



Universidade Federal do Ceará – UFC
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC
Programa de Economia Profissional - PEP

MANUEL DE ARARIPE LOPES NETO

**Determinantes do Cometimento de Ilícitudes na Gestão Municipal:
O Caso do Ceará**

Fortaleza – CE
Julho/2018



Universidade Federal do Ceará – UFC
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC
Programa de Economia Profissional - PEP

MANUEL DE ARARIPE LOPES NETO

**Determinantes do Cometimento de Ilícitudes na Gestão Municipal:
O Caso do Ceará**

Dissertação apresentada ao Programa de Economia
Profissional da Economia da Universidade Federal do
Ceará para obtenção do título de Mestre em Economia
Área de concentração: Economia do Setor Público

Orientador: Prof. Ronaldo de Albuquerque e Arraes

Fortaleza – CE
Julho/2018



Universidade Federal do Ceará – UFC
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC
Programa de Economia Profissional - PEP

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

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

- L854d Lopes Neto, Manuel de Araripe.
Determinantes do Cometimento de Ilícitudes na Gestão Municipal: O Caso do Ceará /
Manuel de Araripe Lopes Neto. – 2018.
31 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia,
Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Economia,
Fortaleza, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Ronaldo de Albuquerque e Arraes.
1. Atos Ilícitos. 2. Prefeituras do Ceará. 3. LRF. 4. Fiscalização Estadual e Federal. 5.
Reeleição de Prefeitos. I. Título.

CDD 330



Universidade Federal do Ceará – UFC
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC
Programa de Economia Profissional - PEP

**Determinantes do Cometimento de Ilícitudes na Gestão Municipal:
O Caso do Ceará**

Dissertação apresentada ao Programa de Economia Profissional da Universidade Federal do Ceará para obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Economia do Setor Público

Orientador: Prof. Ronaldo de Albuquerque e Arraes

Aprovada em: 10/07/2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ronaldo de Albuquerque e Arraes (Orientador)

UFC/PEP/CAEN

Prof. Dr. Andrei G. Simonassi (Membro)

UFC/PEP/CAEN

Prof. Dr. José Henrique Felix Silva (Membro Externo)

UFC/DTE



Universidade Federal do Ceará – UFC
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC
Programa de Economia Profissional - PEP

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por ter me dado saúde, sabedoria e força para superar todas as dificuldades e conseguir chegar onde estou.

Agradeço aos meus pais e irmãos, pelo amor, carinho, paciência e compreensão.

Ao meu orientador, Prof. Ronaldo Arraes, pela paciência, dedicação, compreensão e ensinamentos que possibilitaram a realização deste trabalho.

Aos meus colegas de trabalho que me apoiaram e confiaram em mim.

Ao Emiler Bernardo que foi fundamental para a conclusão deste trabalho.



RESUMO

A maior parte dos recursos estaduais e federais transferidos para os municípios é controlada pelas prefeituras, conseqüentemente, o Prefeito, como principal gestor desses recursos, dispõe de um elevado poder discricionário na sua alocação. Em virtude desse poder, em certos casos as evidências de desvios em transferências sem o consentimento ou a participação dos mesmos pode ser inexistente. A fim de analisar eventuais cometimentos de ilicitudes nas prefeituras do Ceará nos anos de 2009 a 2016, propõe-se um modelo econométrico básico de escolha discreta, de onde foram extraídas as seguintes conclusões: 1) prefeitos reeleitos tem maiores chances de não terem contas desaprovadas; 2) municípios fiscalizados possuem uma maior probabilidade de terem contas desaprovadas; 3) a variável educação (oferta) apresentou efeito negativo sobre o cometimento de ilicitudes, indicando que maior será a probabilidade de não haver descumprimento da LRF; 4) a variável saúde (oferta) apresentou sinal negativo indicando que a chance de cometer ilícito diminui quando se oferta mais saúde.

Palavras chaves: Atos Ilícitos; Prefeituras do Ceará; LRF, Fiscalização Estadual e Federal, Reeleição de Prefeitos.

ABSTRACT

Most of the state and federal resources transferred to the municipalities are controlled by municipalities, therefore, the mayor, as the main manager of these resources, has a high discretion in its allocation. In view of this prerogative, the Mayor, in certain cases, evidence of deviations in transfers without the consent or participation thereof will be non-existent. In order to analyze possible acts of illegalities in the prefectures of Ceará in the years 2009 to 2016, a basic econometric model of discrete choice is proposed, from which the following conclusions were drawn: 1) re-elected mayors are more likely not to have disapproved accounts; 2) audited municipalities are more likely to have disapproved accounts; 3) the variable education (supply) presented a negative signal indicating that the greater the probability of non-compliance with the RFL; 4) the variable health (supply) presented negative sign indicating that the chance of committing illicit acts decreases whenever more health is offered.

Keywords: Unlawful Acts; Prefectures of Ceará; LRF, State and Federal Inspection, Re-election of Mayors.



Lista de Tabelas

Tabela 1 – Histórico do percentual da LRF com despesa de pessoal dos municípios com gestores afastados 2016	21
Tabela 2 – Sinais esperados das variáveis modelo 1.....	24
Tabela 2 – Estimativas Probit para contas desaprovadas, LRF e afastamento	25
Tabela 3 – Estimativas Probit para afastamento dos gestores	25
Tabela 4 – Estimativas Probit para irregularidades.....	27



Sumário

1. Introdução	9
2. Definições	11
2.2 Base de Dados	14
2.2.2 Dados CGU.....	15
2.2.3 Modelos Econométricos.....	16
3. Estudo Econométrico	19
3.1 Introdução.....	19
3.2 Variáveis Utilizadas.....	19
3.2.1 Características Impessoais	19
a) Irregularidade.....	19
b) Contas Desaprovadas.....	20
c) Prefeitos Afastados.....	20
d) Descumprimento da LRF	20
e) Salário dos Vereadores	21
f) Renda Populacional	22
g) Oferta de Educação à População	22
h) Oferta de Saúde à População.....	22
3.2.2. Características Pessoais.....	23
i) Reeleição	23
3.3 MODELOS	23
4. Análise dos Dados	25
5. Conclusão	29
Bibliografia	30



1. Introdução

A motivação do presente trabalho surgiu a partir de notícias da imprensa que informavam a condenação e o afastamento de ex-presidentes e ex-prefeitos de municípios cearenses. Assim, nos restringiremos aos ex-prefeitos cearenses que foram afastados em razão de irregularidades cometidas enquanto chefes do executivo municipal

A partir desta situação, procurou-se definir corrupção que etimologicamente surgiu a partir do latim *corruptus*, que significa o "ato de quebrar aos pedaços", ou seja, decompor e deteriorar algo. A ação de corromper pode ser entendida também como o resultado de subornar, dando dinheiro ou presentes para alguém em troca de benefícios especiais de interesse próprio. Considera-se a corrupção como um meio ilegal de se conseguir algo, sendo considerada grave crime em alguns países. Normalmente, a prática da corrupção está relacionada com a baixa instrução política da sociedade, que muitas vezes compactua com os sistemas corruptos. O objetivo seria investigar os possíveis determinantes do cometimento de irregularidades dos chefes do executivo dos municípios cearenses. Esta verificação será de grande valia, pois o gestor poderá se utilizar de mecanismos para fragilizar a fiscalização da sua gestão por parte da oposição e perpetua-se no poder.

Com relação ao resultado dos trabalhos efetuados pela Controladoria-Geral da União (CGU), órgão de controle interno do Governo Federal, realiza-se breve avaliação quanto ao resultado das auditorias, pois muito do que a literatura trata como corrupção, devemos considerar como uma mera formalidade documental. Seguindo essa linha de raciocínio Gomes (2013) afirma que na maioria dos casos as infrações encontradas estão relacionadas a casos de má administração e não a corrupção de fato.

O presente trabalho confirma constatações presentes em outros trabalhos, em destaque, para a menor probabilidade de reeleição para aqueles prefeitos envolvidos em casos de contas desaprovadas. Examinar-se-á também a atuação do poder legislativo municipal, responsável pela fiscalização dos atos praticados pelo chefe do poder executivo, no que diz respeito a sua dependência frente ao executivo, usualmente denominada de captura do legislativo.

A segunda seção apresenta uma revisão da literatura acerca da definição de corrupção, impropriedade administrativa, peculato, concussão, apropriação indébita previdenciária e algumas outras irregularidades relacionados a essa mazela



social, na sequência, discorre-se sobre a importância dos trabalhos desenvolvidos por Albuquerque (2006), Campos (2012) e Lopes (2011), para o tema sob estudo.

Na terceira seção desenvolveremos um modelo que investigará os principais determinantes do comportamento fraudulento, utilizando um banco de dados construído a partir dos relatórios dos principais órgãos de controle externo.

Ainda na seção 3 abordaremos a estratégia empírica adotada. Conforme será apresentado, foram utilizados dados relativos a 184 municípios cearenses entre os anos de 2009 a 2016. A investigação abrange, portanto, duas eleições municipais, utilizando-se como modelo para avaliar os efeitos das diversas variáveis de interesse o probit.

A seção 4 apresenta o exame dos resultados obtidos a partir dos modelos estimados. Consta-se que o impacto da variável reeleição é negativo, indicando que gestores reeleitos tem maiores chances de não terem contas desaprovadas. Outra constatação está relacionada a variável fiscalizado que apresenta um impacto positivo na probabilidade de haver conta desaprovada, assim, se o município for fiscalizado, a probabilidade de ter contas desaprovadas será maior que o não fiscalizado.

Com relação à base de dados utilizada neste trabalho, esta foi elaborada pelo autor e possui características que a distinguem de trabalhos similares da literatura. A maioria dos trabalhos sobre corrupção municipal se vale dos resultados da base de dados da CGU. O principal problema ao utilizar esta base de dados consiste no fato de as irregularidades apontadas não se referirem, somente, a desvios de recursos públicos, ou seja, irregularidades de menor gravidade são incluídas na base de dados.

Como diferencial, este trabalho utiliza base de dados que se refere a contas desaprovadas pelos órgãos de controle externo e enviados a justiça eleitoral, descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte dos gestores municipais e afastamento dos gestores municipais pela justiça estadual.

A principal diferença desta escolha consiste em tratarmos de condenações ocorridas após todo o trâmite processual. Assim, uma irregularidade apontada pelos auditores não poderá ser mais descaracterizada pelos gestores. Acredita-se que o presente trabalho, ao utilizar uma metodologia distinta da comum, contribui de alguma forma à literatura que trata da análise das causas e consequências das irregularidades municipais.



2. Definições

2.1 Conceitos

É importante conceituarmos o nosso objeto de estudo, pois assim teremos uma ideia clara do que vem a ser corrupção, improbidade administrativa, fraude em licitação e outros atos causadores de prejuízo ao erário. Observaremos que os conceitos são diferentes e, se mal utilizados, podem levar a conclusões equivocadas. Essa conceituação inicial será necessária para que não cometamos o erro de classificar todas as irregularidades como corrupção.

Definir corrupção não será uma tarefa fácil, pois, não teremos parâmetros objetivos para delimitarmos e mensurarmos tal fenômeno. Partiremos da ideia do senso comum que procura conceituar corrupção como sendo qualquer ato que traga prejuízos ao ente público.

Conforme o dicionário Houaiss, corrupção (substantivo feminino derivada do latim *corruptio*) significa: 1) Deterioração, decomposição física, orgânica de algo ou (putrefação); 2) Modificação, adulteração das características originais de algo; 3) No sentido figurado, pode significar degradação de valores morais, hábitos ou costumes; 4) Ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia; 5) Emprego, por parte de um grupo de pessoas de serviço público e ou particular, de meios ilegais para, em benefício próprio, apropriar-se de informações privilegiadas.

Utilizaremos as definições contidas nos artigos 317 e 333 do Código Penal, por acreditarmos serem as mais próximas ao nosso objeto de estudo. Considera-se corrupção o ato de solicitar, receber ou aceitar promessa de vantagem indevida, para si ou para outrem, em razão da função pública, mesmo que fora dela ou antes de assumi-la, mas, em razão dela. Portanto, será necessário que haja a ação de solicitar, receber ou aceitar, de forma deliberada ou não, vantagem indevida, em razão da função pública que exerce ou não, mas em função dela.

O artigo 333 do CP define corrupção ativa como sendo o ato de oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. A ação, agora, consiste em oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para que o agente público pratique, omita ou retarde ato de ofício.

Para Bobbio (1998), corrupção é o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. [...] A Corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima.

O Banco Mundial (1997) define corrupção como o abuso do poder público para benefício privado.

Campos (2012) traz uma definição de Klitigarrd (1994) que segue a mesma linha do banco mundial, qual seja, corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais



Universidade Federal do Ceará – UFC
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC
Programa de Economia Profissional - PEP

de uma função pública devido aos interesses privados de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados aos interesses privados.

Após conceituarmos corrupção, seguiremos com a conceituação de improbidade administrativa. Improbidade é ausência de probidade, desonestidade. Assim, improbidade administrativa seria a desonestidade na administração pública.

A Lei 8.429/92 não define improbidade administrativa, mas caracteriza condutas que se enquadram como “atos de improbidade administrativa” e classifica essas condutas em quatro grupos: atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito; atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; dos atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e atos de improbidade que atentam contra o princípio da administração pública.

Considera-se improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual.

Constituirá ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário, ou seja, não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima.

São atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

O peculato é definido pelo Código Penal como apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio.

Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem, receberá uma pena de detenção, de três meses a um ano.

No caso do parágrafo anterior, a reparação do dano, se precede à sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se lhe é posterior, reduz de metade a pena imposta.

Há também a figura do Peculato mediante erro de outrem que é apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem.



Universidade Federal do Ceará – UFC
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC
Programa de Economia Profissional - PEP

O emprego irregular de verbas ou rendas públicas é definido como dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei. O funcionário público desviará verbas ou rendas públicas em prol da própria administração pública.

A concussão é o ato de exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida. O funcionário público se vale do prestígio da sua função para impor à vítima a concessão de vantagem a que não tem direito.

Apropriação indébita previdenciária também está definida no nosso ordenamento jurídico nos seguintes termos: deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional.

Outra ação muito comum praticada pelos gestores públicos é o ato de frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto licitado.

Torna-se oportuno definir as principais práticas causadoras de reprovação das contas municipais para que não se cometa o erro de classificar irregularidades meramente formais como práticas corruptas.



2.2 Base de Dados

2.2.1 Fiscalização dos Municípios Através de Sorteio Público

O Programa de Fiscalização de Municípios através de sorteios públicos é um programa criado pela Controladoria Geral da União em abril de 2003 e engloba a metodologia de escolha por Sorteios. Essa sistemática visa inibir a má aplicação dos recursos públicos entre gestores de qualquer esfera da administração pública e consiste na mesma sistemática das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma aleatória, os municípios e as temáticas que serão fiscalizados.

Segundo a CGU, a partir de 2015, o programa foi aprimorado e rebatizado de Programa de Fiscalização em Entes Federativos, com organização por ciclos, e agregação de outras formas de seleção na definição dos entes a serem fiscalizados, como Censo e Matriz de Vulnerabilidade.

A Controladoria Geral da União destaca que nas fiscalizações, os auditores da CGU examinam contas e documentos, além de realizarem inspeção pessoal e física das obras e serviços em andamento. Durante os trabalhos, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, estimula os cidadãos a participarem do controle dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados.

Gomes (2013) destaca que o foco do programa de Fiscalização por Sorteios é justamente averiguar as despesas realizadas com os recursos transferidos pelo governo central através da busca de possíveis infrações em municípios sorteados aleatoriamente. Portanto, o programa visa identificar possíveis irregularidades na aplicação dos recursos públicos, ou seja, os achados podem ser de natureza formal (divergência ou ausência de documentos) quanto material (desvio de recursos). Ainda segundo a autora, na maioria dos casos as infrações encontradas estão relacionadas a casos de má administração e não a corrupção de fato.

Lopes destaca que no processo de fiscalização os auditores são instruídos a apurar as transferências e relatar as constatações. Em caso de dúvida, ou na ausência de prova ou elemento determinante que comprove a constatação do auditor, este é instruído a relatar o indício. Assim, será dado o amplo direito de defesa ao gestor para que, julgando necessário, apresente os argumentos esclarecedores das divergências. Portanto, uma divergência, antes, classificada como grave poderá ser esclarecida e não ser motivo de punibilidade ao responsável por tal comportamento.



Diante do exposto, entende-se que a utilização do banco de dados da CGU como uma única base de informação poderá causar imperfeições no resultado obtido.

2.2.2 Dados CGU

Consultando a literatura nacional, constata-se que diversos trabalhos utilizam como referência a base de dados da Controladoria Geral da União -CGU.do banco de dados da CGU.

Campos (2012) baseado nos relatórios da CGU propõe a classificação dos municípios como de baixa ou alta tendência a corrupção. O autor exclui da análise os programas executados diretamente pelas autarquias federais, bancos públicos, autarquias estaduais e entidades não vinculadas às prefeituras.

O autor indica 3 (três) critérios de classificação: a) achados graves: fraude, sobre-preço, sobrefaturamento, desvios (não execução do objeto), irregularidades graves no processo licitatório (conluio e montagem de processo licitatório, contratação direta com evidências de direcionamento, e etc.); b) achados médios: falhas na execução dos processos licitatórios e na execução de contratos que contrariam a legislação vigente e que podem contribuir diretamente para a ocorrência das irregularidades graves, tais como: ausência de publicação de atos relevantes (alterações de editais), restrição à competitividade, ausência de orçamento detalhado, de pesquisa de preço, ausência de fiscalização da execução do contrato e de boletins de medição. As inconsistências dos controles de estoques, do consumo de combustível, da dispensação de remédios, dos pagamentos, enfim, as ausências nos controles internos foram considerados achados médios; e por fim os achados formais são: falhas decorrentes da não observação dos aspectos formais da legislação que não geram, repercussões significativas sobre o resultado da aquisição ou contratação (ausência de capacitação dos membros do Conselho do Fundeb, utilização de veículos sem os requisitos legais exigidos para a condução de escolares e livros escolares não entregues pela prefeitura).

Lopes (2011) desenvolve um modelo econométrico que busca relacionar características estruturais dos municípios à ocorrência da corrupção. O autor ressalta que o denominador utilizado na construção do indicador foi obtido junto à CGU.

Para desenvolver o estudo, Lopes, considerou como práticas ligadas à corrupção somente as constatações dos auditores diretamente ligadas a casos de corrupção em processos de compras ou em processos licitatórios. Das constatações utilizadas na construção dos indicadores de corrupção, em algumas não fica provada a efetiva participação do chefe do executivo local.



Na explicação do modelo, constata-se que a variável dependente é a corrupção, sendo as características estruturais dos municípios e as características do prefeito consideradas como variáveis explicativas. Foi destacado que as características estruturais dos municípios foram extraídas de vários trabalhos (FERRAZ;FINAN,2008;FERRAZ;FINAN,2011;FERRAZ,FINAN;MOREIRA,2008) que avaliam o grau de corrupção nos municípios utilizando a mesma base de dados, qual seja, da Controladoria Geral da União.

2.2.3 Modelos Econométricos

Albuquerque (2006) apresenta um modelo matemático que procura avaliar a estrutura de decisão do prefeito quando se depara com a possibilidade de desviar ou não recursos.

O modelo parte da premissa que o gestor municipal monopolista recebe um salário w (maior que o salário de reserva, suposto igual a w_0) e tem a incumbência de intermediar a transferência de uma renda M do governo federal para os cidadãos municipais, podendo desviar recursos e reter uma parcela M_d para si.

A probabilidade de o governo federal investigar os municípios será dada pela função de distribuição acumulada $\varphi \frac{M_d}{M}$, onde $\varphi > 0$. Assim, quanto maior for o percentual do montante de recursos retidos para si, maior será a probabilidade de ser investigado. Esta situação gerará uma maior insatisfação da sociedade e, conseqüentemente, uma maior repercussão na mídia, maior pressão da oposição com uma tendência ao surgimento denúncias contra o chefe do executivo.

Ocorrendo a fiscalização do município, detectadas irregularidades e, conseqüentemente, a condenação do gestor por desvios, este será obrigado a reparar as perdas ao erário, o que inclui a obrigação de efetuar o pagamento de uma multa proporcional ao valor desviado ρM_d , onde $\rho > 0$.

Supondo a aversão do gestor ao risco, a sua estratégia consistirá em maximizar uma função de utilidade U que represente os benefícios esperados do desvio e os custos associados a esta atividade:

$$\text{Max } E[U] = \left[1 - \varphi \left(\frac{M_d}{M}\right)\right] U(M_d + w) + \varphi \left(\frac{M_d}{M}\right) U(w_0 - \rho M_d).$$

A condição de primeira ordem do problema (CPO) será:

$$U'(M_d + w) \left[1 - \varphi \left(\frac{M_d}{M}\right)\right] = \varphi' \left(\frac{M_d}{M}\right) \frac{1}{M} [U(M_d + w) - U(w_0 - \rho M_d)] + \varphi \left(\frac{M_d}{M}\right) U'(w_0 - \rho M_d) \rho.$$



Ou seja, o indivíduo desviará recursos até o ponto em que o benefício esperado de um aumento marginal do desvio seja igual ao custo esperado desse mesmo aumento. O lado esquerdo da equação mostra o ganho de utilidade do indivíduo com um aumento da quantidade de recursos desviados do fundo público. O termo $\left(1 - \varphi\left(\frac{M_d}{M}\right)\right)$, no lado esquerdo representa a probabilidade de o indivíduo auferir o ganho ou, de outra forma, a probabilidade de não ser apanhado na prática ilícita. Os custos esperados pelo aumento dos desvios estão representados do lado direito da equação. Verifica-se que o custo esperado de um aumento marginal da corrupção se dá, principalmente, através do aumento da probabilidade de ser fiscalizado e pelo aumento do tamanho da punição aplicada.

Albuquerque (2006) conclui que o sinal de $\frac{\partial M_d^*}{\partial M}$ é positivo, indicando que os prefeitos tendem a desviar uma quantidade maior de recursos quando se deparam com transferências mais volumosas. Essa prática ocorre muitas vezes em virtude da ausência de controle interno dos entes públicos.

Ao avaliar os municípios brasileiros quanto a tendência à corrupção, Campos (2012) opta entre dois modelos de escolha binária com a hipótese *Logit*. O motivo pelo qual o modelo foi escolhido está relacionado à simplicidade quanto aos cálculos inerentes à função cumulativa logística e a facilidade de manuseio de razão de probabilidade decorrente do modelo.

Na especificação do modelo com dependente binária (WOOLDRIDGE, 2005) considera-se uma classe de modelos de resposta binária na seguinte forma geral:

$$P(y = 1/x) = G(x'\beta) = G(\beta_0 + \beta_1x_1 + \dots + \beta_kx_k)$$

Onde, $G(\cdot)$ é a função cumulativa de probabilidade que garante a ocorrência de sucesso através da probabilidade $P(y = 1/x)$; x é o vetor de variáveis de controle, cujos coeficientes são representados pelo vetor β

O efeito marginal de cada variável de controle é dado por:

$$\frac{\partial P(y = 1/x)}{\partial x_i} = \beta_i g(\vec{x})$$

Onde, β_i é o coeficiente da variável x_i ; $g(\cdot)$ é a função densidade de probabilidade; \vec{x} é o vetor das variáveis de controle, cada uma das quais pré-especificada em qualquer valor arbitrário (em geral a média) O modelo *Probit*, hipótese a ser seguida neste trabalho, permite explicar os efeitos das variáveis independentes sobre a probabilidade



de resposta, $P(y = 1/x)$, onde $G(\cdot)$ será especificada como a função Normal, ou seja, é uma função de distribuição cumulativa de uma variável normal padronizada:

$$G(z_0) = (1/\sqrt{2\pi}) \int_{-\infty}^{z_0} \exp(-1/2)z^2 dz$$

Sendo um modelo de resposta binária não linear, a estimativa do modelo será feita por meio do método de estimação de máxima verossimilhança.

Em termos de analogia com o presente trabalho, cabe mencionar a equação utilizado por Lopes (2011), cuja especificação é dada por:

$$\text{corrupção}_{ie} = \beta_0 + \beta_1 X_{ie} + \beta_2 P_{ie} + v_e + \varepsilon_{ie}$$

Este modelo utiliza as seguintes variáveis: corrupção_{ie} é a variável dependente que representa o indicador de corrupção apurado no município i ; X representa o vetor de características estruturais do município i ; P representa o vetor de características do prefeito i ; v_e representa os interceptos estaduais; e ε representa o termo de erro usual, capturando o efeito de características estruturais do município que afetam o nível de corrupção, mas não observadas pelo pesquisador.



3. Estudo Econométrico

3.1 Introdução

Observamos que vários estudos empíricos que abordam a problemática da corrupção em nível nacional utilizam como base de dados os relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União.

Ao analisarmos os relatórios, constatamos, que as irregularidades, muitas vezes, são de naturezas formais, sem danos ao erário e suscetíveis de correção.

Entendemos que os relatórios de fiscalização dos Órgãos de Controle Externo, ainda, precisam de ajustes para que possam ser considerados como uma única base de dados no estudo da corrupção brasileira.

Considerando tudo o que foi exposto até agora, o nosso estudo da corrupção a nível de Ceará será a propositura de uma ferramenta indicativa de municípios que poderão ser incluídos em uma matriz de risco para a realização de uma auditoria mais minuciosa.

Assim, acreditamos que não classificaremos uma ocorrência de natureza formal, não grave e sem danos ao erário como corrupção.

A base de dados obtida foi extraída do sítio da Controladoria Geral da União, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, do Ministério Público Estadual e notícias veiculadas na imprensa nacional.

O universo da pesquisa ficou restrita ao Estado do Ceará. O período analisado refere-se aos anos de 2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015 e 2016. Poderemos analisar, caso tenha ocorrido, a influência da reeleição.

3.2 Variáveis Utilizadas

As variáveis utilizadas serão consideradas em dois grupos: as pessoais – ligadas diretamente aos gestores municipais e as impessoais – ligadas indiretamente ao gestor.

3.2.1 Características Impessoais

a) Irregularidade

A irregularidade aqui definida são as situações em que as prestações de contas dos chefes do executivo foram desaprovadas e enviadas a justiça eleitoral e as situações onde os prefeitos foram afastados dos seus cargos e o descumprimento da LRF.



b) Contas Desaprovadas

Quanto as prestações de contas desaprovadas, utilizou-se a relação enviada pelo Tribunal de Contas da União – TCU à justiça eleitoral, sendo considerados os ilícitos praticados no período de 2009 a 2016. As irregularidades ocorridas em outros períodos não foram consideradas.

Outra base de dados utilizada foi no sitio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará que relaciona os chefes do executivo que tiveram as contas desaprovadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

c) Prefeitos Afastados

Quanto ao afastamento dos prefeitos, considerou-se os chefes do executivo afastados em 2016 pela operação deflagrada pelo Tribunal de Contas dos Municípios – TCM e o Ministério Público do Ceará através da Procuradoria de Justiça dos Crimes Contra a Administração Pública – PROCAP e, notícias veiculadas em jornais de grande circulação.

Desde 2009 até 2011, constatou-se que 18 prefeitos foram afastados de seus cargos por decisões judiciais. O quantitativo de 13 chefes do executivo foram afastados por descumprimento da legislação eleitoral e cinco por envolvimento em crime contra o erário.

Utilizou-se uma variável binária (dummy) que, quando assume valor igual a um, indica a ocorrência de afastamento (cometimento de irregularidade) e, caso contrário, será igual zero.

d) Descumprimento da LRF

Preceitua o art. 19 da Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 que para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: União: 50% (cinquenta por cento); Estados: 60% (sessenta por cento) e Municípios: 60% (sessenta por cento).

O art. 20, inciso III, alínea b), da Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina que a repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: 54% (cinquenta e quatro por cento) para o executivo.

A tabela abaixo ilustrará o comportamento do gasto máximo com o pagamento de pessoal, dos municípios cearenses que tiveram os gestores afastados em 2016, que de acordo com a Lei de responsabilidade Fiscal deve ser de até 54% da Receita Corrente Líquida.



Universidade Federal do Ceará – UFC
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC
Programa de Economia Profissional - PEP

Tabela 1 – Histórico do percentual da LRF com despesa de pessoal dos municípios com gestores afastados 2016

Município	Anos							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Baturité	49,54	51,24	52,79	53,10	50,36	54,19	59,22	60,13
Canindé	60,25	58,25	57,57	68,96	53,70	56,55	65,44	56,51
Caririaçu	36,51	41,73	44,92	43,04	52,94	62,27	61,77	59,80
Itapajé	50,08	50,29	53,74	49,32	50,10	53,15	53,29	44,39
Juazeiro do Norte	46,97	53,62	48,57	53,27	52,85	47,97	53,29	52,33
Madalena	58,38	55,12	54,29	60,62	67,45	61,71	67,29	64,68
Martinópole	33,68	32,67	33,15	37,44	53,56	52,48	53,81	53,56
Mauriti	46,92	43,12	49,26	52,52	48,30	51,23	53,00	55,80
Missão velha	50,82	50,68	53,74	53,69	53,98	53,18	48,12	54,25
Mulungu	52,95	54,33	49,25	52,41	53,84	64,66	62,51	61,92
Nova Olinda	40,17	41,46	42,83	43,03	48,37	50,39	51,62	48,57
Paramoti	46,74	53,23	57,57	55,82	66,19	57,28	64,52	70,93
Quixadá	52,35	52,52	46,26	53,06	50,80	52,80	59,59	59,56
Tururu	53,00	54,31	53,57	57,96	59,83	59,92	59,81	59,49

Fonte: elaborada pelo autor com dados do REAGE e diversos jornais de Fortaleza

Baseados no Reage (Relatório Gerencial) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, constata-se que dos municípios com prefeitos afastados no final do mandato em 2016 10 (dez) municípios descumpriram o percentual da LRF referente aos gastos com pessoal. Assim, 71,42% da amostra infringiram a LRF.

Acredita-se que o descumprimento do percentual da receita líquida com despesa de pessoal é um indicativo de que a gestão municipal não está agindo de forma responsável. Municípios que descumprem a LRF sistematicamente carecem de uma atenção especial por parte dos órgãos fiscalizadores.

e) Salário dos Vereadores

A literatura que trata do tema utiliza a receita tributária municipal para indicar o salário do prefeito. Albuquerque (2006) aborda o tema nos seguintes termos: “Para estimar o modelo básico foram considerados apenas o salário do -prefeito(*salário*) e o valor dos recursos repassados pelo governo federal (*recursos*). Como o primeiro não apresenta registros públicos acessíveis, foi utilizada a receita tributária municipal como *proxy*. Essa aproximação encontra suporte no artigo de Wyckoff (2002), que achou



evidências, para os municípios americanos, de que as receitas tributárias explicam os salários dos prefeitos mais do que qualquer outra variável.”

Para indicar essa variável, utiliza-se o salário dos vereadores contidos nos relatórios das prestações de contas anuais enviadas ao Tribunal de Contas Estadual. Vale destacar que o salário é fixado no início da legislatura, assim, o salário fixado para o quadriênio 2009-2012 foi fixado em 2008.

Esperamos que haja uma correlação negativa entre o risco de irregularidades e o salário dos vereadores. Quanto maior o salário dos gestores, menor será a probabilidade de cometimento de algum ilícito.

f) Renda per Capita

Utilizaremos a renda per capita do município. Acreditamos que uma população com baixa renda per capita será mais propícia a ocorrência de infrações mais graves.

g) Oferta de Educação à População

A variável educ representa o índice de desenvolvimento social de oferta que possui uma dimensão de resultado, que procura identificar os objetivos finais a que se chega em termos de inclusão, e a dimensão de oferta que define os meios (instrumentos) empregados pelo governo para alcançar tais objetivos.

h) Oferta de Saúde à População

A variável saúde representa o índice de desenvolvimento social de oferta que possui uma dimensão de resultado, que procura identificar os objetivos finais a que se chega em termos de inclusão, e a dimensão de oferta que define os meios (instrumentos) empregados pelo governo para alcançar tais objetivos.



3.2.2. Características Pessoais

i) Reeleição

Estudos indicam que prefeitos reeleitos tendem a cometer mais irregularidades graves que prefeitos no primeiro mandato. A causa para tal situação ocorrer está diretamente ligada a necessidade da reeleição. Chefes do executivo que buscam a reeleição estão preocupados com o seu futuro político, por outro lado, os que estão exercendo o segundo mandato já não se preocupam tanto com o futuro político.

3.3 MODELOS

Apresentaremos a seguir alguns modelos que foram estimados para tentar identificar pontos sensíveis na gestão municipal.

Uma vez que a variável de interesse é binária, foi utilizado o modelo probit para estimar os efeitos marginais das diversas variáveis de controle.

Desse modo, os seguintes modelos de resposta binária são propostos para estimação:

$$P(\text{contas}_{it}|x) = G(\beta_0 + \beta_1 \text{reeleição}_{it} + \beta_2 \text{salário}_{it} + \beta_3 \text{pibpercapta}_{it} + \beta_4 \text{educ}_{it} + \beta_5 \text{saúde}_{it} + \beta_6 \text{população}_{it} + \beta_7 \text{fiscalizado}_{it} + \varepsilon_i)$$

$$P(\text{LRF}_{it}|x) = G(\beta_0 + \beta_1 \text{reeleição}_{it} + \beta_2 \text{salário}_{it} + \beta_3 \text{pibpercapta}_{it} + \beta_4 \text{educ}_{it} + \beta_5 \text{saúde}_{it} + \beta_6 \text{população}_{it} + \beta_7 \text{fiscalizado}_{it} + \varepsilon_i)$$

$$P(\text{afastamento}_{it}|x) = G(\beta_0 + \beta_1 \text{contas}_{it} + \beta_2 \text{LRF}_{it} + \varepsilon_i)$$

$$P(\text{irregularidades}_{it}|x)$$

$$= G(\beta_0 + \beta_1 \text{reeleição}_{it} + \beta_2 \text{salário}_{it} + \beta_3 \text{pibpercapta}_{it} + \beta_4 \text{educ}_{it} + \beta_5 \text{saúde}_{it} + \beta_6 \text{população}_{it} + \beta_7 \text{fiscalizado}_{it} + \varepsilon_i)$$

Nas expressões acima, *i* e *t* indicam as constatações dos municípios em determinados períodos. Em algumas variáveis foram utilizadas as medias das gestões.

A variável conta inclui as contas dos gestores que foram desaprovadas pelo TCU e TCM-CE, hoje incorporado pelo TCE.

A variável reeleição é uma dummy com valor 1 (um) quando o prefeito consegue se reeleger para o ano seguinte e terá valor zero quando não conseguir se reeleger.

A variável , descumprimento LRF e afastamento como uma única varável no intuito de identificar se o cometimento de alguma prática de má gestão terá alguma relevância significativa.



Universidade Federal do Ceará – UFC
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC
Programa de Economia Profissional - PEP

A variável salário corresponde ao salário dos vereadores para os quatro anos de legislatura, ou seja, salário para a legislatura 2009-2012 e 2013-2016.

A variável pibpercapta indica a renda do município nos anos respectivos anos.

As variáveis educ e saúde representa o índice de desenvolvimento social de oferta que possui uma dimensão de resultado, que procura identificar os objetivos finais a que se chega em termos de inclusão, e a dimensão de oferta que define os meios (instrumentos) empregados pelo governo para alcançar tais objetivos.

População indica o tamanho da população municipal

A variável fiscalizado é a média de fiscalização ocorridas no município em uma determinada gestão de 4 (quatro) anos.

A variável LRF é uma dummy onde o 1 (um) indica que o município descumpriu a LRF, caso contrário será 0 (zero).

Para a variável afastamento consideramos o afastamento da gestão, ou seja, caso o gestor tenha sido afastado em um determinado ano, toda a gestão foi considerada como de afastamento.

A variável irregularidades será a combinação de contas desaprovadas pelos órgãos de controle externo, descumprimento da LRF e afastamento dos gestores.

Inicialmente esperamos que as variáveis apresentem os seguintes sinais:

Tabela 2 – Sinais esperados das variáveis modelo 1

Variável	Sinal
Reeleição	negativo
Salário	negativo
Pibpercapta	negativo
Educ e Saúde	negativo
População	positivo

Fonte: elaborada pelo autor

Estimou-se os riscos de forma individualizada para se observar o quanto é relevante cada indicador.



4. Análise dos Resultados

Em virtude da ausência de contas julgadas no período 16-13 não foi possível obter estimações para tal período sendo os modelos correspondentes a tal período os de número I e II. Conforme exposto, anteriormente, a base de dados levou em consideração as contas apresentadas à Justiça eleitoral (ficha suja).

Apresentaremos os modelos onde os riscos foram estimados de forma separada:

Tabela 3 – Estimativas Probit para contas desaprovadas, LRF e afastamento

Variáveis Independentes	Modelos					
	III	IV	V	VI	VII	VIII
<i>Reeleição</i>	-1.173*** (-2.39)	-.2749591 (.2417231)	-.3064198 (.2595048)	-.057003 (.2404863)	.0204208* (.2635674)	-.3358785 (.2119838)
<i>Salário</i>	0.000146 (0.57)	.0000384 (.0002352)	-.0000925 (.0000962)	-.000089 (.0000962)	.0002302 (.0001954)	.0002049 (.0001923)
<i>Pibpercapta</i>	0.000019 (0.46)	.0000217 (.0000411)	.0000302 (.0000265)	.0000227 (.0000245)	-.0000102 (.0000427)	-5.67e-06* (.0000429)
<i>Educ</i>	-0.434 (-0.5)	-.2305444 (1.020298)	-1.535444 (1.003422)	-1.526393 (.9967998)	-2.04297** (.9410679)	-2.033565** (.9518701)
<i>Saúde</i>	-4.211* (-2.01)	-4.779921** (2.044283)	-2.134729* (1.8847)	-1.1616818* (1.885032)	-.3680059 (1.802914)	-.4121464 (1.781328)
<i>População</i>	-0.0000183** (-1.68)	-.0000142 (9.77e-06)	-4.31e-06 (4.36e-06)	-4.16e-06 (4.37e-06)	-.0000105 (7.33e-06)	-.0000103 (7.07e-06)
<i>Fiscalizado</i>	0.905 (1.32)	1.517477** (.6450867)	1.271832*** (.4683519)	1.312026*** (.4689419)	1.157976** (.5753644)	1.367279** (.5597503)
<i>Constante</i>	2.049 (1.18)	2.107534 (1.695527)	.0410951 (.0553907)	.0351537 (.0560128)	Sem dados	Sem dados

Significância: *** significativa a 1%, **significativa a 5% e * significativa a 10%.

Fonte: elaborada pelo autor

Tabela 4 – Estimativas Probit para afastamento dos gestores

Variáveis Independentes	Modelos	
	(IX)	(X)
<i>LRF</i>	0.0667206 (0.2859849)	.3611979 (.2663515)
<i>Contas</i>	Sem dados	-.3263914 (.381067)
<i>Constante</i>	-1.507905*** (0.2221918)	-1.372204 (.1676124)

Significância: *** significativa a 1%, **significativa a 5% e * significativa a 10%.

Fonte: elaborada pelo autor

Nos modelos de nº 1 a 4, utilizou-se a primeira equação que busca medir o impacto nas contas desaprovadas.



No modelo (III) o impacto da variável reeleição é negativo, significa que gestores reeleitos tem maiores chances de não terem contas desaprovadas pelos órgãos fiscalizadores. Isso pode sinalizar que contas irregulares tem um impacto no desempenho eleitoral do gestor. A literatura indica que o eleitor tem uma tendência a punir os maus gestores. O resultado do sinal foi igual ao que a literatura propõe.

Ainda no modelo (III), o coeficiente da variável população é negativo, desse modo é possível inferir que municípios mais populosos tem menor chance de ter contas desaprovadas pelos órgãos fiscalizadores. Pode indicar um maior número de fiscais.

No modelo (IV) a variável fiscalizado tem impacto positivo na probabilidade de haver conta de desaprovada. Portanto, se for fiscalizado, a probabilidade será maior que aquele que não foi fiscalizado.

Ainda no modelo (IV) uma maior oferta de saúde terá um impacto negativo na probabilidade de ter conta desaprovada. Uma maior oferta de saúde, ou seja, cumprir os limites constitucionais diminui a probabilidade das contas dos gestores serem desaprovadas.

Nos modelos de nº 5 a 8, utilizou-se a segunda equação que buscar analisar o descumprimento da LRF.

O modelo (V) e (VI) seguem a mesma linha de análise do (IV) quanto a variável saúde e fiscalizado.

A educação no modelo (VII) tem um impacto negativo no descumprimento da LRF, implica dizer que uma maior oferta de educação para a população, reduzirá a possibilidade da gestão descumprir a LRF.

No modelo (VIII), o impacto da variável educação é negativo, isso significa que maior oferta de educação implica em uma menor probabilidade de descumprimento da LRF. Uma maior oferta de educação significa uma população com mais conhecimento e mais esclarecida para exercer a cidadania participativa.

Os modelos de nº 9 e 10, procuraram identificar alguma impacto nos afastamento dos gestores, no entanto, não apresentaram resultados significativos.

A seguir outros modelos foram estimados para uma melhor observação dos ilícitos agregados em uma única variável. Apresentaremos o modelo mais genérico utilizado para essa observação:

$$P(\text{irregularidades}_{it}|x) \\ = G(\beta_0 + \beta_1 \text{reeleição}_{it} + \beta_2 \text{salário}_{it} + \beta_3 \text{pibpercapta}_{it} + \beta_4 \text{educ}_{it} + \beta_5 \text{saúde}_{it} \\ + \beta_6 \text{população}_{it} + \beta_7 \text{fiscalizado}_{it} + \varepsilon_i)$$



Universidade Federal do Ceará – UFC
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC
Programa de Economia Profissional - PEP

Resta esclarecer que a variável irregularidades indica contas reprovadas somadas ao descumprimento da LRF e o afastamento do gestor municipal.

O resultado encontrado será apresentado na tabela abaixo:

Tabela 5 – Estimativas Probit para irregularidades

Variáveis Independentes	Modelos			
	(11)	(12)	(13)	(14)
<i>Reeleição</i>	-.4249202 (.2590133)	-.4681994 (.4547106)	-.486378 (.2642792)	-.5634083*** .2170271
<i>Salário</i>	-.0000969 (.0000912)	.0001073 (.0001221)	.0004291** (.0002186)	.0003032 .0002145
<i>Pibpercapta</i>	.0000265 (.0000258)	-.0000569 (.0000604)	-.0000222 (.0000419)	-.00002 .0000426
<i>Educ</i>	-1.660354 (1.006155)	-.0735824 (1.596832)	-.5915831 (.886979)	-.4077009 .8985947
<i>Saúde</i>	.2766517 (1.84545)	.3991279 (2.737602)	-3.453992 (1.856674)	-4.518122** 1.891229
<i>População</i>	-1.27e-06 (3.52e-06)	-2.22e-07 (1.14e-06)	-.0000311*** (9.90e-06)	-.0000283*** (9.87e-06)
<i>Fiscalizado</i>	1.027913** (.4665089)	.6769324 (.7122939)	1.382501** (.5698192)	2.250598*** (.5906654)
<i>Notatransp</i>	.0626697 (.0554207)	.006338 (.0866894)	Sem dados	Sem dados
<i>Constante</i>	.5995587 (1.718988)	-2.227822 (2.710852)	1.706599 (1.5511)	2.337171 (1.590697)

Significância: *** significativa a 1%, **significante a 5% e * significativa a 10%.

Fonte: elaborado pelo autor

Nos modelos de nº 11 a 14, as variáveis contas desaprovadas TCU e TCE, descumprimento da LRF e afastamento de gestor foram consolidadas e ficaram no lado esquerdo da equação.

No modelo (11), a variável fiscalizado tem impacto positivo na probabilidade de ocorrer algum ilícito. Significa quanto maior a probabilidade de ser fiscalizado, maior será a probabilidade do cometimento de algum ilícito. Depreende-se que a fiscalização expõe os ilícitos.

No modelo (14), o impacto da variável reeleição foi negativo, significa que a chance de cometer atos ilícitos diminui com a necessidade da reeleição. A tendência de punir o mal gestor se confirma.

Ainda no modelo (14), a oferta de saúde foi negativo, significa que a chance de cometer ilícito diminui quando é ofertado mais saúde.



Universidade Federal do Ceará – UFC
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC
Programa de Economia Profissional - PEP

Quanto a população, constatou-se o sinal negativo, indicando que menor será a possibilidade do cometimento de algum ilícito em população maiores.

Quando o município é mais fiscalizado apresenta uma maior tendência ao cometimento de alguma prática irregular. Poderíamos considerar que sendo mais fiscalizado a probabilidade de ser descoberto mais ilícitos será maior.



5. Conclusão

O presente trabalho se propôs a definir corrupção, improbidade administrativa, peculato, concussão, apropriação indébita previdenciária, fraude em licitação e apresentar um retrato econométrico, que compreendeu os exercícios de 2009 a 20016, das principais irregularidades nos 184 municípios cearenses. Usando dados dos relatórios da CGU, do Tribunal de Contas do Municípios do Estado do Ceara, hoje incorporado ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará e base da dados criada pelo autor. Alguns resultados empíricos conferem com os resultados alcançados na literatura que trata sobre o tema. Quanto a questão dos salários é um ponto que precisa ser melhor estudado, pois, o resultado obtido diverge da literatura. Os resultados obtidos com a reeleição conferem com a literatura, no que diz respeito a ser um empecilho para o desmando administrativo, ou seja, o gestor estará mais preocupado com o seu futuro político e ficará mais comedido com os desmandos. O descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal será menor em sociedade mais ricas e mais instruídas, comprovando a necessidade da participação popular. Outro ponto que merece destaque é que essas irregularidades muitas vezes denominadas de corrupção causam um impacto negativo nos valores éticos, sociais, políticos, econômicos e culturais da sociedade vítima desse fenômeno. Acredita-se que a nossa sociedade só ficará livre desse problema quando os Gestores forem totalmente comprometidos com a causa pública, quando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário forem independentes e harmônicos entre si e, principalmente, quando a sociedade exercer o controle social que pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública: seja fiscalizando, monitorando e controlando as ações da Administração Pública. É uma importante ferramenta de fortalecimento da cidadania que contribuirá para aproximar a sociedade do Estado, criando condições para que os cidadãos acompanhem as ações dos gestores e cobrem uma boa prática administrativa.



Bibliografia

- AIDT, T.S., Economic Analysis of Corruption. A Survey. **Economic Journal**, v.113, p.632-652, 2003.
- AIDT, T. S. **The Causes of Corruption**. CESifo DICE Report. 2011.
- ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano; Ramos, Francisco S.; **Análise Teórica e Empírica dos Determinantes de Corrupção na Gestão Pública Municipal**. “Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia”. 2006
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18.ed.São Paulo, 2010.
- BOBBIO, Noberto et al. **Dicionário de política**. Editora Universidade de Brasília, 11^a ed., 1998.
- BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BRASIL, Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940.**Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez.1940.
- BRASIL, **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe Sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da união, Brasília, 03 jun.1992.
- BRASIL, **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 jun.1993.
- BROLLO, Fernanda. **Who Is Punishing Corrupt Politicians -Voters or the Central Government? Evidence from the Brazilian Anti-Corruption Program**. 2009.
- BROLLO, Fernando; Nanniccini, Tommaso; Peroti, Roberto; Tabelini, Guido. **“The political resource Curse”**. NBER Working Paper n. 15705, 2010.
- CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira; **Três Ensaio sobre a economia da corrupção**. Tese de Doutorado submetida à Universidade Federal do Ceará (UFC).2012.
- FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p.703-745, 2009.
- FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. **Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil**. Working Paper, 2011.



- GOMES, Lígia Lopes. **Avaliação do Programa de Fiscalização dos municípios pequenos e médios a partir dos sorteios públicos sobre corrupção e mau uso de recursos públicos.**2011.
- LOPES, Marcos Felipe Mendes. **Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate.** Tese de Doutorado submetida à Fundação Getúlio Vargas (FGV). 2011.
- KAUFMANN, D. **Governance Matters.** Policy Research Working Paper n. 2196. World Bank, Policy Research Department, Washington, D. C., 1999.
- TANZI, V., **Corruption Around the World: Causes, Scope and Cures.** Working Paper nº 98/63, International Monetary Fund. 1998.
- TREVISAN, Antoninho Marmo et al. **Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil,** Ateliê Editorial.2003.
- WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à Econometria: uma abordagem moderna.** Pioneira Thomson Learning. 2006.
- WORLD BANK, **World Development Report 1997.** WashingtonD.C .: World Bank, 1997
- WORLD BANK, **The Quality of Growth.**Vários autores. 2000
- WYCKOFF, P. G., **Wage Determination in the Local Public Sector: Evidence from Oneida, Herkimer, Madison and Montgomery Counties.** Hamilton College. 2002.