

**RECOMPENSA OU INTERESSES CORPORATIVOS? O CONTROLE
DESIGUAL EXERCIDO POR TRIBUNAIS DE CONTAS INDEPENDENTES.**

FONSECA, Thiago do Nascimento

thiago.nascimento.fonseca@usp.br

PhD student, Universidade de São Paulo

Eixo temático: *Transparência, corrupção e responsabilidade.*

Documento preparado para apresentação no X Congresso Latino-Americano de Ciência Política (ALACIP), organizado conjuntamente pela Associação Latino-Americana de Ciência Política, da Associação Mexicana de Ciências Políticas e Tecnológico de Monterrey, 31 de julho, 1, 2 e 3 Agosto de 2019.

Recompensa ou interesses corporativos? O controle desigual exercido por tribunais de contas independentes¹

Resumo: Não são raros argumentos favoráveis à independência de instituições de combate à corrupção. Este artigo investiga se, mesmo com garantias de independência institucional, cortes de contas exercem controle desigual para proteger seus interesses corporativos contra possíveis ameaças de atores políticos com capacidade de diminuir seu poder institucional. Por meio de auditorias empreendidas pelo tribunal de contas federal brasileiro sobre municípios entre 2001 e 2018, os resultados indicam que, independentemente da origem política ou técnicas de seus diretores, o tribunal prioriza fiscalizar municípios governados por partidos da coalizão federal, mas antes das eleições evita julgar as contas destes municípios para não impor custos eleitorais, evitando conflitos com o governo. O diagnóstico sugere que atribuir garantias de independência às agências de combate à corrupção não garante sua atuação imparcial, mas incentiva outro padrão de controle desigual.

Introdução

Não é raro encontrar nos debates público e acadêmico afirmações em prol da independência de instituições de combate à corrupção. Segundo o argumento, se tivessem garantias de independência e autonomia, estas agências seriam mais eficientes e imparciais. O raciocínio é simples: se agências de controle não forem independentes, governos podem impedir o andamento de ações de controle sobre sua administração e seus aliados, resultando em um controle ineficiente e desigual. No entanto, ainda não sabemos se realmente garantias de independência institucional incentivam ações eficientes e imparciais no combate à corrupção.

O presente artigo investiga se, mesmo com garantias de independência institucional, tribunais de contas exercem controle desigual sobre seus jurisdicionados, para manter seus interesses corporativos contra possíveis ameaças de atores políticos com capacidade de diminuir seu poder institucional. Afinal de contas, governos podem propor reformas institucionais para diminuir atribuições e discricionariedade de tribunais de contas, e até mesmo conduzir processos de *impeachment* contra seus integrantes. Para tanto, analiso auditorias empreendidas pela corte de contas federal brasileira, o Tribunal

¹ Trabalho preparado para o eixo temático “*Transparência, corrupção e responsabilidade*” do X Congresso Latinoamericano de Ciência Política (ALACIP) de 31 de julho a 03 de agosto de 2019, Monterrey, México. A pesquisa conta com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2017/00702-6. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

do Contas da União, sobre a gestão de recursos federais transferidos aos municípios. Os resultados indicam que, embora o TCU priorize auditar municípios governados por partidos que se encontram na coalizão federal, a fim de aumentar seu poder de barganha contra integrantes do governo, em anos eleitorais o tribunal de contas se abstém julgar municípios governados por estes partidos para evitar conflitos políticos. O diagnóstico sugere que atribuir garantias de independência a agências de combate à corrupção não garante que irão desempenhar suas funções com imparcialidade. Ao contrário, independência institucional incentiva outro padrão de controle desigual, dado que os controladores almejam manter seus interesses corporativos.

A tese de que instituições de controle independentes também têm incentivos para atuar com viés político não é nova. Mesmo quando protegidos por garantias de independência, os diretores dos tribunais de contas seriam incentivados a recompensar os atores políticos que os escolheram para o cargo, evitando controlar suas contas (Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Melo, Figueiredo e Pereira, 2009). Por sua vez, diretores provenientes dos quadros técnicos dos tribunais não teriam incentivos para recompensar governos e, conseqüentemente, atuariam com isenção. Para tornar o controle de contas mais imparcial, portanto, cortes de contas deveriam ser ainda mais independentes, retirando a escolha de seus dirigentes de qualquer influência política. Ainda não se sabe por qual motivo controladores de origem política e independentes premiariam infundavelmente políticos que os escolheram no passado. De qualquer forma, esta hipótese não produziu resultados empíricos convincentes, porque comparações ente diretores técnicos e políticos ofereceram efeitos estimados muito modestos (Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Fonseca, no prelo).

O intuito de recompensar os atores políticos não é o único incentivo à disposição dos membros dos tribunais de contas para exercerem controle desigual sobre seus jurisdicionados. Cortes de contas poderiam evitar constranger governos e seus aliados, porque atores políticos eleitos teriam a capacidade de propor reformas institucionais para diminuir prerrogativas e discricionariedade dos órgãos de controle, além de conduzir processos de *impeachment* contra membros de seu corpo dirigente. Estes incentivos já foram discutidos na literatura de *judicial politics*, sob o que ficou conhecido como modelo estratégico. Parte dos especialistas argumentam que cortes constitucionais evitariam contrariar decisões políticas devido ao receio dos juízes de sofrer processos de *impeachment* e devido à possibilidade de maiorias eleitas proporem reformas

institucionais capazes de diminuir a autonomia e a discricionariedade das cortes (Hall e Ura, 2015; Harvey e Friedman, 2009; Leiras, Tuñón e Giraudy, 2015; Rosenberg, 1992).

O caso brasileiro é promissor para testar se agências independentes de combate à corrupção exercem suas prerrogativas de modo desigual. Primeiro, porque o TCU possui amplas 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, além de vitaliciedade de seus diretores (Santiso, 2007; Speck, 2011). Segundo, o Brasil tem um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo, o que permite identificar com maior precisão quais forças políticas são mais controladas pela corte de contas. Terceiro, o Brasil possui mais de cinco mil municípios, com receitas majoritariamente compostas por recursos transferidos pelo governo federal (Arretche, 2010), o que permite com que a corte de contas federal fiscalize diferentes governos no nível local.

Na segunda seção, descrevo brevemente como funciona do controle de contas no sistema político brasileiro. Na seção seguinte, será apresentada a teoria que fundamenta as hipóteses deste trabalho. Os dados e o método utilizados nesta pesquisa estão inseridos na quarta e quinta seções, enquanto os resultados empíricos na seção seguinte sustentam o argumento de que tribunais de contas independentes exercem controle desigual para proteger seus interesses corporativos. Por fim, discuto as implicações e contribuições teóricas do argumento, ressaltando que o controle desigual é inevitável.

O controle de contas 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. 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 governo². Portanto, o Tribunal de Contas da

² Os 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCE) 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

União pode fiscalizar a gestão de recursos federais transferidos a todos os estados e municípios, sendo impedido apenas de monitorar 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 partidos variados. O Brasil é um terreno promissor para testar como instituições independentes exercem controle desigual, não apenas devido ao grande número de municípios, mas também porque o país possui um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo (Limongi e Vasselai, 2018). Nas eleições municipais de 2016, por exemplo, os prefeitos eleitos estiveram distribuídos entre 30 partidos diferentes, ao passo que após às eleições gerais de 2014, 29 partidos conseguiram representação no legislativo federal, totalizando 13.4 partidos efetivos. Por isso, é possível verificar quais partidos são mais controlados pelo tribunal de contas.

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* (diretores) do TCU por sorteio a cada dois anos. Cada ministro é responsável pelas unidades técnicas de suas listas e pela instrução de processos, assumindo o papel de relator. Embora parte das fiscalizações seja provocada por denúncias e provocações de outras instituições públicas³, a corte de contas tem autonomia para investigar a aplicação de recursos públicos por iniciativa própria. Entre os vários instrumentos de fiscalização, a *auditoria* é utilizada para avaliar a gestão de recursos a partir de critérios legais e de economicidade, eficiência e eficácia⁴. Auditorias podem ser executadas com grande

brasileira possuem tribunais de contas (TCM) incumbidos de fiscalizar a gestão de todos os seus municípios.

³ 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.

⁴ Entre os demais instrumentos de fiscalização, o TCU também empreende (i) levantamentos, que visam conhecer a organização e o funcionamento das unidades jurisdicionadas e de programas governamentais, a fim de identificar atividades passíveis de fiscalização e de avaliar a viabilidade de se empreender fiscalizações; (ii) inspeções, utilizadas para suprir omissões e lacunas de informações provenientes de auditorias, ou para apurar denúncias, representações ou solicitações do Congresso Nacional; (iii) acompanhamentos, por meio dos quais a gestão de recursos é apreciada durante a aplicação de recursos em um período determinado previamente, por meio de documentos solicitados pelo Tribunal e através de visitas técnicas; e (iv) monitoramentos, utilizados após a identificação de irregularidades, mesmo que não tenham

discricionarieidade pelo TCU, visto que partem da iniciativa de ministros relatores e de suas unidades técnicas ou do presidente do tribunal de contas, abrindo margem para que a instituição atue de modo desigual.

A corte de contas federal brasileira possui garantias institucionais interpretadas pela literatura comparada como imprescindíveis para assegurar sua independência em relação às instituições políticas, tais como autonomia financeira, processo de escolha de seus diretores (*ministros*) dissociado do ciclo eleitoral e pouco dependente do Poder Executivo, além vitaliciedade e inamovibilidade do cargo para os diretores (Santiso, 2007; Speck, 2011). No entanto, em nenhum regime democrático instituições públicas de auditoria são completamente insuladas do sistema político. Entre os nove ministros (diretores) 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 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, como também são responsáveis por listas de jurisdicionados e instruem processos (Brasil, 1992, art. 63 e 78). Em 2008, uma nova legislação aumentou de dois para três o número de ministros substitutos (Brasil, 2008).

A interferência política no processo de escolha do corpo diretivo dos tribunais de contas levou especialistas a desconfiarem que, ao contrário de auditores técnicos, diretores escolhidos politicamente recompensariam os atores que os selecionaram para o cargo, evitando controlar recursos geridos por seus aliados (Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Melo, Figueiredo e Pereira, 2009). A escolha do corpo dirigente dos tribunais de contas não é o único modo a disposição de políticos eleitos para constranger o controle de contas. A literatura de *judicial politics* argumenta que, independentemente do processo político de seleção do corpo dirigente, instituições de controle independentes – no caso, cortes constitucionais – evitariam constranger decisões políticas, porque maiorias legislativas poderiam ameaçar seus integrantes com processos de *impeachment* ou reformas institucionais capazes de retirar discricionarieidade e prerrogativas dos

resultado em dano ao erário, a fim de averiguar se deliberações prévias da corte de contas estão sendo cumpridas.

controladores (Hall e Ura, 2015; Harvey e Friedman, 2009; Leiras, Tuñón e Giraudy, 2015; Rosenberg, 1992).

Apesar da alta fragmentação partidária em ambas as casas legislativas no nível federal, não seria improvável que atores políticos levantassem esforços para constranger a corte de contas, caso esta impusesse custos políticos aos representantes eleitos. Especialistas indicam que no Brasil a concentração de poderes institucionais a disposição do presidente da república e o processo legislativo centralizado nos líderes partidários incentiva a cooperação entre o chefe do executivo e os partidos no legislativo, viabilizando 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). Além disso, a condução de processos de *impeachment* contra ministros do tribunal de contas ocorre unicamente no senado federal, cabendo ao presidente desta casa legislativa aceitar pedidos de cassação e inseri-lo na pauta de votação.

Os ministros do TCU têm oportunidade para influenciar as atividades de controle em três fases: na seleção dos jurisdicionados que serão fiscalizados; no tempo entre a fiscalização e o julgamento das contas dos gestores públicos; na deliberação final, indicando existência de regularidade ou irregularidade na gestão de recursos; e, por fim, na imposição de sanções. Este trabalho analisa apenas as duas primeiras fases, porque ainda não foi possível coletar dados das demais. De qualquer forma, fiscalizações por iniciativa do tribunal de contas geram custos políticos aos membros do governo a partir do momento em que são julgadas pela corte. Antes da deliberação, o conteúdo das auditorias não é traduzido para a opinião pública e para adversários políticos, os quais podem ajudar a depreciar a imagem de gestores que administram recursos públicos de modo irregular.

Teoria

Grande parte da literatura que analisou a performance de instituições de combate à corrupção esteve orientada a identificar os fatores que contribuem para a eficiência do sistema de controle. Isso porque impor custos à corrupção e evitar a má gestão de recursos públicos poderia melhorar o desenvolvimento econômico e a administração pública (Lambsdorff, 2006). O experimento controlado conduzido por Olken (2007) na Indonésia

mostra que auditorias diminuem gastos em políticas públicas, embora o autor também tenha identificado que *policy makers* encontram formas alternativas de corrupção. Especialistas também argumentam que no Brasil a efetividade de ações de combate à corrupção dependeria da coordenação e de iniciativas de cooperação entre os órgãos de controle (Filgueiras e Aranha, 2016; Taylor e Buranelli, 2007).

A literatura especializada compartilha a expectativa de que independência e autonomia institucionais não apenas contribuiriam para a efetividade de instituições de *accountability*, mas também incentivariam agências de controle a atuarem com imparcialidade (Bersch, Praça e Taylor, 2017; Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Melo, Figueiredo e Pereira, 2009; O'Donnell, 1998; Santiso, 2007; Speck, 2011; Voigt, Feld e Aaken, 2004). Entretanto, existe a suspeita de que tribunais de contas no Brasil exercem controle de modo desigual (Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016), mesmo que seus integrantes tenham amplas garantias de independência citadas pela literatura que comparou instituições públicas de auditoria ao redor do mundo (Santiso, 2007; Speck, 2011). O problema é que, assim como qualquer instituição pública de auditoria, os tribunais de contas brasileiros não estão completamente dissociados do sistema político. Dado que o corpo dirigente da corte de contas é majoritariamente escolhido por atores políticos, especialistas argumentam que diretores (*conselheiros*) provenientes dos quadros técnicos dos tribunais atuariam com maior imparcialidade e eficiência se comparados aos diretores de origem política (Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Melo, Figueiredo e Pereira, 2009). No entanto, esta hipótese não produziu resultados empíricos convincentes, porque comparações ente diretores técnicos e políticos ofereceram efeitos estimados muito modestos (Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Fonseca, no prelo)⁵.

Mesmo se a cúpula dirigente dos tribunais de contas fosse selecionada sem qualquer interferência política, contando apenas com diretores nomeados a partir de seus quadros técnicos, a literatura de *judicial politics* argumenta que existem incentivos para que instituições de controle independentes atuem de modo desigual. Cortes constitucionais, por exemplo, evitariam contrariar decisões políticas, devido ao receio dos juízes de sofrerem processos de *impeachment* e devido à possibilidade de majorias eleitas proporem reformas institucionais capazes de diminuir a autonomia e a discricionariedade

⁵ Os resultados obtidos por Melo, Figueiredo e Pereira (2009) também merecem cautela, pois os autores utilizaram regressões com pouquíssimas unidades de observação (até 30 unidades).

das cortes (Hall e Ura, 2015; Harvey e Friedman, 2009; Leiras, Tuñón e Giraudy, 2015; Rosenberg, 1992). Esta hipótese poderia ser estendida para cortes de contas, caso sua performance impusesse custos aos atores políticos eleitos.

E, de fato, a divulgação de irregularidades na gestão pública pode diminuir o sucesso eleitoral de candidatos (Ferraz e Finan, 2008; Pereira e Melo, 2016; Winters e Weitz-Shapiro, 2013). No Brasil, a imposição de custos de reputação aos governos municipais antes das eleições também gera custos aos atores políticos no nível federal, porque o sucesso eleitoral dos últimos depende do apoio de forças políticas locais, as quais agem como intermediários entre eleitores e candidatos federais (Avelino, Biderman e Barone, 2012; Novaes, 2014). Por isso, mesmo que atores políticos no nível local não possam retaliar integrantes do TCU diretamente, existem incentivos para que integrantes do governo federal se mobilizem para constranger a corte de contas se seus apoiadores no nível local arcarem com custos eleitorais provenientes das ações de controle.

O Tribunal de Contas da União pode atuar de modo desigual no nível local da federação brasileira tanto no processo de seleção dos municípios que serão fiscalizados, quanto no tempo de julgamento das auditorias. Como mencionado na seção anterior, o presente artigo se restringe a analisar *auditorias* dado que a iniciativa deste instrumento de fiscalização depende mais de *ministros relatores* e do presidente do TCU, o que permite utilizar testes de hipótese mais rigorosos. As auditorias começam a gerar custos eleitorais aos municípios quando o tribunal de contas julga a regularidade das contas públicas. Afinal, antes da corte de contas se pronunciar sobre a existência de irregularidades, a imprensa e adversários políticos locais não têm evidências referentes à aplicação inadequada de recursos públicos para anunciar aos eleitores.

Considerando que as auditorias não impõem custos eleitorais aos governos municipais antes de serem julgadas, é plausível supor que, para manter seu poder de barganha, o tribunal de contas busque auditar prefeituras governadas por partidos que pertencem à coalizão federal. Assim como governos podem constranger instituições de controle independentes, estas também podem utilizar informações de suas fiscalizações para depreciar a imagem de governos que possam ameaçá-las no futuro. Em vários episódios, instituições de controle no Brasil buscaram depreciar a imagem de atores políticos que tentaram restringir prerrogativas e discricionariedade dos controladores. Parlamentares já propuseram leis que diminuíssem o poder institucional dos controladores para atender reivindicações de gestores públicos, os quais argumentam que

órgãos de controle brasileiros estariam cometendo excessos, interferindo no modo como a administração pública é conduzida, além de punir erros administrativos de baixa relevância com elevadas penas⁶. Procuradores e auditores sempre se manifestaram publicamente contra iniciativas que visaram combater excessos praticados por agências de controle, acusando representantes eleitos de estarem favorecendo a impunidade da corrupção no país.

Ações de fiscalização também já foram utilizadas para constranger políticos que ameaçaram os interesses corporativos dos ministros do TCU. Durante o processo constituinte de 1998, que marcou a passagem do regime militar para a democracia, o Tribunal de Contas ameaçou os constituintes com a *Operação Transparência*, que pretendia inspecionar gastos de todos os parlamentares, o que implicaria em custos de reputação em um contexto delicado de transição democrática. Devido ao anúncio da Operação, lideranças partidárias se mobilizaram para manter a independência institucional do TCU e, após constitucionalizarem a vitaliciedade dos *ministros*, não houve nenhum outro registro na imprensa a respeito da Operação Transparência.

A primeira hipótese deste artigo, portanto, considera ser mais provável que a corte de contas privilegie auditorias nos municípios governados por partidos que participam do governo federal, com o intuito de proteger seus interesses corporativos contra possíveis ataques futuros dos representantes eleitos.

Hipótese I: Municípios com prefeitos de partidos que integram a coalizão do governo federal possuem mais chances de serem auditados se comparados aos governos municipais de partidos de oposição no nível federal, independentemente dos ministros relatores responsáveis por sua jurisdição.

A validade desta hipótese contribuiria para sustentar o argumento de que, devido às suas garantias de independência, o tribunal de contas seria mais incentivado a proteger seus interesses corporativos do que a recompensar os atores políticos que os escolheram para o cargo.

Por outro lado, impor custos eleitorais aos integrantes do governo federal poderia incentivar retaliações dos atores políticos contra os controladores. Considerando a importância do apoio de políticos locais para aumentar a chance de sucesso eleitoral de

⁶ Ver, por exemplo, Projeto de Lei 7448/2017, que restringia a capacidade de órgãos de controle impor sanções administrativas aos gestores públicos.

parlamentares federais, a segunda hipótese sugere que, para o tribunal de contas proteger seus interesses corporativos, auditorias sobre municípios governados por partidos da coalizão seriam menos julgadas em anos eleitorais.

Hipótese II: Auditorias sobre municípios governados por partidos que integram a coalizão do governo federal possuem menores chances de serem definitivamente julgadas momentos antes da eleição se comparadas às auditorias sobre governos municipais de partidos de oposição no nível federal, independentemente dos ministros relatores responsáveis por sua instrução processual.

Se ambas as hipóteses se confirmarem, o debate acadêmico será instigado a refletir se conferir garantias de independência às instituições de controle realmente incentiva sua atuação imparcial. Mesmo que a seleção de seus membros não sofresse influência política, ainda existiriam incentivos para que instituições de controle independentes exerçam suas prerrogativas de modo desigual. Independentemente de sua origem técnica ou política, controladores também têm interesses corporativos próprios, mas ao contrário dos atores políticos os primeiros não passam pelo crivo das urnas.

Dados

Esta pesquisa utilizou dados de auditorias executadas pelo Tribunal de Contas da União sobre os municípios brasileiros entre 2001 e 2018. Os dados foram obtidos por *web scraping* na página web do TCU. O tribunal de contas disponibiliza processos de suas atividades de fiscalização e seus julgamentos em órgão colegiado. Para identificar por qual partido cada executivo municipal foi governado desde o ano 2000, foram consultadas as bases de dados do *Repositório de Dados Eleitorais* do Tribunal Superior Eleitoral, o qual mantém informações sobre candidatos e resultados eleitorais. A partir desta base de dados, variáveis de controle também foram elaboradas para indicar (i) o acirramento da disputa para o executivo municipal, medido pela diferença percentual de votos entre o primeiro e segundo colocado; (ii) o percentual de cadeiras no legislativo municipal conquistado pelo partido do prefeito, para medir seu apoio no legislativo; (iii) além do número de turnos da competição municipal.

O *Banco de Dados Legislativos do CEBRAP* foi utilizado para identificar quais partidos pertenceram à coalizão do governo federal. O histórico da presidência do senado federal também foi consultado para identificar os partidos que ocuparam este cargo, o

qual compete aceitar pedidos de *impeachment* contra ministros do tribunal de contas. Variáveis orçamentárias, como o volume de recursos federais transferidos aos municípios e receitas próprias, 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*.

Dois bancos de dados foram elaborados para testar as hipóteses deste artigo. No primeiro, as unidades de análise representam a gestão de recursos de cada município i em determinado ano t , as quais podem ou não ter sido auditadas pelo menos uma vez pela corte de contas. O segundo banco contém contas municipais auditadas j que aguardavam julgamento no trimestre q , podendo ou não ser julgadas definitivamente em colegiado. A estratégia de identificar quais auditorias aguardavam deliberação em cada trimestre foi adotada porque partidos entram e saem da coalizão do governo frequentemente ao longo do tempo e, conseqüentemente, sua capacidade de constranger o tribunal de contas também se altera no tempo.

Método

Dois métodos foram simultaneamente aplicados para estimar o efeito do tratamento sobre a variável dependente em cada uma das hipóteses. Primeiro, regressões logísticas foram utilizadas para estimar a chance de contas municipais i governadas por partidos da coalizão federal serem auditadas em relação à oposição no ano t (*hipótese I*) ou a chance de uma auditoria sobre as contas municipais geridas por partidos da coalizão federal ser encaminhada à julgamento definitivo no trimestre q em ano eleitoral (*hipótese II*). Segundo, o *matching* foi utilizado para obter efeitos estimados mais confiáveis em relação às mesmas hipóteses. O *matching* é um método que melhora o balanceamento de covariáveis observáveis (variáveis de controle) que afetam ambos tratamento e variável dependente, porque exclui unidades de observação sem contrafactuais, além de descartar a necessidade de definir previamente como estas covariáveis se relacionam com o tratamento e a variável dependente. Após a elaboração do *matching*, os efeitos também foram estimados a partir de modelos logísticos, visto que as variáveis dependentes de ambas as hipóteses são representadas por *dummies*.

As equações a seguir representam os modelos empregados para testar as duas hipóteses deste artigo, respectivamente:

$$Audit_{it} = \beta_0 + \gamma COAL_{it} + X'_{it}\beta_1 + e_{it} \quad (i)$$

$$Trial_{jq} = \alpha_0 + \gamma COAL_{jq} + Z'_{jq}\alpha_1 + u_{jq} \quad (ii)$$

Onde *Audit* representa a probabilidade de um município *i* ser auditado pelo tribunal de contas no ano *t*; *Trial*, a probabilidade de uma auditoria municipal *j* receber julgamento definitivo no trimestre *q*; *COAL*, a posição do partido que governa o município (*COAL=1*, se pertencente à coalizão federal, e *COAL=0*, se pertence à oposição); *X'* e *Z'* as covariáveis; *e* e *u*, os erros.

Os modelos foram controlados por variáveis orçamentárias e demográficas, como o logaritmo dos recursos transferidos pelo governo federal aos municípios; o percentual de receitas próprias em relação aos recursos transferidos pelo governo federal; e o logaritmo do tamanho populacional dos municípios. Covariáveis quanto à competição local também foram inseridas, como o grau de competitividade da disputa para chefe do executivo municipal, medido pela diferença percentual entre o primeiro e o segundo colocado; o grau de apoio do prefeito no legislativo municipal, medido pelo percentual de cadeiras conquistado pelo seu partido; e o turno em que o prefeito foi eleito⁷. Para inibir viés gerado pela origem técnica ou política dos ministros, também foram inseridas covariáveis que indicam quais ministros eram responsáveis pela jurisdição ou pela instrução processual dos municípios, além de controlar os modelos por efeitos fixos anuais.

Ambos os métodos são observacionais e, por isso, podem oferecer efeitos estimados enviesados se variáveis não observáveis alterarem, simultaneamente, a chance das unidades de análise receberem o tratamento – o município ser governado por partidos da coalizão federal – e a probabilidade do resultado – o município ser auditado (*hipótese I*) ou a auditoria ser encaminhada para julgamento definitivo (*hipótese II*). No entanto, ao contrário de outros instrumentos de fiscalização, as *auditorias* dependem mais da discricionariedade de ministros relatores e do presidente do tribunal de contas do que da provocação de atores externos, o que diminui a possibilidade de covariáveis políticas não observáveis enviesarem os efeitos estimados.

⁷ No Brasil, a disputa para prefeito em cidades com menos de 200 mil eleitores possui apenas um turno, enquanto os demais municípios têm disputa em segundo turno se o primeiro colocado não obtiver mais que 51% dos votos mais um no distrito.

Resultados

A auditoria não é o instrumento de fiscalização mais utilizado pela corte de contas para averiguar a gestão de recursos federais nos municípios. A tabela 1 mostra que a Tomada de Contas Especial foi o instrumento jurídico mais utilizado entre 2001 e 2018, representando 71% da amostra. Como explicado anteriormente, embora auditorias municipais sejam pouco executadas (8.43%), a utilização deste instrumento de fiscalização é mais dependente da discricionariedade de *ministros relatores* e da presidência do tribunal de contas, o que contribui para testes de hipótese mais rigorosos.

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

Legal instrument	N	%
Special account assessment	11652	71.05%
Representation	1909	11.64%
Audit	1383	8.43%
Complaint	898	5.48%
Monitoring after irregularities detection	382	2.33%
Federal congress request	110	0.67%
Monitoring during the application of resources	44	0.27%
Information gathering	16	0.1%
Inspection	5	0.03%

Fonte: elaborado pelo autor.

Apesar de poucos municípios terem sido auditados pelo menos uma vez ao ano, entre 2001 e 2018 cidades governadas por partidos que participaram da coalizão no nível federal foram mais fiscalizadas se comparados aos municípios governadas por partidos que se encontravam na oposição no nível federal. Com exceção de 13 municípios governados por partidos sem representação no Congresso Nacional, todos os governos locais geridos por partidos que participaram da coalizão federal foram mais auditados se comparados à oposição, segundo a tabela 2. O partido do presidente da república foi o mais auditado no nível local, com 2.2% de seus governos municipais fiscalizados, seguido por partidos que presidiram o Senado (1.66%) e por demais partidos da coalizão (1.51%). Em última posição na escala, apenas 1.18% dos municípios governados pela oposição foram auditados no período.

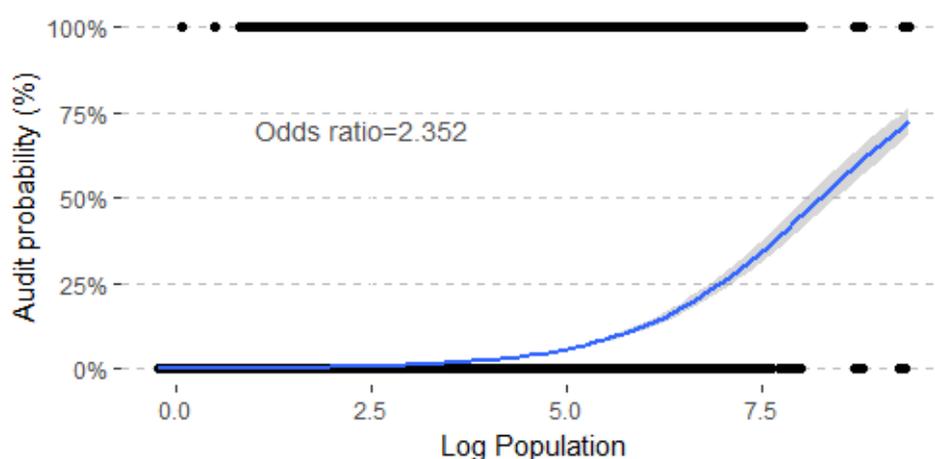
Tabela 2 – Número de municípios auditados pelo menos uma vez segundo a posição do partido do executivo municipal no nível federal entre 2001 e 2018

Party position at federal level	Unaudited		Audited	
	N	%	N	%
President of the Republic	6179	97.8%	139	2.2%
Parties without seats in the federal legislature	592	97.85%	13	2.15%
President of the Senate	13232	98.34%	223	1.66%
Other coalition parties	23424	98.49%	359	1.51%
President of the Republic and of the Senate	1711	98.73%	22	1.27%
Opposition	27290	98.82%	327	1.18%

Fonte: elaborado pelo autor.

Auditorias sobre recursos federais transferidos aos municípios podem resultar em custos eleitorais não apenas para candidatos no nível municipal, mas também para parlamentares federais, os quais precisam do apoio de líderes locais para aumentar suas chances de reeleição (Avelino, Biderman e Barone, 2012; Novaes, 2014). Portanto, perder eleições nos municípios, principalmente em cidades mais populosas, é um empecilho para que atores políticos no nível federal sejam reeleitos. São justamente os municípios com maior número de eleitores os mais auditados pelo TCU. O gráfico 1 indica que existe correlação entre o tamanho populacional das cidades e a probabilidade de os municípios serem auditados, o que reforça o argumento de que fiscalizações do TCU nos municípios implicam em custos eleitorais aos parlamentares no nível federal⁸.

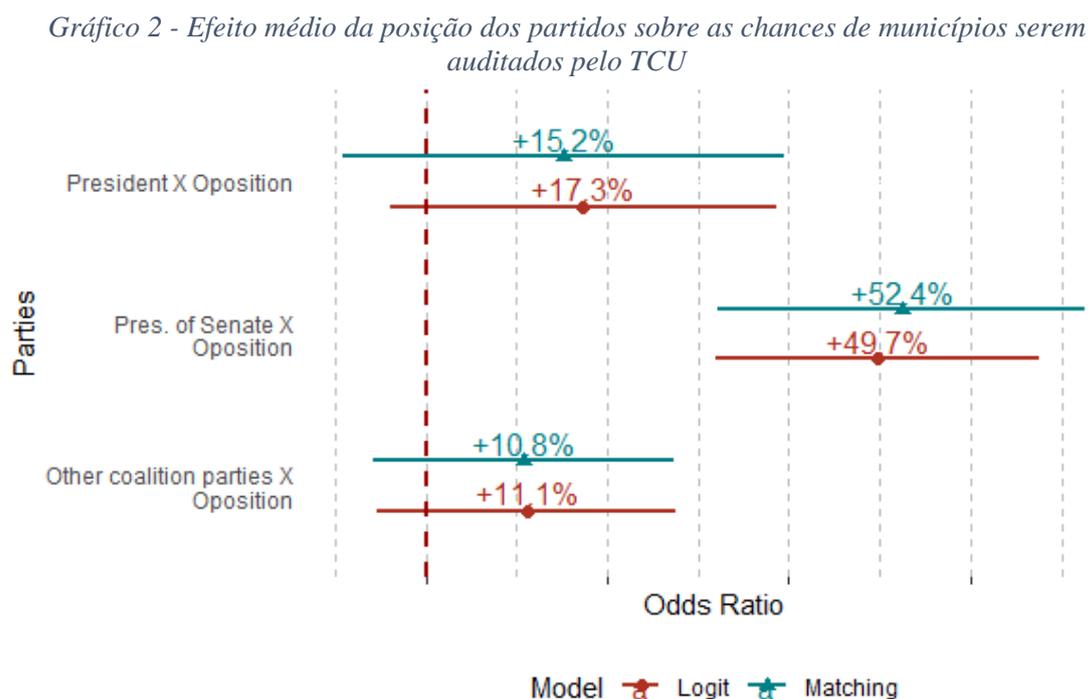
Gráfico 1- Correlação entre log da população dos municípios e probabilidade de auditoria entre 2001 e 2018 (Logit Model)



Fonte: elaborado pelo autor.

⁸ O gráfico 1 representa apenas a curva da correlação entre as duas variáveis sem a inserção de nenhuma covariável para controle. Portanto, não expressa qualquer relação causal, mas apenas uma associação.

Os testes da *hipótese I* indicam que municípios governados por partidos que participaram da coalizão federal são em média mais auditados se comparados aos municípios governados pelos partidos que pertencem à oposição no nível federal. O gráfico 2 apresenta o efeito médio dos tratamentos (grupos que participaram da coalizão federal) em relação ao grupo de controle (oposição no nível federal), medidos em razão de chances. Detalhes sobre os testes e estatísticas descritivas podem ser consultados no anexo 1. O partido que ocupa a presidência do Senado – e que, portanto, possui a prerrogativa de aceitar pedidos de *impeachment* contra os ministros do TCU – é 52.4% ou 49.7% mais auditado nos municípios se comparado à oposição, de acordo com os modelos *matching* e *logit*, respectivamente. Prefeituras governadas pelo partido que ocupa a presidência da república e por outros partidos da coalizão também têm mais chances de serem auditados se comparados à oposição, mas o efeito estimado não é significativo.



Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: intervalos de confiança com significância estatística de 0.05. Os estimadores médios representam razão de chances. Ex: “+15.2%” significa 1.152 vezes a chance da variável omitida (controle).

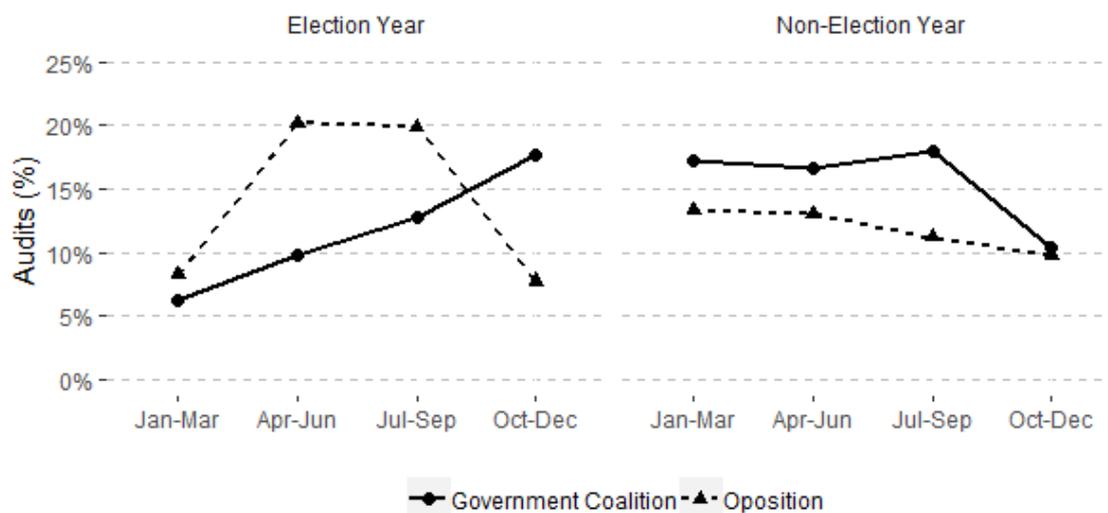
As auditorias, portanto, examinam prioritariamente as contas municipais geridas por partidos capazes de impor constrangimentos à corte de contas brasileira. Ao privilegiar investigação sobre de partidos da coalizão federal, o Tribunal de Contas aumenta seu poder de barganha para proteger seus interesses corporativos caso membros

do governo tentem diminuir prerrogativas e discricionariedade da corte de contas, ou se políticos pretenderem cassar o mandato dos ministros do tribunal por meio de *impeachment*. Como mencionado na terceira seção, no Brasil não é raro instituições de controle buscarem depreciar a imagem de atores políticos em meio à opinião pública. Quando sentem seus interesses corporativos ameaçados por instituições representativas, agências de controle frequentemente acusam políticos eleitos de favorecer a impunidade de agentes corruptos. O TCU, inclusive, já utilizou ações de combate à corrupção para ameaçar partidos durante o processo constituinte de 1988, com a finalidade de manter a vitaliciedade de seus ministros.

Como ressaltado na terceira seção, o sucesso eleitoral de candidatos para o legislativo federal depende do apoio de líderes locais (Avelino, Biderman e Barone, 2012; Novaes, 2014) e, por isso, integrantes da coalizão federal poderiam se sentir motivados a constranger o TCU se seus aliados nos municípios fossem prejudicados pelo resultado das auditorias. As auditorias geram custos políticos aos partidos quando a corte de contas delibera sobre a regularidade da gestão de recursos. Estes custos são maiores no período que antecede as eleições municipais, dado que o resultado das auditorias pode ser utilizado por adversários políticos para prejudicar a chance de reeleição dos prefeitos (Ferraz e Finan, 2008; Pereira e Melo, 2016).

No Brasil, a votação em primeiro turno das eleições municipais entre 2004 e 2016 ocorreram entre os dias 2 a 7 de outubro. Nos períodos que antecederam o pleito da disputa municipal, em média auditorias de municípios governados por partidos da coalizão federal tiveram menos julgamentos definitivos se comparadas às auditorias relacionadas aos partidos de oposição, como mostra o gráfico 3. Três meses antes das eleições, em média 19.9% das auditorias sobre municípios da oposição foram definitivamente julgadas, enquanto 12.8% das contas municipais da coalizão foram apreciadas. Em anos eleitorais, o percentual de auditorias envolvendo partidos da coalizão aumentam apenas após o dia do pleito, atingindo 17.6% contra 7.8% da oposição. Em outras palavras, aparentemente o tribunal de contas espera o fim das eleições para julgar grande parte dos municípios governados por partidos da coalizão federal. O padrão encontrado em anos não eleitorais foi bem diferente: em todos os trimestres, julgamentos de auditorias referentes aos municípios governados por partidos da coalizão federal superaram as deliberações quanto à gestão de recursos da oposição.

Gráfico 3 - Auditorias com julgamento definitivo segundo a posição dos governos municipais no nível federal em anos eleitorais e não eleitorais entre 2001 e 2018 (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

Os próximos testes verificam quais contas municipais têm maiores chances de serem julgadas seis meses antes das eleições (hipótese II). O gráfico 4 apresenta o efeito médio da posição do partido no nível federal sobre a chance de contas municipais receberem julgamento definitivo. Detalhes sobre os modelos e estatísticas descritivas podem ser consultados no anexo 2. De acordo com o *matching*, auditorias sobre municípios governados pelo partido que ocupa a presidência do senado federal têm em média 63.4% a menos de chances de serem julgadas se comparados aos municípios governados por partidos de oposição no nível federal, enquanto auditorias que envolvem os demais membros da coalizão possuem 46.8% a menos de chances. Municípios auditados governados pelo partido que ocupa a presidência da república ou por qualquer partido da coalizão – o que inclui partidos da presidência da república, da presidência do senado e demais membros da coalizão – também apresentam em média menores chances de serem julgados definitivamente em relação à oposição, mas os estimadores médios do *matching* não são significativos.

Gráfico 4 - Efeito médio da posição dos partidos sobre as chances de contas municipais serem definitivamente julgados pelo TCU



Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: intervalos de confiança com significância estatística de 0.05. Os estimadores médios representam razão de chances. Ex: “-51.4%” significa 0.486 (1-0.514) vezes a chance da variável omitida (controle).

Tal resultado corrobora com a suspeita de que o tribunal de contas evita impor custos eleitorais aos atores capazes de constranger a corte de contas, principalmente por meio de pedidos de *impeachment* – porque o partido que preside o senado federal é responsável por aceitar e conduzir processos de *impeachment* contra ministros do TCU. O achado reforça o argumento de que instituições públicas de auditoria, mesmo dotadas de garantias de independência institucional e independentemente da origem técnica ou política de seus diretores, exercem suas prerrogativas de modo desigual entre seus jurisdicionados, pois buscam assegurar seus interesses corporativos contra possíveis ataques das instituições representativas.

Conclusão

O presente artigo buscou responder se, mesmo com garantias de independência institucional, tribunais de contas exercem controle desigual sobre seus jurisdicionados. Os resultados corroboram com a hipótese de que a corte de contas brasileira exerce controle desigual sobre municípios para manter seus interesses corporativos contra possíveis ameaças de atores políticos com capacidade de diminuir o poder institucional tribunal. Por um lado, para manter seu poder de barganha contra o governo, o tribunal de

contas prioriza auditorias sobre municípios governados por partidos da coalizão federal em detrimento da oposição. Por outro, a corte de contas se abstém de julgar as contas de municípios da coalizão federal antes das eleições, evitando conflitos políticos com membros do governo.

O diagnóstico sugere que, independentemente da origem técnica ou política do corpo dirigente de instituições de controle independentes, estas agências ainda possuem incentivos para atuarem com viés político. Ao contrário do que especialistas sugerem, fornecer maior independência para instituições de combate à corrupção não incentiva sua atuação imparcial, mas sim estimula outro padrão de controle desigual. Assim como os atores políticos, os controladores também têm interesse de preservar seu poder institucional e, por isso, são motivados a agir de modo desigual. O problema é que esta desigualdade não passa pelo crivo das urnas. Combater a corrupção e irregularidades na gestão de recursos públicos com imparcialidade aparenta ser um sonho utópico. Caberá, portanto, às democracias decidir qual padrão de controle desigual se deve adotar.

Bibliografia

AAKEN, A. V., FELD, L. P. & VOIGT, S. (2008), "Power over Prosecutors Corrupts Politicians: Cross Country Evidence Using a New Indicator". Joint Discussion Paper, Series in Economics, n. 1.

AMORIM NETO, O. "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil". In: Morgenstern, S. e Nacif, B. (orgs.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 48-78, 2002

ARANHA, Ana Luiza M. e Filgueiras, Fernando (2016), "Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual". Working paper, Research Gate.

ARRETCHE, Marta. (2010), "Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 53, n. 3, pp. 587-620.

AVELINO, G., BIDERMAN, C., e BARONE, L. S. (2012), "Articulações Intrapartidárias e Desempenho Eleitoral no Brasil". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 55, pp. 987-1013.

BERSCH, PRAÇA e TAYLOR (2017), “State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*.

FERRAZ, Cláudio e FINAN, Frederico. (2008), “Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes: Evidence from Audit Reports”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 132, n. 2, pp. 703–745.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

_____. “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”. *Comparative Politics*, v. 32, n. 2, p. 151-170, 2000.

_____. "Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira". In: Melo, C. R. e Saez, M. A. (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 147-198, 2007.

FONSECA, T. N. (no prelo), “Nem indicação política, nem cooperação. A importância da autonomia do TCU no controle de recursos públicos federais transferidos aos municípios”. *Revista DADOS*, <http://dx.doi.org/10.1590/001152582019184>

HALL, M. E. K., & URA, J. D. (2015). “Judicial Majoritarianism”. *The Journal of Politics*, 77(3), 818–832.

HARVEY, A. & FRIEDMAN, B. (2006). “Pulling Punches: Congressional Constraints on the Supreme Court’s Constitutional Rulings, 1987–2000”. *Legislative Studies Quarterly*, 31(4), 533–62.

HIDALGO, F. D., CANELLO, J. e LIMA-DE-OLIVEIRA, R. (2016), “Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence From Brazil’s Audit Courts”. *Comparative Political Studies*, vol. 49(13), pp. 1739–1773.

LAMBSDORFF, J. G. (2006), “Causes and consequences of corruption”. Rose-Arckerman, S. (Orgs.), *International Handbook on the Economics of Corruption*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2006.

LEIRAS, M. T., G. & GIRAUDY, A. (2014). “Who Wants an Independent Court? Political Competition and Supreme Court Autonomy in the Argentine Provinces (1984–2008)”. *The Journal of Politics*, 77(1), 175-187.

- LIMONGI, F. e VASSELAI, F. (2018), “Entries and Withdrawals: Electoral Coordination across Different Offices and the Brazilian Party Systems”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 12, n. 3.
- MELO, M., FIGUEIREDO, C. M. e PEREIRA, C. (2009), “Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions”. *Comparative Political Studies*, vol. 42, n. 9.
- NOVAES, L. (2014), “Promiscuous politicians and the problem of party building: Local politicians as party brokers”. *Working paper*, Washington, DC.
- O’ DONNELL, G. (1999), “Accountability horizontal e novas poliarquias”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, vol. 44, pp. 27-54.
- OLKEN, B. A. (2007). “Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia”. *Journal of Political Economy*, Vol. 115, No. 2, pp. 200-249
- PEREIRA, C. e MUELLER, B. (2000), “Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro”. *DADOS - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-67.
- Rosenberg, G. N. (1992). “Judicial Independence and the Reality of Political Power”. *The Review of Politics*, 54(3), 369.
- SANTISO, C. (2007). *Auditing for accountability: The political economy of government auditing and budget oversight in emerging economies*. Tese (Doutorado), Johns Hopkins University, Maryland.
- SPECK, Bruno W. (2000), *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung.
- _____. (2011), “Auditing institutions”, in T. POWER e M. TAYLOR (eds.), *Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 127-161.
- TAYLOR, Matthew M., e BURANELLI, Vinicius. (2007), “Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil”. *Latin American Politics and Society*, vol. 49, n. 1, pp. 59–87.

WINTERS, Matthew S. e WEITZ-SHAPIRO, Rebecca. (2013), "Lacking Information or Condoning Corruption: When Do Voters Support Corrupt Politicians?". *Journal of Comparative Politics*, vol. 45, n. 4, pp. 418–436.

Anexo 1

**Table 3 - Hypotheses I: chance of municipalities being audited
(variable omitted: municipalities governed by opposition parties at the federal level)**

	<i>Dependent variable:</i>					
	Log of odds ratio to be audited					
	Matching	Logit	Matching	Logit	Matching	Logit
President party	0.141 (0.137)	0.160 (0.122)				
Senate President party			0.422*** (0.116)	0.403*** (0.103)		
Other coalition parties					0.102 (0.095)	0.105 (0.095)
as.factor(year)2007	-1.618** (0.805)	-2.456*** (0.749)	-3.017*** (1.035)	-2.613*** (0.742)	-15.694 (265.249)	-3.551*** (1.021)
as.factor(year)2008	-0.595 (0.561)	-0.761* (0.391)	-0.940** (0.443)	-0.752** (0.357)	-1.051*** (0.359)	-1.074*** (0.359)
as.factor(year)2010	1.620*** (0.408)	1.595*** (0.277)	1.803*** (0.285)	1.758*** (0.245)	1.494*** (0.235)	1.499*** (0.235)
as.factor(year)2011	1.412*** (0.411)	1.509*** (0.279)	1.143*** (0.301)	1.448*** (0.252)	1.390*** (0.236)	1.404*** (0.236)
as.factor(year)2012	0.975** (0.426)	1.074*** (0.292)	1.037*** (0.304)	1.116*** (0.262)	0.917*** (0.249)	0.926*** (0.248)
as.factor(year)2014	1.554** (0.685)	1.794*** (0.529)	1.833*** (0.586)	1.960*** (0.481)	1.907*** (0.416)	1.907*** (0.416)
as.factor(year)2015	0.881 (0.690)	1.213** (0.529)	0.855 (0.589)	1.175** (0.481)	1.011** (0.423)	1.012** (0.424)
as.factor(year)2016	0.756 (0.697)	1.028* (0.555)	0.863 (0.601)	0.985* (0.512)	0.680 (0.433)	0.678 (0.433)
as.factor(ministro)10	-0.544 (0.422)	-0.492 (0.309)	-0.573 (0.381)	-0.498* (0.297)	-0.695*** (0.260)	-0.696*** (0.260)
as.factor(ministro)11	-0.769 (0.481)	-0.529 (0.336)	-0.741* (0.447)	-0.505 (0.331)	-0.680** (0.268)	-0.682** (0.268)
as.factor(ministro)12	-1.414*** (0.410)	-1.298*** (0.328)	-1.382*** (0.388)	-1.447*** (0.330)	-1.430*** (0.279)	-1.432*** (0.279)
as.factor(ministro)2	-1.389*** (0.431)	-1.559*** (0.338)	-1.364*** (0.378)	-1.493*** (0.314)	-1.537*** (0.276)	-1.539*** (0.276)
as.factor(ministro)3	-2.783*** (0.528)	-2.213*** (0.377)	-1.668*** (0.412)	-1.668*** (0.335)	-2.230*** (0.325)	-2.233*** (0.325)
as.factor(ministro)4	-1.919*** (0.458)	-2.013*** (0.359)	-1.083*** (0.387)	-1.376*** (0.320)	-1.839*** (0.290)	-1.840*** (0.289)

as.factor(ministro)5	-1.484*** (0.429)	-1.260*** (0.331)	-0.801** (0.361)	-0.853*** (0.298)	-1.496*** (0.283)	-1.499*** (0.283)
as.factor(ministro)6	-0.730 (0.473)	-0.757** (0.340)	-0.330 (0.381)	-0.425 (0.307)	-0.770*** (0.278)	-0.770*** (0.277)
as.factor(ministro)7	-1.323*** (0.422)	-1.260*** (0.306)	-0.979*** (0.380)	-1.065*** (0.294)	-1.261*** (0.265)	-1.297*** (0.264)
as.factor(ministro)8	-1.337*** (0.422)	-0.852*** (0.303)	-0.940** (0.383)	-0.779*** (0.294)	-0.872*** (0.260)	-0.860*** (0.259)
as.factor(ministro)9	-0.384 (0.400)	-0.233 (0.307)	-0.172 (0.352)	-0.220 (0.289)	-0.094 (0.253)	-0.097 (0.253)
Log(federal.transfer)	0.077 (0.120)	0.040 (0.097)	-0.004 (0.108)	0.004 (0.089)	-0.017 (0.075)	-0.014 (0.075)
Log(population)	0.831*** (0.113)	0.838*** (0.091)	0.898*** (0.101)	0.858*** (0.083)	0.911*** (0.072)	0.909*** (0.072)
own.rev/fed.transfer%	0.165 (0.614)	0.308 (0.499)	0.052 (0.559)	0.374 (0.482)	-0.032 (0.386)	-0.017 (0.386)
votes.dif%	-0.543 (0.387)	-0.135 (0.278)	-0.079 (0.279)	0.079 (0.233)	-0.075 (0.219)	-0.073 (0.219)
legis.chair%	-0.194 (0.564)	-0.959** (0.440)	-0.704* (0.422)	-0.791** (0.375)	-0.790** (0.357)	-0.774** (0.356)
Constant	-13.485*** (1.418)	-13.163*** (1.113)	-13.001*** (1.249)	-13.030*** (1.033)	-12.528*** (0.886)	-12.584*** (0.887)
Observations	9,854	22,057	18,980	26,620	33,652	33,956
Unmatched	12,203	-	7,640	-	304	-
Log Likelihood	-942.678	-1,542.241	-1,390.254	-1,878.592	-2,243.161	-2,252.253
Akaike Inf. Crit.	1,937.355	3,136.481	2,832.509	3,809.183	4,538.323	4,556.506

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Table 4 - Summary statistics: annual municipal accounts

Statistic	Min	Qt (25)	Median	Qt (75)	Max	Median	St. Dev.
federal.transfer (10 ⁶)	64	10	26	928	258,540,493	25.91	1,139,201
population	804	5,236	11,021	23,238	6,476,631	11,021	98,337
own.rev/fed.transfer %	0.012	0.618	0.666	0.722	1.000	0.666	0.121
votes.dif%	0.00005	0.055	0.122	0.235	1.000	0.122	0.214
legis.chair %	0.000	0.111	0.222	0.333	1.000	0.222	0.155

Fonte: elaborado pelo autor.

Anexo 2

Table 5 - Hypotheses II: chance of audits have final trial
(variable omitted: municipalities governed by opposition parties at the federal level)

	Log of odds ratio to be judged							
	Matching	Logit	Matching	Logit	Matching	Logit	Matching	Logit
President party	-0.492 (0.306)	-0.528* (0.277)						
Senate President party			-1.121*** (0.314)	-1.090*** (0.296)				
Other coalition parties					-0.631*** (0.232)	-0.635*** (0.232)		
All coalition parties							-0.640** (0.280)	-0.852*** (0.201)
as.factor(year)2008	15.039 (2,142.928)	13.047 (769.209)	2.774* (1.597)	2.797* (1.606)	12.515 (2,797.442)	12.774 (872.465)	15.173 (691.608)	2.543 (1.572)
as.factor(year)2012	16.310 (2,142.928)	15.452 (769.208)	4.822** (1.999)	5.362*** (1.923)	14.801 (2,797.442)	15.623 (872.465)	17.916 (691.609)	5.439*** (1.865)
as.factor(year)2016	17.301 (2,142.928)	16.170 (769.208)	6.045*** (2.114)	6.340*** (1.991)	15.246 (2,797.442)	16.099 (872.465)	18.711 (691.609)	5.812*** (1.907)
Log(federal.transfer)	-0.137 (0.125)	-0.062 (0.097)	-0.092 (0.134)	-0.025 (0.100)	-0.005 (0.092)	-0.011 (0.092)	-0.106 (0.101)	-0.028 (0.085)
Log(population)	-0.102 (0.160)	-0.177 (0.112)	0.041 (0.151)	-0.174 (0.119)	-0.132 (0.108)	-0.142 (0.106)	-0.033 (0.113)	-0.130 (0.098)
own.rev/fed.transfer%	1.102	0.618	-0.047	0.491	-0.225	-0.173	-0.657	0.214

	(1.464)	(1.178)	(1.450)	(1.276)	(1.057)	(1.056)	(1.174)	(0.965)
votes.dif%	0.099	-0.022	-0.541	-0.177	0.082	0.049	0.047	-0.073
	(0.717)	(0.508)	(0.669)	(0.529)	(0.496)	(0.454)	(0.511)	(0.424)
legis.chair%	0.200	0.218	0.748	0.201	0.485	0.481	0.363	0.257
	(1.412)	(1.069)	(1.220)	(1.041)	(0.898)	(0.896)	(0.897)	(0.786)
rapporteur ANDRÉ DE CARVALHO	-0.302	-0.162	-0.099	-0.016	0.297	0.292	-0.458	-0.263
	(0.721)	(0.665)	(0.927)	(0.776)	(0.790)	(0.791)	(0.656)	(0.609)
rapporteur AROLDO CEDRAZ	-1.287	-1.692**	-16.476	-16.707	-16.692	-16.690	-1.973**	-1.964***
	(0.815)	(0.778)	(924.925)	(760.806)	(701.330)	(699.448)	(0.774)	(0.751)
rapporteur AUGUSTO NARDES	-17.502	-1.429*	-0.543	-1.274	-1.633**	-1.650**	-1.278	-1.776**
	(1,559.249)	(0.787)	(0.835)	(0.791)	(0.771)	(0.771)	(0.799)	(0.758)
rapporteur AUGUSTO SHERMAN	-2.542**	-2.051***	-1.867***	-1.973***	-2.036***	-2.035***	-2.489***	-2.249***
	(1.068)	(0.652)	(0.669)	(0.650)	(0.557)	(0.557)	(0.642)	(0.548)
rapporteur BENJAMIN ZYMLER	-0.960**	-0.947**	-0.629	-0.853**	-0.936***	-0.946***	-1.180***	-0.965***
	(0.445)	(0.387)	(0.458)	(0.395)	(0.356)	(0.356)	(0.375)	(0.334)
rapporteur GUILHERME PALMEIRA	-16.104	-12.351		-11.186		-1.079	1.098	-10.068
	(6,522.639)	(1,905.255)		(2,797.443)		(2,930.337)	(2,881.667)	(757.057)
rapporteur BRUNO DANTAS			-15.792	-15.853	-1.023	-1.001	-1.355	-0.987
			(2,797.442)	(2,797.442)	(1.094)	(1.094)	(1.106)	(1.073)
rapporteur JOSÉ JORGE	-0.340	-0.234	-0.218	-0.290	0.597	0.615	0.213	0.297
	(0.593)	(0.487)	(0.581)	(0.513)	(0.382)	(0.383)	(0.416)	(0.335)
rapporteur JOSÉ MUCIO MONTEIRO		-16.910	-1.090	-1.206	-1.669	-1.685	-1.071	-1.003
		(1,382.974)	(1.128)	(1.111)	(1.081)	(1.082)	(0.823)	(0.802)
rapporteur LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA		-1.327		-11.193		-1.197	0.996	-9.419

		(2,118.667)		(1,974.766)		(2,157.526)	(2,089.869)	(726.654)
rapporteur MARCOS BEMQUERER	-2.439*** (0.772)	-2.694*** (0.752)	-2.330*** (0.764)	-2.678*** (0.753)	-2.126*** (0.546)	-2.125*** (0.546)	-2.627*** (0.626)	-2.331*** (0.538)
rapporteur MARCOS VINICIOS VILAÇA		16.181 (769.209)	5.291*** (1.772)	5.931*** (1.659)		16.425 (872.466)	18.598 (691.610)	5.727*** (1.594)
rapporteur RAIMUNDO CARREIRO	-0.535 (0.784)	-0.009 (0.494)	0.537 (0.671)	0.079 (0.508)	-0.323 (0.515)	-0.291 (0.493)	-0.084 (0.527)	-0.192 (0.426)
rapporteur UBIRATAN AGUIAR		-0.991 (2,901.269)	3.245* (1.773)	3.713** (1.669)		-0.899 (2,930.337)	3.451** (1.692)	3.517** (1.603)
rapporteur VALMIR CAMPELO	-0.409 (1.212)	0.090 (0.918)	2.687* (1.434)	1.195 (1.082)		0.397 (1.325)	1.018 (1.082)	0.666 (0.792)
rapporteur VITAL DO RÊGO	-17.959 (2,245.491)	-16.806 (1,375.077)	-16.551 (1,684.606)	-16.813 (1,578.993)	-1.646 (1.076)	-1.664 (1.076)	-2.002* (1.086)	-1.794* (1.060)
rapporteur WALTON ALENCAR RODRIGUES	-0.647 (0.652)	-0.511 (0.406)	-0.169 (0.612)	-0.377 (0.406)	-0.468 (0.414)	-0.540 (0.400)	-0.459 (0.439)	-0.547 (0.355)
rapporteur WEDER DE OLIVEIRA		-13.991 (3,956.180)	-14.953 (1,436.703)	-14.824 (1,411.920)	2.531 (1.671)	2.847 (1.749)	0.068 (1.177)	0.233 (1.144)
Constant	-14.337 (2,142.929)	-13.691 (769.210)	-4.671 (2.845)	-4.330* (2.500)	-14.032 (2,797.443)	-14.673 (872.466)	-16.055 (691.611)	-4.431* (2.274)
Observations	376	587	474	636	674	736	798	1,052
Unmatched	211	-	162	-	62	-	399	-
Log Likelihood	-141.051	-224.678	-159.076	-217.914	-267.230	-277.206	-284.712	-359.568
Akaike Inf. Crit.	326.102	503.356	370.152	491.828	580.460	610.413	625.423	775.137

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Table 6 - Summary statistics: audited municipalities to be judged

Statistic	Min	Qt (25)	Median	Qt (75)	Max	Median	St. Dev.
federal.transfer (10 ⁶)	4	35	192	2,014	319,806	192	29,819
population	1,085	22,803	72,374	290,741	11,967,825	72,374	1,727,886
own.rev/ fed.transfer%	0.013	0.661	0.709	0.778	0.996	0.709	0.128
votes.dif%	0.002	0.066	0.143	0.277	1.000	0.143	0.205
legis.chair %	0.000	0.111	0.182	0.242	1.000	0.182	0.128

Fonte: elaborado pelo autor.