivamente. O Brasil ocupa o 17º entre 87 países e possui índice agregado e ponderado de 0.855 e 0.896, respectivamente. Isso significa que, entre os países que adotam instituições superiores de auditoria, o Brasil está entre os 20% mais independentes.



### 3.2. Atribuições e capacidade administrativa

O Tribunal de Contas da União concentra competências nas etapas de fiscalização, julgamento e sanção. Esse poder de controle pode ser exercido sobre atores públicos e privados que participam direta e indiretamente da gestão de recursos públicos provenientes do governo federal. Isso significa, por exemplo, que municípios e governos estaduais podem ser auditados no que se refere à execução de gastos que partem de recursos federais. Dado que a arrecadação pública se concentra principalmente na esfera federal e que receitas são transferidas para os níveis subnacionais (Arretche, 2010), praticamente todos os municípios podem ser supervisionados pelo TCU, assim como secretarias dos governos estaduais.

Na fase de fiscalização, o TCU possui vários instrumentos para exercer controle sobre a aplicação de recursos públicos, como mostra o quadro 2. O levantamento é utilizado para conhecer o funcionamento de programas governamentais, de novas unidades jurisdicionadas ou, ainda, de unidades que tenham alterado o modo que gerem recursos federais. A auditoria é o instrumento de fiscalização empregado nos testes empíricos do capítulo 4 – embora alguns modelos deste capítulo também utilizem o julgamento de contas como *outcome*. Auditorias têm a função de avaliar se a aplicação de recursos federais cumpre critérios legais e princípios de economicidade, eficiência e eficácia. Os atos sujeitos a registro averiguam se a concessão de aposentadorias e pensões de servidores e se a admissão de pessoal da administração pública federal estão em conformidade com normas legais. As inspeções servem para suprir omissões e lacunas de informações – as quais geralmente surgem das auditorias –, bem como para apurar denúncias, representações ou solicitações do Congresso Nacional. O acompanhamento é realizado durante a aplicação de recursos em um período pré-estabelecido, a fim de avaliar o desempenho de jurisdicionados e de atividades governamentais. Por fim, o monitoramento é empregado para averiguar se deliberações tomadas pelo TCU estão sendo cumpridas pelos jurisdicionados.

Além de fiscalizar as contas públicas, o TCU participa da fase de julgamento apreciando a existência de irregularidade de contas, bem como responsabilizando agentes públicos e privados. Assim como em outros tribunais do sistema judiciário, o órgão também abre espaço para ampla defesa de acusados e permite à parte investigada o uso

de diversos recursos<sup>38</sup>. Os gastos não apenas são julgados segundo as normas legais que regulamentam sua execução, mas também segundo critérios de eficiência, eficácia e economicidade, os quais abrem espaço para interpretações mais flexíveis. Embora ainda não se saiba quantas decisões da corte de contas são revertidas pelo Judiciário, veremos no sétimo capítulo que condenações de prefeitos geram maior probabilidade futura de estes não disputarem as eleições novamente, visto que agentes responsáveis por irregularidades se tornam inelegíveis pelo TSE com base na Lei da Ficha Limpa<sup>39</sup>. Vale ressaltar que os débitos gerados pelo TCU são imputados com eficácia de título executivo<sup>40</sup>.

Quadro 2 - Instrumentos de fiscalização do TCU

Instrumentos de fiscalização	Período de execução
Levantamento	Em qualquer período.
Auditoria	Em qualquer período.
Atos Sujeitos a Registro	Anterior à execução, ou posterior quando revisto.
Inspeção	Após suspeitas e lacunas geradas por outros instrumentos de fiscalização.
Acompanhamento	Durante a aplicação de recursos.
Monitoramento	Após irregularidades averiguadas anteriormente.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (1992, 2012).

Na fase de sanção, o TCU pode impor elevadas multas, bem como declarar a inidoneidade de licitantes, proibindo-os de participar de licitações públicas por 5 anos, e inabilitar permanentemente agentes públicos de exercer cargo de confiança ou em comissão<sup>41</sup>. A partir de 2010, com a aprovação da Lei da Ficha Limpa, políticos e administradores públicos responsáveis por irregularidades de contas passaram a ser proibidos de disputar as eleições pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Até o final da elaboração desta tese, não foi encontrado nenhum país em que houvesse instituição superior de auditoria com tamanha influência na seleção de candidatos aptos a concorrer nas eleições.

<sup>38</sup> Para uma descrição detalhada dos recursos, ver Fonseca (2015) e Rosilho (2019).

<sup>39</sup> O TCU envia para a justiça eleitoral evidências dos responsabilizados por irregularidades.

<sup>40</sup> Brasil, 1992, art. 19 e 57.

<sup>41</sup> Multas de 100% do dano ao erário podem ser aplicadas em caso de irregularidade comprovada, enquanto o descumprimento de decisões e solicitações do Tribunal geram de multas de 50 a 80% do dano envolvido. Para mais detalhes, ver Fonseca (2015) e Rosilho (2019).

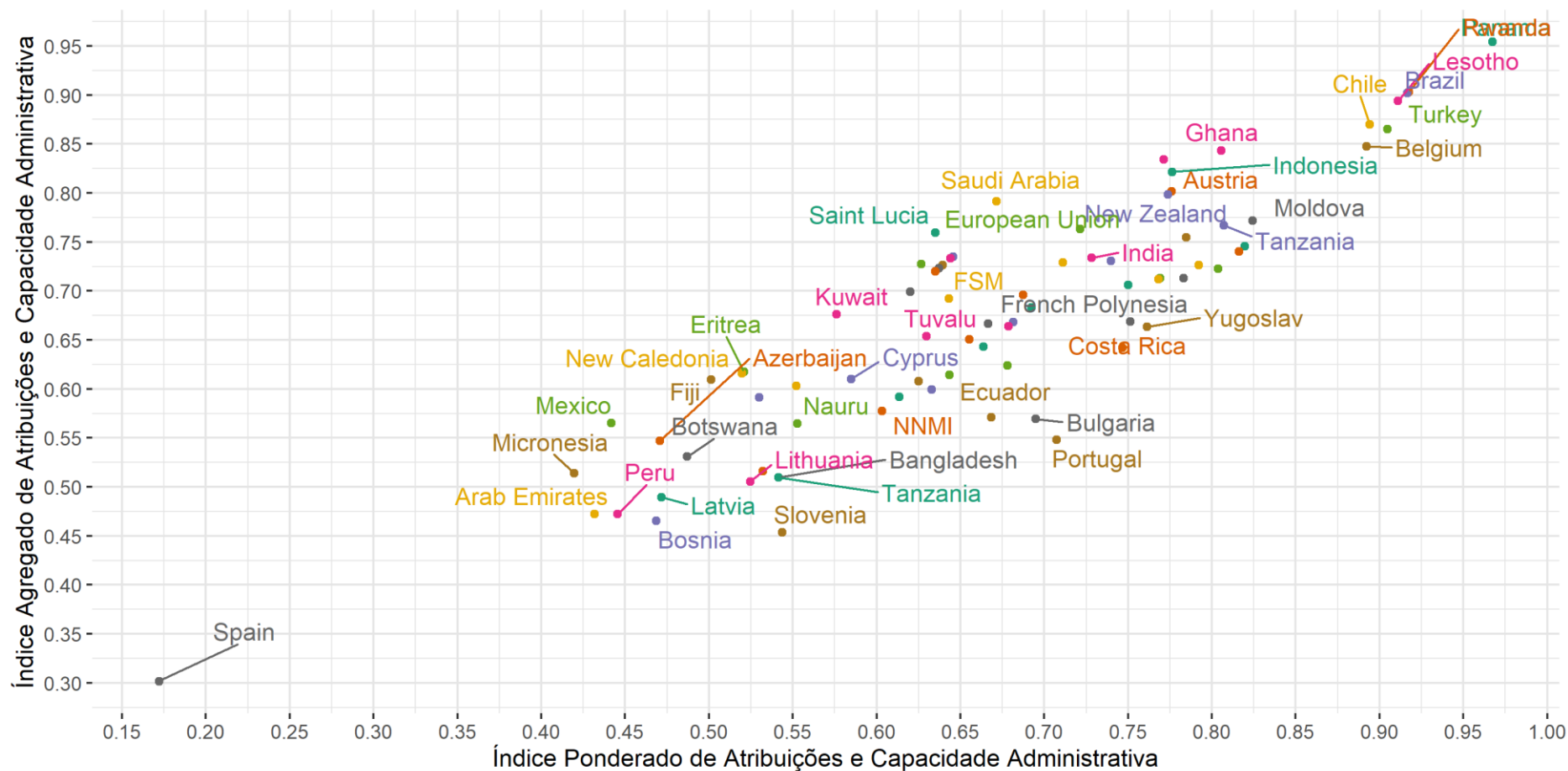


É claro que existem limites para a atuação do TCU. O órgão tem a competência de apreciar as contas do presidente da república, por exemplo, mas só pode aconselhar a sua aprovação ou reprovação ao Congresso Nacional, o qual emite decisão definitiva sobre o assunto. Seria igualmente relevante investigar como o TCU exerce controle sobre jurisdicionados variados, mas o controle sobre os prefeitos oferece oportunidades para testar se o órgão atua com viés político em função da política partidária, uma vez que municípios governados por partidos da oposição federal servem como contrafactuais dos municípios governados pela coalizão federal.

Possuir um amplo leque de atribuições e jurisdicionados não garante poder institucional se não houver capacidade administrativa para exercer tal poder. Não parece que este seja o caso do TCU. O órgão possui secretarias de controle externo especializadas que se dedicam a fiscalizar órgãos específicos da administração pública federal, bem como 26 secretarias dedicadas exclusivamente ao exame das contas de cada estado da federação e de seus respectivos municípios. Segundo indicadores elaborados por Santiso (2007, p. 203), o TCU é a instituição pública de auditoria com maior índice de efetividade na América Latina.

Semelhante ao gráfico 1, utilizo informações do *SAI's Information Database* para elaborar dois índices que medem o número de atribuições e a capacidade administrativa de instituições superiores de auditoria. Enquanto o índice agregado extrai a média de variáveis que medem atribuições e capacidade administrativa, o índice ponderado separa estas mesmas variáveis em temas, a fim de calcular a média de cada tema e, posteriormente, a média geral. Os resultados estão inseridos no gráfico 2, que representa os índices agregado e ponderado nos eixos vertical e horizontal, respectivamente. Considerando ambos os índices, o Brasil ocupa a terceira posição no ranking, com índice agregado e ponderado de 0.902 e 0.916, respectivamente. Isso significa que, além de possuir garantias de independência, o TCU possui um amplo leque de atribuições e capacidade administrativa.

Gráfico 2 - Índice de rol de atribuições e capacidade administrativa de instituições superiores de auditoria em 80 países em 2016



Nota: Índices mais próximos de 1 representam maior rol de atribuições e capacidade administrativa e, inversamente, índices mais próximos de 0 indicam menor rol de atribuições e capacidade administrativa. Alguns países que possuem instituições superiores de auditoria não estão representados na amostra de 80 países devido à falta de informações da base de dados das SAIs, entre eles Albania, Argentina, Belize, Colombia, Georgia, Hungary, Iceland, Iraq, Jamaica, Japan, Kazakhstan, Korea, Poland, South Sudan, Togo, United Kingdom, Uruguay, Venezuela, Viet Nam, Zimbabwe, Myanmar, HIMI.

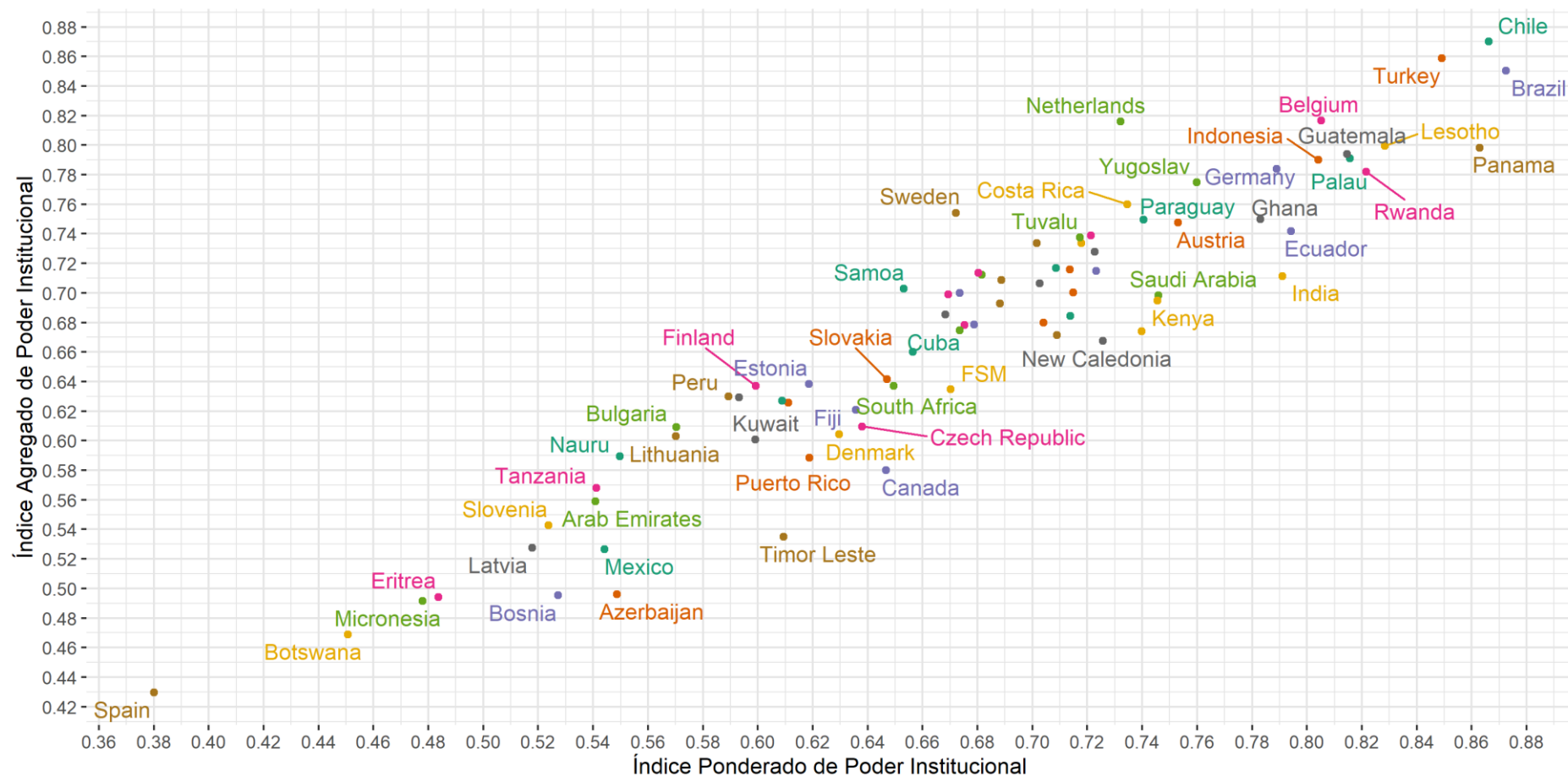
Fonte: elaborado pelo autor.

### **3.3. O TCU tem poder institucional?**

Se, por um lado, conferir garantias de independência não assegura que instituições anticorrupção consigam exercer controle sobre a gestão pública se tiverem um leque restrito de atribuições e baixa capacidade administrativa, por outro, se forem revestidas de atribuições e capacidade administrativa sem garantias de independência, o poder institucional de instituições anticorrupção poderia ser deficiente. Por isso, a seguir elaboro dois índices de poder institucional que combinam variáveis de independência, atribuições e capacidade administrativa em uma amostra de 71 países. O primeiro índice, agregado, extrai a média de todas as variáveis, enquanto o segundo mensura a média de cada tema antes de mensurar a média geral.

Segundo o gráfico 3, o Brasil ocupa o primeiro lugar do ranking considerando o índice ponderado de 0.873, ou o terceiro lugar com índice agregado de 0.850, ficando atrás do Chile e da Turquia apenas. O resultado reforça que o TCU é um exemplo de instituição superior de auditoria com grande poder institucional quando comparado aos demais países que adotam tal modelo de controle. A corte de contas brasileira, portanto, oferece uma oportunidade para testar se, mesmo com garantias de independência, instituições anticorrupção conservam incentivos para exercer controle com viés político em função da política partidária.

Gráfico 3 - Índices agregado e ponderado de poder institucional de instituições superiores de auditoria



Nota: Índices mais próximos de 1 representam maior poder institucional e, inversamente, índices mais próximos de 0, menor poder institucional. Alguns países não estão representados na amostra de 89 países devido à falta de informações da base de dados das SAIs, entre eles Albânia, Argentina, Bangladesh, Belize, Colômbia, Geórgia, Hungria, Islândia, Iraque, Jamaica, Japão, Cazaquistão, Coreia, Polónia, Sudão do Sul, Togo, Reino Unido, Uruguai, Venezuela, Viet Nam, Zimbábue, Myanmar, HIMI.

Fonte: elaborado pelo autor.

### **3.4. Conclusão do capítulo**

O objetivo deste capítulo foi comparar instituições superiores de auditoria, a fim de identificar a posição do Tribunal de Contas da União entre as instituições com maiores garantias de independência, atribuições e capacidade administrativa. Os resultados indicam que entre cerca de 80 países que adotam instituições superiores de auditoria, o TCU está entre as 20% mais protegidas por garantias de independência e ocupa a terceira posição quanto ao acúmulo de prerrogativas e à capacidade administrativa. A corte de contas brasileira, portanto, é um exemplo de instituição de auditoria independente em termos comparativos. Por isso, analisar como o órgão exerce controle sobre a corrupção com viés político em função da política partidária gera implicações não apenas para a discussão no Brasil, mas também contribui para a literatura comparada sobre o tema.

## Capítulo 4 – O viés político do controle exercido pelo TCU

O presente capítulo se encarrega de investigar se, mesmo com garantias de independência institucional, o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União no nível municipal apresenta viés político. Como afirmado no capítulo 2, assim como atores burocráticos, agentes anticorrupção têm interesses próprios que motivam sua atuação. Os testes que serão apresentados a seguir são cruciais para defender o argumento da tese, de que instituições protegidas por garantias de independência evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política. Isso porque apenas governos majoritários podem ameaçar ou promover os interesses corporativos dos agentes anticorrupção. A oposição, ao contrário, devido à sua condição minoritária, não poderia alterar o poder institucional de instituições anticorrupção.

Para tanto, serão analisadas auditorias e julgamentos empreendidos pelo Tribunal de Contas da União sobre a gestão de recursos federais transferidos aos municípios. Dado que prefeitos no Brasil atuam como *brokers* de incumbentes federais durante as eleições, é possível comparar quais aliados no nível local são mais controlados pela corte de contas, os da coalizão federal ou os da oposição federal. Os resultados indicam que o TCU, mesmo protegido por garantias de independência e independentemente da origem técnica ou política de suas lideranças (ministros), evita auditar e condenar municípios governados por partidos da coalizão federal, o que favorece a hipótese central da tese. O diagnóstico sugere que conceder garantias de independência a instituições anticorrupção não garante que estas irão desempenhar suas funções com imparcialidade.

A literatura empírica já se dedicou a investigar se instituições anticorrupção com garantias de independência atuam com viés político, mas a explicação dos especialistas reside no fato de que governos ainda conseguiriam influenciar instituições anticorrupção, pois as lideranças destes órgãos seriam indicadas por políticos. Mesmo quando protegidos por garantias de independência, lideranças dos tribunais de contas seriam incentivadas a recompensar os atores políticos que as escolheram para o cargo, evitando controlar as contas públicas (Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Melo, Figueiredo e Pereira, 2009)<sup>42</sup>. Por sua vez, lideranças provenientes dos quadros técnicos dos tribunais de contas não teriam incentivos para recompensar governos e, conseqüentemente, condenariam mais contas. Seguindo o argumento, para tornar o controle de contas mais imparcial,

---

<sup>42</sup> No Brasil, as lideranças do TCU são chamadas de ministros, enquanto nos tribunais de contas subnacionais recebem o nome de conselheiros.

cortes de contas deveriam ser ainda mais independentes, retirando dos políticos a prerrogativa de escolher as lideranças dos tribunais (Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016).

Como afirmado no capítulo 1, um dos problemas desses achados empíricos se refere ao fato de que a variável dependente diz respeito à condenação de contas, mas condenar com maior frequência não é uma medida adequada de imparcialidade. Levando em consideração esta inconsistência, em vez de serem mais imparciais, lideranças de origem técnica poderiam ser mais punitivas se comparadas às lideranças indicadas politicamente, que poderiam ser mais compreensivas quanto às dificuldades enfrentadas pela administração pública. Especialistas também apresentaram relatos de administradores públicos, os quais acusam agentes anticorrupção de impor medidas excessivas para enfrentar erros administrativos de baixa relevância (Olivieri et al, 2015). Os testes aqui defendidos, ao contrário, comparam jurisdicionados diferentes em vez de comparar a indicação dos ministros do TCU – embora empregue covariáveis sobre a origem técnica e política dos ministros para oferecer evidências mais consistentes.

Como já mencionado, a recomendação de conceder amplas garantias de independência às instituições anticorrupção também conserva uma lacuna teórica. Embora os especialistas que fazem tal recomendação enfatizem os custos à intervenção política trazidos pelas regras de independência (Aaken, Feld & Voigt, 2010; Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Melo, Figueiredo e Pereira, 2009; O'Donnell, 1998; Van Aaken, Feld & Voigt, 2008), negligenciam o impacto dos interesses dos agentes anticorrupção sobre sua atuação. As evidências qualitativas do segundo capítulo, bem como achados da literatura especializada (Arantes, 2015; Arantes & Moreira, 2019), reforçam o argumento de que agentes anticorrupção desejam manter e aumentar seu poder institucional. Apesar de regras de independência aumentarem os custos de intervenção política, estas não desestimulam o interesse político dos agentes anticorrupção, os quais estão dispostos a atuar com viés político para atingir seus objetivos.

Na próxima seção (4.1), descrevo brevemente a relação entre o Tribunal de Contas da União e o sistema político brasileiro, destacando os elementos que fazem do Brasil uma oportunidade promissora para testar o argumento aqui defendido. Logo em seguida, serão apresentados os dados utilizados, bem como testes que evitam viés por variáveis não observáveis, como nível de corrupção e capacidade administrativa. Após uma breve análise descritiva do controle do TCU sobre os municípios, os principais resultados

corroboram a hipótese central da tese. Por fim, discuto as implicações dos achados, ressaltando que o viés político do controle de instituições anticorrupção independentes confere vantagens competitivas a partidos específicos, incidindo sobre o equilíbrio da competição política.

#### **4.1. O TCU no sistema político brasileiro**

O sistema federativo brasileiro é composto por três níveis de governo, cada qual com receitas compostas por fontes próprias e por transferências de níveis hierarquicamente superiores. A arrecadação de impostos é altamente concentrada na esfera federal, a qual contribui financeiramente para a receita de estados e municípios por meio de transferências constitucionais e discricionárias (Arretche, 2010). Neste sistema orçamentário, o Tribunal de Contas da União e os 32 tribunais de contas subnacionais são responsáveis por fiscalizar e julgar administrativamente a regularidade da gestão de recursos arrecadados nos seus respectivos níveis de governo<sup>43</sup>. Por isso, o Tribunal de Contas da União pode fiscalizar a gestão de recursos federais transferidos a todos os estados e municípios, sendo impedido apenas de fiscalizar fontes de arrecadação própria dos níveis subnacionais. Dado que os municípios brasileiros têm baixa capacidade de arrecadação própria e suas receitas são majoritariamente compostas por recursos provenientes do nível federal (Arretche, 2010), o TCU pode fiscalizar a gestão de mais de cinco mil municípios governados por diferentes partidos.

O Tribunal de Contas da União possui unidades técnicas que atuam em cada estado da federação fiscalizando seus municípios. Cada estado da federação e seus respectivos municípios são divididos em listas, que são distribuídas aos *ministros* do TCU por sorteio a cada dois anos. Cada ministro é responsável pelo controle de unidades jurisdicionadas de suas listas e pela instrução de processos, neste último caso assumindo o papel de relator. Embora parte das fiscalizações seja provocada por denúncias e

---

<sup>43</sup> Os 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) são responsáveis por fiscalizar a gestão de recursos arrecadados por seus respectivos estados, enquanto três tribunais de contas municipais se restringem aos recursos arrecadados por suas respectivas prefeituras. Além disso, exclusivamente três estados da federação brasileira possuem tribunais de contas (TCMs) incumbidos de fiscalizar a gestão de todos os seus municípios.



representações de outras instituições públicas<sup>44</sup>, a corte de contas tem autonomia para investigar a aplicação de recursos públicos por iniciativa própria.

O Tribunal de Contas possui vários instrumentos de fiscalização para exercer controle sobre os atores sob sua jurisdição, o que inclui os municípios. A tabela 1 mostra que, representando 71% dos casos, a Tomada de Contas Especial foi o instrumento de fiscalização mais utilizado nos municípios entre 2001 e 2018, seguido de representações de outras instituições públicas (11.64%), auditorias discricionárias (8.43%) e denúncias (5.48%). Nem todos os instrumentos de fiscalização são iniciados por unidades técnicas sob a autoridade dos ministros, o que poderia gerar problemas de viés de seleção nos testes empíricos. As auditorias, porém, podem ser executadas com grande discricionariedade pelo TCU, visto que partem da iniciativa de ministros relatores e de suas unidades técnicas, o que evitaria problemas de viés de seleção. Este instrumento de fiscalização abre oportunidades para que a instituição atue com viés político não somente devido à sua discricionariedade, mas também porque auditorias são utilizadas para avaliar a gestão de recursos a partir de critérios legais e abstratos, como economicidade, eficiência e eficácia<sup>45</sup>.

Tabela 1 - Instrumentos de fiscalização utilizados pelo TCU sobre os municípios entre 2001 e 2018

Instrumento de Fiscalização	N	%
Tomada de Contas Especial	11652	71.05%
Representações	1909	11.64%
Auditorias	1383	8.43%
Denúncias	898	5.48%
Monitoramento (após a detecção de irregularidades)	382	2.33%
Solicitações do Congresso Nacional	110	0.67%
Acompanhamentos (durante a aplicação de recursos)	44	0.27%
Levantamentos	16	0.1%
Inspeções	5	0.03%

Fonte: elaborado pelo autor.

O TCU possui garantias institucionais interpretadas pela literatura comparada como imprescindíveis para assegurar sua independência em relação às instituições

<sup>44</sup> O Congresso Nacional pode solicitar compulsoriamente ao TCU ações de fiscalização, enquanto cabe ao Tribunal avaliar a viabilidade de denúncias e representações por outras instituições públicas. Denúncias são feitas por qualquer cidadão, e representações podem ser movidas por qualquer funcionário público em razão do cargo que ocupa.

<sup>45</sup> Como mencionado anteriormente, além das auditorias, parte dos testes empíricos envolve julgamentos.

políticas, tais como autonomia financeira, processo de escolha de suas lideranças (*ministros*) dissociado do ciclo eleitoral e pouco dependente do Poder Executivo, além vitaliciedade e inamovibilidade do cargo para os diretores (Santiso, 2007; Speck, 2011). Como apresentado no terceiro capítulo, comparativamente aos países que adotam instituições superiores de auditoria, a corte de contas brasileira possui amplas garantias de independência e poder institucional. No entanto, em nenhum regime democrático instituições públicas de auditoria são completamente insuladas do sistema político. Entre os nove ministros titulares, um terço é escolhido pelo Presidente da República, sendo um por livre escolha e dois alternadamente entre auditores do TCU e procuradores do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas, todos sujeitos à aprovação do Senado. Em sua maioria, seis ministros titulares são escolhidos exclusivamente pelo Congresso Nacional. Além disso, este órgão de controle possui auditores de carreira, que ocupam o cargo de *ministro substituto*. Os *ministros substitutos* não são apenas convocados para substituir os ministros titulares esporadicamente em caso de vacância, pois os primeiros também são responsáveis por listas de jurisdicionados e instruem processos<sup>46</sup>. Em 2008, uma nova legislação aumentou de dois para três o número de *ministros substitutos*<sup>47</sup>.

A escolha das lideranças dos tribunais de contas não é o único modo a disposição de políticos eleitos para constranger o controle de contas. Como defendido na presente tese, mesmo com garantias de independência, governos majoritários poderiam diminuir ou ampliar o poder institucional de instituições anticorrupção. Apesar da alta fragmentação partidária em ambas as casas legislativas no nível federal, atores políticos poderiam levantar esforços para constranger a corte de contas, caso esta impusesse custos políticos aos seus aliados. Como discutido no capítulo 2, mesmo com um dos sistemas políticos mais fragmentados do mundo, especialistas indicam que no Brasil a cooperação entre presidentes e partidos no interior do Congresso Nacional viabiliza a aprovação da agenda política do governo mesmo com o apoio de partidos ideologicamente distantes (Figueiredo e Limongi, 1999; 2000; 2007; Amorim Neto, 2002; Pereira e Mueller, 2000). A coalizão majoritária também é capaz de alterar a constituição com grande frequência para se proteger de questionamentos perante o Supremo Tribunal Federal (Arantes & Couto, 2009).

---

<sup>46</sup> Brasil, 1992, art. 63 e 78.

<sup>47</sup> Brasil, 2008.

Governos poderiam se sentir motivados a não promover os interesses do TCU se auditorias impuserem custos eleitorais. No Brasil, prefeitos contribuem para a reeleição de incumbentes federais, pois atuam como *brokers* (Avelino et al., 2012; Novaes, 2018), ao passo que evidências sugerem que prefeitos possuem menores chances de serem eleitos quando são alvos de auditorias (Ferraz & Finan, 2008; Winters & Weitz-Shapiro, 2013) e quando condenados no sistema de justiça (Assumpção, 2019). Prejudicar a reputação de prefeitos, portanto, impõe custos políticos aos incumbentes federais durante a corrida eleitoral. Além disso, prefeitos julgados como responsáveis por irregularidades podem ser proibidos de disputar eleições futuras, como determina a Lei da Ficha Limpa<sup>48</sup>.

## 4.2. Dados

Essa pesquisa utiliza dados de auditorias executadas pelo Tribunal de Contas da União sobre os municípios brasileiros, bem como informações sobre condenações de contas. Os dados de auditorias foram obtidos por *web scraping* na página web do TCU, que disponibiliza dados sobre vários instrumentos de fiscalização. A auditoria não é o único instrumento de fiscalização à disposição do TCU, mas restringir a análise às auditorias proporciona inferências mais confiáveis, dado que este instrumento depende mais da discricionariedade dos ministros do Tribunal e de suas equipes do que da provocação de atores externos ou de ações das próprias prefeituras quando se omitem da obrigação de prestar contas<sup>49</sup>. Auditorias, portanto, não estariam sujeitas ao viés de seleção provocado por agentes externos à corte de contas, embora seja possível que o órgão de controle também utilize os demais instrumentos de fiscalização para exercer controle com viés político sobre as contas públicas.

Os testes referentes às auditorias se restringem à disputa eleitoral de 2008 e ao mandato entre 2009 e 2012 devido a limites estatísticos. O número de auditorias anteriores a 2009 é muito reduzido e diminui ainda mais quando reduzimos a amostra para disputas acirradas. Além disso, como discutido no capítulo 2, esta pesquisa se limita a períodos de estabilidade política entre o presidente e sua coalizão legislativa. No início do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, entre 2015 e 2016, integrantes de

---

<sup>48</sup> Lei Complementar 135 de 2010.

<sup>49</sup> Neste último caso, por exemplo, se municípios governados por partidos da coalizão federal tiverem incentivos para se omitir da obrigação de prestar contas, inferências a partir da comparação entre municípios tratados e não tratados poderiam medir o efeito da negligência de municípios da coalizão em prestar contas em vez de testar se o TCU exerce controle com viés político.

sua própria coalizão se mobilizaram para destituí-la do cargo. Como ressaltado anteriormente, o TCU evitaria impor custos aos aliados dos atores políticos com capacidade de alterar seu poder institucional. No entanto, devido à instabilidade política do segundo mandato de Rousseff, não seria apropriado utilizar a coalizão federal como indicador capaz de classificar com precisão quais atores políticos poderiam alterar o poder institucional do TCU<sup>50</sup>.

Os dados sobre contas julgadas como irregulares, por sua vez, são disponibilizados com maior acessibilidade pelo TCU<sup>51</sup>. Por meio do CPF dos responsáveis por condenações de contas, identificamos os prefeitos que foram responsabilizados durante seu mandato, o que representaria a imposição de custos eleitorais por meio das condenações. O banco de dados definitivo, utilizado para testar as hipóteses, envolve prefeitos condenados entre 2005 e 2012, visto que após este período – no mandato entre 2013 e 2016 – ocorrem os mesmos problemas relatados no parágrafo acima. O julgamento pela irregularidade de contas não é produto exclusivo das auditorias, podendo ter se originado por meio de outros instrumentos de fiscalização. Não foi possível reduzir a amostra apenas para condenações de contas provenientes de auditorias, pois isso diminuiria a amostra de tal forma que inviabilizaria a execução do desenho de pesquisa. Isso significa que, ao contrário dos testes que envolvem auditorias, julgamentos pela irregularidade de contas estão sujeitos ao problema de viés de seleção, que será discutido na próxima seção.

O *Banco de Dados Legislativos do CEBRAP* foi utilizado para elaborar o tratamento, identificando quais candidatos a prefeito eram filiados a partidos que pertenciam à coalizão do governo federal ou à oposição federal durante as eleições municipais. Assim, foram considerados como membros da coalizão federal todas as siglas que prestavam apoio ao governo durante as eleições e no início do mandato municipal. Embora alguns partidos não permanecessem na coalizão federal ao longo de todo o período, a continuidade de seu apoio ao governo também poderia ser o resultado de seu desempenho eleitoral e, por isso, não seria adequado excluí-los do grupo de tratamento. De qualquer forma, se o argumento aqui proposto estiver correto, em média, o TCU teria

---

<sup>50</sup> Uma saída para o problema seria utilizar como variável dependente a probabilidade de auditoria nos municípios entre 2013 e 2014. Estes testes foram realizados, mas, embora os estimadores médios corroborassem a hipótese aqui defendida, os resultados não atingiram significância estatística, possivelmente porque o número de auditorias diminuiu quando consideramos apenas os dois anos iniciais de mandato dos prefeitos.

<sup>51</sup> <https://contasirregulares.tcu.gov.br/ordsext/f?p=105:1::NO:2,3,4,5,6::> < acesso em 21/04/2021 >.

incentivos para controlar menos as siglas que prestaram apoio por pouco tempo se comparadas aos partidos da oposição que não prestaram apoio em momento algum<sup>52</sup>.

Para identificar o partido de cada candidato a prefeito, bem como informações sobre candidatos e resultados eleitorais, foram consultadas as bases de dados do *Repositório de Dados Eleitorais* do Tribunal Superior Eleitoral. Esta base também foi utilizada para obter o grau de acirramento da disputa eleitoral (*running variable*), medido pela diferença percentual de votos entre o primeiro e segundo colocado na disputa para prefeito, assim como características individuais dos prefeitos, como idade, gênero, escolaridade e estado civil. Variáveis orçamentárias e administrativas, como o volume de recursos federais transferidos aos municípios e percentual de funcionários estatutários, comissionados e celetistas foram obtidas na base *Finbra* da Secretaria do Tesouro Nacional. Todos os valores monetários foram deflacionados pelo *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA*<sup>53</sup>.

Os ministros do TCU, cada qual responsável por exercer controle sobre um número específico de municípios, foram classificados em quatro categorias, a fim de identificar sua carreira progressa e sua indicação política ou técnica. Detalhes sobre a classificação podem ser consultados no quadro 6 do anexo 2. A classificação identificou (i) ministros provenientes de partidos políticos que passaram a integrar a coalizão federal no momento da auditoria e do julgamento de contas, (ii) ministros de partidos que se encontram na oposição federal, (iii) ministros que percorreram carreira nos quadros técnicos do próprio TCU, e (iv) ministros que não ocupavam cargo eletivo, mas que foram escolhidos pelo Congresso Nacional devido à sua experiência técnica em área compatível ao exercício das atividades do TCU. O ministro Antonio Campelo Bezerra, por exemplo, foi classificado como pertencente à coalizão durante a maior parte do governo Lula e como pertencente à oposição durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, visto que antes de ingressar no TCU seu partido, PTB, prestou apoio ao presidente Lula e não participou da coalizão do primeiro mandato de Rousseff<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Na próxima seção (4.3), esta discussão será retomada.

<sup>53</sup> Os valores monetários foram deflacionados pelo IPCA por meio do pacote *deflateBR*, elaborado para a interface R (Meireles, 2018).

<sup>54</sup> Outra maneira de operacionalizar a variável seria identificar os partidos que aprovaram a indicação do ministro em vez de observar os laços partidários ou de carreira técnica progressos. No entanto, a oposição federal, sabendo que não conseguirá reunir votos necessários para selecionar outro candidato, tem incentivos para não alimentar conflitos com o futuro ministro que não gostaria de apoiar. Neste caso, mesmo aprovando a indicação do ministro, a oposição não conservaria laços partidários com o indicado, o que proporcionaria um indicador impreciso e inadequado.

### 4.3. Método

Estimar o efeito de pertencer à coalizão federal sobre as chances de ser auditado enfrenta o desafio de evitar estimadores enviesados. Covariáveis não observáveis, tais como corrupção e capacidade administrativa, poderiam enviesar os efeitos estimados devido à associação destas covariáveis com as variáveis independente (pertencimento à coalizão) e dependente (auditorias). Por isso, como parte do desenho de pesquisa da tese, proponho o emprego de regressão descontínua para comparar, em eleições acirradas, municípios em que partidos da coalizão federal ganharam a disputa eleitoral contra candidatos da oposição federal – grupo de tratamento – com municípios nos quais partidos da oposição federal ganharam de partidos da coalizão federal – grupo de controle. Com esta estratégia, ser governado por partidos da coalizão federal e da oposição federal seria “praticamente aleatória”, o que possibilitaria estimar efeitos causais imunes a vieses gerados por covariáveis não observáveis, como corrupção e capacidade administrativa. Em outras palavras, os prefeitos dos grupos de tratamento e controle seriam, em média, igualmente corruptos e capazes, não sendo possível afirmar que o TCU iria preferir controlar um dos grupos porque o nível de corrupção entre os grupos seria diferente. Tal estratégia não é semelhante aos desenhos mais frequentes de regressão descontínua, nos quais também são inseridas na análise as observações antes do ponto de corte ou *threshold*. Afinal, partidos que perderam as eleições não podem ser auditados. No entanto, desenhos de regressão descontínua que comparam grupos diferentes acima da nota de corte têm mostrado covariáveis balanceadas, o que aumenta a confiança da aleatoriedade entre tratados e não tratados (Ferraz & Finan, 2011; Meireles, 2019). Na seção 4.5, inclusive, o balanceamento de covariáveis observáveis será apresentado para fortalecer a validade do desenho proposto.

Segundo o argumento central, instituições protegidas por garantias de independência evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política, pois somente governos majoritários poderiam influenciar o interesse dos agentes anticorrupção. Dado o interesse corporativo de manter e expandir o poder institucional dos agentes anticorrupção, lideranças provenientes de carreiras técnicas ou indicadas politicamente se comportariam de modo semelhante, evitando impor custos aos aliados do governo federal. Deste modo, para fins de formalização, a seguir descrevemos hipóteses que prestam apoio ao argumento central mencionado acima.

H1: municípios governados por partidos da coalizão federal possuem menores chances de serem controlados se comparados aos municípios governados por partidos da oposição federal.

H2: municípios governados por partidos da coalizão federal possuem menores chances de serem controlados se comparados aos municípios governados por partidos da oposição federal, independentemente dos ministros provenientes de carreiras técnicas ou indicados politicamente.

O controle do TCU sobre os municípios pode envolver as etapas de fiscalização e de julgamento das contas. Existem duas abordagens de regressão descontínua. Para elaborar testes relacionados à etapa de fiscalização, a abordagem utilizada será a *local randomization* – ou não paramétrica –, que utiliza apenas as unidades de observação próximas ao ponto de corte – ou *threshold*. A abordagem *local randomization* tem a vantagem de oferecer efeitos estimados mais acurados, já que estes seriam menos suscetíveis à função que define a relação entre a probabilidade de auditoria (*outcome*) e a margem de vitória (*running variable*). O principal desafio desta abordagem é encontrar a distância mais apropriada em relação ao ponto de corte. Pesquisadores desenvolveram fórmulas para obter a margem ideal – também conhecida como *optimal bandwidth* – (Imbens & Kalyanaraman, 2012), a qual equilibraria o *trade-off* entre precisão e acurácia. Entretanto, ainda não existem pacotes implementados para obter esta medida para variáveis dependentes binárias. Por isso, os testes serão realizados com várias margens de vitória, diminuindo-as sempre que possível, a fim de privilegiar a acurácia dos estimadores.

A etapa de julgamento das contas, em contrapartida, não poderá ser testada por meio da abordagem *local randomization* – ou não paramétrica –, visto que a redução do número de condenações de contas próximas ao ponto de corte – ou *threshold* – inviabilizou a estimação de efeitos significativos nesta pesquisa, como será apresentado adiante. Como alternativa, será utilizada a abordagem paramétrica – ou *global approach* –, que sofre problemas de acurácia, pois é mais suscetível à função que define a relação entre o *outcome* e a margem de vitória. Visto que a abordagem paramétrica utiliza observações afastadas do ponto de corte, o método oferece a vantagem de melhorar a precisão dos efeitos estimados, entendida como o estimador mínimo que se pode inferir se o efeito existir.

Ao contrário dos testes referentes às auditorias – as quais dependem da discricionariedade dos ministros do TCU –, o julgamento de contas pode ter surgido dos demais instrumentos de fiscalização que partem da provocação de outras instituições públicas e grupos de interesse, gerando problemas de viés de seleção. Com a regressão descontínua, os grupos de tratamento e controle são semelhantes quanto às covariáveis observáveis e não observáveis, diferenciando-se apenas no que se refere ao pertencimento do partido dos prefeitos à coalizão federal ou à oposição federal. Contudo, os efeitos sobre a condenação de contas podem não refletir exclusivamente a motivação de o TCU evitar exercer controle sobre prefeitos da coalizão, mas também o incentivo de outras instituições e grupos de interesse em solicitar menos ações contra os aliados da coalizão. Os testes relacionados à etapa de fiscalização, portanto, são os que produzem as evidências mais importantes para sustentar o argumento principal da tese.

As equações a seguir serão utilizadas para testar as hipóteses 1 e 2, respectivamente.

$$Control_{it} = \beta_0 + \gamma Coal_i + M_i\beta_1 + e_i$$

$$Control_{it} = \beta_0 + \gamma Coal_i + M_i\beta_1 + \beta_1 Min_i + e_i$$

Onde o *outcome Control* representa a probabilidade de auditoria ou a probabilidade de condenação de contas do município *i* durante o mandato *t*; *Coal*, o tratamento, que assume valor 1 quando partidos da coalizão federal ganham a disputa municipal contra partidos da oposição federal para o cargo de prefeito, e valor 0 quando partidos da oposição federal ganham da coalizão; *Min*, uma covariável vinculada à carreira pregressa dos ministros do TCU, considerando quatro perfis, a saber, (i) ministros provenientes de partidos políticos que passaram a integrar a coalizão governista, (ii) ministros de partidos que se encontram na oposição, (iii) ministros que percorreram carreira nos quadros técnicos do próprio TCU, e (iv) ministros que não ocupavam cargo eletivo, mas que foram escolhidos pelo Congresso Nacional devido à sua experiência técnica em área compatível ao exercício das atividades do TCU;  $\gamma$  o efeito do tratamento sobre o *outcome*;  $\beta_0$  o intercepto;  $M$  a margem de vitória, em percentual de votos;  $\beta_1$  a associação entre *M* e *Audit*; e *e* o erro.

Independentemente das abordagens discutidas acima, não existe um único modelo para estimar os efeitos causais com regressão descontínua. Ao contrário de grande parte dos desenhos de regressão descontínua, que utilizam variáveis contínuas nos intervalos



de  $[0; 1]$  ou  $[0; \pm\infty[$ , *Control* representa uma *dummy* que assume o valor 0 ou 1. Além disso, devido ao número reduzido de auditorias, quando selecionamos apenas disputas acirradas, o número de municípios auditados também diminui – ou seja, municípios em que  $Control = 1$ . Para corrigir o viés gerado pela proporção reduzida de municípios auditados, o modelo logístico de efeitos raros foi utilizado para estimar efeitos mais acurados (King & Zeng, 2001; King, 2001).

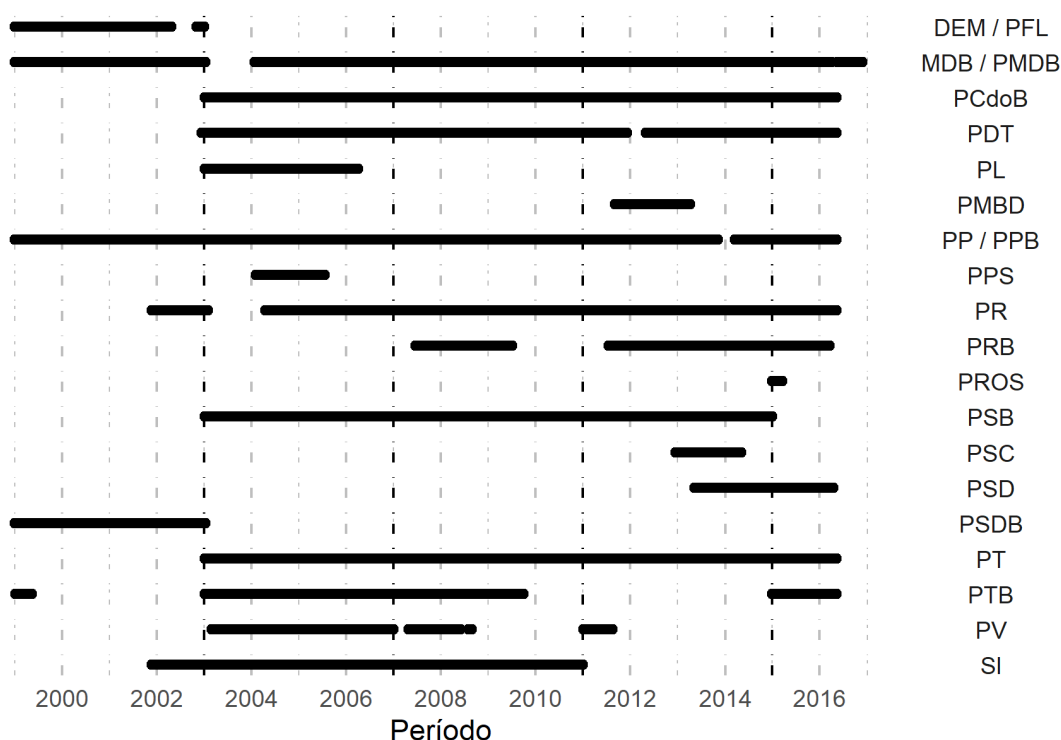
#### 4.4. Análise descritiva

Esta seção oferece uma análise descritiva que permite contextualizar informações sobre a coalizão federal, bem como auditorias e condenações de contas empreendidas pelo TCU. A tese não almeja oferecer uma análise ampla da atuação do TCU, muito menos uma explicação completa para a performance do órgão. Assim como qualquer fenômeno social e político, o desempenho do TCU pode sofrer influência de diversas variáveis independentes, mas o objetivo desta tese é explicar apenas o impacto de uma delas, como discutido anteriormente. A atuação da corte de contas oferece uma oportunidade para testar uma hipótese específica a respeito do viés político exercido por instituições anticorrupção. Os dados a seguir levantam indícios de que a performance do Tribunal de Contas também pode ser motivada por alterações na legislação e pela relevância política dos atores sob sua jurisdição.

O tempo de permanência dos partidos na coalizão federal varia ao longo dos mandatos presidenciais. O gráfico 4 apresenta uma descrição detalhada do tempo de participação de cada sigla entre 1999 e 2017. Embora exista variação do tempo de permanência das siglas na coalizão federal, raramente as bancadas apoiam os presidentes por menos de um ano – a exceção foi o PTB no segundo mandato de FHC entre 1999 e 2001. Como discutido na seção anterior, o pertencimento do partido do prefeito à coalizão federal ou à oposição federal no momento da eleição municipal é o critério utilizado para definir os grupos de tratamento e controle. Apesar de alguns partidos não permanecerem na coalizão federal ao longo de todo o mandato municipal, se o argumento proposto nesta tese estiver correto, em média a corte de contas evitaria controlar mais estes partidos do que aqueles que não participaram da coalizão federal em nenhum momento, o que viabiliza a utilização do critério aqui adotado. Também vale lembrar que os modelos de regressão descontínua apresentados na próxima seção envolvem os mandatos municipais

entre 2005 e 2008 e entre 2009 e 2012, porque antes deste período existe um número pequeno de municípios auditados ou com condenação de contas, e após este período os mandatos municipais no Brasil deixaram de conviver com um ambiente de estabilidade política no nível federal, devido aos fortes conflitos entre a presidente e partidos no interior do legislativo federal entre 2015 e 2016 e aos desdobramentos da Operação Lava Jato.

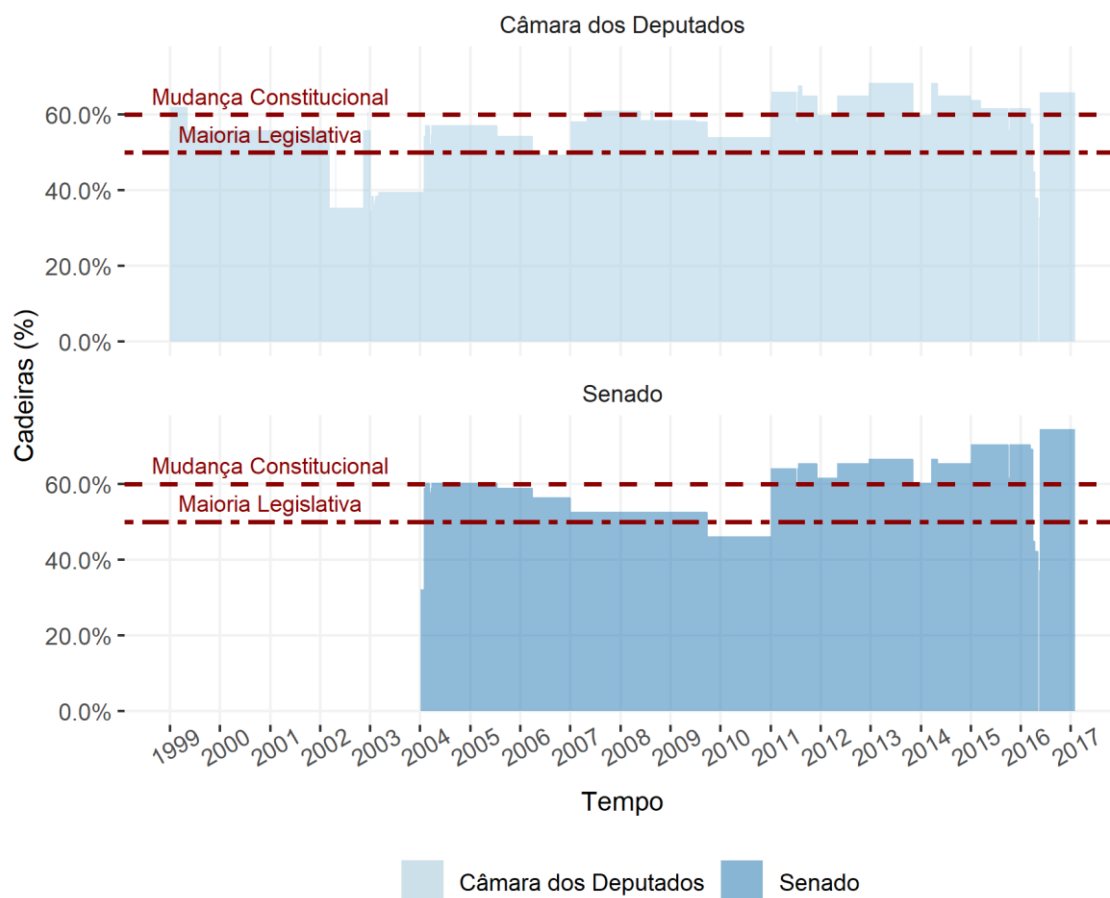
Gráfico 4 - Tempo de permanência na coalizão do governo federal por partido entre 1999 e 2017



Fonte: elaboração própria a partir de Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Entre 1999 e 2017 as bancadas que apoiavam os presidentes formavam maioria durante a maior parte dos mandatos, como é possível observar no gráfico 5. O dado ilustra o potencial que a coalizão governista possuía para alterar o poder institucional de instituições anticorrupção. Como ressaltado anteriormente, a literatura sobre presidencialismo de coalizão ofereceu evidências mais sólidas da capacidade de presidentes aprovarem sua agenda legislativa com o apoio majoritário do Congresso Nacional (Figueiredo & Limongi, 1999; 2000; 2007; Amorim Neto, 2002; Pereira & Mueller, 2000), o que inclui emendas à Constituição Federal de 1988 (Arantes & Couto, 2009).

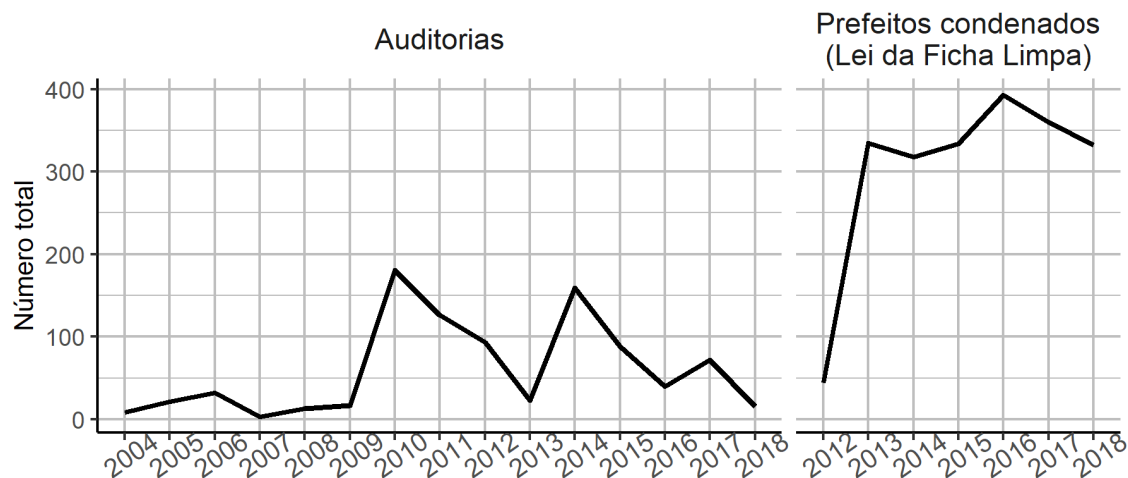
Gráfico 5 - Cadeiras da coalizão federal na Câmara dos Deputados e no Senado entre 1999 e 2016 (%)



Fonte: elaboração própria a partir de Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

O gráfico 6 indica que o número das auditorias nos municípios aumentou a partir de 2010 e sofreu fortes oscilações. Uma explicação possível para este aumento reside no fato de que a Lei da Ficha Limpa pode ter encorajado a corte de contas a exercer maior controle sobre os municípios devido ao seu maior potencial para responsabilizar prefeitos, impedindo-os de concorrer nas próximas eleições caso o TSE concordar com o posicionamento do TCU. Como ilustra o lado direito do gráfico, após a aprovação da Lei da Ficha Limpa em 2010, a corte de contas fez as primeiras condenações amparadas nesta lei em 2012, as quais logo aumentaram de modo acelerado em 2013, permanecendo em número relativamente estável. Considerando as oscilações no número de auditorias, por sua vez, faria pouco sentido auditar municípios no primeiro ano de mandato, considerando o breve tempo de gestão, assim como é de se esperar que em ano de eleição municipal o órgão evite empreender fiscalizações que pudessem incentivar críticas à atuação do Tribunal.

Gráfico 6 - Número de auditorias e prefeitos condenados pelo TCU com implicações eleitorais entre 2004 e 2018

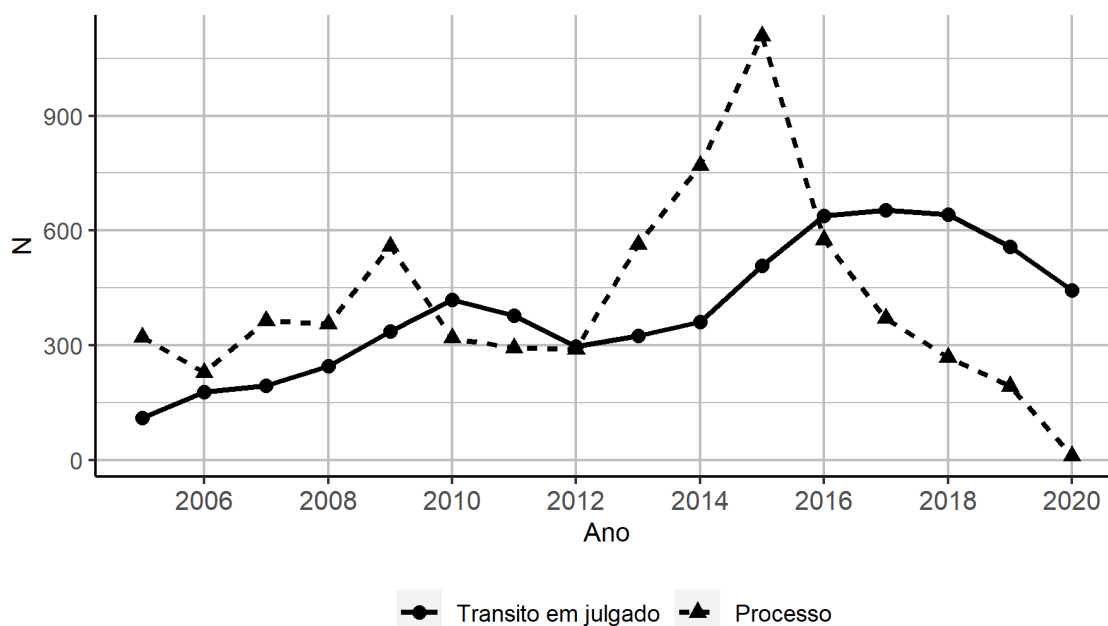


Nota: As condenações do lado direito do gráfico não são provenientes das auditorias representadas no lado direito do gráfico.

Fonte: elaborado pelo autor.

O número total de julgamentos pela irregularidade de contas envolvendo prefeitos – e não apenas aqueles amparados na Lei da Ficha Limpa – também vem crescendo ao longo do tempo, como indica o gráfico 7. É possível que a Lei da Ficha Limpa aprovada em 2010 e o contexto de efervescência da Operação Lava Jato a partir de 2015 tenham encorajado o TCU a julgar as contas de prefeitos como irregulares, como é possível observar nas decisões com trânsito em julgado. Quando observamos o ano de instauração dos processos que viriam a ser julgados pela irregularidade de contas no futuro, é possível perceber que estes se concentram antes do aumento dos casos com trânsito em julgado, sugerindo que o TCU foi incentivado a condenar contas que haviam começado a ser apreciadas no passado. O mandato municipal entre 2017 e 2020 deve ser analisado com cautela, pois o decréscimo de processos instaurados que viriam a ser condenados no futuro pode ser resultado da morosidade do tempo de julgamento.

Gráfico 7 - Processos de contas julgadas como irregulares envolvendo prefeitos entre 2005 e 2020

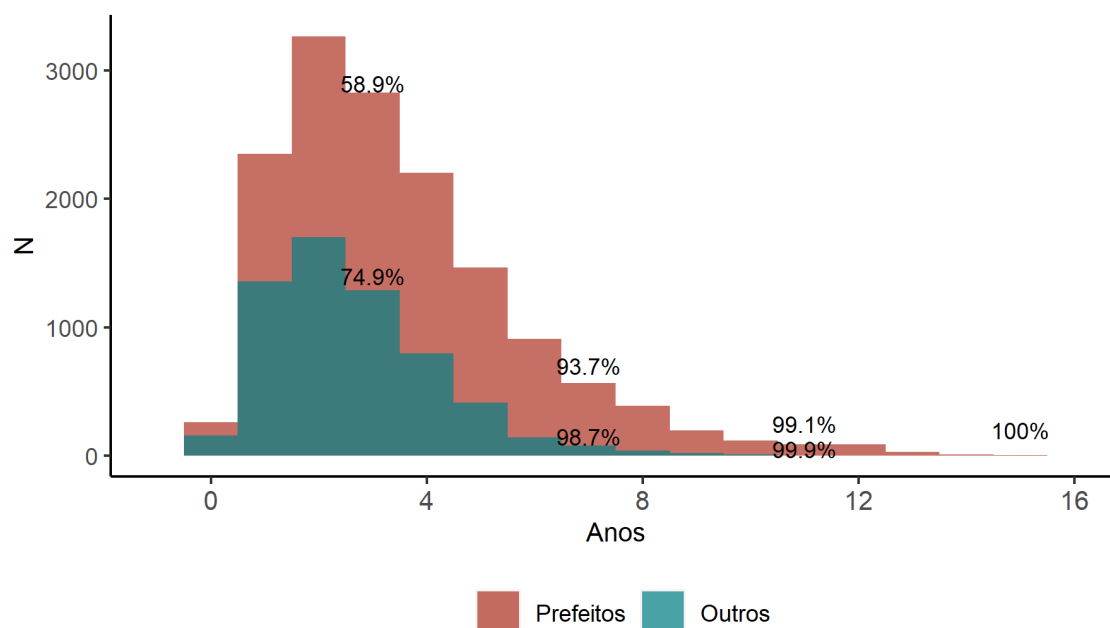


Nota: Os processos sem trânsito em julgado envolvem apenas aqueles que viriam a ter condenações no futuro e, portanto, não representam todos os processos instaurados.

Fonte: elaborado pelo autor.

Uma maneira interessante de perceber como o Tribunal de Contas leva em consideração a importância política dos atores sob sua jurisdição é comparar o tratamento conferido a prefeitos e outros agentes públicos no âmbito municipal. Considerando os casos de contas julgadas como irregulares, a distribuição do tempo entre a instauração do processo e o trânsito em julgado é mais dispersa entre os prefeitos se comparados a outros agentes públicos. De acordo com o gráfico 8, enquanto 58.9% dos casos envolvendo prefeitos foram decididos em quatro anos após o início do processo, por exemplo, 74.9% dos casos envolvendo outros agentes públicos tiveram trânsito em julgado após quatro anos. No entanto, essa suspeita merece cautela, porque os casos que envolvem a gestão de prefeitos podem ser mais complexos que os demais processos, devido ao volume de recursos geridos por chefes do executivo local.

Gráfico 8 - Distribuição do tempo de julgamento com trânsito em julgado de processos envolvendo prefeitos entre 2005 e 2020



Fonte: elaborado pelo autor.

Os julgamentos pela irregularidade de contas poderiam trazer maior ônus aos prefeitos se ocorressem durante o exercício de seu mandato. Especialistas trouxeram evidências de que condenações pela Justiça Eleitoral sem trânsito em julgado relacionadas à corrupção antes das eleições diminuem o sucesso eleitoral dos candidatos (Assumpção, 2019). Condenações de contas de prefeitos pelo TCU são altamente concentradas após o exercício do mandato, representando 85.2% dos casos, segundo o gráfico 9. Vale ressaltar que a hipótese que será testada nesta tese envolve apenas as condenações que ocorreram durante o exercício dos mandatos, dado que ao longo do tempo a coalizão do governo federal se altera.

Gráfico 9 - Decisões pela irregularidade de contas por mandato entre 2005 e 2020 (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

## 4.5. Testes empíricos

Os testes a seguir estimam o efeito de pertencer a partidos da coalizão federal ou da oposição federal sobre as chances de prefeitos serem auditados ou julgados pela irregularidade de contas. Os resultados corroboram as hipóteses, sustentando que aliados da coalizão federal no nível local são menos auditados e condenados por irregularidade de contas se comparados aos aliados da oposição federal. As evidências apoiam o argumento defendido nesta tese, segundo a qual agentes anticorrupção, mesmo protegidos por garantias de independência, evitam impor custos políticos a governos majoritários em períodos de estabilidade política, pois apenas os últimos seriam capazes de alterar o poder institucional das instituições anticorrupção.

### 4.5.1. Fiscalização

Estimar o efeito de pertencer à coalizão federal sobre as chances de ser auditado enfrenta o desafio de evitar estimadores enviesados. Covariáveis não observáveis, tais como corrupção e capacidade administrativa, poderiam enviesar os efeitos estimados devido a associação entre estas covariáveis e ambos o tratamento (pertencimento à coalizão) e o *outcome* dependente (auditorias). Como afirmado na seção 4.3, a regressão descontínua favorece a comparação entre grupos de tratamento e controle com características, em média, semelhantes, o que permitiria estimar efeitos causais. Analisar o balanceamento das covariáveis observáveis fortalece a confiabilidade de que os grupos de tratados e não tratados também são semelhantes quanto as covariáveis não observáveis. Antes de analisar o balanceamento, é possível consultar a medidas descritivas das covariáveis observáveis na tabela 2.

O balanceamento de covariáveis observáveis considerando diferentes margens de vitória para a eleição de prefeitos,  $M_i$ , está disponível na tabela 3. A ausência de diferenças significativas e economicamente relevantes das covariáveis observáveis entre os grupos de tratamento e controle fortalece o suposto de que o mesmo ocorre com as variáveis não observáveis, tais como corrupção e capacidade administrativa. Segundo os resultados, quando existe diferença estatisticamente significativa, esta diferença é irrisória. Com 4% de margem de vitória, por exemplo, tratados e não tratados recebem

apenas R\$ 230 mil de diferença em transferência federais, em moeda real<sup>55</sup>. Inclusive, veremos adiante que a inclusão destas variáveis nos modelos não altera a validade da hipótese aqui defendida.

Tabela 2 - Análise descritiva, covariáveis observáveis (2008)

Variável	Mínimo	25 perc	Mediana	75 perc	Máximo	Média	Desvio padrão
	2008						
% Celetistas	0	0,277	0,386	0,487	0,985	0,383	0,151
% Comissionados	0	0,418	0,514	0,616	1	0,524	0,152
% Estatutários	0	0	0,003	0,03	0,996	0,037	0,082
População (100 mil habitantes)	0,0083	0,053	0,0111	0,0232	0,011	0,0339	0,0199
Transferências da União (milhões de reais)	0	5,18	7,21	12,795	1362,51	15,301	47,378
% Estado civil (casado)	0	1	1	1	1	0,799	0,401
% Ensino superior	0	0	0	1	1	0,445	0,497
% Gênero masculino	0	1	1	1	1	0,914	0,281
Idade (anos)	21	42	48	54	90	48,125	9,48
% Nativo do município	0	0	0	1	1	0,427	0,495

Fonte: elaborado pelo autor.

Para aumentar ainda mais a segurança de que municípios tratados e não tratados não apresentam diferenças relevantes capazes de afetar a probabilidade de auditoria, a última covariável da tabela 3 apresenta um teste placebo, com o objetivo de verificar se os municípios tratados têm maior probabilidade de terem sido auditados no passado. Se houvesse diferença quanto às auditorias realizadas na gestão anterior, haveria o risco de que covariáveis não observáveis associadas às auditorias prévias seriam diferentes entre tratados e não tratados, trazendo implicações à confiabilidade da regressão descontínua. Como é possível observar, não há diferença significativa na quantidade de auditorias prévias entre municípios governados por partidos da coalizão federal e da oposição federal.

<sup>55</sup> Os valores monetários foram deflacionados pelo IPCA por meio do pacote *deflateBR*, elaborado para a interface R (Meireles, 2018).



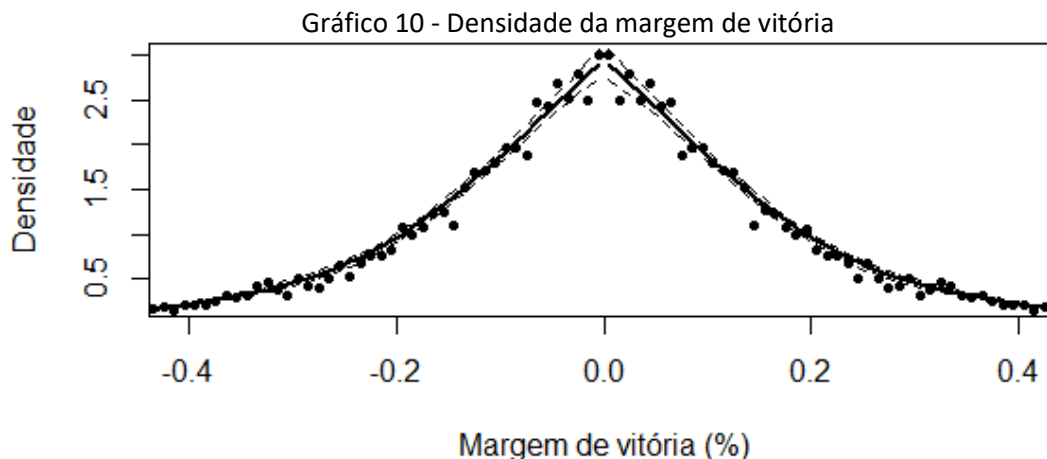
Tabela 3 - Balanceamento das covariáveis para as eleições de 2008

Variáveis	Mi ≤10%	Mi ≤8%	Mi ≤6%	Mi ≤4%
%Celetistas	-0.015* (0.008)	-0.015* (0.008)	-0.012 (0.01)	-0.013 (0.012)
%Comissionados	0.01 (0.008)	0.009 (0.009)	0.004 (0.01)	0.009 (0.012)
%Estatutários	-0.005 (0.004)	-0.003 (0.005)	-0.003 (0.005)	-0.005 (0.007)
População (100 mil habitantes)	-0.012 (0.028)	-0.031* (0.021)	-0.011 (0.023)	-0.001 (0.018)
Transferências da União (milhões de reais)	-0.438 (0.792)	-0.031* (0.63)	0.115* (0.679)	-0.23** (0.772)
%Estado civil	-0.025 (0.02)	-0.037 (0.022)	-0.045 (0.024)	-0.039 (0.03)
%Ensino superior	-0.04 (0.025)	-0.045* (0.027)	-0.044 (0.031)	-0.032 (0.037)
% Gênero feminino	-0.013 (0.014)	-0.023 (0.015)	-0.027 (0.017)	-0.033 (0.02)
Idade (anos)	-1.105* (0.506)	-1.107* (0.547)	-1.103* (0.6)	-1.381 (0.73)
%Nativo do município	-0.029 (0.025)	-0.036 (0.027)	-0.034 (0.031)	-0.004 (0.037)
% Auditorias no mandato anterior (teste placebo)	0.001 (0.005)	-0.002 (0.005)	-0.003 (0.006)	-0.002 (0.008)
N	2613	2187	1718	1166

Nota: Os indicadores representam a diferença de medias entre municípios tratados e não tratados; entre parênteses, o erro padrão; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao considerar apenas eleições acirradas, por meio da regressão descontínua proposta, seria praticamente aleatória a vitória eleitoral de partidos da coalizão federal ou da oposição federal, pois nenhum dos dois grupos teria controle unilateral sobre o resultado da eleição. Para que este pressuposto seja válido, os competidores não deveriam se sentir motivados a alterar seu empenho na disputa eleitoral, ou seja, ambos perdedores e vencedores se empenhariam ao máximo para ganhar as eleições, já que não teriam certeza sobre sua vitória ou derrota. Em disputas pouco acirradas, ao contrário, candidatos com grandes chances de vitória se esforçariam menos para conquistar mais votos e, por isso, a proporção de votos obtidos não representaria sua capacidade de desempenho. Para verificar se candidatos não alteram seu desempenho em torno do ponto de corte, o gráfico 10 apresenta o teste de densidade proposto por McCrary (2008). Segundo o teste não há quebra de densidade no ponto de corte, sugerindo que os candidatos não buscaram alterar seu desempenho eleitoral.

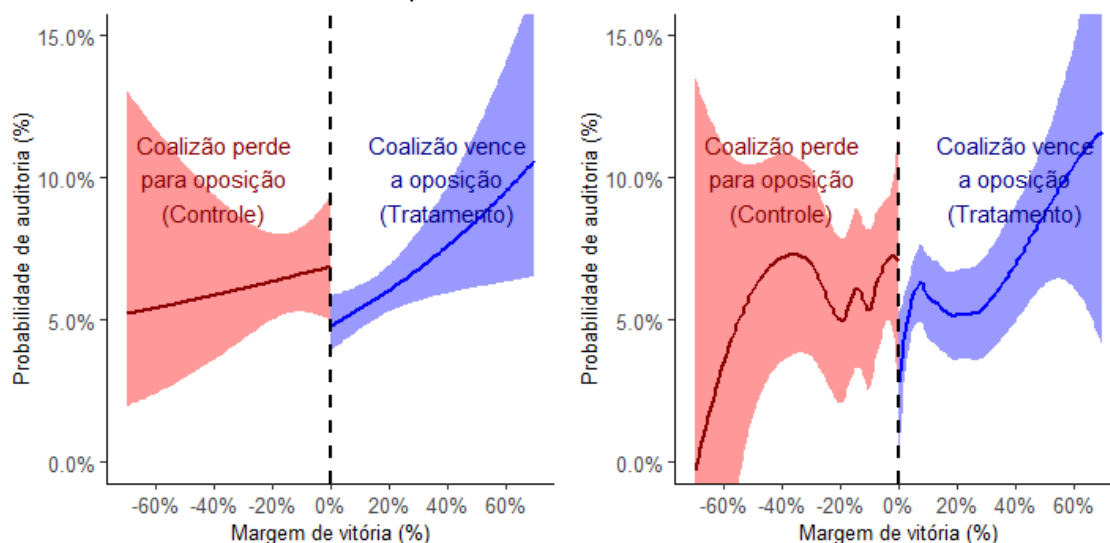


Nota: Bin Size = 0.01; Bandwidth = 0.134; Log difference in Heights = -0.000; SE = 0.048; p-value = 0.994.

Fonte: elaborado pelo autor.

Uma maneira preliminar de verificar se há descontinuidade é analisá-la graficamente. O gráfico 11 apresenta o efeito de pertencer aos partidos coalizão federal sobre a probabilidade de auditoria, utilizando as funções linear e não paramétrica (*Loess*), respectivamente. É possível identificar que, no ponto de corte, municípios governados pela coalizão federal possuem menor probabilidade de serem auditados se comparados aos municípios da oposição federal. Os resultados ressaltam a importância de restringir a análise aos municípios com eleições acirradas, visto que conforme a margem de vitória se torna mais elevada – e, portanto, há maior viés estatístico gerado por variável omitida –, o estimador do efeito do tratamento deixa de ser negativo. Uma explicação plausível seria a de que partidos da coalizão governam maior proporção de municípios com receitas maiores quando consideradas as observações distantes do ponto de corte. Neste caso, a receita municipal estaria incentivando a atuação do TCU e não o fato de o município ser governado pela coalizão federal ou pela oposição. Não é objetivo da presente tese sustentar este último argumento, mas esta explicação ressalta a necessidade de comparar municípios em eleições acirradas, a fim de garantir que covariáveis não observáveis sejam, em média, semelhantes entre tratados e não tratados.

Gráfico 11 - Efeito dos municípios governados por partidos da coalizão federal sobre a probabilidade de auditoria



Nota: à esquerda o efeito estimado com função linear, enquanto à direita a estimativa foi elaborada com função não paramétrica de *Loess*. O espaço sombreado representa intervalos de confiança com 95% de significância estatística.

Fonte: elaborado pelo autor.

A análise do gráfico 11 não é suficiente para confirmar as hipóteses. Por isso, a tabela 4 estima os efeitos causais com diferentes funções entre a margem de vitória (*running variable*) e a probabilidade de auditoria (*outcome*), além de utilizar diferentes margens de vitória. Dado que os estimadores da regressão descontínua foram obtidos com o modelo logístico de eventos raros (King & Zeng, 2001; King, 2001), os efeitos médios são medidos por razão de chances. Quando a razão de chances é menor que 1, quanto mais próxima de 0, menores as chances de auditoria dos tratados em relação ao grupo de controle. Os resultados indicam que municípios governados por partidos da coalizão federal têm menores chances de sofrerem auditorias, variando entre 0.28 e 0.44 vezes a chance de auditoria dos municípios da oposição federal – ou entre 72% e 66% de chances a menos em relação aos aliados da oposição<sup>56</sup>, quando consideramos os modelos com significância estatística. Os resultados não atingem significância estatística apenas para margens de vitória menores ou iguais a 0.06 nos modelos com função cúbica.

<sup>56</sup> Se a razão de chances equivale a 0.31, por exemplo, por meio do cálculo  $1 - 0.31$ , as chances dos tratados de serem auditados é 69% menor que as chances do grupo de controle.

Tabela 4 - Razão de chances de os municípios governados por partidos da coalizão federal serem fiscalizados em comparação aos municípios da oposição federal entre 2009 e 2012

Função	Mi <=0.04	Mi <=0.06	Mi <=0.08	Mi <=0.1
Logística	0.3082* (0.1778)	0.2829** (0.1239)	0.4285* (0.1646)	0.4439* (0.152)
Quadrada	0.3488† (0.2153)	0.3667* (0.1787)	0.4606† (0.1881)	0.4731* (0.1734)
Cúbica	0.7226 (0.5761)	0.418 (0.2649)	0.2983* (0.1585)	0.3462* (0.1626)
N	1072	1583	2009	2389
Tau	0.0494	0.0594	0.0577	0.0594

Legenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

Os erros estão representados entre parênteses e são medidos em razão de chances.

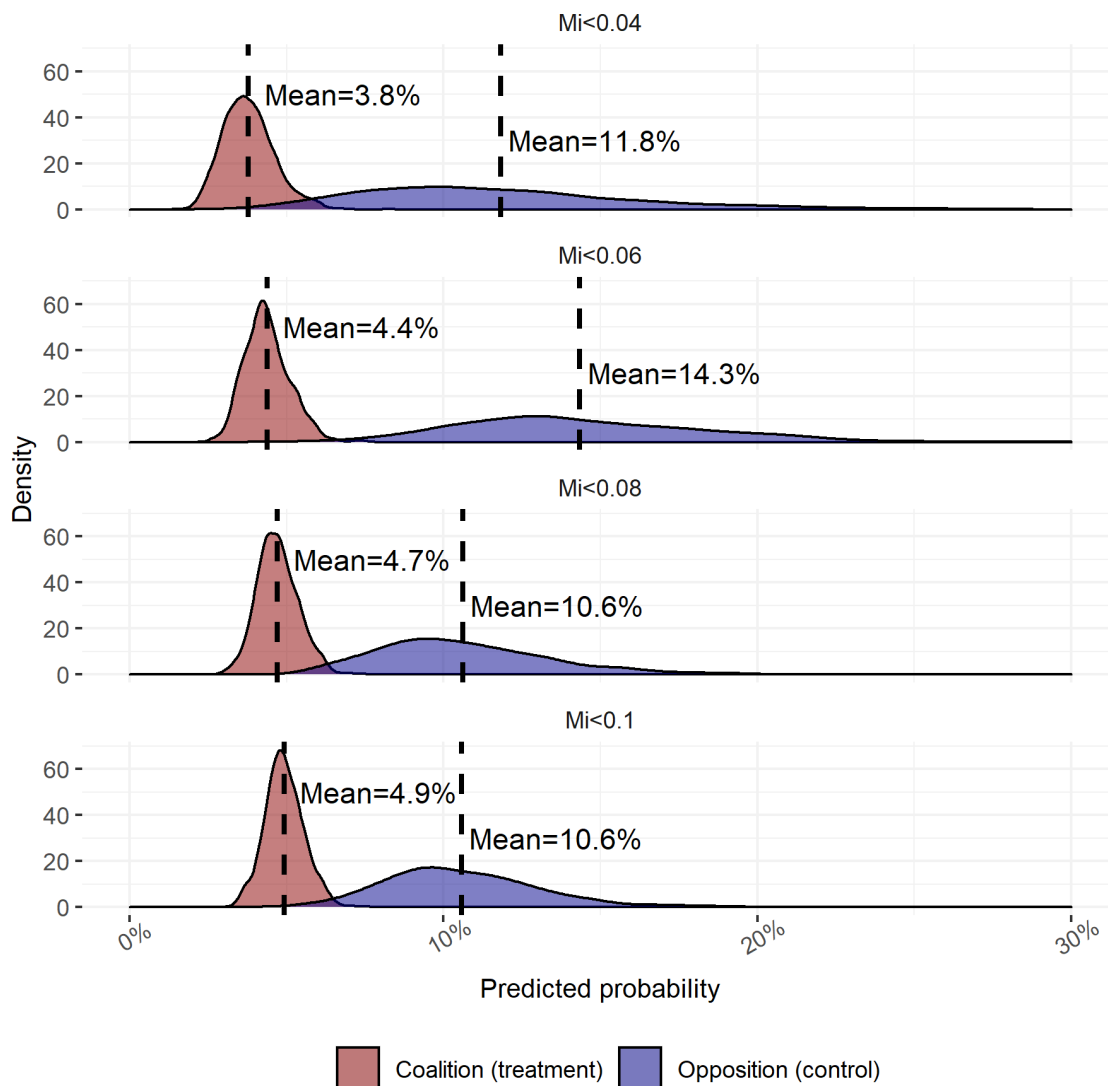
Tau diz respeito à proporção de auditorias em relação ao número de unidades de observação, N.

†p < 0.1; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor.

Em vez de medir os efeitos estimados por razão de chances, também é possível estimar a probabilidade predita de os municípios serem auditados. O gráfico 12 mostra que a probabilidade predita dos modelos com função logística para definir a relação entre a margem de vitória e a probabilidade de auditoria. Se considerarmos o modelo mais conservador, em que a margem de vitória equivale a 4% dos votos, a probabilidade de auditoria de aliados da coalizão federal é de, em média, 3.8%, ao passo que aliados da oposição federal têm 11.8% de probabilidade de serem auditados – ou seja, 3.1 vezes maior que os primeiros. Aparentemente, ambos os grupos possuem pequena probabilidade de serem auditados, mas se considerarmos o universo de auditados, municípios governados pela oposição equivaleriam a 76% dos casos. Além disso, devemos lembrar que as auditorias não são os únicos instrumentos de fiscalização à disposição do TCU. Nesta pesquisa, foram utilizadas exclusivamente as auditorias entre os instrumentos de fiscalização, a fim de evitar possíveis fontes de viés de seleção. De qualquer forma, o resultado sustenta que a corte de contas é motivada a evitar impor custos eleitorais aos aliados da coalizão federal no nível municipal. O resultado fortalece a suspeita de que os demais instrumentos de fiscalização também possam ser executados com viés político, embora não possamos confirmar esta última hipótese categoricamente devido ao limite de validade externa.

Gráfico 12 - Probabilidade prevista de municípios governados por partidos da coalizão e da oposição federal serem auditados



Nota: as probabilidades previstas foram estimadas a partir dos modelos da tabela 4 com função linear entre a margem de vitória e a probabilidade de auditoria.

Fonte: elaborado pelo autor.

Embora o balanceamento indique que os grupos de tratamento e controle sejam semelhantes, é possível inserir covariáveis observáveis para reforçar a robustez dos resultados. A disposição dos resultados da tabela 5 segue quase o mesmo padrão da tabela 4, mas insere as covariáveis da tabela 3 (de balanceamento) ligadas às características pessoais de prefeitos e às variáveis administrativas e demográficas dos municípios. Apesar de diminuir a significância estatística de alguns modelos, os efeitos estimados da tabela 5 permanecem semelhantes aos resultados da tabela 4, reforçando a validade da hipótese. Possivelmente devido à inserção de mais covariáveis nos modelos, combinada ao pequeno número de auditorias, a significância estatística diminuiu em alguns testes,

mas majoritariamente os resultados confirmam que aliados da coalizão federal são menos auditados que os aliados da oposição.

Tabela 5 - Razão de chances de aliados da coalizão federal serem fiscalizados em comparação aos aliados da oposição federal entre 2009 e 2012

Função	Mi <=0.04		Mi <=0.06		Mi <=0.08		Mi <=0.1	
Linear	0.2056*	0.2156†	0.249*	0.2254*	0.2774**	0.2493**	0.3046**	0.3154*
	(0.1512)	(0.1748)	(0.1381)	(0.1374)	(0.1304)	(0.132)	(0.1252)	(0.1506)
Quadrática	0.1963*	0.1886†	0.2458*	0.2059*	0.2824*	0.2453*	0.3201**	0.3217*
	(0.1524)	(0.1657)	(0.1466)	(0.1373)	(0.139)	(0.1356)	(0.1363)	(0.1574)
Cúbica	0.512	0.6249	0.262	0.2346	0.2551*	0.2219*	0.2219**	0.1998*
	(0.5312)	(0.7354)	(0.2146)	(0.2115)	(0.1717)	(0.1652)	(0.1294)	(0.1333)
Características dos prefeitos	Yes	No	Yes	No	Yes	No	Yes	No
Características dos municípios	No	Yes	No	Yes	No	Yes	No	Yes
N	788	788	1169	1169	1476	1476	1761	1761
Tau	0.0444	0.0444	0.0505	0.0505	0.0528	0.0528	0.0557	0.0557

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

Os erros estão representados entre parênteses e são medidos em razão de chances.

Tau diz respeito à proporção de auditorias em relação ao número de unidades de observação, N.

†p < 0.1; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor.

Embora os grupos, tratado e não tratado, sejam em média semelhantes, talvez os efeitos estimados pudessem sofrer viés devido à origem técnica ou política das lideranças da corte de contas, tal como ocorreria com tribunais subnacionais de acordo com especialistas da área (Hidalgo et al., 2016; Melo et al., 2009). Os testes da tabela 6 inserem covariáveis vinculadas à carreira progressa dos ministros do TCU, considerando quatro perfis apresentados na seção 4.3<sup>57</sup>. Enquanto a metade superior da tabela insere (i) covariáveis dos quatro perfis, a metade inferior insere (ii) covariáveis de todos os perfis, excluindo os municípios sob a jurisdição de ministros provenientes de partidos coalizão federal – os quais poderiam favorecer o governo segundo especialistas (Hidalgo et al., 2016; Melo et al., 2009). Embora alguns efeitos estimados sejam verdadeiros com 10% de significância estatística, os testes mostram que aliados da coalizão federal têm menores chances de serem auditados em média, independentemente da carreira progressa dos ministros (metade superior da tabela) e mesmo excluindo municípios sob a jurisdição de ministros provenientes de partidos da coalizão (metade inferior da tabela).

Tabela 6 - Razão de chances de os municípios governados por partidos da coalizão federal serem fiscalizados em comparação aos municípios da oposição federal entre 2009 e 2012

	Mi <=0.04	Mi <=0.06	Mi <=0.08	Mi <=0.1
Todos os ministros	0.3433† (0.1994)	0.3146** (0.1386)	0.4986† (0.1926)	0.4998* (0.1728)
N	1072	1583	2009	2389
Tau	0.0494	0.0594	0.0577	0.0594
Exceto ministros da coalizão	0.3343† (0.196)	0.3134** (0.1402)	0.4994† (0.1954)	0.5106† (0.179)
N	932	1377	1760	2090
Tau	0.0558	0.0661	0.0642	0.066

Legenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

Os testes utilizam função logística entre a margem de vitória (*running variable*) e a chance de auditoria.

Os erros estão representados entre parênteses e são medidos em razão de chances.

Tau diz respeito à proporção de auditorias em relação ao número de unidades de observação, N.

†p < 0.1; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor.

<sup>57</sup> Os perfis são (i) ministros provenientes de partidos políticos que pertenciam à coalizão governista no momento da auditoria; (ii) ministros de partidos que se encontram na oposição; (iii) ministros que percorreram carreira nos quadros técnicos do próprio TCU; e (iv) ministros que não ocupavam cargo eletivo, mas que foram escolhidos pelo Congresso Nacional devido à sua experiência em área compatível ao exercício das atividades do TCU.



Para fortalecer ainda mais o argumento, um teste placebo adicional foi realizado com o objetivo de verificar se não há efeito em situações nas quais não deveríamos inferir efeito se a hipótese estiver correta. A tabela 7 testa se municípios governados pelos três maiores partidos do nível federal têm maiores chances de serem auditados se comparados com municípios governados pelos demais partidos, independentemente se os dois grupos pertencem à coalizão ou à oposição. Os três principais partidos que compõem nosso tratamento placebo são o PT, PSDB e PMDB. Enquanto o PT e o PSDB se mantiveram como os adversários mais votados para a disputa presidencial entre 1994 e 2014, o PMDB participou da coalizão de ambos os governos PT e PSDB assumindo as presidências da Câmara dos Deputados e do Senado durante a maior parte do tempo dos mandatos. Além de não serem significativos, os resultados são inconsistentes dado que, dependendo do tamanho da margem de vitória, ora os municípios tratados, ora os do grupo de controle, têm maiores chances médias de serem auditados.

Tabela 7 - Teste placebo: Razão de chances de os municípios governados pelos maiores partidos no nível federal (PT, PSDB e PMDB) serem auditados em comparação aos municípios dos demais partidos do nível federal entre 2009 e 2012

Função	$ Mi  \leq 0.04$	$ Mi  \leq 0.06$	$ Mi  \leq 0.08$	$ Mi  \leq 0.1$
Logística	0.9062 (0.5775)	0.6945 (0.3546)	1.086 (0.4818)	10.829 (0.425)
Quadrática	12.509 (0.9342)	0.8194 (0.4632)	12.463 (0.6111)	1.295 (0.5614)
Cúbica	10.784 -1.022	11.939 (0.8389)	0.6808 (0.421)	0.8541 (0.4695)
N	808	1195	1538	1843
Tau	0.0507	0.0552	0.0553	0.0581

Legenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

Os erros estão representados entre parênteses e são medidos em razão de chances.

Tau diz respeito à proporção de auditorias em relação ao número de unidades de observação, N.

†p < 0.1; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

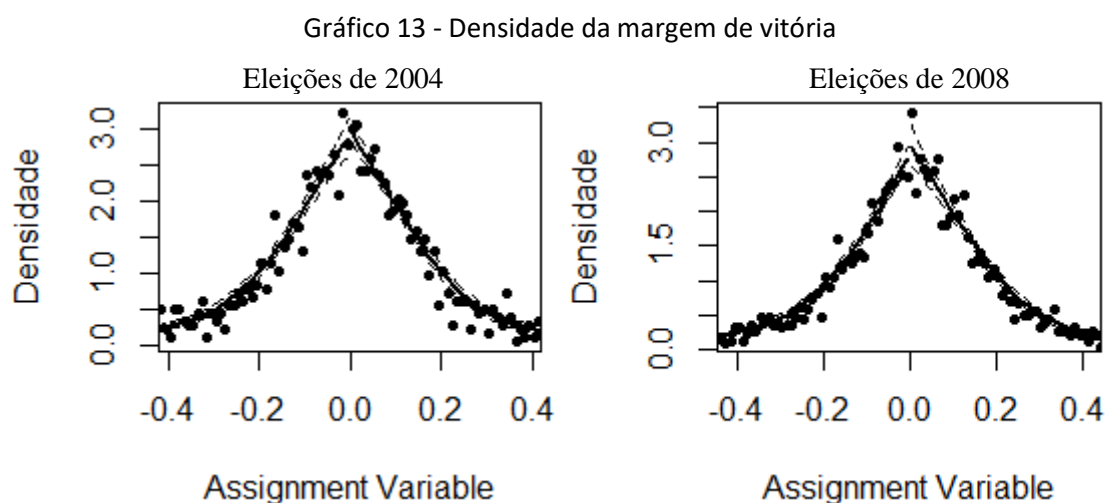
Fonte: elaborado pelo autor.

#### 4.5.1. Rejeição de contas

Além de seu papel de fiscalização sobre a gestão pública, o TCU também detém a prerrogativa de julgar administrativamente a regularidade das contas públicas. Se condenados pelo TCU, prefeitos podem ser impedidos de concorrer nas próximas eleições se o TSE mantiver a decisão da corte de contas. Ao contrário dos testes referentes às

auditorias (seção 4.5.1), as condenações de contas são provenientes de diferentes instrumentos de fiscalização, o que permite analisar os mandatos de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012.

Para averiguar se candidatos não alteram seu desempenho em função da expectativa quanto ao resultado eleitoral em disputas acirradas, o gráfico 13 apresenta o teste de densidade proposto por McCrary (2008). Segundo o teste, não há quebra de densidade no ponto de corte, reforçando a suposto de que a vitória de partidos da coalizão federal ou da oposição federal para o cargo de prefeito é “praticamente aleatória”.

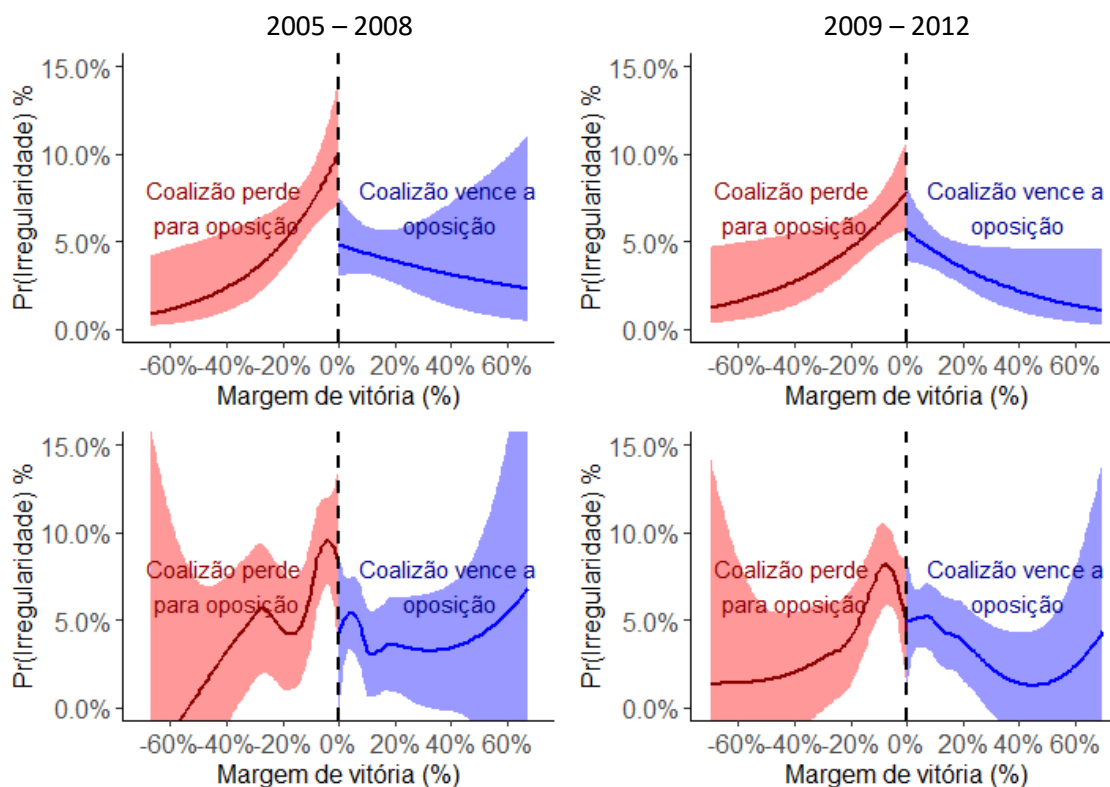


Nota: Em 2004, Bin Size = 0.01; Bandwidth = 0.177; Log difference in Heights = 0.023; SE = 0.100; p-value = 0.994. Em 2008, Bin Size = 0.01; Bandwidth = 0.168; Log difference in Heights = 0.064; SE = 0.088; p-value = 0.818.

Fonte: elaborado pelo autor.

Podemos verificar a existência de descontinuidade de modo preliminar nos mandatos ente 2005 e 2008 e entre 2009 e 2012 com o auxílio do gráfico 14. Próximo ao ponto de corte, aliados da coalizão federal têm menor probabilidade de serem responsabilizados do que os aliados da oposição federal em ambos os mandatos, se considerarmos a relação logística entre o *outcome* e a margem de vitória (*running variable*), como mostra a parte superior do gráfico 14. No entanto, a descontinuidade não é tão clara quando consideramos a função não paramétrica de *Loess*.

Gráfico 14 - Efeito dos aliados da coalizão federal sobre a probabilidade de rejeição de contas



Nota: acima o efeito estimado com função linear, enquanto abaixo a estimativa foi elaborada com função não paramétrica de *Loess*. Os gráficos à esquerda e à direita foram estimados, respectivamente, para os mandatos entre 2005 e 2008 e 2009 e 2012. O espaço sombreado representa intervalos de confiança com 95% de significância estatística.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com a abordagem não paramétrica – ou *local approach* –, não é possível sustentar a hipótese aqui defendida. A tabela 8 apresenta os efeitos estimados, considerando diferentes margens de vitória e funções que definem a relação entre a margem de vitória e o *outcome*. Nenhum estimador é estatisticamente significativo, o que impossibilita ter certeza sobre a validade dos efeitos médios estimados.

Tabela 8 - Efeito de ser aliado da coalizão federal sobre as chances de ter contas julgadas como irregulares (abordagem não paramétrica)

Funcao	Mi <=0.04	Mi <=0.06	Mi <=0.08	Mi <=0.1
2005-2008				
Logística	0.6954 (0.5199)	0.5949 (0.3748)	0.4794 (0.2645)	0.4727 (0.2394)
Quadrática	0.4997 (0.4359)	0.5865 (0.3794)	0.4889 (0.2744)	0.5007 (0.2551)
Cúbica	0.3739 (0.4399)	0.7357 (0.627)	0.7688 (0.5596)	0.5808 (0.3791)
N	395	579	750	900
TAU	0.0759	0.0725	0.072	0.07
2009-2012				
Logística	24.866 -19.757	0.872 (0.5539)	0.8655 (0.4569)	0.9039 (0.4122)
Quadrática	24.867 -19.002	0.8847 (0.5502)	0.8456 (0.4584)	0.8359 (0.4086)
Cúbica	6.7419 <sup>†</sup> -74.632	5.005 <sup>†</sup> -43.041	13.515 (0.981)	10.294 (0.6742)
N	550	800	1020	1212
TAU	0.0527	0.0512	0.0569	0.0627

Legenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

Os erros estão representados entre parênteses e são medidos em razão de chances.

Tau diz respeito à proporção de auditorias em relação ao número de unidades de observação, N.

<sup>†</sup>p < 0.1; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor

Dado que a pequena proporção de julgamentos pela irregularidade de contas próxima ao ponto de corte prejudica a obtenção de significância estatística quando adotamos a abordagem não paramétrica, uma alternativa seria utilizar a abordagem paramétrica – ou *global approach* –, como discutido na seção 4.2. Embora possa perder acurácia, a abordagem paramétrica proporciona precisão, inferindo o estimador mínimo se o efeito realmente existir. Segundo a tabela 9, durante o mandato entre 2005 e 2008, as contas dos aliados da coalizão federal apresentaram menores chances de serem julgadas como irregulares, variando entre 0.41 e 0.47 vezes a chance de irregularidade dos aliados da oposição federal – ou entre 59% e 53% de chances a menos<sup>58</sup> – quando consideramos os modelos com significância estatística inferior a 5%. Os resultados são robustos pois os efeitos se mantêm válidos quando são consideradas (i) diferentes funções

<sup>58</sup> Se a razão de chances equivale a 0.41, por exemplo, por meio do cálculo  $1-0.41$ , saberíamos que as chances dos tratados de serem auditados é 59% menor que as chances do grupo de controle.

entre a margem de vitória (*running variable*) e a chance de condenação de contas, (ii) a inserção de interações entre a margem de vitória e o tratamento – apenas no caso de funções logística entre a *running variable* e o *outcome* –<sup>59</sup> e, por fim, (iii) a inserção covariáveis ligadas às características pessoais de prefeitos e às variáveis administrativas e demográficas dos municípios. Não há robustez quando inserimos interações nos modelos com funções quadrática e cúbica, embora os efeitos médios continuem a favorecer a hipótese. Possivelmente isso ocorre porque a significância estatística nas funções quadrática e cúbica é mais sensível às observações que se encontram nos extremos da margem de vitória. Os resultados para os mandatos entre 2009 e 2012 não atingiram significância estatística de 5%, embora os estimadores médios corroborassem com a hipótese.

Para evitar que a carreira pregressa dos ministros do TCU enviesse os efeitos estimados, insiro nos modelos covariáveis ligadas à origem técnica ou política dos ministros relatores responsáveis pela instrução processual. Três variações foram adotadas: (i) os quatro perfis técnicos e políticos dos ministros discutidos na seção 4.3; (ii) exceto os municípios sob a relatoria de ministros oriundos de partidos da coalizão federal – neste caso, retiramos da análise os ministros mais propícios a ajudar aliados da coalizão federal segundo especialistas (Hidalgo et al., 2016; Melo et al., 2009); e (iii) apenas contas municipais sob a relatoria de ministros provenientes de partidos da oposição e dos quadros técnicos do TCU – e, portanto, ministros mais propícios a exercer controle sobre aliados da coalizão federal em tese. As combinações (ii) e (iii) dificultam a validade de nosso argumento, segundo o qual a corte de contas evitaria impor custos políticos à coalizão federal. Como mostra a tabela 10, com exceção das funções quadrática e cúbica com interação entre a margem de vitória e o tratamento, os efeitos estimados são significativos e robustos. Aliados da coalizão federal têm menores chances de serem julgadas como irregulares, variando entre 0.35 e 0.47 vezes a chance de irregularidade dos aliados da oposição federal – ou entre 65% e 53% de chances a menos em relação aos aliados da oposição<sup>60</sup> – quando consideramos os modelos com significância estatística de pelo menos 5%. Isso significa que, independentemente da origem técnica ou política de suas lideranças, o TCU evita julgar como irregulares as

<sup>59</sup> Uma das recomendações para a obtenção de resultados robustos em abordagens paramétricas é inserir interações entre a *running variable* e o tratamento.

<sup>60</sup> Se a razão de chances equivale a 0.35, por exemplo, por meio do cálculo  $1-0.35$ , saberíamos que as chances dos tratados de serem auditados é 65% menor que as chances do grupo de controle.

contas dos aliados locais da coalizão federal se comparadas às contas dos aliados da oposição federal.

Tabela 9 - Efeito de ser aliado da coalizão federal sobre as chances de ter contas julgadas como irregulares (abordagem paramétrica)

	2005-2008					
Logística	0.4099** (0.1277)	0.4417* (0.1473)	0.4069** (0.128)	0.449* (0.1399)	0.4736* (0.1577)	0.4401** (0.1387)
Quadrática	0.4099** (0.1277)	0.4417* (0.1473)	0.4069** (0.128)	0.555 (0.2219)	0.6083 (0.2592)	0.553 (0.2234)
Cúbica	0.4099** (0.1277)	0.4417* (0.1473)	0.4069** (0.128)	0.4573 (0.2269)	0.5383 (0.2838)	0.448 (0.2249)
Interação	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Características municipais	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
Características dos candidatos	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim
N	1835	1835	1835	1835	1835	1835
TAU	0.054	0.054	0.054	0.054	0.054	0.054
	2009-2012					
Logística	0.6613 (0.1756)	0.6079† (0.1678)	0.6691 (0.1784)	0.6812 (0.1805)	0.6226† (0.1715)	0.6861 (0.1832)
Quadrática	0.6613 (0.1756)	0.6079† (0.1678)	0.6691 (0.1784)	0.7321 (0.2379)	0.6632 (0.2271)	0.7459 (0.2462)
Cúbica	0.6613 (0.1756)	0.6079† (0.1678)	0.6691 (0.1784)	0.7941 (0.3209)	0.7317 (0.3165)	0.8281 (0.3391)
Interação	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Características municipais	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
Características dos candidatos	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim
N	2564	2564	2564	2564	2564	2564
TAU	0.0491	0.0491	0.0491	0.0491	0.0491	0.0491

Légenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

Os erros estão representados entre parênteses e são medidos em razão de chances.

Os modelos se diferenciam quando à presença de interação entre a margem de vitória (*running variable*) e o tratamento, às covariáveis ligadas às características socioeconômicas e administrativas dos municípios e covariáveis vinculadas às características pessoais dos candidatos a prefeito.

Tau diz respeito à proporção de auditorias em relação ao número de unidades de observação, N.

†p < 0.1; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 10 - Efeito de ser aliado da coalizão federal sobre as chances de ter contas julgadas como irregulares independentemente da origem técnica ou política do relator (abordagem paramétrica)

	2005-2008					
Logística	0.4289** (0.1357)	0.4059* (0.1469)	0.3484** (0.1363)	0.4733* (0.1501)	0.4748* (0.1728)	0.4033* (0.1587)
Quadrática	0.4289** (0.1357)	0.4059* (0.1469)	0.3484** (0.1363)	0.6049 (0.2446)	0.83 (0.3837)	0.7902 (0.398)
Cúbica	0.4289** (0.1357)	0.4059* (0.1469)	0.3484** (0.1363)	0.5254 (0.2638)	0.9924 (0.5596)	1.0773 (0.653)
Interação	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim
(i) Origem técnica ou política dos ministros (todos os perfis)	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
(ii) Exceto ministros da coalizão federal	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
(iii) Apenas ministros técnicos do TCU e indicados pela oposição	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim
N	1835	1405	1263	1835	1405	1263
TAU	0.054	0.0527	0.0515	0.054	0.0527	0.0515

Legenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

Os erros estão representados entre parênteses e são medidos em razão de chances.

Os modelos se diferenciam quando à (i) presença de interação entre a margem de vitória (*running variable*) e o tratamento, às covariáveis ligadas à origem técnica ou política de, respectivamente, (ii) todos os ministros, (iii) exclusive ministros indicados pela coalizão federal e (iv) ministros provenientes de carreira técnica ou indicados provenientes de partidos de oposição.

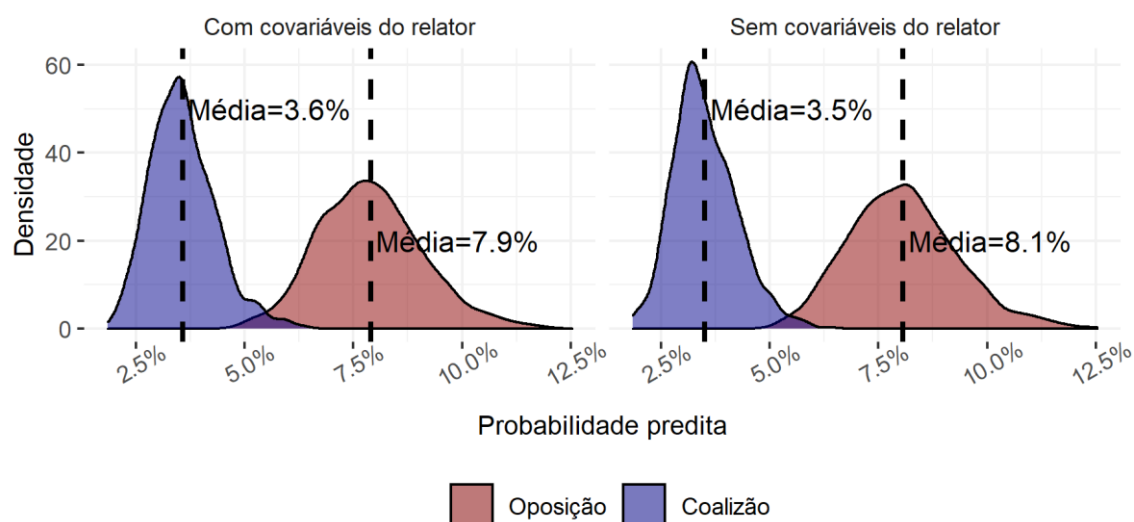
Tau diz respeito à proporção de auditorias em relação ao número de unidades de observação, N.

†p < 0.1; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor.

Outra forma de analisar a diferença entre aliados da coalizão e da oposição federal, seria comparar a probabilidade predita da rejeição de contas durante o mandato, como mostra o gráfico 15. Independentemente da origem técnica ou política dos ministros-relatores, enquanto as contas de aliados da coalizão federal têm probabilidade de 3.6% de serem julgadas como irregulares, a probabilidade da condenação de contas dos aliados da oposição federal é maior que o dobro, com 7.9%.

Gráfico 15 - Probabilidade prevista de aliados da coalizão e da oposição federal serem julgados por irregularidade de contas entre 2005 e 2008



Nota: as probabilidades previstas foram estimadas a partir dos modelos com função logística entre a margem de vitória e a probabilidade de auditoria das tabelas 9 e 10, respectivamente. Os efeitos estimados, medidos em razão de chances, equivalem a 0.4099 e 0.4289, respectivamente.

Fonte: elaborado pelo autor.

Efeitos estimados pela abordagem paramétrica são sensíveis à função que define a relação entre a variável dependente e a margem de vitória (*running variable*). Por isso, especialistas recomendam que sejam retiradas as observações das extremidades, com a finalidade de verificar se os efeitos estimados continuam estáveis. Como mostra a tabela 11, embora a significância estatística tenha diminuído em alguns modelos devido ao decréscimo do número de observações, os resultados são muito semelhantes aos anteriores quando excluímos 1%, 5% ou 10% das observações das extremidades da *running variable*, o que reforça a validade da hipótese.



Tabela 11 - Efeito de ser aliado da coalizão federal sobre as chances de ter contas julgadas como irregulares entre 2005 e 2008 (abordagem paramétrica)

	Exclusão de 1%		Exclusão de 5%		Exclusão de 10%	
Logística	0.3965** (0.1275)	0.4127** (0.1351)	0.4419* (0.1501)	0.4663* (0.1619)	0.4968* (0.1762)	0.5286+ (0.1913)
Quadrática	0.3965** (0.1275)	0.4127** (0.1351)	0.4419* (0.1501)	0.4663* (0.1619)	0.4968* (0.1762)	0.5286+ (0.1913)
Cúbica	0.3965** (0.1275)	0.4127** (0.1351)	0.4419* (0.1501)	0.4663* (0.1619)	0.4968* (0.1762)	0.5286+ (0.1913)
Origem técnica ou política dos ministros	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
N	1815	1815	1743	1743	1651	1651
TAU	0.0545	0.0545	0.0557	0.0557	0.0581	0.0581

Legenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

Os erros estão representados entre parênteses e são medidos em razão de chances.

Os modelos se diferenciam quando à inserção de covariáveis ligadas à origem técnica ou política de todos os ministros do TCU.

Tau diz respeito à proporção de auditorias em relação ao número de unidades de observação, N.

†p < 0.1; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor

#### 4.6. Conclusão do capítulo

Este capítulo se encarregou de investigar se, mesmo com amplas garantias de independência, o TCU exerce controle com viés político sobre a corrupção municipal. Os resultados indicam que os aliados da coalizão federal no nível municipal são menos controlados pela corte de contas se comparados aos aliados da oposição federal, independentemente do perfil técnico ou político dos ministros responsáveis pelo controle municipal. É preciso destacar que o emprego da regressão descontínua evitou que covariáveis não observáveis do nível municipal, como corrupção e capacidade administrativa, gerassem viés sobre os efeitos estimados. Em outras palavras, a diferença do controle do órgão sobre tratados e não tratados não poderia ser explicada pelo nível de corrupção e pela capacidade administrativa dos jurisdicionados. As evidências, portanto, corroboram o argumento central, segundo o qual agentes anticorrupção independentes evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política, considerando que agentes anticorrupção desejam manter e ampliar seu poder institucional e dependem de governos majoritários para atingir seus objetivos. Ao contrário da visão predominante de que, quando protegidos por garantias de

independência, agentes anticorrupção agiriam por motivações técnicas, o novo argumento afirma que agentes anticorrupção têm o interesse político próprio de manter e de aumentar seu poder institucional e estão dispostos a renunciar à sua imparcialidade para perseguir seus objetivos. Portanto, agentes anticorrupção protegidos por garantias de independência conferem vantagens competitivas a partidos específicos, gerando desequilíbrios sobre a competição política. Essa é a maior implicação dos resultados, que será retomada na conclusão da tese.

Isso não significa que agentes sem independência agirão com imparcialidade. Saber se agentes anticorrupção sem independência atuam com maior viés político ainda é uma incógnita. Responder esta questão exigiria não apenas comparar instituições com e sem garantias de independências, mas também resolver problemas de endogeneidade, que na maioria das vezes depende mais de oportunidades de pesquisa oferecidas pela realidade empírica do que exclusivamente do esforço dos pesquisadores. De qualquer forma, quando instituições anticorrupção sob a autoridade de governos controlam a corrupção com viés político, a oposição pode tentar convencer os eleitores de que o governo está dificultando o controle imparcial sobre a corrupção. Eleitores têm a oportunidade de punir governos por meio do voto, exercendo influência sobre a performance de políticas anticorrupção mesmo que indiretamente. Por outro lado, quando instituições anticorrupção são protegidas por garantias de independência, eleitores e opositores não podem fazer praticamente nada quando discordam do viés político do controle sobre a corrupção.

## Capítulo 5 – Instituições não independentes

O argumento proposto nessa tese defende que instituições protegidas por garantias de independência evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política. A razão para este comportamento reside no fato de que agentes anticorrupção têm o interesse de manter e aumentar seu poder institucional, e apenas governos majoritários possuem poder político para alterar o poder institucional destes agentes. Se, por um lado, o interesse dos agentes anticorrupção independentes os motivaria a evitar exercer controle sobre os aliados do governo majoritário, por outro, sem garantias de independência agentes anticorrupção estariam completamente desprotegidos de governos que desejam que seus aliados não sejam onerados. O problema é que, seguindo este raciocínio, com ou sem garantias de independência, a corrupção de governos majoritários e de seus aliados seria menos controlada por agentes anticorrupção se comparada às más condutas de opositores. Como será argumentado a seguir, contudo, existem incentivos para que governos desejem monitorar seus aliados quando instituições anticorrupção estão sob sua autoridade e, portanto, quando governos podem evitar que fiscalizações se desdobrem em sanções.

Os especialistas que sugerem que instituições anticorrupção devem ser independentes partem da premissa de que governos não desejam ser controlados (Aaken, Feld & Voigt, 2010; Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Melo, Figueiredo e Pereira, 2009; O'Donnell, 1998; Van Aaken, Feld & Voigt, 2008), mas isso não significa que governos não gostariam de saber como seus aliados estão gerindo os recursos públicos. Olivieri (2010), por exemplo, levantou a hipótese de que o desenvolvimento da Controladoria Geral da União – instituição sem independência – acompanhou o interesse do executivo federal em exercer controle sobre os membros de sua coalizão e sobre a gestão dos municípios. Seria plausível supor que governos não desejam que os aliados que lhe prestam apoio sejam severamente punidos, mas governos também têm incentivos para que seus recursos sejam bem geridos por seus aliados. Afinal, em democracias, governos podem ser onerados pelas urnas se os recursos públicos não satisfizerem os eleitores. Qual seria a diferença entre as instituições anticorrupção independentes e aquelas subordinadas ao governo? No primeiro caso, governos não teriam controle sobre os desdobramentos das ações anticorrupção e, por isso, não gostariam que seus aliados fossem controlados. Já no segundo, governos buscariam monitorar seus aliados contanto que mantivessem o controle dos desdobramentos das investigações.

O segundo caso é o que motiva o objetivo deste capítulo. Auditorias não aleatórias empreendidas pela Controladoria Geral da União sobre municípios serão utilizadas para testar duas hipóteses secundárias que prestam apoio ao argumento central da tese – segundo a qual, instituições protegidas por garantias de independência evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política. A primeira hipótese secundária deste capítulo (H3) investiga se aliados da coalizão federal no nível local têm menores chances de serem auditados pela CGU (não independente) se comparados aos aliados da oposição federal. Já a segunda (H4), se aliados do partido do Presidente da República no nível local são menos auditados pela CGU se comparados aos aliados do restante da coalizão federal e aos aliados da oposição federal. Em 2015, o Programa de Fiscalização em Entes Federativos deixou de selecionar municípios por meio de sorteio aleatório, abrindo oportunidades para que o governo federal tentasse influenciar a escolha dos municípios a serem auditados<sup>61</sup>. Além disso, após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016, Michel Temer governou maioria legislativa com uma coalizão majoritária e estável, mesmo no contexto conturbado da Operação Lava Jato.

Com dados de auditorias realizadas entre 2017 e 2018 e como parte do desenho de pesquisa da tese, o método de regressão descontínua foi utilizado para evitar viés estatístico causado por covariáveis não observáveis, como corrupção e capacidade administrativa. Tal como esperado, os resultados não permitem afirmar que a CGU evita auditar aliados da coalizão federal no nível municipal em comparação aos aliados da oposição, muito menos que os aliados do partido do presidente são menos auditados em relação aos demais. Infelizmente, não foi possível testar se há viés político de instituições sem independência na etapa de sanção. Como afirmado anteriormente, governos têm incentivos eleitorais para fiscalizar seus aliados, mas seria pouco plausível supor que, ao identificar irregularidades, impusesse fortes sanções aos seus aliados. Lamentavelmente, a CGU não disponibiliza de modo transparente quais casos foram remetidos ao TCU para a responsabilização de agentes envolvidos em irregularidades. De qualquer forma, os testes deste capítulo configuraram o primeiro passo para comparar, em um mesmo sistema político, a performance de instituições anticorrupção sem garantias de independência (CGU) com instituições protegidas por garantias de independência (TCU).

---

<sup>61</sup> Os municípios são selecionados a partir de uma matriz de vulnerabilidade, composta por 85 indicadores não divulgados pelo órgão.

Na próxima seção (5.1), descreverei brevemente o papel da CGU no sistema político brasileiro, destacando sua subordinação ao Poder Executivo e suas prerrogativas no controle de recursos federais. Em seguida, os dados serão apresentados (seção 5.2), assim como a estratégia de pesquisa e as hipóteses secundárias (seção 5.3). Na seção 5.4, apresento os principais resultados empíricos e, por fim, retomo a conclusão do capítulo na última seção.

### **5.1. A CGU no sistema político brasileiro**

Desde sua centralização com status de ministério em 2001, a CGU esteve sob o comando de dirigentes partidários ou provenientes do próprio corpo técnico da instituição, ambos indicados pela Presidência da República. Quanto aos titulares da pasta, segundo a tabela 12, na maior parte do tempo a direção do órgão foi ocupada por ministros técnicos da própria CGU, com exceção do primeiro mandato do ex-presidente Lula e no início segundo mandato de Dilma Rousseff, períodos em que o dirigente titular estava diretamente vinculado ao Partido dos Trabalhadores. Os ministros técnicos também não eram independentes, pois poderiam ser retirados do cargo a qualquer momento pelos presidentes. Outros partidos também ocuparam postos de direção da CGU, mas na condição de interino: o PMDB durante 1.75 anos do segundo mandato de FHC e o PDT durante 0.23 anos no primeiro mandato de Lula.

Tabela 12 - Tempo de direção dos dirigentes da CGU segundo governo e origem partidária entre 2001 e 2014

Governo	Condição	Partido do Dirigente	Tempo no cargo (anos)
FHC II	Titular	Sem partido	1,75
LULA	Titular	PT	3,25
LULA	Titular	Sem partido	0,51
LULA II	Titular	Sem partido	4,00
DILMA	Titular	Sem partido	4,00
DILMA II	Titular	PT	0,96
DILMA II	Titular	Sem partido	0,39
TEMER	Titular	Sem partido	2,64
FHC II	Interino	PMDB	1,21
LULA	Interino	PDT	0,23
LULA	Interino	Sem partido	0,00
LULA II	Interino	Sem partido	0,03
DILMA	Interino	Sem partido	4,00

Fonte: elaborado pelo ator a partir de Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

No que se refere às suas atribuições, a Controladoria Geral da União é responsável por fiscalizar a gestão de recursos públicos federais nos três níveis de governo. O Programa de Fiscalização em Entes Federativos é o plano de auditoria mais utilizado nas pesquisas acadêmicas, dado que a seleção aleatória dos municípios fiscalizados elimina fontes de viés estatístico. Em 2015, o programa extinguiu o sorteio aleatório, substituindo-o pela Matriz de Vulnerabilidade, que fornece um ranking de municípios mais vulneráveis à corrupção<sup>62</sup>. A CGU possui mais seis instrumentos de fiscalização, como mostra o quadro 3. Além do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, a Controladoria exerce monitoramento contínuo da gestão das unidades jurisdicionadas (UJs) por meio do informações sistemáticas<sup>63</sup>. Ao detectar suspeitas de má gestão pública, o órgão pode empreender auditorias por iniciativa própria.

<sup>62</sup> A Matriz de Vulnerabilidade é composta por um número muito extenso de fatores. No quarto ciclo do programa, por exemplo, a Matrix contava com 85 indicadores formados por 374 variáveis. Consultar <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores#processo>, < acesso em 06.09.2018 >.

<sup>63</sup> O procedimento de monitoramento é chamado de Acompanhamento Permanente da Gestão (APG).

Quadro 3 - Instrumentos de fiscalização empreendidos pela CGU segundo método de seleção e jurisdicionado

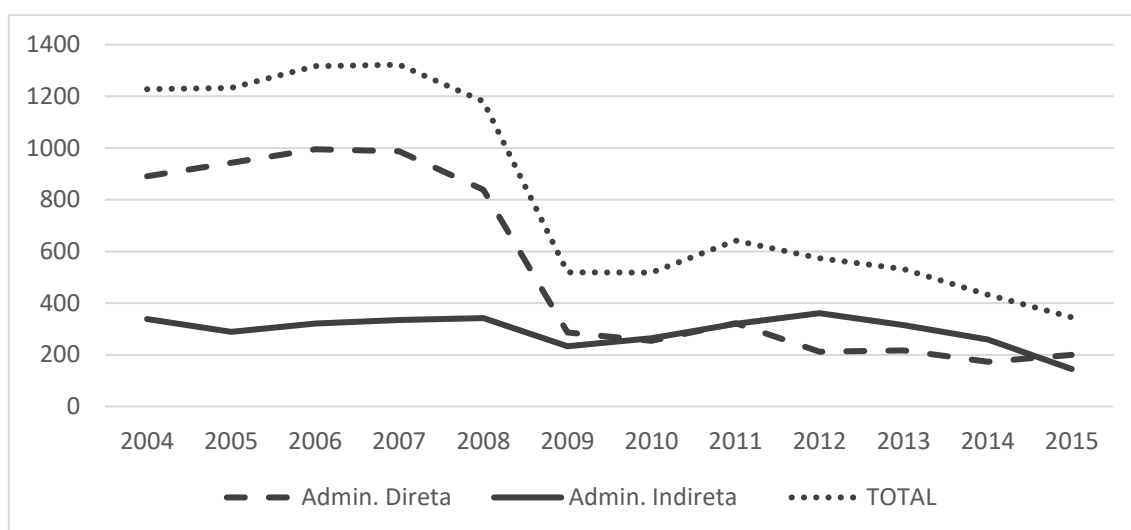
Instrumento de fiscalização	Método de seleção	Jurisdicionados
Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF)	Escolha aleatória ou, a partir de 2015, por meio de matriz de vulnerabilidade	Municípios
Auditoria Anual de Contas (AAC)	Iniciativa própria	Unidades administrativas federais (exercício do ano anterior)
Auditorias de Acompanhamento de Gestão (AAG)	Iniciativa própria	Unidades administrativas federais (exercício do ano atual)
Auditorias Especiais	Solicitação de autoridades do governo ou de iniciativa própria da CGU a partir de denúncias na imprensa ou avaliação de risco	Unidades administrativas federais
Demandas Externas	Discricionariedade própria a partir de Representações de instituições de controle ou Denúncias de qualquer cidadão	Quaisquer agentes públicos e privados que participem da gestão de recursos públicos.
Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG)	Iniciativa própria a partir de critérios de materialidade, relevância e risco	Programas do governo federal e agentes que administram a implementação dos programas
Operações Especiais	Iniciativa própria ou de outras instituições de controle	Quaisquer jurisdicionados e agentes públicos e privados

Elaborado pelo autor.

Além do sorteio aleatório de municípios, o segundo instrumento de fiscalização, a Auditoria Anual de Contas (AAC), é direcionado a avaliar as contas anuais do exercício anterior das unidades administrativas do governo federal, estas últimas submetidas aos ministérios. O número de auditorias anuais diminuiu expressivamente a partir de 2009, principalmente no que se refere ao controle sobre a administração indireta, como mostra o gráfico 16. O terceiro instrumento, Auditoria de Acompanhamento de Gestão (AAG), é encarregado de investigar as contas do exercício do ano corrente das unidades administrativas do governo federal. Tanto as AACs quanto as AAGs são empreendidas com discricionariedade pela CGU sem critério técnico pré-definido, oferecendo oportunidades para que o governo possa exercer influência sobre a seleção das unidades a serem fiscalizadas. O quarto instrumento se refere às Auditorias Especiais, que são

realizadas em órgãos públicos federais e partem de solicitações de autoridades do próprio governo ou da iniciativa dos quadros da CGU – esta última orientada por denúncias veiculadas na imprensa ou por avaliação de risco. O quinto instrumento diz respeito a demandas externas por meio de representações de instituições de *accountability* ou por denúncias de qualquer cidadão. Neste caso, também compete à CGU a decisão de empreender auditoria ou não.

Gráfico 16 - Número de auditorias anuais de contas em unidades administrativas do governo federal entre 2004 e 2015

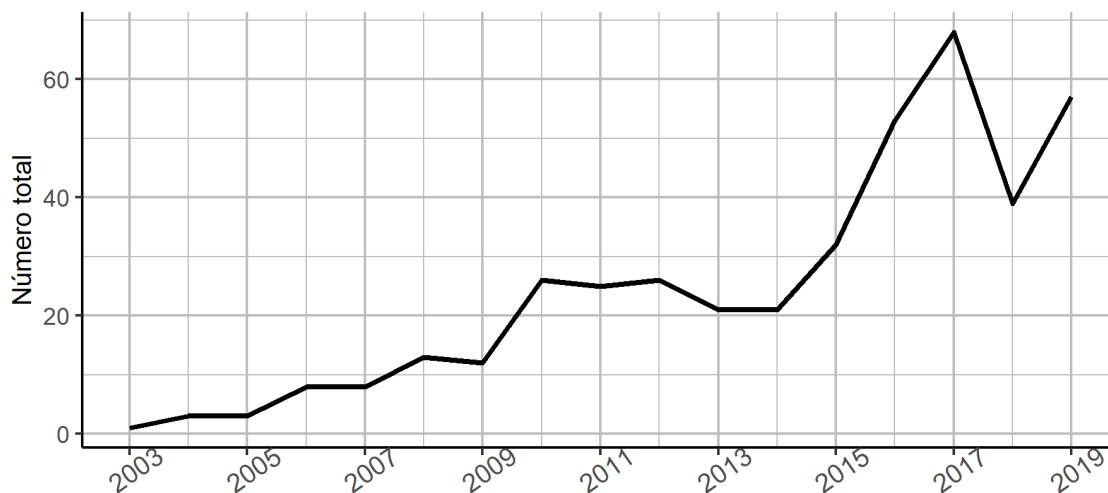


Elaborado pelo autor a partir de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/auditorias-anuais-de-contas>, acessado em: 06.09.2018.

O sexto instrumento, a Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG), envolve quaisquer agentes públicos e privados que participem da gestão de programas governamentais, os quais são selecionados para fiscalização a partir de critérios de materialidade, relevância e risco. Neste caso, as fiscalizações não são direcionadas a avaliar unidades administrativas específicas, mas sim programas governamentais. Por último, as Operações Especiais, são desempenhadas em parceria com outras instituições de controle, tais como Ministério Público, Política Federal e tribunais de contas. Embora o número de auditorias anuais sobre a administração direta venha caindo (gráfico 16), a quantidade de operações especiais praticamente dobrou no primeiro mandato do governo Rousseff em comparação ao exercício anterior, e cresceu vertiginosamente no contexto de efervescência da Operação Lava Jato, como indica o gráfico 17.



Gráfico 17 - Número de Operações Especiais da CGU realizadas em parceria com órgãos de controle



Elaborado pelo autor a partir de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/operacoes-especiais>, acessado em 18.02.2021.

## 5.2. Dados

Esta pesquisa utiliza dados de auditorias do Programa de Fiscalização em Entes Federativos da CGU sobre os municípios. Até 2014, os municípios eram aleatoriamente sorteados para serem auditados pelo órgão. A partir de 2015, os municípios passaram a ser selecionados pelo Programa por meio de uma matriz de vulnerabilidade, composta por 85 indicadores sob sigilo do órgão. Seria possível que, sob orientação do Poder Executivo federal, o órgão tivesse escolhido estes indicadores arbitrariamente e propositalmente para auditar prefeitos de partidos da oposição e do restante da coalizão em vez de prefeitos filiados ao partido do Presidente da República. Por isso, os testes estatísticos se restringem ao período entre 2017 e 2018.

A CGU também disponibiliza dados de Tomada de Contas Especiais, que poderiam envolver prefeitos. Quando há indícios de irregularidades ou de omissão de prestar contas, a CGU pode responsabilizar prefeitos indiretamente, encaminhando o caso e suas evidências para o Tribunal de Contas da União. Seria interessante analisar se prefeitos de partidos da coalizão federal também são alvos menos frequentes de Tomadas de Contas Especiais se comparados aos prefeitos de partidos da oposição federal, mas os dados disponibilizados pela CGU não permitem obter informações consistentes o suficiente para elaborar os testes. Inclusive, estes dados foram solicitados ao órgão por meio da Lei de Acesso à Informação, mas a Controladoria alegou que informações dos

prefeitos alvos de Tomada de Contas Especiais não são mantidas no órgão após seu encaminhamento para o TCU.

Além de identificar os grupos de tratamento e controle segundo a filiação dos prefeitos aos partidos da coalizão federal ou da oposição federal, o *Banco de Dados Legislativos do CEBRAP* foi utilizado para classificar os prefeitos em mais três grupos que podem ser utilizados como tratamento e controle, a saber, do partido do Presidente da República, de partidos que compõem a coalizão com exceção deste último e de partidos da oposição.

Informações referentes às eleições, como margem de votos, partidos dos prefeitos e informações pessoais dos candidatos foram consultadas as bases de dados do *Repositório de Dados Eleitorais* do Tribunal Superior Eleitoral. Variáveis orçamentárias e administrativas foram obtidas na base *Finbra* da Secretaria do Tesouro Nacional. Todos os valores monetários foram deflacionados pelo *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA*<sup>64</sup>.

### 5.3. Método

Para testar as hipóteses secundárias que prestam apoio ao argumento central – segundo a qual instituições protegidas por garantias de independência evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política. –, será utilizada regressão descontínua para comparar municípios em que partidos da coalizão federal ganharam a disputa eleitoral contra candidatos da oposição federal – grupo de tratamento – com municípios nos quais partidos da oposição federal ganharam de partidos da coalizão federal – grupo de controle. Desse modo, seria possível estimar efeitos causais sem sofrer viés por covariáveis não observáveis, como corrupção e capacidade administrativa, pois ser governado por partidos da coalizão federal ou da oposição federal seria “praticamente aleatório”. Como já discutido no capítulo 4, esta não é a estratégia mais utilizada com regressão descontínua, mas especialistas têm apresentado covariáveis observáveis balanceadas com desenhos semelhantes, o que fortalece o suposto da aleatoriedade<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Os valores monetários foram deflacionados pelo IPCA por meio do pacote *deflateBR*, elaborado para a interface R (Meireles, 2018).

<sup>65</sup> Ver Ferraz & Finan (2011) e Meireles (2019), por exemplo.

O Presidente da República poderia ter incentivos para proteger os aliados de seu partido e das demais siglas da coalizão no âmbito municipal. Como mencionado no início deste capítulo, não acreditamos neste argumento, pois instituições anticorrupção subordinadas ao Presidente também têm incentivos para monitorar como os aliados do governo estão gerindo recursos federais, pois políticas eficientes podem conquistar votos. Para fins de formalização, podemos definir como primeira secundária, a qual não esperamos encontrar efeito:

H3: municípios governados por partidos da coalizão federal possuem menores chances de serem auditados se comparados aos municípios governados por partidos da oposição federal.

Presidentes poderiam evitar fiscalizações sobre os aliados de sua sigla apenas, sem a necessidade de privilegiar os interesses dos aliados do restante da coalizão federal. Também não esperamos comprovar este argumento, pois na etapa de fiscalização presidentes também possuem incentivos para querer saber como os aliados de sua sigla gerem recursos federais. A próxima hipótese secundária estabelece que:

H4: municípios governados pelo partido do presidente da república possuem menores chances de serem auditados se comparados aos municípios governados pelos demais partidos.

Como parte do desenho de pesquisa da tese, as hipóteses secundárias acima serão testadas com regressão descontínua. Devido ao pequeno número de auditorias, será utilizada a abordagem a paramétrica – ou *global approach* –, que também utiliza observações distantes do ponto de corte. Tal abordagem sofre problemas de acurácia, já que é mais suscetível à função que define a relação entre a variável dependente e a margem de vitória. A vantagem da abordagem paramétrica é que ela melhora a precisão dos efeitos estimados, entendida como o estimador mínimo que se pode inferir se o efeito existir. As equações a seguir serão utilizadas para testar as hipóteses secundárias 3 e 4, respectivamente.

$$Audit_{it} = \beta_0 + \gamma Coal_i + M_i\beta_1 + e_i$$

$$Audit_{it} = \beta_0 + \gamma Pres_i + M_i\beta_1 + e_i$$

Onde o *outcome Audit* representa a probabilidade de auditoria do município *i* entre 2017 e 2018; *Coal*, o tratamento da primeira hipótese, que assume valor 1 quando partidos da coalizão federal ganham a disputa municipal contra partidos da oposição federal para

o cargo de prefeito, e valor 0 quando partidos da oposição federal ganham da coalizão; *Pres*, o tratamento da hipótese 2, que assume valor 1 quando o partido do presidente ganha a disputa municipal contra partidos da oposição federal ou dos demais partidos da coalizão federal, e valor 0 quando o partido do presidente perde a disputa para estas siglas;  $\gamma$  o efeito do tratamento sobre o *outcome*;  $\beta_0$  o intercepto;  $M$  a margem de vitória, em percentual de votos;  $\beta_1$  a associação entre  $M$  e *Audit*; e  $e$  o erro.

Ademais, devido ao número reduzido de auditorias, o número de municípios auditados também diminui – ou seja, municípios em que *Audit* = 1. Para corrigir o viés gerado pela proporção reduzida de municípios auditados, o modelo logístico de efeitos raros foi empregado para estimar efeitos mais acurados (King & Zeng, 2001; King, 2001).

#### 5.4. Resultados

O Programa de Fiscalização em Entes Federativos da CGU selecionava municípios aleatoriamente até o ano de 2015. Em 2016, o programa de auditoria passou a selecionar municípios por meio de uma matriz de vulnerabilidade composta por 85 indicadores não divulgados pelo órgão de controle. A tabela 13 apresenta a diferença média de diversas covariáveis entre municípios auditados e não auditados por mandato municipal. Nos três mandatos municipais entre 2005 e 2016 não há diferença significativa entre os grupos de auditados e não auditados para a maior parte das covariáveis, o que já é esperado dada a aleatoriedade das auditorias. As únicas diferenças significativas entre 2013 e 2016 são economicamente pouco relevantes, indicando que municípios auditados têm em média 10 mil habitantes a menos e recebem R\$ 4,9 milhões de reais a menos se comparados aos municípios não auditados.

Tabela 13 - Diferença média entre municípios auditados e não auditados

Variables	Auditorias aleatórias			Auditorias não aleatórias
	2005-08	2009-12	2013-16	2017-18
Indicadores administrativos e socioeconômicos				
%Celetistas	-0.018 (0.011)	-0.009 (0.007)	0.005 (0.018)	-0.007 (0.017)
%Comissionados	0.002 (0.003)	0.008 (0.007)	0.007 (0.006)	-0.011 (0.006)
%Estatutários	0.016 (0.011)	0.006 (0.004)	-0.014 (0.019)	-0.017 (0.02)
População (100 mil habitantes)	-0.019 (0.025)	-0.005 (0.027)	-0.105*** (0.027)	2.14* (0.864)
Transferências da União (milhões de reais)	-0.052 (0.502)	-0.25 (0.942)	-4.909*** (1.19)	8904.41*** (-2096.8)
Características pessoais do prefeito				
%Estado civil	-0.016 (0.015)	0.023 (0.017)	-0.016 (0.032)	0.062 (0.033)
%Ensino superior	-0.019 (0.019)	-0.008 (0.022)	-0.017 (0.038)	0.165*** (0.039)
% Gênero feminino	-0.001 (0.01)	-0.001 (0.012)	0.004 (0.024)	-0.001 (0.027)
Idade (anos)	-1.044* (0.387)	-0.536 (0.408)	0.181 (0.788)	0.88 (0.939)
%Nativo do município	-0.023 (0.019)	0.004 (0.022)	0.002 (0.038)	0.116* (0.042)
Partido do prefeito				
Coalizão Federal	-0.002 (0.016)	0.006 (0.02)	-0.028 (0.038)	-0.059 (0.042)
PT	0.005 (0.01)	-0.005 (0.013)	-0.023 (0.022)	0.01 (0.019)
MDB / PMDB	-0.01 (0.015)	-0.009 (0.018)	-0.001 (0.03)	-0.038 (0.03)
PSDB	-0.025 (0.014)	-0.018 (0.014)	-0.033 (0.023)	-0.006 (0.029)
Auditorias aleatórias do mandato anterior				
% Auditorias no mandato Anterior	-	-0.006 (0.015)	0.017 (0.025)	0.009 (0.017)
N	5420	5540	5526	5517

Nota: Os indicadores representam a diferença de medias entre municípios auditados e não auditados; entre parênteses, o erro padrão; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor.

O problema é que, entre 2017 e 2018, momento em que não houve auditorias aleatórias, os municípios auditados receberam em média R\$ 8.9 bilhões a mais de recursos da União em relação aos não auditados, além de os primeiros possuírem um excedente de 200 mil habitantes. Tal diferença reforça a suspeita de que, quando as auditorias aleatórias foram encerradas, sob a autoridade do Presidente da República a CGU procurou investigar municípios com maior número de eleitores e mais recursos destinados às políticas públicas, pois governos desejam obter votos no futuro. No entanto, ainda não é possível defender essa suspeita com acurácia, porque a associação entre a probabilidade de auditoria, de um lado, e o número de habitantes e as transferências da União, por outro, está sujeita a viés estatístico por variável omitida. Os prefeitos dos municípios auditados também eram mais escolarizados e, em maior proporção, nativos em sua circunscrição eleitoral. Apesar de os municípios não terem sido selecionados aleatoriamente entre 2017 e 2018, aparentemente a CGU não passou a adotar critérios políticos para as auditorias, visto que a filiação partidária do prefeito e seu pertencimento de sua sigla à coalizão federal não são significativamente diferentes entre auditados e não auditados.

Como já esperado, os resultados dos testes com regressão descontínua também não confirmam que a CGU privilegia auditar aliados da oposição federal (H3) e do partido do presidente (H4) no nível local. Segundo a tabela 14, nenhum dos efeitos estimados é estatisticamente significativo, mesmo com o emprego de diferentes funções que estabelecem a associação entre a margem de vitória (*running variable*) e a chance de auditoria (*outcome*). Acreditamos que uma das razões para este resultado reside no fato de que Presidentes, ao terem maior controle sobre o desfecho de fiscalizações executadas por órgãos sob sua autoridade, desejam saber como os recursos federais são geridos e, por isso, não fazem distinção se os prefeitos pertencem aos partidos da coalizão federal ou da oposição federal. Aliás, se instituições anticorrupção sem independência atuam com viés político, é plausível supor que isso ocorra na etapa de sanção, visto que nesta etapa governos teriam incentivos para não perder apoio e não gerar instabilidade na própria coalizão. Infelizmente os dados disponíveis não permitiram testar esta última possibilidade.

Tabela 14 - Efeito sobre a chance de auditoria entre 2017 e 2018

Função	Coalizão X Oposição	Partido do Presidente X Oposição	Partido do Presidente X Coalizão
Logística	0.7724 (0.2213)	0.6596 (0.334)	0.7217 (0.3778)
Quadrada	0.8941 (0.2611)	0.7204 (0.3614)	0.8895 (0.4823)
Cúbica	0.8377 (0.2872)	0.7331 (0.4366)	0.9621 (0.6091)
N	4652	1459	1537
TAU	0.0252	0.0247	0.0221

Legenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

Os erros estão representados entre parênteses e são medidos em razão de chances.

Tau diz respeito à proporção de auditorias em relação ao número de unidades de observação, N.

†p < 0.1; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor

## 5.5. Conclusão do capítulo

O propósito deste capítulo foi investigar se instituições anticorrupção sem garantias de independência possuem incentivos diferentes dos das instituições independentes em um mesmo sistema político. Como o esperado, não é possível afirmar que aliados da coalizão federal no nível municipal são menos auditados pela CGU se comparados aos aliados da oposição federal. Tão pouco é possível sustentar que prefeitos do partido do presidente são menos auditados que os dos demais partidos. Isso significa que instituições anticorrupção sem independência são imparciais? Ainda não é possível responder esta questão, por dois motivos. Primeiro, talvez não tenha sido possível encontrar efeito devido ao número reduzido de auditorias não aleatórias executadas pela CGU. Embora a regressão descontínua evite que variáveis não observadas enviesem os efeitos estimados, não é possível saber se o resultado seria diferente se o número de auditorias não aleatórias fosse maior. Segundo, é possível que a CGU controle a corrupção com viés político na etapa de sanção. Infelizmente, o órgão não disponibiliza dados transparentes sobre os casos remetidos ao TCU para a responsabilização dos agentes envolvidos em irregularidades, etapa que envolve custos políticos mais elevados para os aliados do Presidente.

Como discutido no início do capítulo, instituições anticorrupção sem independência e, portanto, sob a autoridade de governos se deparam com incentivos

antagônicos. De um lado, governos desejariam que seus aliados e sua administração não fossem severamente onerados por agentes anticorrupção, a fim de não perder apoio político e manter a estabilidade do governo. De outro, teriam incentivos para monitorar como seus aliados administram recursos públicos, pois seu desempenho eleitoral depende de políticas públicas que atendem seus eleitores. Por isso, era esperado que a CGU fiscalizasse os municípios com imparcialidade, mas evitasse que fortes sanções pudessem ser aplicadas aos aliados locais do governo federal. Não é possível, entretanto, sustentar esse argumento com segurança.

Mesmo que inconclusivos, os resultados deste capítulo não desvalidam o argumento central e a principal implicação dessa tese para a discussão acadêmica sobre o tema. Como sustentado pelo capítulo 4, instituições anticorrupção protegidas por garantias de independência atuam com viés político, evitando exercer controle sobre a corrupção de aliados da coalizão federal, o que altera o equilíbrio da competição democrática. Se opositores e eleitores estiverem insatisfeitos com este viés político, estes agentes anticorrupção dificilmente serão onerados. Afinal de contas, eles são protegidos por garantias de independência. Por outro lado, quando agentes anticorrupção sem independência são incentivados por governos a atuar com viés político, opositores podem tentar convencer os eleitores de que a atual gestão protege a corrupção de seus aliados. Essa discussão será retomada na conclusão da tese.



## Capítulo 6 – Prefeitos preferem ser *brokers* de incumbentes da coalizão ou da oposição?

Este capítulo testa um dos pressupostos da presente tese, segundo o qual prefeitos atuariam como *brokers* de candidatos federais. Embora a literatura tenha apresentado evidências consistentes que sustentam tal premissa, até o momento ninguém se encarregou de identificar quais prefeitos preferem apoiar os incumbentes de suas legendas em detrimento dos desafiantes da mesma legenda. Essa análise é importante, porque são os incumbentes de partidos da coalizão federal, e não os desafiantes das mesmas siglas, que podem alterar o poder institucional de instituições anticorrupção com garantias de independência.

A nova estratégia analítica aqui sugerida preenche tal lacuna, indicando que prefeitos de partidos da coalizão federal estão mais dispostos a atuar como *brokers* de incumbentes federais em detrimento de desafiantes da mesma legenda partidária. Prefeitos de partidos da oposição federal, por sua vez, estão menos dispostos a prestar apoio aos incumbentes federais em detrimento dos desafiantes de sua própria sigla. Seguindo o raciocínio, um prefeito do PT durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, por exemplo, teria a preferência por prestar apoio a incumbentes federais de seu partido em detrimento de desafiantes petistas, enquanto um prefeito do PSDB não faria a mesma distinção entre incumbentes e desafiantes federais de sua sigla, dado que a oposição federal não teria a mesma capacidade dos membros do governo de distribuir recursos ao prefeito. Ou seja, há maior competição intrapartidária entre candidatos federais de partidos de oposição, já que seus prefeitos não conferem vantagens aos incumbentes de sua legenda. Portanto, o resultado sugere que incumbentes da coalizão federal são os que mais têm a perder quando seus *brokers* no nível local são atingidos por ações anticorrupção, o que reforça a ideia de que a coalizão federal possui fortes motivos para não desejar que seus apoiadores locais sejam atingidos por ações de controle de instituições independentes.

Tal resultado reforça ainda mais o argumento central da tese – de que instituições protegidas por garantias de independência evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política. Vale lembrar que prefeitos alvos de ações de controle possuem menores chances de sucesso eleitoral (Ferraz & Finan, 2008; Assumpção, 2019) e podem ser proibidos de concorrer nas eleições subsequentes, como será analisado no capítulo 7. Por isso, se incumbentes da coalizão federal perderem seus

*brokers*, também perderão sua vantagem de sofrer menor competição intrapartidária, igualando-se aos incumbentes da oposição.

Na próxima seção (6.1), discuto brevemente a disposição e a capacidade de prefeitos de atuarem como *brokers* de incumbentes e desafiantes. Em seguida, apresento os dados utilizados, além de propor um modelo de regressão descontínua com nova combinação de variáveis dependentes e independentes. Os resultados serão compartilhados em seguida, indicando a quais candidatos federais os *brokers* estão dispostos a prestar apoio (seção 6.4), e discutindo a capacidade de mobilização de prefeitos (seções 6.5 e 6.6). Por fim, discuto as implicações dos achados para a competição intrapartidária e para as ações anticorrupção.

### **6.1. Teoria e hipótese**

Estudos têm defendido que, no Brasil, existe coordenação partidária entre os níveis da federação (Ames, 1994; Avelino et al, 2012; Piquet e Almeida, 2008; Samuels, 2000a, 2000b). *Brokers* nos níveis subnacionais prestariam apoio para candidatos em níveis superiores, aumentando as chances de sucesso eleitoral dos últimos. Qualquer ator com capacidade de influenciar eleitores poderia atuar como *broker*. Prefeitos, vereadores, governadores, empresários e lideranças locais poderiam incentivar eleitores a votar em candidatos específicos. Parte da literatura, inclusive, atribuía aos governadores o papel de *broker* de candidatos federais, devido à sua rede clientelista e sua popularidade no estado (Abrucio, 1994; Samuels, 2000a, 2000b).

Uma das dificuldades de elaborar explicações para a atuação dos *brokers* e de adotar desenhos capazes de testá-las reside na distinção entre duas questões. Em primeiro lugar, quais atores dos níveis subnacionais teriam a capacidade de mobilizar votos para outros candidatos? Em segundo, para quais candidatos os *brokers* subnacionais estariam dispostos a mobilizar votos? Enquanto a primeira questão envolve a capacidade de mobilização de votos, a segunda diz respeito aos ganhos objetivos que os *brokers* recebem em troca de apoio. O argumento deste capítulo parte da premissa de que atores políticos atuam como *brokers* eficientes quando, simultaneamente, possuem capacidade e disposição para mobilizar votos. Nem sempre é possível fazer testes empíricos capazes de testar as duas questões separadamente, mas estabelecer tal distinção pode orientar a elaboração de desenhos de pesquisa mais precisos.

No Brasil, a atuação de prefeitos como *brokers* despertou interesse entre especialistas não apenas devido à oportunidade de analisar a coordenação intrapartidária, mas também porque o número elevado de municípios viabiliza desenhos de inferência causal, principalmente com o emprego de regressões descontínuas, que comparam o poder de mobilização de votos entre prefeitos eleitos e os segundos colocados em eleições acirradas.

O chefe do executivo municipal seria capaz de atuar como *broker* por diversas razões. Prefeitos seriam candidatos “de primeira linha do partido” cuja reputação influenciaria os eleitores (Avelino et al, 2012), seriam capazes de formar maiores redes de apoio atraindo maior número de filiados, recursos de campanha e partidos para sua coligação (Barone, 2014), além de manterem proximidade grupos locais, conquistando confiança e informações sobre os eleitores (Novaes, 2018).

Entretanto, não basta identificar quais atores teriam a capacidade de mobilizar votos. Também é necessário indagar sobre quais candidatos os *brokers* estariam dispostos a apoiar e, para tanto, é preciso identificar qual a moeda de troca conferida aos *brokers* em troca de apoio. Enquanto alguns trabalhos refletiram exclusivamente sobre a capacidade dos prefeitos de mobilizar votos para sua legenda nas próximas eleições (Avelino et al, 2012), outros avançaram no debate mostrando que emendas orçamentárias no nível federal (Barone, 2014) e transferências de recursos dos ministérios (Meireles, 2019) são incentivos importantes para que prefeitos atuem como *brokers* de candidatos a deputado federal e estadual.

Se, por um lado, é razoável supor que, em média, prefeitos busquem apoiar candidatos de seu próprio partido, já que estes últimos seriam mais aptos a recompensá-los no futuro, por outro, *brokers* poderiam ter diferentes incentivos para apoiar incumbentes e desafiantes de suas próprias siglas. Isso porque incumbentes seriam mais capazes de distribuir recursos aos seus *brokers* se comparados aos desafiantes da mesma sigla partidária, o que traz implicações para a competição intrapartidária. Se prefeitos atuam como *brokers* em troca de recursos (Barone, 2014; Meireles, 2019), a moeda de troca dependeria da atuação legislativa e do nível de governo em que há concentração de recursos. No Brasil, os recursos estão concentrados no nível federal (Arretche, 2010) e são os membros da coalizão federal que possuem maior capacidade de distribuí-los (Figueiredo e Limongi, 1999; 2000; 2007; Amorim Neto, 2002; Pereira e Mueller, 2000).

Seguindo o raciocínio, incumbentes da coalizão federal teriam maior capacidade de distribuir recursos e de conquistar o apoio de *brokers* se comparados aos desafiantes de sua própria legenda, o que diminuiria a competição intrapartidária. Incumbentes da oposição, por sua vez, justamente por não comporem o governo, teriam oportunidades mais restritas para distribuir recursos aos *brokers* no nível municipal e, com isso, enfrentariam maior competição intrapartidária. Afinal, se prefeitos não obtiverem recursos dos incumbentes federais de suas siglas, podem ser incentivados a apoiar candidatos desafiantes mais próximo às suas preferências. Se este argumento for sustentado, será fortalecida a premissa de que incumbentes da coalizão federal se beneficiam com o apoio dos prefeitos de sua sigla. Para sustentar essa premissa, a seguir formalizo mais uma hipótese secundária:

H5: a concentração de apoio a candidatos incumbentes em detrimento de desafiantes de uma determinada legenda é maior para prefeitos de partidos da coalizão federal se comparados aos prefeitos de partidos da oposição federal.

Na próxima seção, discutirei o método para testar para quais candidatos os *brokers* preferem prestar apoio. Como novidade em relação aos estudos anteriores, os novos testes oferecem uma nova combinação quanto à mensuração do tratamento e da variável dependente, mostrando que, embora prefeitos sejam capazes de mobilizar votos e recursos, a depender de seu pertencimento a partidos da coalizão federal ou não, não possuem a mesma disposição para favorecer incumbentes em detrimento de desafiantes de sua própria legenda partidária.

## 6.2. Dados

Assim como os capítulos empíricos anteriores, as bases de dados do *Repositório de Dados Eleitorais* do Tribunal Superior Eleitoral foram utilizadas para identificar o partido de cada candidato a prefeito, além do resultado da disputa eleitoral. Com esta base, também foi obtido o grau de acirramento da disputa eleitoral (*running variable*), medido pela diferença percentual de votos entre o primeiro e segundo colocado, assim como características individuais dos prefeitos, como idade, gênero, escolaridade e estado civil. Dados sobre candidatos ao cargo de vereador também foram extraídos da mesma fonte.

O *Banco de Dados Legislativos do CEBRAP* foi utilizado para classificar os candidatos a prefeito como filiados de partidos que compõem à coalizão federal ou à oposição federal. Esta informação foi importante para classificar candidatos a prefeitos entre os grupos de tratamento e controle.

Para inferir isoladamente se prefeitos possuem capacidade de mobilização, testes adicionais foram realizados para verificar se executivos municipais conquistam mais recursos privados de campanha se comparados aos seus desafiantes. O *Repositório de Dados Eleitorais* do TSE também disponibiliza estas informações, mas apresenta inconsistências quanto à classificação dos doadores. Por isso, o banco de receitas de campanha elaborado por Fonseca (2017) foi empregado nesta pesquisa, dado que o autor minimizou tais inconsistências.

### 6.3. Método

Embora trabalhos tenham utilizado desenhos de pesquisa que permitem inferir causalidade da atuação dos *brokers* do nível municipal, ainda é possível adotar uma nova combinação entre a mensuração do tratamento e da variável dependente, a fim de analisar quais prefeitos preferem prestar apoio para candidatos incumbentes ou desafiantes do nível federal. Antes de apresentar o método para testar a hipótese secundária deste capítulo (H5), reviso brevemente como especialistas têm operacionalizado os testes empíricos. O quadro 4 sintetiza como são mensurados o tratamento e a variável dependente das hipóteses.

Quadro 4 - Mensuração do tratamento e da variável dependente presente na literatura

Autores	Tratamento X Controle	Variável dependente
Avelino et al. (2012); Novaes (2018)	Prefeitos eleitos X segundo colocado	Votos do partido do candidato a prefeito na eleição seguinte.
Barone (2014)	Prefeitos eleitos X segundo colocado	Votos obtidos por incumbentes do partido do candidato a prefeito na eleição seguinte.
Meireles (2019)	Partidos da coalizão ganham eleição para prefeito X perdem a disputa	Votos do partido do candidato a prefeito na eleição seguinte.

Fonte: elaborado pelo autor.

Avelino et al (2012) e Novaes (2018) testaram se partidos que elegeram prefeitos conseguiram obter mais votos para suas legendas na eleição subsequente para deputado federal se comparados aos partidos que conquistaram o segundo lugar nas eleições municipais. No entanto, se a moeda de troca para a atuação dos *brokers* locais depende da atuação legislativa no nível federal, teríamos que esperar que o apoio a candidatos incumbentes seria a prioridade dos prefeitos. Pensando nisso, Barone (2014) empregou como variável dependente o percentual de votos obtidos por candidatos incumbentes federais e estaduais da sigla do prefeito em vez de utilizar os votos conferidos a todos os candidatos da mesma legenda – isto é, incumbentes e desafiantes.

O problema é que, se os prefeitos dão preferência para candidatos capazes de repassar recursos, não deveríamos esperar que todos os incumbentes do nível federal recebam o mesmo apoio dos prefeitos de suas siglas, dado que a capacidade de distribuição de recursos dos primeiros varia entre pertencer ao governo ou à oposição federal. Nesse sentido, Meireles (2019) utilizou um desenho de regressão descontínua em que compara prefeitos que pertencem a siglas que administraram ministérios no nível federal – ou seja, legendas da coalizão federal – com prefeitos de partidos com ministério que perderam a eleição para outros candidatos. No entanto, Meireles (2019) utilizou como variável dependente o percentual de votos obtido por todos os candidatos à deputado federal e estadual da legenda do prefeito, não diferenciando incumbentes e desafiantes do nível federal.

O teste aqui proposto utiliza uma nova combinação entre a mensuração do tratamento e da variável dependente para responder outra pergunta: *brokers* no nível local são capazes e estão dispostos a mobilizar votos para candidatos federais capazes de recompensá-los com recursos? Semelhante ao desenho de pesquisa de Meireles (2019), utilizo como tratamento prefeitos de partidos da coalizão federal que ganharam as eleições contra candidatos de siglas da oposição federal, porque são os deputados federais da coalizão os mais capazes de transferir recursos aos prefeitos em troca de apoio. Ao comparar prefeitos da coalizão federal que venceram candidatos de partidos da oposição em eleições acirradas (tratamento) com prefeitos da oposição federal que venceram candidatos da coalizão (controle), a vitória eleitoral de um grupo em detrimento de outro se torna “praticamente aleatória”, o que possibilita inferir causalidade. Por outro lado, modifico a mensuração da variável dependente de Barone (2014), adotando a diferença percentual de votos entre candidatos incumbentes e desafiantes na disputa para deputado

federal na próxima eleição, ambos da legenda do prefeito. Inclusive, dado que a diferença entre incumbentes e desafiantes de um mesmo partido compõe a variável dependente, evito o problema frequentemente citado pela literatura de que o crescimento da preferência dos munícipes pelo partido do prefeito poderia enviesar o efeito da capacidade pessoal deste último como *broker* (Avelino et al, 2012; Meireles, 2019).

Como mencionado anteriormente, a validade do argumento aqui defendido depende de duas premissas: prefeitos seriam capazes de mobilizar votos e estariam dispostos a apoiar preferencialmente candidatos capazes de distribuir recursos. Para fortalecer a primeira premissa, posteriormente testo se prefeitos são capazes de mobilizar apoio de grupos de interesse para si mesmos nas próximas eleições e votos para candidatos que lhe prestarão apoio legislativo, a saber, candidatos a vereador de seu próprio partido. Visto que é razoável supor que prefeitos estão dispostos a mobilizar recursos para sua própria campanha e a reduzir os custos de governabilidade elegendo vereadores de sua sigla, os testes ofereceriam isoladamente o efeito da capacidade de mobilização dos prefeitos. A validade da segunda premissa – de que *brokers* estão mais dispostos a apoiar atores capazes de retribuir com recursos – se baseia nos achados da literatura, que indica que incumbentes federais da coalizão beneficiam prefeituras por meio de emendas orçamentárias (Barone, 2014) e recursos ministeriais (Meireles, 2019).

Barone (2012) tentou confirmar se prefeitos são capazes de atrair novos apoiadores no nível local, mas os testes não confirmaram tal hipótese. Entre os testes, o autor analisou se partidos que venceram a disputa para prefeito tiveram despesas de campanha mais elevadas e aumentaram o número de partidos de sua coligação na próxima eleição. Adoto medidas mais precisas para o tratamento e as variáveis dependentes. Primeiro, também considero como grupo de tratamento e controle candidatos a prefeito não incumbentes, pois estes teriam maiores incentivos para arrecadar recursos e aumentar as chances de sucesso dos vereadores de sua legenda, já que podem concorrer as próximas eleições novamente. Segundo, em vez de utilizar as despesas na próxima campanha, mensuro a receita proveniente de pessoas jurídicas e físicas, pois nem todos os recursos obtidos são gastos, e aquelas fontes de receita dependem mais do esforço de mobilização dos prefeitos<sup>66</sup>. Terceiro, também emprego como variável dependente o percentual de votos obtidos pela sigla do prefeito para a câmara de vereadores na próxima eleição, pois

---

<sup>66</sup> Se queremos testar a capacidade do prefeito de mobilizar recursos, devemos excluir fontes de receita que dependem da mobilização de outros atores, como fontes de recursos próprios e partidários.

se queremos analisar a capacidade dos prefeitos de mobilizar votos, devemos incluir na análise atores que atendem o interesse dos prefeitos de diminuir os custos de governabilidade municipal.

#### 6.4. Brokers de quem?

Os resultados desta seção sugerem que prefeitos da coalizão federal concentram seus esforços para atuar como *brokers* de candidatos incumbentes federais em detrimento dos candidatos desafiantes de sua legenda, o que contribui para diminuir a competição intrapartidária. Esse diagnóstico fortalece hipótese central da tese ao ressaltar uma de suas premissas, de que prefeitos da coalizão federal prestam apoio político durante as eleições. Prefeitos de partidos da oposição federal, ao contrário, privilegiam menos os incumbentes federais de sua legenda, o que aumenta a competição intrapartidária.

A equação a seguir sintetiza o teste que será realizado.

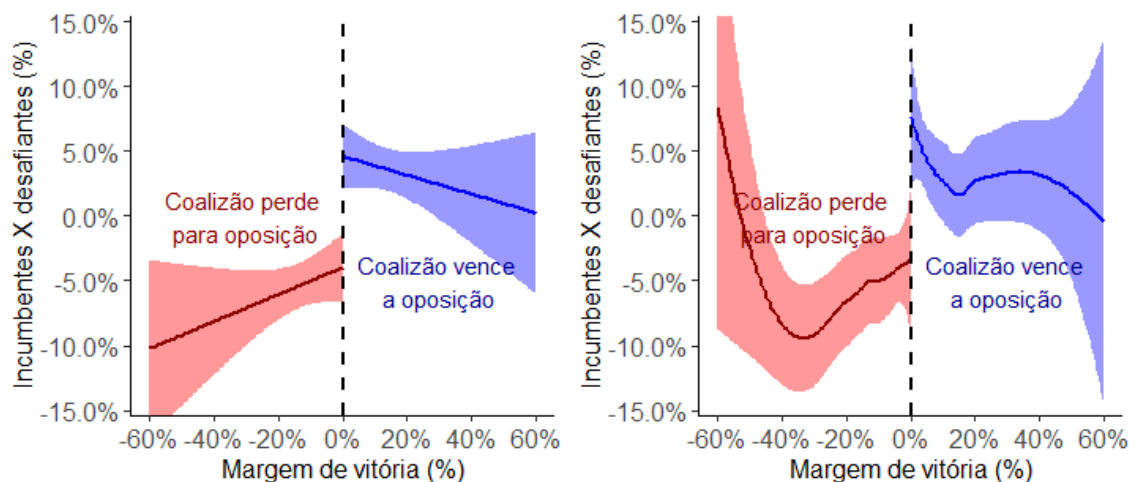
$$Dif\_incumb\_desaf_{i,t+2} = \beta_0 + \gamma Coal_{i,t} + M_{i,t}\beta_1 + \beta_2 Ano\_elei_{i,t} + e_i$$

Onde o *outcome*  $Dif\_incumb\_desaf$  mede a diferença percentual de votos entre os candidatos a deputado federal incumbentes e desafiantes do mesmo partido nas eleições gerais no respectivo município  $i$  e no tempo  $t+2$ , dois anos após a eleição de prefeitos no tempo  $t$ .  $Dif\_incumb\_desaf$  varia entre -1 e 1, assumindo valor 1 quando candidatos incumbentes receberam todos os votos e -1 quando somente desafiantes foram votados no respectivo município.  $Coal$  representa o tratamento, que assume valor 1 quando candidatos de partidos da coalizão federal ganham o cargo de prefeito no tempo  $t$  contra candidatos da oposição federal, e 0 ao contrário;  $\gamma$  o efeito do tratamento;  $Ano\_elei$  efeitos fixos para as eleições municipais entre 2000 e 2016;  $\beta_0$  o intercepto;  $M$  a margem de vitória, em percentual de votos;  $\beta_1$  a associação entre  $M$  e  $Dif\_incumb\_desaf$ ;  $\beta_2$  a correlação entre o ano eleitoral e o  $Dif\_incumb\_desaf$ ; e  $e$  o erro.

O gráfico 18 ilustra a diferença entre os grupos de tratamento e controle próximo ao ponto de corte, que define os ganhadores e perdedores das eleições para prefeito. Considerando municípios com disputa acirrada, prefeitos de partidos da coalizão federal estão mais propensos a contribuir para o sucesso eleitoral dos deputados federais incumbentes de seu partido na próxima eleição em detrimento dos desafiantes da mesma legenda.



Gráfico 18 - Efeito de prefeitos de partidos da coalizão federal sobre a diferença de votos entre candidatos incumbentes e desafiantes a deputado federal da mesma legenda (%)

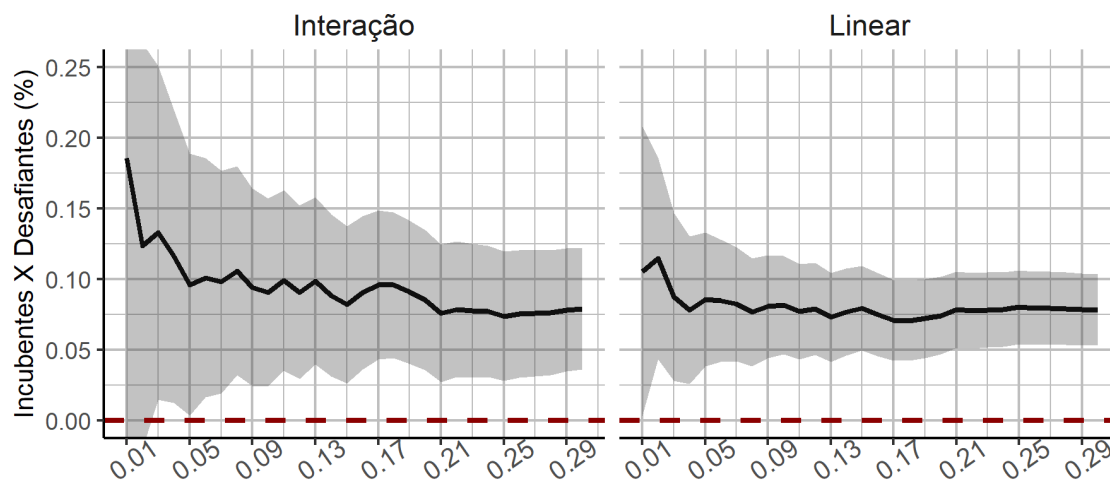


Nota: à esquerda o efeito estimado com função linear, enquanto à direita a estimativa foi elaborada com função não paramétrica de *Loess*. O espaço sombreado representa intervalos de confiança com 95% de significância estatística.

Fonte: elaborado pelo autor.

A seguir estimo os efeitos segundo a margem de vitória entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições para prefeito com função linear, sem e com interação entre o tratamento e a margem de vitória. Como mostra o gráfico 19, os resultados fortalecem a hipótese de que a preferência de atuar como *broker* de incumbentes federais em detrimento de desafiantes da mesma sigla é maior entre prefeitos de partidos da coalizão federal se comparados aos de partidos da oposição federal. O efeito apenas não é significativo para modelos simultaneamente com margem de votos menor que 3% e com interação entre o tratamento e a margem de votos. Tal resultado corrobora a hipótese de que prefeitos prestam maior apoio aos candidatos federais quando estes são capazes de recompensá-los com recursos. Caso contrário, também confeririam maior apoio para candidatos desafiantes de sua própria sigla. Isso significa que, se instituições anticorrupção com garantias de independência, como o TCU, imporem custos eleitorais aos prefeitos, os incumbentes da coalizão federal serão mais onerados que os da oposição federal, pois as fiscalizações atingiriam seus *brokers* dos primeiros.

Gráfico 19 - Efeito da eleição de prefeitos de partidos da coalizão federal sobre a diferença de votos entre candidatos incumbentes e desafiantes a deputado federal da mesma legenda de segundo a margem de vitória (%)



Nota: à direita os efeitos foram estimados com função linear (*OLS*), enquanto à esquerda foi acrescentada interação entre o tratamento e a margem de vitória, medida em diferença percentual entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições municipais. O espaço sombreado representa intervalos de confiança com 95% de significância estatística.

Fonte: elaborado pelo autor.

O teste anterior emprega como *outcome* a diferença percentual de votos entre os candidatos a deputado federal incumbentes e desafiantes do partido do prefeito. Com este desenho ainda não é possível saber se prefeitos da oposição federal preferem apoiar os desafiantes de sua legenda – visto que a oposição tem menor capacidade de recompensar prefeitos com recursos –, ou se prefeitos da oposição federal preferem apoiar incumbentes federais de sua legenda, mas em menor intensidade se comparados aos prefeitos da coalizão federal. Por isso, elaboramos outro desenho de pesquisa que utiliza separadamente como *outcome* o percentual de votos obtidos por incumbentes ou por desafiantes da legenda do prefeito separadamente. Além disso, fragmentamos os grupos de tratamento e controle de duas formas: (i) prefeitos da coalizão federal (tratamento) que venceram as eleições contra prefeitos da oposição federal (controle); e (ii) prefeitos da oposição federal (tratamento) que venceram as eleições contra prefeitos da coalizão federal (controle). O problema é que este desenho não permite isolar uma única variável, dado que ambos os grupos de tratamento e controle possuiriam duas características, a saber, pertencer à coalizão federal ou a oposição federal, de um lado, e ter vencido ou perdido a disputa municipal, de outro. Além disso, para evitar que o tratamento possa significar o crescimento da preferência partidária no município em vez do poder pessoal do prefeito, adoto a solução proposta por Avelino et al (2012), de inserir como covariável

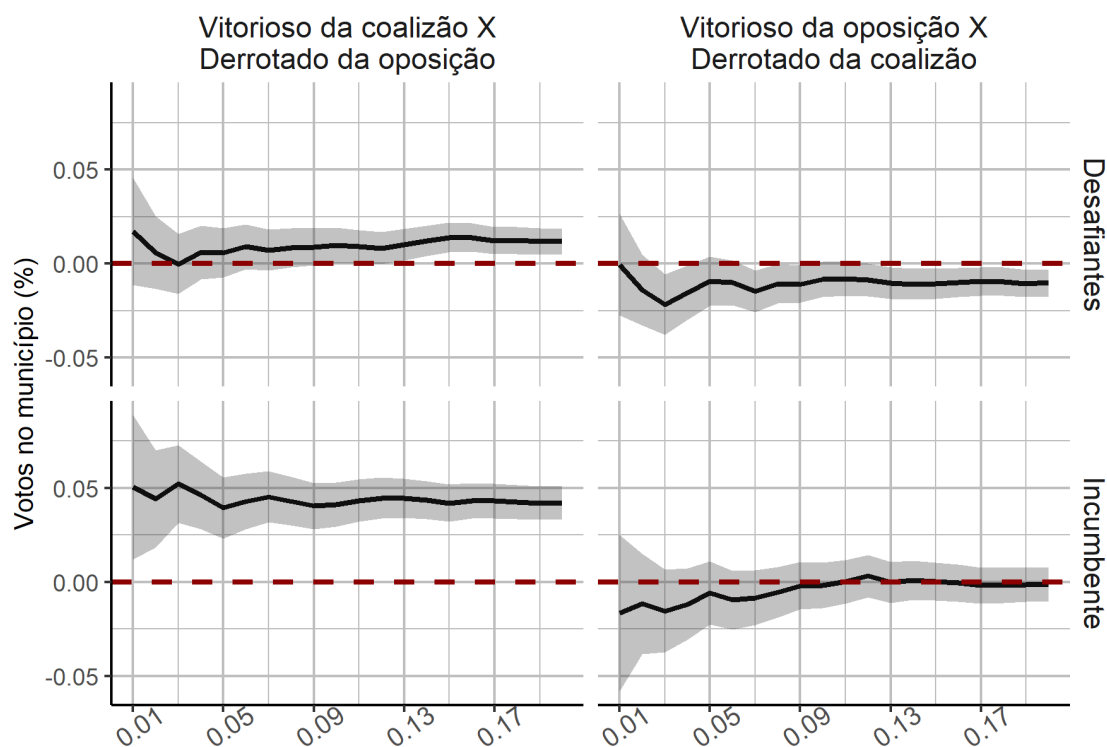
observável o percentual de votos dos vereadores da legenda do prefeito. Os próximos testes empregam a equação a seguir:

$$Votos\_dep\_fed_{i,p,t+2} = \beta_0 + \gamma Coal_{i,p,t} + M_{i,p,t}\beta_1 + \beta_2 Ano\_elei_{i,p,t} + \beta_3 Veread_{i,p,t} + e_i$$

Onde  $Votos\_dep\_fed$  é o percentual de votos obtidos por incumbentes ou desafiantes do partido  $p$  no município  $i$  na eleição para deputado federal no tempo  $t+2$ ;  $Coal$  assume valor 1 quando partido  $p$  da coalizão federal vence a eleição, e 0 o segundo colocado da oposição federal, ou, alternativamente, o contrário;  $\gamma$  o efeito do tratamento;  $Ano\_elei$  efeitos fixos para as eleições municipais entre 2000 e 2016;  $\beta_0$  o intercepto;  $M$  a margem de vitória, em percentual de votos;  $Veread$  o percentual de votos aos vereadores pelo partido  $p$  na eleição municipal no tempo  $t$ ;  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ ,  $\beta_3$  representam a associação entre  $Votos\_dep\_fed$  e, respectivamente,  $M$ ,  $Ano\_elei$  e  $Veread$ ; e  $e$  o erro.

Como indica o lado esquerdo do gráfico 20, prefeitos de partidos da coalizão federal conseguem mobilizar votos para os deputados federais incumbentes de suas legendas quando comparados os partidos da oposição que perderam as eleições. O lado direito do gráfico 20, por sua vez, mostra que não é possível afirmar que prefeitos de partidos da oposição federal que ganham de candidatos da coalizão federal mobilizam votos para deputados incumbentes. Além disso, é importante ressaltar que se o intervalo de confiança da parte superior direita do gráfico fosse um pouco menor, seria possível afirmar que candidatos da oposição federal dão preferência aos desafiantes de sua própria legenda. Uma possível explicação seria a de que prefeitos de partidos da oposição federal não estão dispostos a mobilizar votos a atores que não lhes proporcionam muitos recursos, preferindo apoiar candidatos de sua preferência entre os desafiantes de sua própria legenda.

Gráfico 20 - Efeito sobre os votos de candidatos a deputado federal na próxima eleição (%)



Nota: à esquerda o tratamento se refere aos partidos da coalizão federal que venceram as eleições, enquanto o grupo de controle envolve siglas derrotadas da oposição federal. À direita, ao contrário, partidos da oposição federal vencedores formam o grupo de controle, ao passo que partidos da coalizão federal foram derrotados. As partes superior e inferior do gráfico representam, respectivamente, o percentual de votos obtidos na próxima eleição por candidatos a deputado federal desafiante e incumbente. Os efeitos foram estimados com função linear (OLS). O espaço sombreado representa intervalos de confiança com 95% de significância estatística.

Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados trazem um novo argumento ao debate: prefeitos atuam como *brokers* para candidatos de sua legenda quando são recompensados com recursos. Pertencer à mesma legenda partidária não é suficiente para motivar atores políticos locais a arcarem com os custos necessários para promover candidatos federais. A literatura já ofereceu evidências de que os partidos que integram a coalizão governista são mais capazes de distribuir recursos para aliados locais, por meio de emendas orçamentárias (Barone, 2014) e dos ministérios comandados por seus partidos (Meireles, 2019). Esta seria a razão que explicaria o diagnóstico de que prefeitos da coalizão federal mobilizam mais votos para os incumbentes federais de sua legenda em detrimento dos desafiante. Não se deve perder de vista, inclusive, que o resultado fortalece uma das premissas da tese, segundo a qual prefeitos da coalizão federal atuam como *brokers*.

### 6.5. Prefeitos são capazes de mobilizar votos?

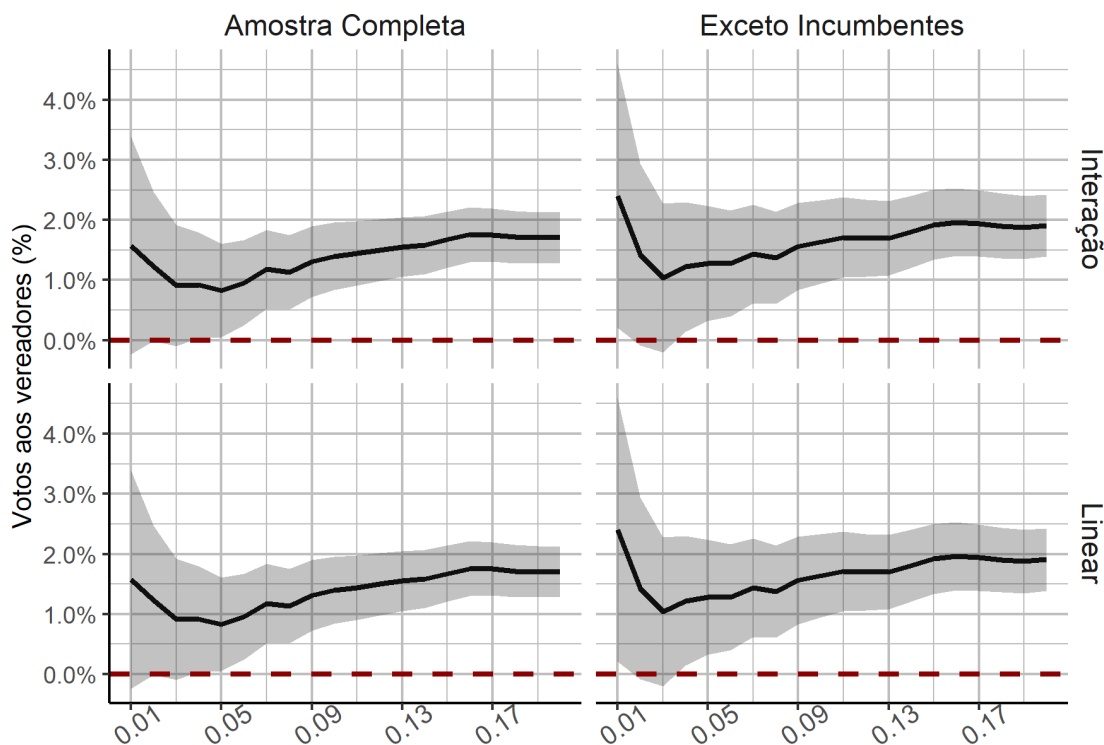
Os testes da seção anterior partem da premissa de que prefeitos estão dispostos e são capazes de mobilizar votos para candidatos no nível federal. Para fortalecer o argumento, seria interessante distinguir disposição e capacidade, o que dificilmente seria possível. Uma saída seria verificar se prefeitos são capazes de mobilizar votos para atores sem os quais sua governabilidade estaria comprometida. Neste caso, haveria maior certeza de que os prefeitos teriam disposição para prestar apoio e, conseqüentemente, o aumento de votos obtidos para estes atores seria resultado da capacidade de mobilização de votos dos prefeitos. Seguindo o raciocínio, a análise a seguir testa se prefeitos conseguem mobilizar votos para aumentar a representação de sua legenda na câmara de vereadores nas próximas eleições municipais. É difícil supor que prefeitos não estariam dispostos a tentar conquistar votos para candidatos que lhes prestarão apoio legislativo no futuro. Portanto, se pressupormos que os prefeitos estão dispostos a mobilizar votos para vereadores, os testes a seguir serão úteis para verificar isoladamente se o executivo municipal tem capacidade de mobilização de votos. A equação a seguir sintetiza o teste:

$$Votos\_ver_{i,p,t+4} = \beta_0 + \gamma Pref_{i,p,t} + M_{i,p,t}\beta_1 + \beta_2 Ano\_elei_{i,p,t} + \beta_3 Veread_{i,p,t} + e_i$$

Onde *Votos\_ver* é o percentual de votos obtidos pelo partido *p* no município *i* na eleição para vereador no tempo *t+4*; *Pref* assume valor 1 quando partido *p* venceu a eleição municipal no tempo *t* para o cargo de prefeito, e 0 quando partido *p* foi derrotado;  $\gamma$  o efeito do tratamento; *Ano\_elei* efeitos fixos para as eleições municipais entre 2000 e 2012;  $\beta_0$  o intercepto; *M* a margem de vitória, em percentual de votos; *Veread* o percentual de vereadores eleitos pelo partido *p* na eleição municipal no tempo *t*;  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ ,  $\beta_3$  representam a associação entre *Votos\_ver* e, respectivamente, *M*, *Ano\_elei* e *Veread*; e *e* o erro.

O gráfico 21 apresenta o efeito do prefeito sobre o percentual de votos conquistado por seu partido para a câmara de vereadores na próxima eleição (em *t+4*). À direita do gráfico 21 foram excluídos os municípios com candidatos incumbentes, porque estes teriam menores incentivos para mobilizar votos para vereadores nas eleições subsequentes, já que não podem se reeleger novamente para chefiar o executivo municipal. Em ambos os casos, os testes confirmam a capacidade de mobilização de votos dos prefeitos considerando margem de vitória igual e superior a 5%.

Gráfico 21 - Efeito dos prefeitos sobre os votos de vereadores na próxima eleição municipal



Nota: à esquerda todos os municípios sem segundo turno foram considerados na amostra, enquanto à direita apenas municípios sem candidatos incumbentes. Na parte inferior, os efeitos foram estimados com função linear (*OLS*); na parte superior, foi acrescentada interação entre o tratamento e a margem de vitória, medida em diferença percentual entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições municipais. Os efeitos foram estimados com função linear (*OLS*). O espaço sombreado representa intervalos de confiança com 95% de significância estatística.

Fonte: elaborado pelo autor.

## 6.6. Prefeitos são capazes de arrecadar mais recursos de campanha?

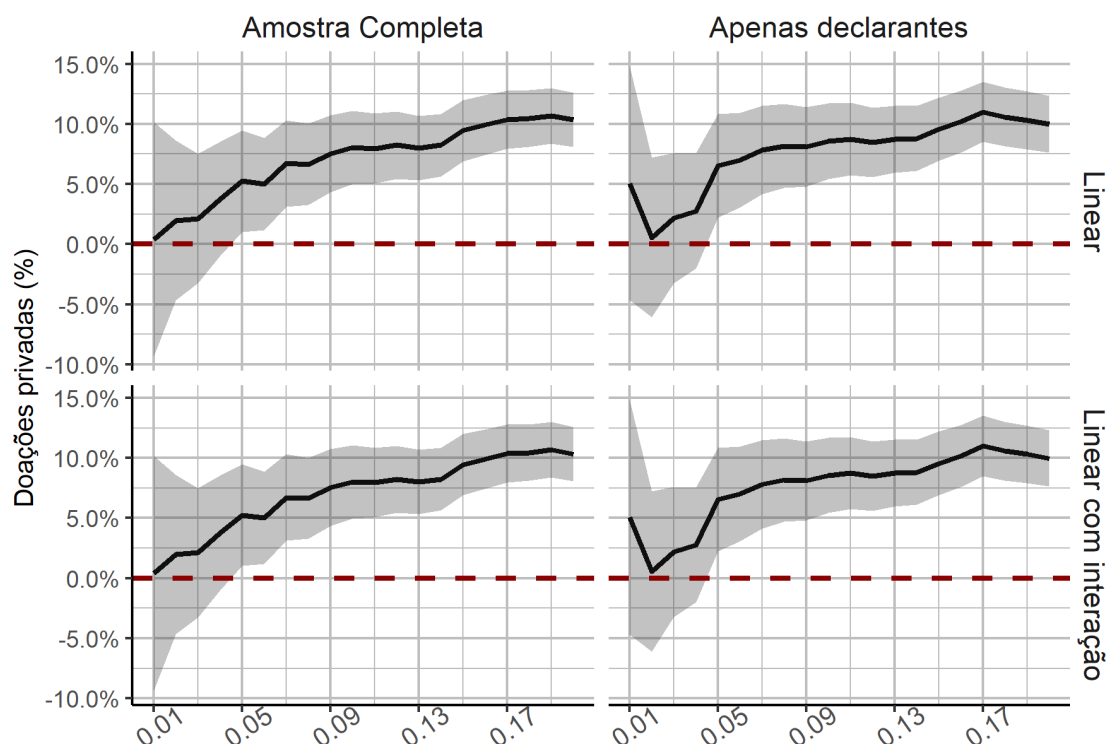
Seguindo a tentativa de distinguir disposição e capacidade de mobilização, os testes a seguir pretendem verificar se prefeitos conseguem arrecadar maiores recursos de campanha provenientes de empresas privadas e pessoas físicas para as próximas eleições (em  $t+4$ ). Assim, é possível analisar a capacidade de prefeitos eleitos em mobilizar grupos de interesse para financiar campanhas futuras se comparados aos candidatos que perderam as eleições e que, portanto, não assumiram a administração municipal. Barone (2014) elaborou teste similar e não encontrou resultados significativos, mas nosso *outcome* envolve exclusivamente doações de grupos de interesse, excluindo recursos partidários e pessoais dos candidatos. Os testes podem ser resumidos pela equação a seguir.

$$Rec_{priv,i,p,t+4} = \beta_0 + \gamma Pref_{i,p,t} + M_{i,p,t}\beta_1 + \beta_2 Ano\_elei_{i,p,t} + \beta_3 Veread_{i,p,t} + e_i$$

Onde  $Rec\_priv$  é o percentual doado por empresas privadas e empresas públicas para o partido  $p$  em relação à soma da receita do primeiro e segundo colocado no município  $i$  nas eleições municipais no tempo  $t$ . Se apenas o primeiro colocado recebeu doações de empresas e pessoas físicas,  $Rec\_priv$  assume o valor 1, e 0 se não recebeu doações desta natureza;  $Pref$  assume valor 1 quando partido  $p$  venceu a eleição municipal no tempo  $t$  para o cargo de prefeito, e 0 quando partido  $p$  foi derrotado;  $\gamma$  o efeito do tratamento;  $Ano\_elei$  efeitos fixos para as eleições municipais entre 2000 e 2012;  $\beta_0$  o intercepto;  $M$  a margem de vitória, em percentual de votos;  $Veread$  uma covariável que representa o percentual de votos aos candidatos a vereador do partido  $p$  na eleição municipal no tempo  $t$ ;  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ ,  $\beta_3$  representam a associação entre  $Rec\_priv$  e, respectivamente,  $M$ ,  $Ano\_elei$  e  $Veread$ ; e  $e$  o erro.

Alguns candidatos não declararam se houve doações provenientes de empresas privadas e pessoas físicas para suas campanhas. Dado que os municípios sem segundo turno envolvem cidades pequenas, é possível que alguns prefeitos que arrecadaram doações privadas não tenham reportado ao TSE. Por isso, no gráfico 22 há testes considerando a amostra completa de municípios à esquerda e apenas municípios em que as siglas do primeiro e do segundo colocado reportaram receitas de fontes privadas. Considerando margens de vitória iguais ou superiores a 4% de votos, os testes confirmam que prefeitos são capazes de mobilizar grupos de interesse para arrecadar recursos de campanha.

Gráfico 22 - Efeito sobre doações privadas de campanha na próxima eleição (%)



Nota: à esquerda a amostra completa foi considerada; à direita foram excluídos os candidatos que não reportaram doações de pessoas físicas e empresas privadas. As partes superior e inferior do gráfico os testes foram estimados, respectivamente, com função linear (*OLS*) e função linear com interação entre o tratamento e a margem de vitória, medida em diferença percentual entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições municipais. O espaço sombreado representa intervalos de confiança com 95% de significância estatística.

Fonte: elaborado pelo autor.

## 6.7. Conclusão do capítulo

Uma das premissas da presente tese é a de que prefeitos prestam apoio eleitoral para incumbentes federais. O objetivo deste capítulo, portanto, foi testar se prefeitos atuam como *brokers* do governo federal. Embora especialistas já tivessem oferecido evidências consistentes da relação de apoio entre prefeitos e candidatos federais, neste trabalho foi adotada uma estratégia mais precisa para verificar se prefeitos de partidos da coalizão federal possuem preferências diferentes entre apoiar incumbentes ou desafiantes de sua própria legenda. Os resultados confirmam que prefeitos concentram maior apoio aos incumbentes federais em detrimento de desafiantes de sua sigla partidária quando filiados a partidos da coalizão federal, diminuindo a competição intrapartidária. O mesmo não ocorre em relação aos prefeitos de partidos da oposição, os quais não preferem apoiar os incumbentes de suas legendas, estes últimos mais sujeitos à competição intrapartidária.



Além disso, testes adicionais confirmaram a capacidade de mobilização dos prefeitos na busca por votos para os vereadores de sua legenda e por recursos de campanha.

Tal resultado ressalta que, se prefeitos forem onerados por ações de instituições anticorrupção, serão justamente os incumbentes da coalizão federal que serão mais onerados, já que podem perder seus *brokers* e, conseqüentemente, sua vantagem competitiva em relação aos desafiantes de sua legenda. Não devemos esquecer que prefeitos auditados e que respondem por irregularidades no sistema judicial possuem menores chances de sucesso eleitoral (Ferraz e Finan, 2008; Assumpção, 2019), além de correrem o risco de serem impedidos de concorrer nas eleições subsequentes pelo TSE se responsabilizados pelo TCU, como o próximo capítulo se encarregará de demonstrar.

## Capítulo 7 – Prefeitos perdem a capacidade de serem brokers em municípios auditados?

Incumbentes no nível federal têm motivos para não desejar que seus aliados no nível local sejam atingidos por ações de controle. No Brasil, prefeitos são importantes *brokers* de candidatos a cargo eletivo no nível federal (Avelino et al, 2012; Barone, 2014; Meireles, 2019; Novaes, 2018) e, como defendido no capítulo 6, incumbentes da coalizão federal conseguem maior apoio de prefeitos para enfrentar os desafiantes de suas siglas se comparados aos incumbentes da oposição federal, os quais estão mais sujeitos à competição intrapartidária. Especialistas também indicam que prefeitos auditados e condenados possuem menores chances de sucesso eleitoral se comparados aos não controlados (Assumpção, 2019; Ferraz & Finan, 2008).

Neste capítulo, será apresentado mais um motivo para que incumbentes federais desejem que seus aliados no nível local não sejam atingidos por ações de controle. Políticos federais podem perder seus *brokers* no futuro, pois irregularidades administrativas levam à inelegibilidade de agentes públicos responsabilizados. Aprovada em 2010, a Lei da Ficha Limpa estabeleceu a possibilidade de agentes públicos se tornarem inelegíveis se condenados em órgão colegiado no judiciário ou se responsáveis por contas irregulares segundo a apuração de órgão competente, como o TCU<sup>67</sup>. Embora exista a possibilidade de decisões do TCU serem revertidas pelo sistema judiciário, este age apenas quando provocado, ao passo que a corte de contas têm autonomia para selecionar quem deve ser fiscalizado e, conseqüentemente, julgado, além de ter expertise para reunir evidências mais convincentes sobre irregularidades administrativas.

O presente capítulo testa se prefeitos responsabilizados administrativamente pela corte de contas possuem menores chances de disputar eleições futuras se comparados aos demais prefeitos, independentemente do nível de corrupção. Com dados de agentes condenados por contas irregulares no TCU, será utilizado modelo de dois estágios com variável instrumental para gerar uma variação "praticamente aleatória" do tratamento (ser responsabilizado pelo TCU), a fim de que covariáveis não observáveis, como o nível de corrupção, não enviesem os efeitos causais estimados. Os resultados não apenas sustentam a premissa de que ações anticorrupção oneram aliados de políticos federais, mas também sugerem um efeito enorme da responsabilização de prefeitos pelo TCU sobre

---

<sup>67</sup> Lei Complementar Nº 135, de 4 de junho de 2010. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm) <acesso em 26/05/2021>.

a chance de candidatura futura, indicando que incumbentes federais podem perder seus *brokers*.

A próxima seção discute brevemente as razões que levam ao argumento de que o TCU possui grande poder de afastar potenciais candidatos de disputas eleitorais futuras. A seção 7.2. apresenta os dados utilizados, enquanto a seção seguinte fundamenta como o modelo de dois estágios com variável instrumental viabiliza a inferência de estimadores não enviesados por variáveis omitidas, como o nível de corrupção. Na seção 7.4, são expostos os principais resultados, indicando que prefeitos condenados pelo TCU possuem baixíssimas chances de voltar a disputar eleições no futuro. Por fim, resalto as implicações dos achados para o debate acadêmico e para a presente tese.

### **7.1. Teoria e hipótese**

Especialistas têm enfatizado como ações de controle sobre corrupção podem criar incentivos para mudar o comportamento de agentes envolvidos na gestão pública e para alterar o cálculo dos eleitores. Segundo modelos observacionais, o custo de medicamentos diminuiu após a realização de auditorias em hospitais na Argentina (di Teila & Schargrotsky, 2003), enquanto auditorias executadas antes das eleições municipais em Porto Rico teriam levado à redução de indícios de corrupção (Acconcia & Cantabene, 2008). Desenhos experimentais, por sua vez, indicam que houve decréscimo nas irregularidades de municípios brasileiros que foram auditados no passado (Avis et al., 2018), ao passo que o risco de unidades subnacionais serem auditadas diminuiu os gastos com políticas públicas de rodovias na Indonésia (Olken, 2007), além de reduzir processos judiciais que envolvem corrupção e de aumentar a satisfação pública com serviços públicos no Brasil (Zamboni & Litschig, 2018). A aceitação de subornos também tende a cair na presença de monitoramento e sanções, de acordo com experimentos controlados (Armantier & Boly, 2011; Banuri & Eckel, 2015).

Ações de controle não apenas incentivariam agentes públicos a mudar de comportamento, mas também poderiam incentivar eleitores a retirar da gestão pública atores políticos corruptos por meio do voto. Experimentos indicam que eleitores não apoiam candidatos quando tomam conhecimento do envolvimento destes últimos em irregularidades (Ferraz & Finan, 2008; Winters & Weitz-Shapiro, 2013).

Além de criar incentivos para que agentes públicos e eleitores mudem seu comportamento, a Lei da Ficha Limpa no Brasil abriu caminho para que o TCU impeça a candidatura de agentes envolvidos em irregularidades administrativas. Até o final da produção da presente tese, não foi identificado nenhum país em que potenciais candidatos fossem proibidos de disputar eleições por irregularidades administrativas constatadas por agentes anticorrupção independentes, sugerindo que conferir tal poder a instituições anticorrupção não é uma solução frequentemente adotada para controlar a corrupção.

Entretanto, existe um impasse neste diagnóstico, pois não é ilimitado o poder de influência do TCU sobre a determinação de quem pode concorrer nas eleições. Compete à justiça eleitoral o veredito final sobre inelegibilidade de candidatos, sendo possível reverter as decisões da corte de contas. Uma das críticas à eficácia do controle exercido pelo TCU sobre a corrupção diz respeito ao fato de que suas decisões poderiam ser frequentemente revertidas no sistema judiciário, segundo declarações de membros da instituição (Speck, 2000). A Lei da Ficha Limpa, inclusive, gera a possibilidade de agentes públicos se tornarem inelegíveis sem a necessidade de atuação do TCU, se condenados em órgão colegiado do poder judiciário.

Mesmo com estas limitações à atuação do TCU, existem razões mais convincentes para acreditar que a corte de contas possui grande influência sobre a participação futura de candidatos nas eleições. Em primeiro lugar, embora a justiça eleitoral possa reverter as decisões do TCU, a primeira age apenas quando provocada, competindo ao segundo selecionar quais suspeitos serão auditados e, conseqüentemente, julgados administrativamente. Em segundo, a corte de contas é especializada em identificar irregularidades na gestão pública e, ao divulgar evidências publicamente, pode constranger a justiça eleitoral na maior parte dos casos. Sem a produção de evidências, inclusive, o TSE não teria elementos concretos para impedir candidaturas unilateralmente. Por fim, órgãos colegiados do poder judiciário, embora possam condenar suspeitos e encaminhar estes casos à justiça eleitoral, também agem somente quando provocados por terceiros. Neste último caso, nem magistrados do poder judiciário e nem os requerentes das ações são tão especializados em identificar irregularidades administrativas e contábeis quanto o TCU. Para fortalecer o argumento central da tese – segundo a qual instituições protegidas por garantias de independência evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política –, podemos

formalizar mais uma hipótese secundária para sustentar a premissa de que ações anticorrupção podem onerar os *brokers* da coalizão federal:

H6: ex-prefeitos condenados pelo TCU possuem menores chances de disputar em eleições futuras se comparados aos demais, independentemente do nível de corrupção.

O desafio metodológico deste capítulo é evitar que covariáveis não observáveis, como o nível de corrupção, enviesem os efeitos estimados. Na seção 7.3, discutiremos o modelo de dois estágios com variável instrumental, que seria capaz de criar uma variação "praticamente aleatória" do tratamento (ser responsabilizado pelo TCU), evitando viés estatístico por variáveis omitidas, como a corrupção. Em outras palavras, ex-prefeitos responsabilizados e não responsabilizados pelo TCU teriam, em média, o mesmo nível de corrupção, viabilizando a inferência de estimadores causais.

## 7.2. Dados

A variável de interesse deste capítulo envolve agentes responsabilizados pelo TCU por participarem de irregularidades na gestão de recursos públicos<sup>68</sup>. A Lei da Ficha Limpa, aprovada em 2010, gerou a possibilidade de o TSE suspender a candidatura de agentes públicos, entre os quais ex-prefeitos responsabilizados pelo TCU. Por meio do CPF dos responsabilizados, foi possível identificar quais prefeitos foram condenados administrativamente pelo TCU. As unidades de observação do banco para os testes de hipótese envolvem os mandatos municipais entre 2005 e 2012, obtidos no Repositório de Dados Eleitorais do TSE<sup>69</sup>. Os demais períodos foram excluídos, porque mandatos anteriores estão muito distantes de condenações com implicação eleitoral, visto que a Lei da Ficha Limpa foi aprovada em 2010, ao passo que períodos posteriores a 2012 envolvem casos que ainda estavam tramitando na justiça eleitoral até as eleições de 2020.

Após o TCU encaminhar ao TSE informações dos agentes responsabilizados por irregularidades, compete à justiça eleitoral emitir decisão definitiva sobre a inelegibilidade de candidatos. Seria desejável utilizar dados de inelegibilidade do TSE para elaborar o *outcome* desta pesquisa, mas devido à indisponibilidade desta informação

---

<sup>68</sup> <https://contasirregulares.tcu.gov.br/ordsext/f?p=105:1::NO:2,3,4,5,6::> < acesso em 21/04/2021 >.

<sup>69</sup> Os dados foram baixados pelo pacote *electionsBR* para a interface R.

será utilizada a probabilidade de candidatura futura. Os dados sobre candidaturas em eleições municipais também foram extraídos do Repositório de Dados Eleitorais do TSE.

O instrumento dos testes de hipótese diz respeito aos municípios auditados pela CGU. No período aqui abordado, o Programa de Fiscalização em Entes Federativos da CGU selecionava municípios aleatoriamente em um processo transparente conduzido pela Caixa Econômica Federal, com procedimentos semelhantes aos das loterias federais.

Além disso, covariáveis observáveis foram elaboradas. Características pessoais dos prefeitos também foram obtidas no Repositório de Dados Eleitorais do TSE; dados socioeconômicos dos municípios são provenientes do IBGE; enquanto informações orçamentárias e administrativas foram coletadas na base *Finbra* da Secretaria do Tesouro Nacional. Todos os valores monetários foram deflacionados pelo *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA*<sup>70</sup>.

### 7.3. Método

Ex-prefeitos responsabilizados pelo TCU por envolvimento na gestão irregular de recursos podem ser proibidos de disputar eleições futuras. Os casos de agentes responsabilizados pelo TCU são remetidos ao TSE para uma decisão final, favorável ou contrária à inelegibilidade. Estimar o efeito de ser responsabilizado pelo TCU sobre as chances de disputar eleições futuras pode gerar estimadores enviesados por covariáveis não observáveis associadas simultaneamente ao tratamento e ao *outcome*. Candidatos mais corruptos poderiam ser responsabilizados pelo TCU com maior frequência e, simultaneamente, poderiam se sentir mais encorajados a disputar eleições no futuro para continuar se beneficiando da participação em irregularidades. Para resolver este problema, será utilizado modelo de dois estágios com variável instrumental, a fim de gerar uma variação "praticamente aleatória" no tratamento (ser responsabilizado pelo TCU) e, consequentemente, obter estimadores causais não enviesados.

O problema é que a validade da variável instrumental depende do pressuposto da *exclusion restriction*: o instrumento deve exercer efeito sobre a chance de disputar eleições no futuro (*outcome*) exclusivamente por meio da responsabilização pelo TCU (tratamento). O instrumento utilizado diz respeito às auditorias aleatórias executadas pela

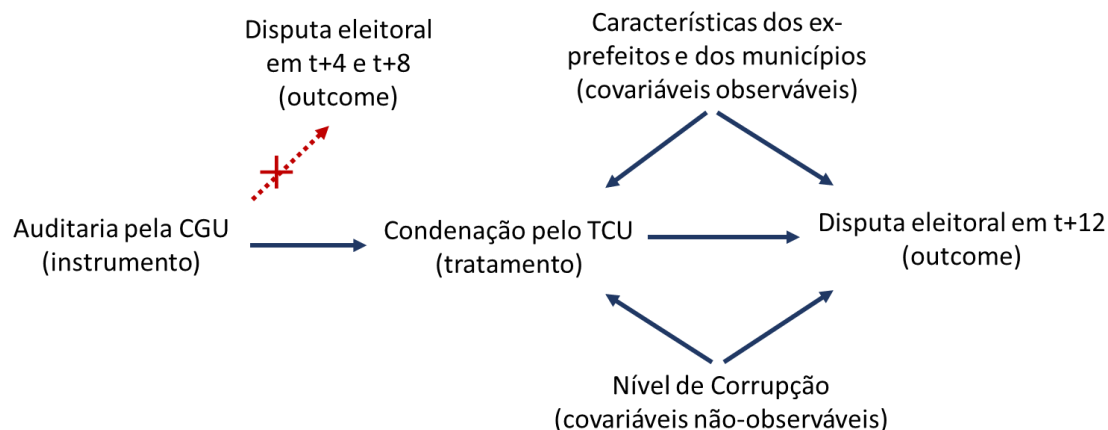
---

<sup>70</sup> Os valores monetários foram deflacionados por meio do pacote *deflateBR*, elaborado para a interface R (Meireles, 2018).

CGU. Se as auditorias da CGU identificarem irregularidades na gestão de recursos, os casos são encaminhados ao TCU para apuração de responsáveis, o que inclui ex-prefeitos. Entretanto, se ser auditado pela CGU gerar impacto sobre a chance de disputar eleições futuras por outro meio além da responsabilização pelo TCU, não será possível inferir causalidade.

Geralmente, não é possível testar a validade da *exclusion restriction* estatisticamente. Especialistas costumam fundamentar a *exclusion restriction* com evidências qualitativas. Em contrapartida, os testes deste capítulo possuem duas vantagens. Em primeiro lugar, a morosidade do processo de controle – formado por auditorias da CGU, responsabilização pelo TCU e decisão pelo TSE – oferece a oportunidade de verificar se existe impacto direto do instrumento sobre o *outcome*. A figura 3 ilustra o raciocínio. Assumindo que prefeitos são eleitos no tempo  $t+0$  e que exercem seus mandatos entre  $t+1$  e  $t+4$ , se auditorias da CGU não diminuam a probabilidade de prefeitos disputarem as eleições em  $t+4$  e em  $t+8$ , é razoável supor que estas auditorias não exercerão efeito direto sobre o *outcome* em  $t+12$ , exceto se tramitarem no TCU e no TSE, o que sustentaria a *exclusion restriction*. Em segundo lugar, dado que os municípios eram selecionados aleatoriamente para receber auditorias da CGU, será possível estimar sem viés o impacto – ou a ausência de impacto – sobre a probabilidade de disputa eleitoral em  $t+4$  e  $t+8$ . Esta última vantagem é crucial: se as auditorias da CGU não fossem atribuídas aleatoriamente, não seria possível assegurar que não haveria efeito em  $t+4$  e  $t+8$ , o que não é nosso caso. A validade da *exclusion restriction* será apresentada na seção 7.4.

Figura 3 – Cadeia causal do efeito de auditorias da CGU e da responsabilização do TCU sobre a chance de disputa eleitoral futura



Fonte: elaborado pelo autor.

A equação a seguir ilustra o modelo.

$$Convic_{i,t+q} = \beta_0 + \gamma_1 Audit_{i,t+[1,4]} + \beta_1 Tenure_{i,t+[1,4]} + \beta_2 X_{i,t+1} + e_i$$

$$RunElec_{i,t+12} = \alpha_0 + \gamma_2 Convic_{i,t+q} + \alpha_1 Tenure_{i,t+[1,4]} + \alpha_2 X_{i,t+1} + u_i$$

Onde *Audit* representa se houve auditoria aleatória (variável instrumental) da CGU no município *i* durante o mandato municipal no período  $t+[1, 4]$ ; *Convic* é o *outcome* do primeiro estágio e o tratamento do segundo estágio, representando prefeitos responsabilizados pelo TCU após as eleições, no tempo  $t+q$ , onde  $4 < q < 12$ ; *RunElec* o *outcome*, indicando se o prefeito não disputou as eleições no tempo  $t+12$ ; *Tenure* se o prefeito exerceu o segundo mandato no período  $t+[1, 4]$ ; *X* covariáveis observáveis sobre características pessoais dos prefeitos e socioeconômicas e administrativas dos municípios;  $\gamma_1$  e  $\gamma_2$ , respectivamente, o efeito do instrumento sobre o tratamento e o efeito do tratamento sobre o *outcome*;  $\beta_0$  e  $\alpha_1$ , os interceptos do primeiro e segundo estágio;  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ ,  $\alpha_1$  e  $\alpha_2$  as correlações entre covariáveis e os *outcomes*; e *e* e *u*, os erros.

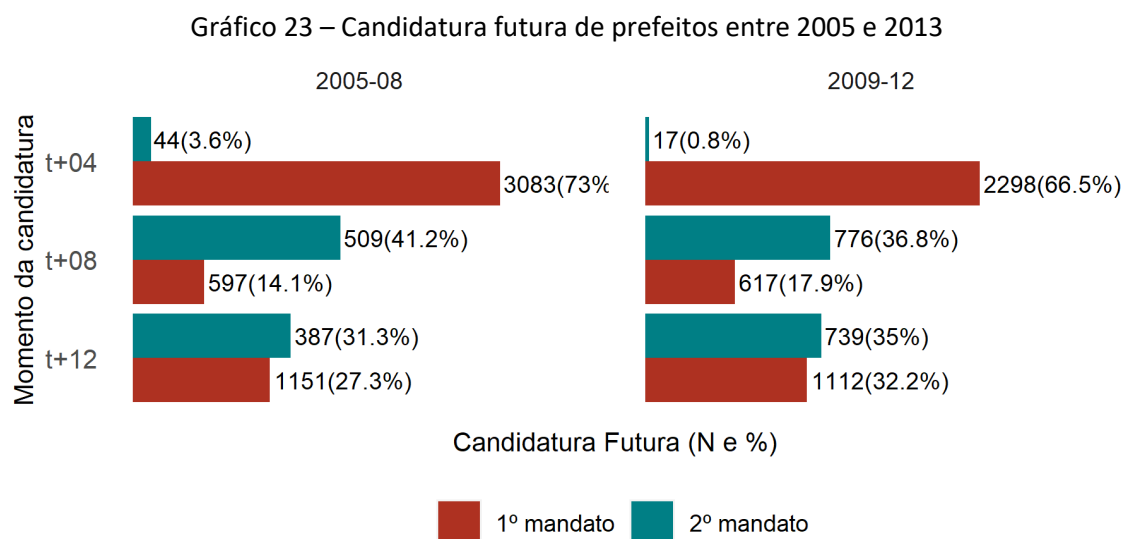
#### 7.4. Resultados

Nesta seção, serão apresentados os testes empíricos que validam o instrumento e a hipótese secundária (H6) discutidos nas seções anteriores, a fim de fortalecer o argumento central da tese, de que instituições protegidas por garantias de independência evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política. Os resultados não apenas indicam que condenações pelo TCU levam à diminuição de candidaturas futuras, mas também indicam que o efeito é muito grande. Possivelmente, isso ocorre porque a justiça eleitoral raramente reverte prefeitos responsabilizados pela corte de contas, o que reforça o argumento de que o TCU possui grande poder para determinar quais prefeitos podem ou não ser candidatos no futuro.

Antes de apresentar os testes, o gráfico 23 apresenta o número de prefeitos dos mandatos entre 2005 e 2009 e entre 2009 e 2012 que voltaram a disputar eleições municipais futuras para cargo de prefeito ou vereador. Para melhor compreender as informações, é necessário considerar que prefeitos são eleitos em  $t+0$  e exercem mandato de  $t+1$  a  $t+4$ . Como já é esperado, apenas entre 3.6% e 0.8% dos prefeitos que estão no segundo mandato voltam a disputar eleições municipais para o cargo de vereador em  $t+4$ , enquanto a maior parte dos prefeitos que exercem seu primeiro mandato volta a disputar



eleições neste período, representando entre 73% e 66.5% da amostra. Em  $t+8$  e  $t+12$ , diminui a diferença de candidaturas futuras entre prefeitos de primeiro e de segundo mandato que exerceram seus cargos entre  $t+1$  e  $t+4$ . Vale destacar que, 12 anos após a eleição dos prefeitos em  $t+0$ , mais da metade dos prefeitos das amostras voltaram a concorrer nas eleições municipais.



Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 15 apresenta a estatística descritiva das variáveis utilizadas nos testes. Vale salientar que o tratamento, ser responsabilizado pelo TCU, envolve 13.6% e 12.6% dos prefeitos que exerceram mandato entre 2005 e 2008 e entre 2009 e 2012, respectivamente.

Tabela 15 – Estatística descritiva, variáveis de interesse e covariáveis observáveis (continua...)

Ano eleitoral	Variável	Mínimo	25 percentil	Mediana	75 percentil	Máximo	Média	Desvio padrão
Outcome								
2005-2008	Disputou em <i>t+4</i>	0	0	1	1	1	0,573	0,495
2005-2008	Disputou em <i>t+8</i>	0	0	0	0	1	0,203	0,402
2005-2008	Disputou em <i>t+12</i>	0	0	0	1	1	0,282	0,45
Tratamento								
2005-2008	Responsabilizado pelo TCU	0	0	0	0	1	0,136	0,343
Instrumento								
2005-2008	Auditado pela CGU	0	0	0	0	1	0,139	0,346
Características dos candidatos								
2005-2008	Segundo ano de mandato?	0	0	0	0	1	0,226	0,418
2005-2008	% Estado civil (casado)	0	1	1	1	1	0,826	0,379
2005-2008	% Ensino superior	0	0	0	1	1	0,414	0,493
2005-2008	Idade (anos)	21	41	47	54	86	47,482	9,665
2005-2008	% Nativo do município	0	0	0	1	1	0,423	0,494
Características dos municípios								
2005-2008	% Celetistas	0	0	0,032	0,236	1	0,192	0,300
2005-2008	% Comissionados	0	0,034	0,066	0,113	0,785	0,086	0,08
2005-2008	% Estatutários	0	0,507	0,717	0,846	1	0,624	0,3
2005-2008	População (100 mil habitantes)	0,82	5,02	10,56	22,41	10838,58	33,112	198,447
2005-2008	Transferências da União (milhões de reais)	1,5	2,58	3,68	6,44	1161,76	7,87	29,636

Fonte: elaborado pelo autor.

Ano eleitoral	Variável	Mínimo	25 percentil	Mediana	75 percentil	Máximo	Média	Desvio padrão
<i>Outcome</i>								
2009-2012	Disputou em <i>t+4</i>	0	0	0	1	1	0,416	0,493
2009-2012	Disputou em <i>t+8</i>	0	0	0	1	1	0,25	0,433
2009-2012	Disputou em <i>t+12</i>	0	0	0	1	1	0,332	0,471
<i>Tratamento</i>								
2009-2012	Responsabilizado pelo TCU	0	0	0	0	1	0,126	0,331
<i>Instrumento</i>								
2009-2012	Auditado pela CGU	0	0	0	0	1	0,107	0,309
<i>Características dos candidatos</i>								
2009-2012	Segundo ano de mandato?	0	0	0	1	1	0,379	0,485
2009-2012	% Estado civil (casado)	0	1	1	1	1	0,799	0,401
2009-2012	% Ensino superior	0	0	0	1	1	0,445	0,497
2009-2012	Idade (anos)	21	42	48	54	90	48,125	9,478
2009-2012	% Nativo do município	0	0	0	1	1	0,428	0,495
<i>Características dos municípios</i>								
2009-2012	% Celetistas	0	0,277	0,385	0,487	0,985	0,383	0,151
2009-2012	% Comissionados	0	0,418	0,514	0,616	1	0,524	0,152
2009-2012	% Estatutários	0	0	0,003	0,03	0,996	0,037	0,082
2009-2012	População (100 mil habitantes)	0,83	5,3	11,11	23,21	10990,25	33,921	199,013
2009-2012	Transferências da União (milhões de reais)	0	5,18	7,21	12,8	1362,51	15,314	47,382

Fonte: elaborado pelo autor.

Antes de apresentar os principais testes com variável instrumental, vale a pena analisar os efeitos estimados quando as auditorias da CGU são utilizadas como covariável em modelos observacionais em vez de empregá-las como um instrumento. Com modelos logísticos, a tabela 16 apresenta efeitos estimados de ser responsabilizado pelo TCU sobre a chance de disputar eleições futuras. Os efeitos estimados são medidos por razão de chances, isto é, quanto mais próximo de 1 mais semelhantes as chances de disputar eleições futuras entre tratados (prefeitos responsabilizados) e não tratados (prefeitos não responsabilizados), e quanto mais próximo de 0 menores as chances dos prefeitos responsabilizados pelo TCU disputarem eleições futuras em relação aos não responsabilizados. Todos os coeficientes são significativos e economicamente relevantes, o que favoreceria nossa hipótese. Prefeitos responsabilizados pelo TCU possuem entre 0.211 e 0.401 vezes as chances dos não responsabilizados de disputarem eleições futuras – ou seja, entre 78.9% e 59.9% de chances a menos. Além de covariáveis relacionadas às características pessoais dos prefeitos e a fatores socioeconômicos dos municípios, todos os modelos possuem covariáveis para prefeitos que estão no primeiro ou no segundo mandato e para prefeituras que foram auditadas pela CGU.

No entanto, como afirmado anteriormente, covariáveis não observáveis poderiam enviesar os efeitos estimados. Por exemplo, grupos de interesse mais enérgicos e críticos à gestão municipal poderiam desencorajar prefeitos a disputar eleições futuras e, simultaneamente, poderiam pressionar o TCU a responsabilizá-los por irregularidades. Para solucionar este problema, em vez de utilizar a presença ou ausência de auditorias conduzidas pela CGU como uma covariável, as auditorias serão utilizadas como variável instrumental para criar uma variação "praticamente aleatória" no tratamento (ser responsabilizado pelo TCU), a fim de inferir causalidade. Inclusive, veremos a seguir que, quando empregamos modelo com variável instrumental para evitar viés estatístico, o efeito de ser responsabilizado pelo TCU aumenta ainda mais.

Tabela 16 – Modelo logístico (observacional), efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de disputar as eleições municipais futuramente

Mandato da amostra	2005-08				2009-12			2005-12	
Efeito de ser responsabilizado pelo TCU sobre a chance de candidatura futura	0.3357***	0.2187***	0.271***	0.4007***	0.2452***	0.3158***	0.3527***	0.2113***	0.2747***
Covariáveis Observáveis									
Se auditado pela CGU	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Características pessoais dos prefeitos	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Características socioeconômicas e administrativas dos municípios	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Mandato do prefeito, primeiro ou segundo?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo do mandato municipal	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Sim	Sim	Sim
Número de observações	5437	5567	11004	5217	5200	10417	5198	5200	10398

Legenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

Os erros estão representados entre parênteses e são medidos em razão de chances.

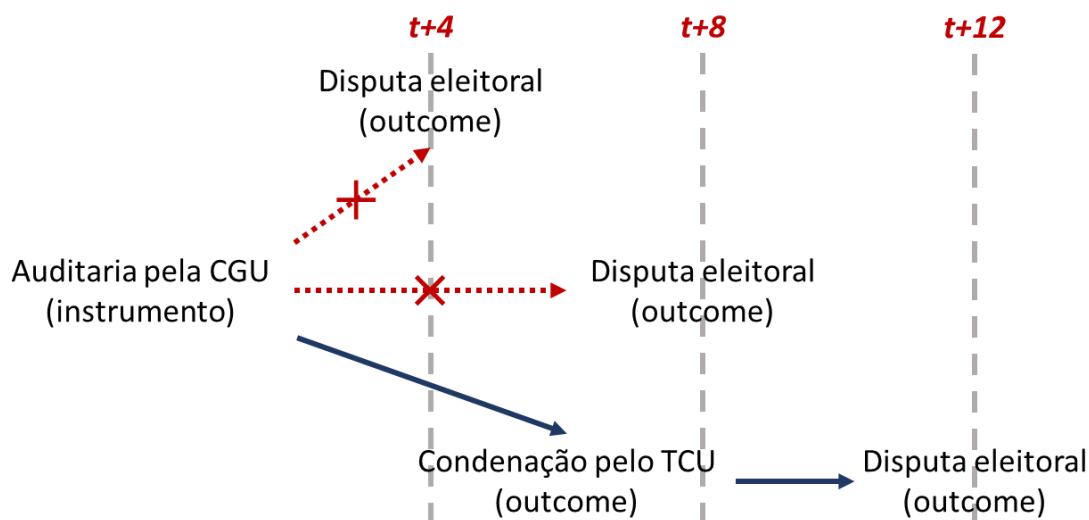
†p < 0.1; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor.

### Validade do instrumento

Como informado na seção 7.3, a validade de modelos com variável instrumental depende do pressuposto da *exclusion restriction*: ser auditado pela CGU (instrumento) exerceria impacto sobre a chance de disputar eleições futuras (*outcome*) apenas e exclusivamente por meio do efeito sobre a responsabilização pelo TCU (tratamento). Geralmente, não é possível testar o pressuposto da *exclusion restriction* estatisticamente, sendo necessário justificá-lo por meio de razões teóricas e evidências qualitativas. No entanto, a morosidade do processo de fiscalização e responsabilização oferece uma oportunidade para a validade da *exclusion restriction*. A figura 4 ilustra o argumento a seguir. Assumindo que prefeitos exercem mandato no período entre  $t+1$  e  $t+4$ , se ser auditado pela CGU (instrumento) em  $t+[1, 4]$  não exercer efeito direto sobre a chance de disputar as eleições (*outcome*) em  $t+4$  e em  $t+8$ , é razoável supor que ser auditado pela CGU (instrumento) também não exercerá efeito direto sobre a chance de disputar as eleições (*outcome*) em  $t+12$ , exceto se este efeito ocorrer por meio do processo de responsabilização pelo TCU (tratamento), o que atenderia a *exclusion restriction*.

Figura 4 – Cadeia causal do efeito de auditorias da CGU sobre a chance de disputa eleitoral futura



Fonte: elaborado pelo autor.

A nossa hipótese secundária (H6) possui outra vantagem crucial para validar a *exclusion restriction*. Dado que as auditorias executadas pela CGU nos municípios eram aleatórias, testar seu efeito sobre a chance de disputar eleições oferece estimadores causais, conferindo maior certeza sobre a não existência de efeito em  $t+4$  e  $t+8$ . Melhor dizendo, se o instrumento (auditorias da CGU) não fosse aleatório, teríamos menor

clareza de que não haveria efeito em  $t+4$  e  $t+8$ , pois covariáveis não observáveis poderiam enviesar os estimadores.

Não há efeito direto de ser auditado pela CGU sobre a chance de candidatura futura, segundo a tabela 17. Considerando ambos os mandatos entre 2005 e 2008 e entre 2009 e 2012, prefeitos auditados não possuem maiores ou menores chances de disputar eleições no último ano de mandato ( $t+4$ ) e no último ano do exercício seguinte ( $t+8$ ). Mesmo com amostras que ultrapassam 5 mil observações, nenhum estimador é estatisticamente significativo, e a inserção de covariáveis observáveis também não altera este resultado.

Tabela 17 – Experimento natural, efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de disputar as eleições municipais futuramente

Mandato da amostra	2005-08				2009-12			
<i>Primeiro outcome</i>								
Efeito de ser auditado pela CGU sobre a chance de disputar eleições em $t+4$	1.0418 (0.1038)	1.0069 (0.1055)	1.069 (0.1072)	1.031 (0.1089)	1.154 (0.1254)	1.1465 (0.1276)	1.1429 (0.1323)	1.1408 (0.1346)
<i>Segundo outcome</i>								
Efeito de ser auditado pela CGU sobre a chance de disputar eleições em $t+8$	1.0802 (0.1049)	1.0878 (0.1053)	1.078 (0.1067)	1.0852 (0.1071)	0.8986 (0.1102)	0.8966 (0.1104)	0.9279 (0.1143)	0.9261 (0.1144)
Covariáveis Observáveis								
Características pessoais dos prefeitos	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Características socioeconômicas e administrativas dos municípios	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Mandato do prefeito, primeiro ou segundo?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Número de observações	5458	5458	5458	5458	5567	5567	5567	5567

Legenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

Os erros estão representados entre parênteses e são medidos em razão de chances.

† $p < 0.1$ ; \* $p < .05$ ; \*\* $p < .01$ ; \*\*\* $p < .001$ .

Fonte: elaborado pelo autor.



### *Variável instrumental*

Para ser consideradas como um bom instrumento, as auditorias da CGU precisam atingir significância estatística e ser economicamente relevantes. Segundo a tabela 18, ser auditado pela CGU não seria um bom instrumento apenas quando os testes envolvem a amostra de prefeitos que exerceram mandato entre 2005 e 2008 com a inserção de covariáveis socioeconômicas e administrativas dos municípios. É possível que a falta de significância estatística neste caso seja o produto da inserção de muitas covariáveis observáveis, pois quando aumentamos o número de casos da amostra, utilizando ambos os mandatos de 2005 e 2008 e de 2009 e 2012 – mas, com efeitos fixos para mandato –, o efeito das auditorias da CGU no primeiro estágio se torna significativo e economicamente relevante, mostrando-se um bom instrumento. Entre os efeitos com significância estatística, ser auditado pela CGU aumenta de 23% a 38% as chances de ser responsabilizado pelo TCU no futuro.

O efeito de ser responsabilizado pelo TCU sobre as chances de disputar eleições municipais oito anos após o fim do mandato (em  $t+12$ ) é altíssimo, o que favorece nossa hipótese secundária (H6). Entre os resultados significativos e com instrumentos válidos, prefeitos responsabilizados pelo TCU possuem entre 0.002 e 0.03 vezes as chances dos não responsabilizados de concorrerem em eleições futuras, ou seja, entre 99.8% e 97% de chances a menos. Em outras palavras, quando prefeitos são responsabilizados pelo TCU é praticamente certo que não disputarão eleições futuras, confirmando que candidatos federais perdem importantes *brokers* locais em decorrência das decisões da corte de contas.

Os testes deste capítulo, no entanto, não permitem afirmar que as decisões do TCU são produto exclusivo de como o órgão seleciona prefeituras para serem fiscalizadas. As deliberações da corte de contas também têm como origem a provocação de grupos externos por meio de denúncias e representações. A vantagem dos testes com variável instrumental é que responsabilizados e não responsabilizados sejam, em média, semelhantes. Desse modo, prefeitos responsabilizados e não responsabilizados seriam, em média, igualmente corruptos, o que não significa que os não responsabilizados deixaram de ser administrativamente condenados devido às escolhas exclusivas do TCU. O que sustenta o viés político da corte de contas são os testes apresentados no capítulo 4, não os deste capítulo.

Tabela 18 – Modelo com variável instrumental, efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de disputar as eleições municipais futuramente

Mandato da amostra	2005-08				2009-12			2005-12	
Primeiro estágio									
Efeito de ser auditado pela CGU sobre a chance de condenação pelo TCU	1.2824*	1.387**	1.3039*	1.3059*	1.1317	1.1175	1.2952**	1.285**	1.2353*
Segundo estágio									
Efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de candidatura futura ( $t+12$ )	0.0125**	0.4601	0.0342*	0.0042*	0.001*	0.0011**	0.0024***	0.052	0.0022***
Covariáveis Observáveis									
Características pessoais dos prefeitos	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Características socioeconômicas e administrativas dos municípios	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Mandato do prefeito, primeiro ou segundo?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo do mandato municipal	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Sim	Sim	Sim
Número de observações	5437	5567	11004	5217	5200	10417	5198	5200	10398

Legenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

† $p < 0.1$ ; \* $p < .05$ ; \*\* $p < .01$ ; \*\*\* $p < .001$ .

Fonte: elaborado pelo autor.

Os maiores municípios possuem realidades socioeconômicas e políticas bem distantes dos demais e compõem um conjunto muito reduzido de observações. Seria possível que os modelos estivessem sofrendo forte influência dos maiores municípios. Por isso, os testes da tabela 19 envolvem apenas municípios com eleições de um turno. Os resultados são muito semelhantes. Considerando os testes com instrumentos válidos e coeficientes significativos, prefeitos responsabilizados pelo TCU possuem entre 0.002 e 0.004 vezes as chances dos não responsabilizados de concorrerem em eleições futuras – ou de 98.3% a 95.7% de chances a menos –, mantendo a validade da hipótese.

Tabela 19 – Modelo com variável instrumental, efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de disputar as eleições municipais futuras de um turno

Mandato da amostra	2005-08			2009-12			2005-12		
Primeiro estágio									
Efeito de ser auditado pela CGU sobre a chance de condenação pelo TCU	1.2819*	1.3032*	1.2944**	1.3882**	1.1334	1.2853**	1.3063*	1.1183	1.2358*
Segundo estágio									
Efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de candidatura futura ( $t+8$ )	0.0109**	0.0046*	0.0024***	0.3833	2e-04*	0.0101*	0.0425*	8e-04***	0.0017***
Covariáveis Observáveis									
Características pessoais dos prefeitos	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Características socioeconômicas e administrativas dos municípios	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Mandato do prefeito, primeiro ou segundo?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo do mandato municipal	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Sim	Sim	Sim
Número de observações	5395	5537	10932	5176	5172	10348	5157	5172	10329

Legenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

†p < 0.1; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor.

### *Teste placebo*

Para fortalecer ainda mais o argumento, a tabela 20 apresenta um teste placebo para verificar se o tratamento – ser responsabilizado pelo TCU – exerce efeito sobre a chance de prefeitos disputarem eleições em um momento em que isso não poderia ocorrer se nossa hipótese secundária (H6) estiver correta. Segundo o gráfico 9 da seção 4.5, 85.2% dos processos que envolvem prefeitos são decididos pelo TCU após o respectivo mandato municipal. Além disso, o TSE precisa confirmar a inelegibilidade dos prefeitos responsáveis por irregularidades. Por isso, se assumirmos que a eleição no fim do mandato municipal ocorre no tempo  $t+4$ , seria impossível que condenações do TCU exercessem impacto sobre o *outcome* antes de  $t+5$ . O teste placebo a seguir, portanto, testa se prefeitos condenados pelo TCU no tempo  $t+q$ , onde  $q$  assume qualquer valor maior que 4, possuem menores chances de disputar as eleições em  $t+4$ . A equação a seguir exemplifica o modelo.

$$Convic_{i,t+q} = \beta_0 + \gamma_1 Audit_{i,t+[1,4]} + \beta_1 Tenure_{i,t+[1,4]} + \beta_2 X_{i,t+1} + e_i$$

$$RunElec_{i,t+4} = \alpha_0 + \gamma_2 Convic_{i,t+q} + \alpha_1 Tenure_{i,t+[1,4]} + \alpha_2 X_{i,t+1} + u_i$$

Onde *Audit* representa se houve auditoria aleatória (variável instrumental) da CGU no município  $i$  durante o mandato municipal, no período  $t+[1, 4]$ ; *Convic* o *outcome* do primeiro estágio e o tratamento do segundo estágio, representando prefeitos responsabilizados pelo TCU após as eleições, no tempo  $t+q$ , sendo  $q > 4$ ; *RunElec* o *outcome*, indicando se o prefeito deixou de disputar as eleições antes da condenação de contas, no tempo  $t+4$ ; *Tenure* se o prefeito já exercia o segundo mandato no período  $t+[1, 4]$ ;  $X$  covariáveis observáveis sobre características socioeconômicas dos municípios e pessoais dos prefeitos;  $\gamma_1$  e  $\gamma_2$ , respectivamente, o efeito do instrumento sobre o tratamento e o efeito do tratamento sobre o *outcome*;  $\beta_0$  e  $\alpha_1$ , os interceptos do primeiro e segundo estágio;  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ ,  $\alpha_1$  e  $\alpha_2$  as correlações entre covariáveis e os *outcomes*; e  $e$  e  $u$ , os erros.

A tabela 20 apresenta os resultados dos testes placebo. Como o esperado, os estimadores do segundo estágio não são significativos, embora o instrumento – ser auditado pela CGU – seja válido. Em outras palavras, ser responsabilizado pelo TCU por irregularidades na gestão municipal não está correlacionado à chance de disputar eleições antes da condenação de contas.

Tabela 20 – Teste placebo, efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de disputar as eleições municipais no passado

Mandato da amostra	2005-08			2009-12		
Primeiro estágio						
Efeito de ser auditado pela CGU sobre a chance de condenação pelo TCU	1.2824*	1.3059*	1.387**	1.1317	1.3039*	1.1175
Segundo estágio						
Efeito de ser condenado pelo TCU sobre a chance de candidatura antes da condenação ( $t+4$ )	0.1233	0.1289	16.2387	1.0116	0.2704	0.0454
Covariáveis Observáveis						
Características pessoais dos prefeitos	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Características socioeconômicas e administrativas dos municípios	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Mandato do prefeito, primeiro ou segundo?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Número de observações	5437	5567	5217	5200	5198	5200

Legenda:

Os estimadores são medidos em razão de chances: valores menores que 1 indicam que o grupo de tratamento possui menores chances de sofrer auditorias quando comparados com o grupo de controle.

†p < 0.1; \*p < .05; \*\*p < .01; \*\*\*p < .001.

Fonte: elaborado pelo autor.

## 7.5. Conclusão do capítulo

Os resultados deste capítulo mostram que prefeitos responsabilizados por irregularidade de contas pelo TCU possuem baixíssimas chances de disputarem eleições futuras se comparados aos demais prefeitos. O modelo de dois estágios com variável instrumental cria uma variação “praticamente aleatória” no tratamento (ser responsabilizado pelo TCU), evitando que covariáveis não observáveis, como corrupção dos prefeitos, viessem os efeitos estimados. Assim, é possível afirmar que prefeitos não responsabilizados pelo TCU voltam a disputar eleições futuras com maior frequência em relação aos responsabilizados, mesmo que ambos os grupos tenham o mesmo nível de corrupção, em média. Possivelmente tal resultado ocorre porque as decisões do TCU com implicações para competição eleitoral raramente são revertidas pelo judiciário, indicando que a Lei da Ficha Limpa abriu caminho para que a corte de contas exercesse grande poder sobre os prefeitos que podem ou não disputar eleições futuras.

Como mencionado anteriormente, especialistas têm discutido o impacto de ações anticorrupção sobre o comportamento de agentes públicos e sobre as escolhas dos eleitores. Até a conclusão da presente tese, não foi identificado nenhum país que tenha adotado legislação anticorrupção que possibilite a inelegibilidade de candidatos devido a irregularidades administrativas. Do ponto de vista da eficiência do controle sobre a corrupção, esta reforma abre caminho para que as decisões da corte de contas contra políticos corruptos sejam mais contundentes, afastando-os de disputar eleições futuras. Por isso, é razoável supor que candidatos federais não desejariam que seus aliados no nível local fossem atingidos por ações de controle, pois os primeiros correm o risco de perder seus *brokers*. Considerando o argumento central desta tese – de que instituições protegidas por garantias de independência evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política –, esta é uma importante premissa, porque se ações anticorrupção não impusessem custos para o governo, não haveria motivos para que este pudesse agir contra os interesses dos agentes anticorrupção. Sob a perspectiva da competição política, por sua vez, se o controle sobre a corrupção não for imparcial – como defendido no capítulo 4 –, a nova legislação pode intensificar vantagens competitivas para partidos específicos em detrimento de outros, gerando desequilíbrio sobre a competição democrática.

## 8. Conclusão

A presente tese contesta a ideia largamente difundida segundo a qual a independência de instituições anticorrupção assegura sua atuação imparcial. A recomendação de especialistas em prol da concessão de garantias de independência a estes órgãos contém uma lacuna. Embora considerem os custos políticos que tais garantias impõem aos atores políticos, proponentes desta recomendação têm negligenciado que agentes anticorrupção têm interesses políticos próprios e estão dispostos a abrir mão de sua imparcialidade para perseguir objetivos próprios. Evidências qualitativas indicam que agentes anticorrupção desejam manter e expandir seu poder institucional, isto é, garantias de independência, discricionariedade, prerrogativas e recursos. Agentes anticorrupção recorrem à opinião pública para evitar que atores políticos consigam diminuir seu poder institucional e, mais importante, propõem reformas legislativas para expandir sua autoridade.

O principal argumento aqui defendido é o de que, em contextos de estabilidade política, com a formação de coalizão majoritária entre o chefe do Poder Executivo e a maioria legislativa, instituições protegidas por garantias de independência evitam impor custos políticos a governos majoritários, pois apenas a maioria eleita possui a capacidade de alterar o poder institucional destes agentes anticorrupção. A oposição e seus aliados, por sua vez, não são capazes de reagir se forem onerados por agentes anticorrupção, devido à sua condição minoritária no Poder Legislativo. Os resultados empíricos indicam que, mesmo com garantias de independência e independentemente da carreira técnica pregressa ou da indicação política de suas lideranças, o TCU exerce menor controle sobre os aliados municipais da coalizão federal se comparados aos aliados da oposição, o que sustenta nossa hipótese central. Testes com regressão descontínua, inclusive, asseguraram que covariáveis não observáveis, como corrupção e capacidade administrativa, não gerassem viés estatístico nos efeitos estimados, confirmando o viés político do controle sobre a corrupção exercido pela corte de contas.

Testes adicionais reforçaram o argumento de que membros do governo federal têm motivos para querer que prefeitos de suas siglas não sejam alvos de ações anticorrupção. Em primeiro lugar, embora a literatura especializada já tivesse oferecido evidências consistentes de que prefeitos atuam como *brokers* de candidatos federais (Avelino et al, 2012; Barone, 2014; Meireles, 2019; Novaes, 2018), os novos testes sustentam que prefeitos de partidos da coalizão federal priorizam apoiar incumbentes



federais do que desafiantes de suas siglas, enquanto prefeitos da oposição federal enfrentam maior competição intrapartidária. Assim, os incumbentes da coalizão federal perdem vantagens competitivas no interior de seu próprio partido se seus aliados locais forem onerados por ações anticorrupção. Em segundo, prefeitos responsabilizados por irregularidades administrativas possuem chances muito pequenas de voltar a disputar eleições futuras, possivelmente porque a justiça eleitoral mantém a inelegibilidade dos responsabilizados. Além de prefeitos auditados e condenados possuírem menor probabilidade de sucesso eleitoral (Assumpção, 2019; Ferraz & Finan, 2008), é possível afirmar que incumbentes federais perdem seus *brokers* no futuro como consequência das ações anticorrupção.

O viés político do controle exercido pela Controladoria Geral da União nos municípios também foi testado. Visto que a CGU não é independente e está sob a autoridade do Poder Executivo, a análise das auditorias não aleatórias realizadas pelo órgão nos municípios entre 2017 e 2018 foi útil para contrastar com os principais resultados da tese vinculados à atuação do TCU. Apesar de especialistas argumentarem que, sem independência, instituições anticorrupção agiriam com viés político, acreditamos que existem incentivos para que governos desejem fiscalizar recursos públicos com imparcialidade, mas evitem impor fortes sanções aos seus aliados. São dois os motivos. Primeiro, governos precisam satisfazer eleitores por meio da provisão de políticas públicas e, por isso, é plausível supor que governos gostariam de saber como seus aliados estão gerindo recursos públicos. Segundo, governos teriam maior segurança de que conseguiriam poupar seus aliados de fortes sanções se as fiscalizações fossem executadas por instituições anticorrupção sob sua autoridade. Não foi encontrado efeito estatisticamente significativo de que a CGU executou auditorias não aleatórias com viés em função da política partidária, o que fortalece o argumento de que governos permitem que instituições sob sua autoridade também fiscalizem seus aliados. Este resultado, contudo, merece cautela, pois a falta de significância estatística pode ter ocorrido devido ao número reduzido de auditorias. Além disso, esta tese não teve acesso aos dados sobre potenciais responsáveis por irregularidades encaminhados pela CGU ao TCU, inviabilizando testes que pudessem identificar se há viés político na etapa de sanção da Controladoria.

É possível afirmar que instituições sem garantias de independência controlam a corrupção com maior imparcialidade se comparadas aos órgãos independentes? Esta tese

não oferece uma resposta consistente para esta questão – inclusive, não é esta a pergunta que orienta este trabalho. Os dados sobre a atuação da CGU (sem independência) não permitem a elaboração de uma comparação consistente com o TCU (com independência). Acreditamos que instituições sem independência atuam com outro padrão de viés político – exposto no parágrafo anterior –, mas ainda não temos evidências suficientes para sustentar este argumento. Além disso, análises comparativas com instituições ao redor do mundo dificilmente resolveriam o problema. Nem todas as cortes de contas são autorizadas a exercer vigilância sobre aliados da oposição, e não há dados referentes à atuação dos órgãos que possuem esta atribuição, o que inviabiliza a existência de um grupo de controle para averiguar se a corrupção dos aliados do governo é menos controlada. Embora não possamos fazer comparações com instituições sem independência, a análise da performance do TCU favorece o argumento central da tese: instituições protegidas por garantias de independência evitam impor custos políticos a governos majoritários em contextos de estabilidade política, dado que agentes anticorrupção desejam manter e aumentar seu poder institucional.

Se, por um lado, transpor as conclusões desta tese para outros contextos mereça parcimônia, por outro, assim como qualquer pesquisa, é necessário indicar com clareza para qual direção as evidências apontam. Este trabalho traz uma contribuição inédita com fortes implicações para o campo de estudos sobre instituições anticorrupção e suas consequências para a democracia. Como apresentado no terceiro capítulo, entre cortes de contas de cerca de oitenta países, o TCU é um exemplo de instituição superior de auditoria com amplas garantias de independência, além de ser uma das com maior poder institucional no mundo. Mesmo assim, o órgão exerce controle com viés político sobre seus jurisdicionados, o que confere vantagens competitivas a partidos específicos, gerando desequilíbrio sobre a competição democrática. Se opositores e cidadãos discordarem deste viés político, eleitores pouco poderão fazer algo a respeito, já que agentes anticorrupção independentes não estão sujeitos à avaliação das urnas direta ou indiretamente. Em outra direção, quando instituições anticorrupção sem independência e sob autoridade de políticos eleitos agem com viés político, opositores e grupos de interesse podem tentar convencer eleitores de que o governo não está permitindo que os agentes anticorrupção atuem com imparcialidade.

Evidentemente, eleitores avaliam a performance de governos levando em consideração diversas dimensões da vida pública, o que inclui a provisão de políticas

sociais e o desempenho econômico, e não apenas o envolvimento de atores políticos em casos de corrupção. A recomendação de que o controle sobre a corrupção dependeria de agentes anticorrupção independentes foi impulsionada pela desconfiança da capacidade das eleições em controlar a corrupção. Segundo O'Donnell (1998):

“Evidentemente, o que pode ser definido como o canal principal de *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Além disso, não está claro até que ponto elas são efetivas como mecanismo de *accountability* vertical. Análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas [...] parece claro que as condições que prevalecem em muitas novas poliarquias (sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos, e reversões políticas súbitas) diminuem definitivamente a eficácia do *accountability* eleitoral” (O'Donnell, 1998, p. 28-29).

O tempo se encarregou de mostrar que nem todos os problemas levantados por O'Donnell, no que se refere à capacidade das eleições em controlar as eleições, têm respaldo empírico. Como abordado ao longo da tese, a literatura especializada já ofereceu evidências de que eleitores punem políticos nas urnas quando os primeiros tomam conhecimento da existência de irregularidades, antes que agentes anticorrupção imponham sanções aos responsáveis (Assumpção, 2019; Ferraz & Finan, 2008; Winters & Weitz-Shapiro, 2013), o que alimentaria a ideia de que tornar a gestão pública transparente e mais aberta ao debate poderia viabilizar a avaliação do eleitor no que se refere à probidade das lideranças políticas. Além disso, o tempo de tramitação entre as fases de fiscalização, julgamento e sanção depende de um longo caminho que perpassa mais de uma instituição pública, superando o tempo de quatro anos que dividem as eleições. Também é preciso destacar que há evidências de que eleitores não sancionam políticos corruptos quando os primeiros julgam ser prioritário avaliar o desempenho de governos em outras áreas (Choi & Woo, 2010; Fernández-Vázquez et al. 2016; Manzetti & Wilson 2007; Muñoz et al. 2012). A decisão dos eleitores de nem sempre sancionar políticos corruptos, portanto, expressa mais racionalidade do que incapacidade.

A preocupação de O'Donnell (1998) não se restringia ao alcance limitado das eleições sobre a corrupção. Ele também manifestava a esperança de que agências anticorrupção, se independentes, pudessem sanar o viés político de acusações:

“[...] a insatisfação popular não necessariamente desencadeia procedimentos públicos apropriados, mesmo se a legislação existente os requer [...] há um sentimento generalizado de que o governo

repetidamente incorre em práticas corruptas, a mídia tende a substituir os tribunais [...] Algumas autoridades corruptas são, então, poupadas de punições que teriam provavelmente resultado da intervenção dos tribunais ou outras agências públicas. Outros, no entanto, que podem ser inocentes de qualquer impropriedade, assim como aqueles contra os quais nada pôde ser aprovado, se vêem condenados pela opinião pública, sem o direito a algo parecido com um processo justo para sua defesa” (O’Donnell, 1998, p. 30).

A expectativa de que independência institucional incentivaria o controle imparcial sobre a corrupção não se sustenta nesta tese. Ao contrário, as evidências reunidas por esse trabalho apontam que agentes anticorrupção, quando independentes, atuam com viés político favorecendo governos majoritários em contextos de estabilidade política. Evidências qualitativas mostraram que agentes anticorrupção sempre desejam mais poder institucional e, em contextos de estabilidade política, precisam do apoio de governos majoritários. O TCU, por exemplo, mesmo sendo uma das instituições superiores de auditoria com maior poder institucional no mundo, fez diversas propostas ao Poder Legislativo para aumentar ainda mais seus recursos.

Embora os principais resultados empíricos se limitem a contextos de estabilidade política, em contextos de instabilidade, instituições anticorrupção revestidas com amplas garantias de independência podem ser, inclusive, um risco à democracia. Como apresentado no segundo capítulo, a corte de contas brasileira tentou atribuir a si mesma novas competências, mesmo que à revelia da legislação aprovada por representantes eleitos, por exemplo. Certamente o exemplo de maior relevância no Brasil desde a redemocratização se refere à Operação Lava Jato, também conduzida por agentes anticorrupção independentes. Vazamentos de conversas entre os integrantes da Operação sugerem que procuradores da força-tarefa e o então juiz Sérgio Moro estabeleceram conluio ilegal para condenar o ex-presidente Lula (PT), impedindo-o de concorrer nas eleições presidenciais de 2018. Em outras palavras, agentes anticorrupção foram responsáveis por quebrar uma das regras de ouro da democracia, segundo a qual partidos devem ter liberdade de lançar candidatos aptos a disputar eleições (Dahl, 1971; Przeworski et al., 1996).

Dois anos após a descoberta das conversas ilegais, procuradores e juiz não foram efetivamente punidos por terem conspirado contra as eleições democráticas<sup>71</sup>, e nem por

---

<sup>71</sup> Embora o STF tenha decidido a suspeição do juiz Sérgio Moro, até a concretização desta tese este não recebeu nenhuma sanção material severa.

terem se empenhado em incentivar a candidatura de personagens específicos – como mencionado no segundo capítulo. Uma das razões por meio da qual estes agentes anticorrupção não foram punidos por suas práticas corruptas diz respeito às amplas garantias de independência que os protegem<sup>72</sup>. Além disso, as próprias instituições das quais estes agentes fazem parte não se empenharam em puni-los, possivelmente porque os procuradores estavam defendendo publicamente e contribuindo para a expansão do poder institucional de seus órgãos. A campanha das “10 Medidas Contra à Corrupção”, por exemplo, propunha o fortalecimento do papel do Ministério Público, o que envolvia medidas claramente antidemocráticas, como a reivindicação de que agentes públicos – o que inclui representantes eleitos –, deveriam ser punidos por enriquecimento ilícito “mesmo quando não for possível descobrir ou comprovar quais foram os atos específicos de corrupção praticados por ele [agente público]”<sup>73</sup>.

Além da campanha das 10 Medidas, antes das eleições de 2018 a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) aproveitou a repercussão pública positiva da Operação Lava Jato para reivindicar, por meio de ação direta de inconstitucionalidade, o direito de procuradores disputarem as eleições sem a necessidade de abandonar seu cargo. Se, por um lado, o MP defendeu suas garantias de independência durante o processo de redemocratização do país, com a justificativa de se manter afastado da política partidária, hoje seus membros desejam se aproximar da política exercendo autoridade sobre ela, mesmo que seus membros não sejam eleitos para este fim pelo voto popular. Isso porque, assim como o TCU, o Ministério Público não se contenta com suas amplas garantias de independência e nem com o largo rol de prerrogativas que concentra. Instituições anticorrupção sempre querem mais poder institucional, mesmo que isto custe a democracia. Por isso, regimes democráticos devem ter muita prudência ao decidir se devem conceder tanto poder e independência a estes agentes.

---

<sup>72</sup> Como discutido no primeiro capítulo da tese, o conceito de corrupção aqui adotado diz respeito ao uso ilegal do poder público para obtenção de usufruto privado e vantagens competitivas, não sendo necessário a classificação legal do ato como “crime de corrupção”. Este trabalho se dedica à análise do comportamento político e, por isso, não se limita ao debate jurídico do assunto frequentemente discutido por profissionais do direito.

<sup>73</sup> 5ª medida – “Celeridade nas ações de improbidade administrativa”. Disponível em: <https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas> < acesso em 15/04/2021>.

## Bibliografia

- Abbink, K., Irlenbusch, B., & Renner, E. (2002). An Experimental Bribery Game. *Journal of Law, Economics, and Organization*. <https://doi.org/10.1093/jleo/18.2.428>
- Abrucio, F. L. (1994). Os barões da federação. *Lua Nova: revista de cultura e política*, (33), 165-183.
- Acconcia, A., & Cantabene, C. (2008). A Big Push To Deter Corruption: Evidence From Italy. *Giornale Degli Economisti*.
- Alt, J. E., & Lassen, D. D. (2014). Enforcement and public corruption: Evidence from the American states. *Journal of Law, Economics, and Organization*. <https://doi.org/10.1093/jleo/ews036>
- Ames, B. The reverse coattails effect: Local party organization in the 1989 brazilian presidential election. *American Political Science Review*, v. 88, n. 1, p. 95–111, 1994.
- Andersen, C. J., & Tverdova, Y. v. (2003). Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00007>
- Anduiza, E., Gallego, A., & Muñoz, J. (2013). Turning a Blind Eye: Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Toward Corruption. *Comparative Political Studies*. <https://doi.org/10.1177/0010414013489081>
- Aranha, A. L., & Filgueiras, F. (2016). Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. *Cadernos Enap*.
- Aranha, A. L. M. (2017). Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps. *Brazilian Political Science Review*. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020004>
- Arantes, R. B. (2002). *Ministério Público e Política no Brasil*. Editora Sumaré.
- Arantes, RB (2015). Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. *Desacatos*, (49), 28-47.
- Arantes, R. B. & Couto, C. G. “Uma constituição incomum”, in CARVALHO, M.A.R; ARAUJO, C. & SIMÕES, J.A. (2009), *A constituição de 1988. Passado e Futuro*. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2009. Págs. 17-51.

- Arantes, R. B., & Moreira, T. M. Q. (2019). Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*. <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>
- Armantier, O., & Boly, A. (2011). A controlled field experiment on corruption. *European Economic Review*. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2011.04.007>
- Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: Uma contradição em termos? *Dados*. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>
- Assumpcao, A., & Trecenti, J. (2020). Judicial favoritism of politicians: Evidence from small claims court. In arXiv.
- Auyero, J. (2000). The logic of clientelism in Argentina: An ethnographic account. *Latin American Research Review*. <https://doi.org/10.2307/2692042>
- Avelino, G., Biderman, C., & Barone, L. S. (2012). Articulações intrapartidárias, desempenho eleitoral no Brasil. *Dados*. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000400005>
- Avis, E., Ferraz, C., & Finan, F. (2018). Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians. *Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1086/699209>
- Azambuja, P. A., Teixeira, A., & Nossa, S. N. (2018). Aprovação de contas municipais com irregularidades gravíssimas: quando a auditoria técnica não é suficiente. *Revista de Contabilidade e Organizações*. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2018.149212>
- Baland, J. M., & Robinson, J. A. (2008). Land and power: Theory and evidence from Chile. *American Economic Review*. <https://doi.org/10.1257/aer.98.5.1737>
- Banerjee, A., Hanna, R., Kyle, J., Olken, B. A., & Sumarto, S. (2018). Tangible information and citizen empowerment: Identification cards and food subsidy programs in Indonesia. *Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1086/696226>
- Banuri, S., & Eckel, C. (2015). Cracking down on bribery. *Social Choice and Welfare*. <https://doi.org/10.1007/s00355-015-0883-6>
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA.

- Bardhan, P. (2006). The economist's approach to the problem of corruption. *World Development*. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.03.011>
- Barone, L. S. *Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional*. Tese (Doutorado), 2014.
- Bauhr, M. (2017). Need or Greed? Conditions for Collective Action against Corruption. *Governance*. <https://doi.org/10.1111/gove.12232>
- Beetham, D. (1992). Liberal Democracy and the Limits of Democratization. *Political Studies*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1992.tb01811.x>
- Benoit, K., & Marsh, M. (2008). The campaign value of incumbency: A new solution to the puzzle of less effective incumbent spending. *American Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00348.x>
- Bento, J. S. A., Da Ros, L. D., & Londero, B. A. (2021). Condenando políticos corruptos? Análise quantitativa dos julgamentos de prefeitos municipais pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (1992-2016). *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 20, 348-376.
- Blume, L., & Voigt, S. (2011). Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. *European Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.07.001>
- Boas, T. C., & Hidalgo, F. D. (2011). Controlling the Airwaves: Incumbency Advantage and Community Radio in Brazil. *American Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00532.x>
- Boas, T. C., Hidalgo, F. D., & Richardson, N. P. (2014). The spoils of victory: Campaign donations and government contracts in Brazil. *Journal of Politics*. <https://doi.org/10.1017/S002238161300145X>
- Bobonis, G. J., Fuertes, L. R. C., & Schwabe, R. (2016). Monitoring corruptible politicians. *American Economic Review*. <https://doi.org/10.1257/aer.20130874>
- Borcan, O., Lindahl, M., & Mitrut, A. (2014). The impact of an unexpected wage cut on corruption: Evidence from a “Xeroxed” exam. *Journal of Public Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.08.003>



- Botero, S., Castro Cornejo, R., Gamboa, L., Pavão, N., & Nickerson, D. W. (2019). Are all types of wrongdoing created equal in the eyes of voters? *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. <https://doi.org/10.1080/17457289.2019.1651322>
- Brace, P., & Hall, M. G. (1995). Studying courts comparatively: The view from the American states. *Political Research Quarterly*, 48(1), 5-29.
- Brasil. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União Especial*, Brasília, jan. 2012, ano XLV, n. 1.
- Brasil. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm)>.
- Brollo, F., Forquesato, P., & Gozzi, J. C. (2017). To the Victor Belongs the Spoils? Party Membership and Public Sector Employment in Brazil. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3028937>
- Calvo, E., & Murillo, M. V. (2004). Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market. In *American Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00099.x>
- Campante, F. R., & Do, Q. A. (2014). Isolated capital cities, accountability, and corruption: Evidence from US States. *American Economic Review*. <https://doi.org/10.1257/aer.104.8.2456>
- Campos, P. H. P. (2014). *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Editora da UFF.
- Caporale, T., & Winter, H. (1998). Political influence over Supreme Court criminal procedure cases. *Journal of economic behavior & organization*, 35(4), 465-475.
- Cardoso, L. Z. L. *Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional*. 2017. Tese de Doutorado.
- Carneiro, L. P., & Almeida, M. H. T. D. (2008). Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Dados*, 51(2), 403-432.
- Carothers, C. (2020). Taking Authoritarian Anti-Corruption Reform Seriously. *Perspectives on Politics*. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001371>

- Chakravarty, S. P., & Przeworski, A. (1992). Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. *Bulletin of Latin American Research*. <https://doi.org/10.2307/3338135>
- Chang, E. C. C. (2005). Electoral incentives for political corruption under open-list proportional representation. In *Journal of Politics*. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00336.x>
- Choi, S. J., Gulati, G. M., & Posner, E. A. (2010). Professionals or politicians: The uncertain empirical case for an elected rather than appointed judiciary. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 26(2), 290-336.
- Choi, E., & Woo, J. (2010). Political corruption, economic performance, and electoral outcomes: A cross-national analysis. *Contemporary Politics*, 16(3), 249-262.
- Claessens, S., Feijen, E., & Laeven, L. (2008). Political connections and preferential access to finance: The role of campaign contributions. *Journal of Financial Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2006.11.003>
- Colonnelli, E., Prem, M., & Teso, E. (2020). Patronage and selection in public sector organizations. *American Economic Review*. <https://doi.org/10.1257/aer.20181491>
- Cordis, A. S., & Warren, P. L. (2014). Sunshine as disinfectant: The effect of state Freedom of Information Act laws on public corruption. *Journal of Public Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.03.010>
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press. 257 p.
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- Davis, J. (2004). Corruption in public service delivery: Experience from South Asia's water and sanitation sector. *World Development*. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.07.003>
- Desposato, S. W., Ingram, M. C., & Lannes Jr, O. P. (2014). Power, Composition, and Decision Making: The Behavioral Consequences of Institutional Reform on Brazil's Supremo Tribunal Federal. *The journal of law, economics, and organization*, v. 31, n.3, p. 534–567.

di Teila, R., & Schargrotsky, E. (2003). The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires. In *Journal of Law and Economics*. <https://doi.org/10.1086/345578>

di Tella, R., & Franceschelli, I. (2011). Government advertising and media coverage of corruption scandals. *American Economic Journal: Applied Economics*. <https://doi.org/10.1257/app.3.4.119>

Duvanova, D. (2014). Economic Regulations, Red Tape, and Bureaucratic Corruption in Post-Communist Economies. *World Development*. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.028>

Eichenberger, R., & Schelker, M. (2007). Independent and competing agencies: An effective way to control government. *Public Choice*. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9073-5>

Escobar-Lemmon, M., & Ross, A. D. (2014). Does decentralization improve perceptions of accountability? Attitudinal evidence from Colombia. *American Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1111/ajps.12043>

Fernández-Vázquez, P., Barberá, P., & Rivero, G. (2016). Rooting Out Corruption or Rooting for Corruption? The Heterogeneous Electoral Consequences of Scandals. *Political Science Research and Methods*. <https://doi.org/10.1017/psrm.2015.8>

Ferraz, C., & Finan, F. (2008). Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *Quarterly Journal of Economics*. <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.703>

Ferraz, C., & Finan, F. (2011). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*. <https://doi.org/10.1257/aer.101.4.1274>

Figueiredo, Argelina C., & Limongi, F. (2007). Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas Para o Século 21*.

Figueiredo, Argelina Cheibub, & Limongi, F. (2000). Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*. <https://doi.org/10.2307/422395>

Figueiredo, Argelina C., & Limongi, F. (2011). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. In Editora FGV.

Filgueiras, F., & Aranha, A. L. (2019). Institutional change and accountability: procedural ecology and defiance of the Brazilian case. *Revista Brasileira de Ciência Política*. <https://doi.org/10.1590/0103-335220192802>

Fink, A. (2012). The effects of party campaign spending under proportional representation: Evidence from Germany. *European Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2012.05.009>

Fiorino, N., Galli, E., & Padovano, F. (2015). How long does it take for government decentralization to affect corruption? *Economics of Governance*. <https://doi.org/10.1007/s10101-015-0156-y>

Fisman, R., & Gatti, R. (2002a). Decentralization and corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics*. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00158-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00158-4)

Fisman, R., & Gatti, R. (2002b). Decentralization and corruption: Evidence from U.S. federal transfer programs. *Public Choice*. <https://doi.org/10.1023/A:1020311511787>

Fisman, R., & Miguel, E. (2007). Corruption, norms, and legal enforcement: evidence from diplomatic parking tickets. *Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1086/527495>

Fisman, R., Schulz, F., & Vikrant, V. (2019). Financial disclosure and political selection: Evidence from India. Working Paper.

Fisman, R., & Svensson, J. (2007). Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. *Journal of Development Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2005.09.009>

Folke, O., Hirano, S., & Snyder, J. M. (2011). Patronage and elections in U.S. States. *American Political Science Review*. <https://doi.org/10.1017/S0003055411000256>

Foltz, J. D., & Opoku-Agyemang, K. A. (2015). Do Higher Salaries Lower Petty Corruption? A Policy Experiment On West Africa's Highways. *IGC Interational Growth Centre*.

- Fonseca, T. N. (2020). Between risks and threats: Independence and oversight power of the Brazilian federal audit court in the 1988 constituent assembly. *Opinio Publica*, 26(2), 122–153. <https://doi.org/10.1590/1807-01912020262122>
- Fonseca, T. N. (2017). Doações de campanha implicam em retornos contratuais futuros? Uma análise dos valores recebidos por empresas antes e após as eleições. *Revista de Sociologia e Política*. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256103>
- Gerber, A. S. (2004). Does Campaign Spending Work?: Field Experiments Provide Evidence and Suggest New Theory. *American Behavioral Scientist*. <https://doi.org/10.1177/0002764203260415>
- Gingerich, D. W. (2011). Political institutions and party-directed corruption in South America: Stealing for the team. In *Political Institutions and Party-Directed Corruption in South America: Stealing for the Team*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139628983>
- Golden, M. A., & Chang, E. C. C. (2001). Competitive Corruption: Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy. *World Politics*. <https://doi.org/10.1353/wp.2001.0015>
- Gupta, S., De Mello, L., & Sharan, R. (2001). Corruption and the provision of health care and education services. In: JAIN, Arvind K. (Ed.). *The Political Economy of Corruption*. London: Routledge. p. 111-141.
- Hall, M. E. K., & Ura, J. D. (2015). Judicial majoritarianism. *Journal of Politics*. <https://doi.org/10.1086/681437>
- Harvey, A., & Friedman, B. (2006). Pulling punches: Congressional constraints on the Supreme Court's constitutional rulings, 1987-2000. *Legislative Studies Quarterly*. <https://doi.org/10.3162/036298006X201922>
- Harvey, A., & Friedman, B. (2009). Ducking trouble: Congressionally induced selection bias in the Supreme Court's agenda. *Journal of Politics*. <https://doi.org/10.1017/S0022381609090471>
- Herzfeld, T., & Weiss, C. (2003). Corruption and legal (in)effectiveness: An empirical investigation. *European Journal of Political Economy*. [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(03\)00018-1](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(03)00018-1)
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>

- Hidalgo, F. D., Canello, J., & Lima-de-Oliveira, R. (2016). Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence From Brazil's Audit Courts. *Comparative Political Studies*. <https://doi.org/10.1177/0010414015626436>
- Hummel, C., Gerring, J., & Burt, T. (2019). Do Political Finance Reforms Reduce Corruption? *British Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1017/s0007123419000358>
- Hunter, W. (2019). Votes for Survival: Relational Clientelism in Latin America. In Simeon Nichter, *Perspectives on Politics*. New York: Cambridge University Press, 2018. 324p. <https://doi.org/10.1017/s1537592719002135>
- Huntington, S. P. (1991). The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century. *Journal of Democracy*. <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0016>
- Imbens, G., & Kalyanaraman, K. (2012). Optimal bandwidth choice for the regression discontinuity estimator. *Review of Economic Studies*. <https://doi.org/10.1093/restud/rdr043>
- Jacobson, G. C. (1985). Money and votes reconsidered: congressional elections, 1972-1982. *Public Choice*. <https://doi.org/10.1007/BF00119352>
- Johnson, J. W. (2013). Campaign Spending in Proportional Electoral Systems: Incumbents Versus Challengers Revisited. *Comparative Political Studies*. <https://doi.org/10.1177/0010414012463889>
- Jancsics, D. (2019). Corruption as Resource Transfer: An Interdisciplinary Synthesis. *Public Administration Review*. doi:10.1111/puar.13024
- King, G., & Zeng, L. (2001a). Explaining rare events in international relations. *International Organization*. <https://doi.org/10.1162/00208180152507597>
- King, G., & Zeng, L. (2001b). Logistic Regression in Rare Events Data. *Political Analysis*. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pan.a004868>
- Kunicová, J., & Rose-Ackerman, S. (2009). Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption. In *Corruption, Development and Institutional Design*. [https://doi.org/10.1057/9780230242173\\_1](https://doi.org/10.1057/9780230242173_1)
- Kuris, G. (2015). Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth? *Policy and Society*. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.04.003>

- Kwon, I. (2014). Motivation, discretion, and corruption. *Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus062>
- Lambsdorff, J. G. (2006). Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? In *International Handbook on the Economics of Corruption*. <https://doi.org/10.4337/9781847203106.00007>
- Larreguy, H., Marshall, J., & Querubín, P. (2016). Parties, brokers, and voter mobilization: How turnout buying depends upon the party's capacity to monitor brokers. In *American Political Science Review*. <https://doi.org/10.1017/S0003055415000593>
- Laver, M., & Shepsle, K. A. (2012). Government Accountability in Parliamentary Democracy. In *Democracy, Accountability, and Representation*. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139175104.010>
- Lazzarini, S. G., Musacchio, A., Bandeira-de-Mello, R., & Marcon, R. M. (2012). What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1969843>
- Leiras, M., Tuñón, G., & Giraudy, A. (2015). Who wants an independent court? Political competition and supreme court autonomy in the Argentine provinces (1984-2008). In *Journal of Politics*. <https://doi.org/10.1086/678975>
- Levitt, S. D. (1994). Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House. *Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1086/261954>
- Lopes, F., & Azevedo, P. F. de (2018). Government Appointment Discretion and Judicial Independence: Preference and Opportunistic Effects on Brazilian Courts. *Economic Analysis of Law Review*, 9(2), 84-106.
- Loureiro, M. R., Abrucio, F. L., Olivieri, C., & Teixeira, M. A. C. (2012). Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3980>
- Oliveira, F. L. de. (2012b). Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*.
- Maddens, B. & Put, G. J. (2013). Office effects and campaign spending in a semi-open list PR system: The Belgian/Flemish federal and regional elections 1999-2010. *Electoral Studies*. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.02.008>

Maquiavel, N. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Editora universidade de Brasília, 5 Ed., 2008.

Malesky, E. J., & Samphantharak, K. (2008). Predictable corruption and firm investment: Evidence from a natural experiment and survey of Cambodian entrepreneurs. *Quarterly Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1561/100.00008013>

Manzetti, L., & Wilson, C. J. (2007). Why do corrupt governments maintain public support?. *Comparative political studies*, 40(8), 949-970.

Martins, R. (2018). *Pontos de divergência: Supremo Tribunal Federal e comportamento judicial* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*. <https://doi.org/10.2307/2946696>

McCrary, J. (2008). Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test. *Journal of Econometrics*. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2007.05.005>

McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American journal of political science*, 165-179. <https://doi.org/10.2307/2110792>

McMillan, J., & Zoido, P. (2004). How to subvert democracy: Montesinos in Peru. *Journal of Economic Perspectives*. <https://doi.org/10.1257/0895330042632690>

Meireles, F. (2019). *A política distributiva da coalizão*. Tese (Doutorado).

Meireles, F. *deflateBR: deflate nominal Brazilian reais*. R package version 1.1.2, 2018. Disponível em: <https://cran.r-project.org/web/packages/deflateBR/index.html> < acesso em 03/06/2021 >.

Melo, M. A., Pereira, C., & Figueiredo, C. M. (2009). Political and institutional checks on corruption: Explaining the performance of Brazilian audit institutions. *Comparative Political Studies*. <https://doi.org/10.1177/0010414009331732>

Michelman, F. I., & Habermas, J. (1996). Between Facts and Norms. *The Journal of Philosophy*. <https://doi.org/10.2307/2941077>



- Mironov, M., & Zhuravskaya, E. (2016). Corruption in procurement and the political cycle in tunneling: Evidence from financial transactions data. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(2), 287-321.
- Moreno, Erika; CRISP, Brian; SHUGART, M. (2003). The accountability Deficit in Latin America. *Democractic Accountabillity in Latin America*.
- Mungiu-Pippidi, A., & Dadašov, R. (2017). When do anticorruption laws matter? The evidence on public integrity enabling contexts. *Crime, Law and Social Change*. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9693-3>
- Muñoz, J., Anduiza, E., & Gallego, A. (2012, July). Why do voters forgive corrupt politicians? Cynicism, noise and implicit exchange. In *International Political Science Association Conference*. Madrid, Spain.
- Muñoz, Kevin Mojica & Mateo Herrón Fajardo. 2020. Campaign Spending Limits and Corruption: Evidence from Colombian Municipalities. Working Paper.
- Mutebi, A. M. (2008). Explaining the failure of Thailand's anti-corruption regime. *Development and Change*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2008.00472.x>
- Neto, O. A. (2010). Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in brazil. In *Legislative Politics in Latin America*. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511615665.004>
- Nichter, S. (2008). Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot. *American Political Science Review*. <https://doi.org/10.1017/S0003055408080106>
- Nichter, S. (2018). Citizens and Relational Clientelism. In *Votes for Survival*. <https://doi.org/10.1017/9781316998014.003>
- Novaes, L. M. (2018). Disloyal Brokers and Weak Parties. *American Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1111/ajps.12331>
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- Oliveros, V. (2016). Making it personal: Clientelism, favors, and the personalization of public administration in Argentina. In *Comparative Politics*. <https://doi.org/10.5129/001041516818254437>

Olivieri, C. *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo, Annablume, 2010.

Olivieri, C., Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Abrucio, F. L. (2015). Control and public management performance in Brazil: challenges for coordination. *International Business Research*, 8(8), 181. <https://doi.org/10.5539/ibr.v8n8p181>

Olken, B. A. (2007). Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1086/517935>

Pavão, N. (2018). Corruption as the only option: The limits to electoral accountability. *Journal of Politics*. <https://doi.org/10.1086/697954>

Pereira, C., & Mueller, B. (2000). Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. <https://doi.org/10.1590/s0102-69092000000200004>

Persson, T., Roland, G., & Tabellini, G. (1997). Separation of powers and political accountability. *Quarterly Journal of Economics*. <https://doi.org/10.1162/003355300555457>

Persson, T., Tabellini, G., & Trebbi, F. (2003). Electoral rules and corruption. *Journal of the European Economic Association*. <https://doi.org/10.1162/154247603322493203>

Pierre, A. J., & Palma, G. di. (1991). To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions. *Foreign Affairs*. <https://doi.org/10.2307/20044718>

Pimenta, R. A. M. (2020), *Construção dos Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção*. Editora Blucher.

Pozsgai-Alvarez, J. (2020). The abuse of entrusted power for private gain: meaning, nature and theoretical evolution. *Crime, Law and Social Change*. <https://doi.org/10.1007/s10611-020-09903-4>

Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (1996). What makes democracies endure? *Journal of Democracy*. <https://doi.org/10.1353/jod.1996.0016>

Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4)

- Reinikka, R., & Svensson, J. (2005). Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda. *Journal of the European Economic Association*. <https://doi.org/10.1162/jeea.2005.3.2-3.259>
- Rodrigo Zarazaga, S. J. (2014). Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00238.x>
- Rosas, G., Johnston, N. P., & Hawkins, K. (2014). Local public goods as vote-purchasing devices? Persuasion and mobilization in the choice of clientelist payments. *Journal of Theoretical Politics*. <https://doi.org/10.1177/0951629813511549>
- Rosenberg, G. N. (1992). Judicial Independence and the Reality of Political Power. *The Review of Politics*. <https://doi.org/10.1017/S0034670500018222>
- Samuels, D. J. (2000a), The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. *The Journal of Politics*, vol. 62, no 1, pp. 240-253.
- Samuels, D. J. (2000b), "Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil". *Comparative Politics*, vol. 33, no 1, pp. 1-20.
- Samuels, D. (2001). Incumbents and challengers on a level playing field: Assessing the impact of campaign finance in Brazil. *Journal of Politics*. <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00079>
- Segal, J. A., & Spaeth, H. J. (2002). *The Supreme Court and the attitudinal model revisited*. Cambridge University Press.
- Serra, D. (2012). Combining top-down and bottom-up accountability: Evidence from a bribery experiment. *Journal of Law, Economics, and Organization*. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewr010>
- Shahan, A. M. (2015). *From autonomy to relevance: The evolution of the Government Accountability Office*. Doctoral dissertation, George Mason University.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*. <https://doi.org/10.2307/2118402>
- Siavelis, P. M. (2000). Disconnected fire alarms and ineffective police patrols: Legislative oversight in postauthoritarian Chile. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 71-98. <https://doi.org/10.2307/166466>

- Siddiquee, N. A. (2010). Combating corruption and managing integrity in Malaysia: A critical overview of recent strategies and initiatives. *Public Organization Review*. <https://doi.org/10.1007/s11115-009-0102-y>
- Speck, B. W. (2000). *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Speck, B. W. (2011). Auditing institutions, 127-161. In: Power, T. J. & Taylor, M. M., *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. University of Notre Dame Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv19m61t1>
- Spiller, P. T., & Gely, R. (1992). Congressional control or judicial independence: The determinants of US Supreme Court labor-relations decisions, 1949-1988. *The RAND Journal of Economics*, 463-492.
- Stokes, S. C. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. In *American Political Science Review*. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051683>
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics. In *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107324909>
- Stratmann, T. (2006). Contribution limits and the effectiveness of campaign spending. *Public Choice*. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9066-4>
- Svensson, J. (2003). Who must pay bribes and how much? Evidence from a cross section of firms. In *Quarterly Journal of Economics*. <https://doi.org/10.1162/00335530360535180>
- Taylor, M. M., & Buranelli, V. C. (2007). Ending up in pizza: Accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00374.x>
- Toral, G. (2019). The Benefits of Patronage: How the Political Appointment of Bureaucrats Can Enhance Their Accountability and Effectiveness. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3462459>
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: A cross-national study. *Journal of Public Economics*. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00092-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00092-4)

- Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? In *Annual Review of Political Science*. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418>
- van Aaken, A., Feld, L. P., & Voigt, S. (2010). Do Independent prosecutors deter political corruption? an empirical evaluation across seventy-eight countries. *American Law and Economics Review*. <https://doi.org/10.1093/aler/ahq002>
- van Aaken, A., Feld, L., & Voigt, S. (2008). Power over Prosecutors Corrupts Politicians: Cross Country Evidence Using a New Indicat. *Law and Economics Workshop*.
- van Rijckeghem, C., & Weder, B. (2001). Bureaucratic corruption and the rate of temptation: Do wages in the civil service affect corruption, and by how much? *Journal of Development Economics*. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(01\)00139-0](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(01)00139-0)
- Wantchekon, L. (2003). Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in Benin. *World Politics*. <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0018>
- Wei, S. J. (2000). How taxing is corruption on international investors? *Review of Economics and Statistics*. <https://doi.org/10.1162/003465300558533>
- Winters, M. S., & Weitz-Shapiro, R. (2013). Lacking information or condoning corruption: When do voters support corrupt politicians? *Comparative Politics*. <https://doi.org/10.5129/001041513X13815259182857>
- Xu, K. L. (2017). Regression discontinuity with categorical outcomes. *Journal of Econometrics*. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2017.07.004>
- Zamboni, Y., & Litschig, S. (2018). Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in Brazil. *Journal of Development Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.03.008>

## Anexo 1

Quadro 5 – Perguntas que deram origem às variáveis referentes às garantias de independência, atribuições e capacidade administrativa das Instituições Superiores de Auditoria

Tema	Pergunta que deu origem à variável
<b>Independência</b>	
Estabilidade e das lideranças	Existe uma idade específica para aposentadoria das lideranças?
	O tempo de mandato das lideranças é fixo?
	A exoneração das lideranças é regulada pela legislação?
	A legislação assegura a posse e confere imunidade às lideranças no desempenho regular de suas funções?
Indicação das lideranças	A maioria das lideranças é indicada pelo Poder Executivo?
	Existe critério legal para a indicação das lideranças?
Normas constitucionais	A constituição nacional define o papel da instituição?
	A independência da instituição é reconhecida pela constituição?
Independência financeira	A legislação assegura independência da instituição em relação ao Poder Executivo no acesso a recursos humanos e monetários?
	A instituição possui discricionariedade para alocar seus fundos?
	A legislação assegura independência no que se refere à organização e à gestão da instituição perante os Poderes Executivo e Legislativo?
Independência do corpo técnico	O salário dos auditores é pago diretamente pela instituição?
	A legislação assegura a gestão do orçamento destinado ao corpo técnico sem a interferência do governo e de outras autoridades?
	Número de funcionários não demitidos durante o último ano.
Discricionariedade / autonomia de escolher entidades a serem auditadas.	A legislação assegura autonomia para selecionar objetos a serem auditados?
	A instituição leva em consideração solicitações do Legislativo para definir seus planos de auditoria?
	A instituição leva em consideração solicitações de auditoria do governo para definir seu plano de auditoria?
Discricionariedade/autonomia em divulgar resultados.	A instituição tem liberdade para publicar e disseminar relatórios de auditoria?
	A legislação assegura independência para publicar e disseminar relatórios de auditoria?
<b>Atribuições</b>	
Fiscalização em níveis de governo	A instituição é autorizada a auditar recursos executados por instituições públicas no nível federal?
	A instituição é autorizada a auditar recursos executados por instituições públicas nos níveis subnacionais?

e outras entidades	A instituição é autorizada a auditar recursos executados por empresas públicas e outras agências?
Avaliação de performance	A instituição também avalia a performance da gestão na execução de gastos?
Escopo da fiscalização	Quais auditorias a instituição executa? 1. Auditoria de fundos sobre contratos e políticas públicas; 2. Auditoria de instalações de processamento eletrônico de dados; 3. Auditoria sobre utilização de subsídios provenientes de fundos públicos; 4. Auditoria sobre licenças e concessões; 5 Auditoria sobre organizações internacionais e supranacionais; 6. Auditoria sobre arrecadação de impostos, eficiência de coleta de impostos e cumprimento de metas de receita.
Serviços de recomendação	A instituição tem autoridade de oferecer recomendações ao Poder Legislativo?
	A instituição tem autoridade de oferecer recomendações a entidades públicas?
Atividades de sanção	A instituição tem autoridade de impor sanções?
Outras funções	A instituição possui responsabilidades não relacionadas às atividades de auditoria?
<b>Capacidade administrativa</b>	
Capacidade de fiscalização	A instituição possui sistemas internos para acompanhar observações e recomendações endereçadas às entidades auditadas?
	A instituição possui unidades regionais?
	A instituição possui unidades permanentes dentro de entidades auditadas?
Incentivos à qualidade do quadro técnico	Proporção da receita destinada ao salário de todos os funcionários da instituição.
	Proporção da receita destinada ao salário de da equipe de auditoria.
	A instituição possui um departamento responsável por treinamento técnico?

Nota: Quando a resposta por “sim” ou “não” indica maior independência, rol de atribuições e capacidade administrativa, a variável assume valor 1, caso contrário, valor 0. Variáveis contínuas foram normalizadas entre 0 e 1 de modo que, quanto maiores a independência, o rol de atribuições e a capacidade administrativa, mais próximo do valor 1, caso contrário, mais próximo de 0.

Fonte: elaborado pelo autor.

## Anexo 2

Quadro 6 – Ministros do Tribunal de Contas da União que atuaram entre 1988 e 2014, por perfil e partido de origem

Data de posse	Data de saída	Ministro ou Ministro Substituto	Perfil	Partido
26/01/1976	28/09/2001	JOSÉ ANTÔNIO BARRETO DE MACEDO	Técnico de carreira do TCU	---
26/01/1976	08/11/1995	BENTO JOSÉ BUGARIN	Técnico de carreira do TCU	---
08/12/1977	24/06/1994	LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA	Técnico de carreira externo	---
21/09/1978	20/04/2006	LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA	Técnico de carreira do TCU	---
15/06/1982	16/04/1998	FERNANDO GONÇALVES	Carreira política	PDS
06/03/1985	25/12/2000	ADHEMAR PALADINI GHISI	Carreira política	PDS
12/03/1985	28/12/1998	CARLOS ÁTILA ÁLVARES DA SILVA	Técnico de carreira externo	---
10/09/1987	06/06/1995	ÉLVIA LORDELLO CASTELLO BRANCO	Técnico de carreira do TCU	---
19/04/1988	26/06/2009	MARCOS VINÍCIOS RODRIGUES VILAÇA	Carreira política	ARENA
31/10/1988	23/06/1999	HOMERO SANTOS	Carreira política	PFL
08/11/1988	03/10/1997	PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA	Técnico de carreira externo	---
13/06/1990	---	OLAVO DUMMOND	Técnico de carreira externo	---
17/08/1994	25/08/2003	IRAM SARAIVA	Carreira política	PMDB
24/08/1995	02/07/2004	HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO	Carreira política	PFL
13/11/1997	04/04/2014	ANTONIO VALMIR CAMPELO BEZERRA	Carreira política	PTB
03/02/1998	10/09/2001	BENJAMIN ZYMLER	Técnico de carreira do TCU	---
20/01/1999	24/08/2006	ADYLSO Motta	Carreira política	PPR
13/04/1999	01/01/2015	WALTON ALENCAR RODRIGUES	Técnico de carreira do TCU	---
04/08/1999	13/11/2008	GUILHERME GRACINDO SOARES PALMEIRA	Carreira política	PFL
02/05/2001	09/08/2011	UBIRATAN DINIZ DE AGUIAR	Carreira política	PSDB
09/10/2001	---	AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI	Técnico de carreira do TCU	---
16/10/2001	---	MARCOS BEMQUERER COSTA	Técnico de carreira do TCU	---
20/09/2005	---	JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES	Carreira política	PP
03/01/2007	---	AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA	Carreira política	PFL
14/03/2007	---	RAIMUNDO CARREIRO SILVA	Técnico de carreira externo	---
31/03/2008	---	ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO	Técnico de carreira do TCU	---
18/12/2008	---	WEDER DE OLIVEIRA	Técnico de carreira do TCU	---
20/01/2009	---	JOSÉ JORGE DE VASCONCELOS LIMA	Carreira política	PFL
01/10/2009	---	JOSÉ MÚCIO MONTEIRO	Carreira política	PTB
20/10/2011	---	ANA LÚCIA ARRAES DE ALENCAR	Carreira política	PSB
13/08/2014	---	BRUNO DANTAS	Técnico de carreira externo	---

Fonte: Fonseca (2015).