



**FELIPE RIBEIRO FREIRE**

**OPERAÇÕES ESPECIAIS E REELEIÇÃO:  
UM ESTUDO SOBRE OS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS  
PELA CGU**

**LAVRAS - MG  
2022**

**FELIPE RIBEIRO FREIRE**

**OPERAÇÕES ESPECIAIS E REELEIÇÃO:  
UM ESTUDO SOBRE OS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS  
PELA CGU**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Prevenção e Combate a Desvios de Recursos Públicos: uma abordagem prática sobre os mecanismos de controle, detecção e punição, para obtenção do título de Especialista.

Prof. Dr. Mário Vinícius Claussen Spinelli  
Orientador

**LAVRAS - MG  
2022**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Freire, Felipe Ribeiro.

Operações Especiais e Reeleição :|Um estudo sobre os  
municípios investigados pela CGU / Felipe Ribeiro Freire. - 2022.  
47 p.

Orientador(a): Mário Vinícius Claussen Spinelli.

TCC (especialização) - Universidade Federal de Lavras, 2022.  
Bibliografia.

1. combate à corrupção. 2. operação especial. 3. reeleição. I.  
Spinelli, Mário Vinícius Claussen. II. Título.

**FELIPE RIBEIRO FREIRE**

**OPERAÇÕES ESPECIAIS E REELEIÇÃO:  
UM ESTUDO SOBRE OS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS  
PELA CGU**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Prevenção e Combate a Desvios de Recursos Públicos: uma abordagem prática sobre os mecanismos de controle, detecção e punição, para obtenção do título de Especialista.

APROVADA em 01 de setembro de 2022

 Documento assinado digitalmente  
MARIO VINICIUS CLAUSSEN SPINELLI  
Data: 13/09/2022 09:55:55 -0300  
Verifique em <https://verificador.itl.br>

Prof. Dr. Mário Vinícius Claussen Spinelli

UFLA

Prof. Dr. Mário Vinícius Claussen Spinelli  
Orientador

**LAVRAS - MG  
2022**

## RESUMO

As fraudes e desvios de recursos públicos são um fato nocivo para a democracia, para a gestão e para a execução de políticas públicas. Nesse contexto, os órgãos de controle, em especial a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União, têm atuado conjuntamente em ações de combate à corrupção para identificar e reprimir essas irregularidades. Respeitados os requisitos legais, a divulgação dessas ações, conhecidas como operações especiais, podem ser utilizadas pelo eleitor como insumo para a definição de sua preferência eleitoral em um contexto de accountability vertical. Nesse sentido, este trabalho explora inicialmente discussões sobre os temas de corrupção, transparência pública, accountability e operações especiais. Em seguida, por meio de uma abordagem quantitativa, realizou-se a modelagem de uma base contendo dados (1) de resultados eleitorais dos anos 2016, 2018 e 2020 e (2) de operações especiais realizadas pela CGU e órgãos parceiros que investigaram irregularidades na aplicação de recursos federais em municípios. O objetivo era comparar a taxa de reeleição dos prefeitos, eleitos em 2016 e que se candidataram à reeleição no pleito de 2020, do universo de municípios brasileiros com a taxa daqueles municípios nos quais ocorreram investigações nesse interstício eleitoral. Ao contrário do que a hipótese de pesquisa previa, encontrou-se que a taxa de reeleição de prefeitos da amostra de municípios investigados foi superior em 1,8% à taxa do universo brasileiro, sendo de 67,8%. Por outro lado, considerando as operações especiais realizadas ao longo dos quatro anos do interstício eleitoral, foi no ano das eleições (2020) que a taxa de reeleição de prefeitos de municípios investigados se mostrou a menor (60%). Esse achado pode sugerir que a realização da operação pode ter tido alguma repercussão na escolha do eleitor e, conseqüentemente, no processo eleitoral. Ressalta-se que este trabalho envolveu a realização apenas de comparações dessas taxas de reeleição, não sendo objetivo a identificação das causas que eventualmente explicariam essas diferenças nem o controle de outras variáveis que afetam as preferências do eleitor. Ainda assim, a divulgação e transparência dessas ações de combate à corrupção podem contribuir para a redução da assimetria informacional entre eleitor e representante eleito e podem promover, ainda que indiretamente, incentivos para condutas mais éticas, íntegras e responsivas na gestão pública.

**Palavras-chave:** Combate à Corrupção, Operação Especial, CGU, Reelection, Municípios Prefeitos.

## ABSTRACT

Fraud and misappropriation of public resources are harmful to democracy and for the management and the implementation of public policies. In this context, the control agencies, especially the Federal Police and the Office of the Comptroller General (CGU), have worked together in anti-corruption actions to identify and repress these irregularities. In compliance with legal requirements, the disclosure of these actions, known as special operations, can be used by voters as input to define their electoral preference in a context of vertical accountability. In this sense, this work initially explores discussions on the themes of corruption, public transparency, accountability and special operations. Then, through a quantitative approach, a database was modeled containing (1) electoral results data for the years 2016, 2018 and 2020 and (2) all the special operations carried out by the CGU and partner agencies that investigated irregularities in the application of federal resources in municipalities. The objective was to compare the reelection rate of mayors, elected in 2016 and who ran for reelection in the 2020 election, from the universe of Brazilian municipalities with the rate of those municipalities in which investigations took place in this electoral interstice. Contrary to what the research hypothesis predicted, it was found that the reelection rate of mayors in the sample of municipalities investigated was 1.8% higher than the rate for the Brazilian universe, being 67.8%. On the other hand, considering the special operations carried out over the four years of the electoral interstice, it was in the year of the elections (2020) that the reelection rate of mayors of investigated municipalities was the lowest (60%). This finding may suggest that carrying out the operation may have had some repercussion on the voter's choice and, consequently, on the electoral process. It should be noted that this work involved only carrying out comparisons of these reelection rates, not being its objective to identify the causes that would eventually explain these differences nor to control for other variables that affect voters preferences. Even so, the disclosure and transparency of these anti-corruption actions can contribute to the reduction of information asymmetry between voters and elected representatives and can promote, albeit indirectly, incentives for more ethical, honest and responsive conduct in public management.

**Keywords:** Fight against Corruption, Special Operation, CGU, Reelection, Mayor, Municipalities.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de operações deflagradas por Conjunto de Dados (CD).....	27
Tabela 2 – Proporção de operações por Região Geográfica e por Conjunto de Dados.....	28
Tabela 3 – Proporção de operações por Função de Governo e por Conjunto de Dados .....	30
Tabela 4 – Municípios investigados por região geográfica.....	32
Tabela 5 – Proporção de municípios investigados por região geográfica e grupo populacional .....	33
Tabela 6 – Representação comparada da região geográfica e taxa de reeleição de prefeitos entre o universo e a amostra .....	34
Tabela 7 – Representação comparada do porte populacional e taxa de reeleição de prefeitos entre o universo e a amostra .....	35
Tabela 8 – Representação da taxa de reeleição de prefeitos dos municípios investigados e o ano da deflagração da operação especial.....	36
Tabela 9 – Municípios por região geográfica.....	45
Tabela 10 – Municípios por grupo populacional.....	45
Tabela 11 – Proporção de municípios por região geográfica e grupo populacional .....	45
Tabela 12 – Taxa de reeleição de prefeitos de municípios investigados por região geográfica .....	46
Tabela 13 – Taxa nacional de reeleição de prefeitos por região geográfica.....	46
Tabela 14 – Taxa de reeleição de prefeitos de municípios investigados por porte populacional .....	46
Tabela 15 – Taxa de reeleição de prefeitos por porte populacional .....	47

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Quantidade de operações especiais deflagradas da CGU por ano (2003-2020)....	26
Gráfico 2 – Proporção de operações por função de governo (3ª CD) .....	31

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CD	Conjunto de Dados
CGU	Controladoria-Geral da União
DF	Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UF	Unidade Federativa
UFLA	Universidade Federal de Lavras

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>13</b>
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>19</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>25</b>
4.1. PANORAMA DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS DA CGU .....	25
4.2 ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS COM PREFEITOS CANDIDATOS À REELEIÇÃO EM 2020 .....	32
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>42</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>45</b>

## 1 INTRODUÇÃO

---

Os desvios de recursos públicos são, no Brasil, mas também no mundo, um fato nocivo para a democracia, para a execução das políticas públicas e para a sociedade. As irregularidades e a má gestão de verbas públicas podem ocorrer em qualquer nível de governo e muitas vezes envolvem áreas essenciais para a formação e bem-estar da população, como nas de educação e saúde.

Observa-se que muitos serviços são ofertados à população no nível municipal, seja por meio de transferência de recursos dos níveis estadual e/ou federal, seja por meio de verbas próprias. Acesso às escolas, construção de estradas vicinais, transporte e merenda escolar e tratamento em unidades básicas de saúde são exemplos de alguns desses serviços que, independentemente de envolver recursos de outros entes, são executados pelo governo municipal. Por serem serviços essenciais, a sua prestação pelo governo municipal, caso ineficiente, por má gestão ou fraude, afeta diretamente os beneficiários dessas políticas públicas.

Nesse contexto, os órgãos de controle têm atuado, seja para auxiliar os gestores públicos na boa aplicação dos recursos públicos, seja para coibir eventuais fraudes ocorridas na aplicação dessas verbas. Como forma de combater as fraudes, os órgãos de controle e de polícia judiciária têm tido ao longo dos anos uma atuação cada vez mais incisiva por meio da realização de trabalhos conjuntos de investigação que levam à deflagração de operações especiais. De acordo com a Portaria nº 830, de 05 de abril de 2020, operações especiais no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) são:

(...) atividades de apuração de fraude e auditoria investigativa, de natureza sigilosa, realizadas em parceria com outros órgãos ou entidades públicas e que visam detectar e investigar atos e fatos ilegais, ilícitos ou irregulares, praticados contra a Administração Pública, com reflexos nas esferas administrativa, civil e criminal (BRASIL, 2020a).

Essas operações, sob a perspectiva da CGU, podem se iniciar internamente, por meio de trabalhos de auditoria, fiscalização, monitoramento de gastos e apuração de denúncias recebidas, ou externamente, quando um órgão parceiro, como a Polícia Federal, solicita a participação da CGU e de seu *expertise* em apuração e auditoria em determinada investigação. Quando ela se inicia internamente e há indicativos de fraude com reflexos na seara criminal e cível, a CGU então encaminha, por competência, ao órgão de polícia judiciária e/ou Ministério

Público correspondente e, então, pode-se iniciar um trabalho conjunto, com cada órgão contribuindo e atuando dentro de suas competências legais.

Assim, o trabalho conjunto de operação especial pode investigar recursos do Poder Executivo Federal que sejam executadas diretamente pelo governo federal, como por um Ministério, ou que tenham sido repassados aos entes estaduais e municipais e são por eles executados. Nesse sentido, a CGU e os demais órgãos parceiros podem realizar investigações de suspeitas de fraudes envolvendo, por exemplo, recursos federais destinados ao pagamento de merenda escolar, mas que são repassados e executados por uma prefeitura.

Para além da importância do trabalho dos órgãos públicos de detecção e apuração de fraudes, a população também tem papel fundamental nesse processo de *checks and balances* da gestão pública e de seus políticos eleitos. Em democracias modernas, o acesso às informações a respeito da gestão e eventuais irregularidades é condição essencial para que os cidadãos possam avaliar a performance de um político eleito (MANIN; PRZEWORSKI; STOKS, 1999) e, eventualmente, puni-lo ou premiá-lo com um novo mandato no pleito seguinte. Nesse sentido, ações de investigação de fraudes e desvios de recursos públicos que geram operações especiais podem ter um significativo impacto em um município.

Esse impacto pode ser observado, em especial, na publicidade da operação. Ainda que os *releases* de imprensa sejam limitados às informações não sigilosas da investigação, a sua divulgação, respeitando-se os requisitos legais, por meio oficiais, portais de notícias, blogs locais, rádios e compartilhamento em redes sociais, tem o potencial de dar conhecimento sobre aquela ação a muitos cidadãos. Um outro impacto é relacionado ao conteúdo em si da investigação. Caso ela envolva serviços públicos diretamente relacionados à vida da população e ofertados pelo município, como saúde e educação, o cidadão tende a ver uma conexão maior entre as irregularidades e a gestão municipal, podendo inclusive potencializar a publicidade da operação especial. Em última instância, com acesso a tais informações, o cidadão poderia utilizar o conhecimento sobre tais irregularidades e que foram elucidados pela operação como fator, ou como um dos fatores, para a definição de sua preferência eleitoral no pleito seguinte.

É neste panorama que esta pesquisa se insere. Ou seja, a deflagração de uma operação especial que tenha como foco o combate às irregularidades identificadas na gestão municipal pode influenciar a escolha de um eleitor no pleito seguinte? Este trabalho explora, portanto, a temática da reeleição de um prefeito de um município investigado no âmbito de uma operação especial. Como forma de problematizar esse tema, pode-se formular o seguinte problema de pesquisa: *a deflagração de uma operação especial afeta as chances de reeleição de um prefeito municipal?*

Este problema de pesquisa possui dois pressupostos. O primeiro é de que se trata de operações especiais que contaram com a participação da CGU no trabalho conjunto de investigação interinstitucional. A CGU é o órgão do Poder Executivo Federal responsável pela “defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal” (BRASIL, 2019).

A CGU, quando participa de um trabalho conjunto, agrega *expertise* técnico em auditoria, apuração e combate à corrupção aos trabalhos da investigação que verificam os fatos irregulares relacionados à gestão e à aplicação de recursos públicos. Ademais, pela natureza dos trabalhos de auditoria e fiscalização realizados pela CGU muitas vezes *in loco*, essas apurações tendem a ter uma visibilidade local, de maneira que, quando a instituição participa de uma operação de combate às fraudes, esse impacto pode ser ainda maior. Logo, operações que foram deflagradas apenas pela polícia judiciária e/ou pelo Ministério Público, mas que não contaram com a participação da CGU, não serão consideradas neste estudo.

O segundo é que serão consideradas apenas operações especiais que investigaram irregularidades supostamente cometidas pela gestão municipal, ou seja, quando algum órgão do Poder Executivo Municipal foi alvo da operação. As operações investigam a aplicação de verbas federais advindas do Poder Executivo Federal por prefeituras, governos estaduais ou quando o próprio governo federal as aplica diretamente. Pelos objetivos traçados para esta pesquisa e para verificar a taxa de reeleição de prefeitos, é necessário limitar o escopo e tratar apenas daquelas que apuraram irregularidades nas prefeituras. Dito isso, visando explorar esse problema, pode-se formular as seguintes hipóteses a serem testadas no decorrer deste trabalho:

***Hipótese 1*** – a taxa de reeleição de prefeitos nos municípios nos quais ocorreram operações especiais é inferior à média nacional.

***Hipótese 2*** – a taxa de reeleição de prefeitos de municípios investigados é menor quanto maior for a proximidade da data da deflagração com a data da eleição municipal

Com o objetivo de testar essas hipóteses, é necessário, inicialmente, discutir brevemente o complexo fenômeno da corrupção, além da importância das eleições e do acesso à informação nas democracias modernas. Na seção de metodologia, será detalhada a maneira como o trabalho será operacionalizado, incluindo a fonte de dados, período de pesquisa e os procedimentos para o tratamento da base de dados.

Considerando esses aspectos, a seguir são apresentados os objetivos traçados para essa pesquisa, assim como uma breve justificativa da importância de se estudar esse tema. Para o

estudo deste problema e o consequente teste da hipótese de pesquisa, faz-se necessário o atingimento de alguns objetivos. Para isso, pode-se elencar os que se seguem:

- Discutir o fenômeno da corrupção e as dinâmicas do processo democrático de eleições;
- Apresentar um panorama das operações especiais das quais a CGU participou no período de 01/01/2003 a 28/11/2020;
- Apresentar um panorama das operações especiais das quais a CGU participou no período de 01/01/2017 a 28/11/2020; e
- Apresentar um panorama das operações especiais das quais a CGU participou no período de 01/01/2017 a 28/11/2020 que investigaram prefeituras municipais e nas quais o prefeito disputou a reeleição no pleito de 2020;

Acerca dos objetivos específicos, pode-se elencar os que se seguem:

- Analisar as características dos municípios que foram investigados por operações especiais que a CGU participou e nos quais o prefeito buscou a reeleição em 2020; e
- Comparar se há diferença na taxa de reeleição dos prefeitos do universo e dos municípios investigados, inclusive quando se considera a data de deflagração da operação especial;

Como ressaltado, o tema é de suma importância tendo em vista três fatores primordiais. O primeiro é o ineditismo deste trabalho. Há trabalhos que versam sobre as fiscalizações, auditorias e operações especiais da CGU, com foco, por exemplo, na atuação da CGU, nas áreas e programas de governo afetadas e nos prejuízos identificados (MENEZES, 2016) (JUNIOR, 2017).

Há outros, como o de Ferraz e Finan (2008), que avalia se a publicação e publicização de relatórios, advindos do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União (CGU) e que identifiquem irregularidades, afetam as chances de reeleição dos prefeitos nos municípios fiscalizados. Ainda acerca deste Programa, há o estudo de Junior (2019) que avalia se o impacto da publicidade do cometimento de atos irregulares, identificados nessas auditorias, influencia a decisão do eleitor de votar e, portanto, o absenteísmo eleitoral.

Em pesquisa preliminar, foi encontrado apenas um trabalho que considera, como uma de suas variáveis, a realização de operações especiais pela CGU e os impactos na reeleição de prefeitos. O estudo de Avis, Ferraz e Finan (2016) considera a realização de uma operação apenas como uma das dimensões de seu estudo, visto que o foco é em avaliar o quanto as auditorias decorrentes do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da CGU

podem reduzir a corrupção ao aumentar a *accountability* política e judicial. Logo, este é um campo de estudo ainda pouco explorado.

O segundo é a originalidade dos dados. O trabalho apresenta uma massa de dados de operações especiais das quais a CGU participou que ainda não foi utilizada, na sua plenitude, por trabalhos acadêmicos. Um dos dados originais que é trazido nesta pesquisa são aqueles municípios que foram afetados por fraudes nos recursos destinados ao combate à pandemia da Covid-19. Outra ressalva importante é que o estudo de Avis, Ferraz e Finan (2016) considerou a quantidade de operações deflagradas à época, totalizando o número de 199. Até 31 de dezembro de 2021, este número já era de 580 operações realizadas pela CGU e demais órgãos parceiros.

Por fim, o terceiro é a importância e atualidade do tema. Para além de se estudar o tema da corrupção, fenômeno complexo que afeta a eficácia de diversas políticas públicas no Brasil, a eleição é, ainda hoje, de acordo com a literatura, o principal instrumento de *accountability* vertical disponível ao cidadão (O'DONNELL, 1998). Por meio dela, o eleitor pode responsabilizar um representante eleito. Nesse contexto, ele pode premiá-lo com um novo mandato ou puni-lo, votando em outro candidato. Esse processo de tomada de decisão do eleitor pode incluir vários fatores, como os de ordem pessoal, baseando-se em suas convicções e valores, ou aqueles de caráter macro, como situação econômica, níveis de percepção sobre corrupção e/ou aspectos da gestão do prefeito, como o funcionamento da escola e do posto de saúde próximo à sua residência.

Um pressuposto dessa avaliação que o cidadão realiza envolve justamente o conhecimento e, portanto, o acesso às informações da gestão pública municipal. Para o eleitor avaliar determinado aspecto da gestão, é necessário que ele tenha um conjunto mínimo de informações. Da mesma maneira, o conhecimento de eventuais atos de corrupção e cometimento de irregularidades pela gestão municipal é condição essencial para que, caso o eleitor leve essa variável em consideração, ele decida por premiar ou punir o prefeito nas eleições seguintes.

Como se percebe, o estudo dessa da corrupção e da dinâmica eleitoral são alguns dos principais campos de debate da Ciência Política. Este estudo agrega então a essas discussões uma nova dimensão, que são observações sobre a taxa de reeleição de prefeitos de municípios nos quais ocorreram a deflagração de uma operação especial da qual a CGU participou.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

---

A corrupção é um fenômeno largamente analisado, mas tão complexo e multicausal que não há sequer um consenso na literatura sobre como defini-la. Entretanto, essa dificuldade conceitual não reduz a importância de se estudá-la.

Filgueiras (2006), por exemplo, tece comentários e críticas sobre as perspectivas teóricas e metodológicas da corrupção, apresentando a agenda de pesquisa desde 1950. O autor entende que a corrupção deve ser analisada dentro dos processos históricos-sociais, ao invés de se adotar um viés do relativismo cultural, no qual a corrupção seria justificada em relação aos valores de cada uma das sociedades.

Filgueiras (2008) também analisa as principais correntes de reflexão teórica sobre a corrupção. De uma abordagem funcionalista nas décadas de 1950 e 1960, a corrupção passa a ser estudada como uma questão cultural nas duas seguintes. A partir do final da década de 1980, estudos econômicos ganham proeminência e a dimensão da escolha racional e da corrupção relacionada a um comportamento *rent-seeking* passam a ser ressaltadas. Por fim, a partir do século XXI observa-se uma ênfase também em aspectos da psicologia comportamental. Sobre a sua perspectiva dos aspectos teóricos da corrupção, ele ressalta que:

especulo que a corrupção deve ser analisada dentro dos processos históricos-sociais que permitam a compreensão dos elementos fundantes da ordem. Desta perspectiva, compreende-se os macroprocessos de configuração das relações de poder e dinheiro, os quais permitem apreender a prática da corrupção no contexto global da ordem política, em função de sua conotação potencial. Em segundo lugar, é necessário o mapeamento das práticas potenciais nos marcos jurídicos. Ou seja, pensar, nos termos da legalidade, o modo como os marcos jurídicos abordam e processam o tema da corrupção, quais seus desafios, suas contradições internas e seus princípios fundamentais. Em terceiro lugar, proponho que a corrupção deve ser analisada em relação à forma como o mundo econômico percebe e absorve o alcance da corrupção em função dos processos sociais. Finalmente, proponho que a corrupção, dentro da burocracia do Estado, deve ser analisada de acordo com a maneira como é percebida e rotinizada no interior dos órgãos burocráticos. É diferente de se atribuir um comportamento naturalmente maximizador de renda por parte do burocrata. Essencialmente, deve-se pensar o modo como a corrupção se alastra, e em que medida, pela burocracia estatal (FILGUEIRAS, 2006, p. 27).

As relações entre poder e dinheiro, que aqui pode ser entendida como um poder de agenda, de acesso às verbas públicas e de consequente execução do orçamento público, é uma fonte para as negociações políticas que, caso os agentes envolvidos estejam expostos a

determinados fatores, pode levar ao surgimento da corrupção. Tal como ressaltado por Filgueiras (2006), não se trata, unicamente, de um comportamento maximizador de renda por parte dos agentes públicos e burocratas, mas sim de um conjunto de condições que pode levar ao cometimento de irregularidades.

Dentre esses fatores, pode-se levar em conta, por exemplo, aqueles do diamante da fraude proposto por Wolf e Hermanson (2004). Para que a fraude ocorra, segundo eles, o agente deve ter incentivos, racionalizar o ato, ter a capacidade e localizar oportunidade de realizá-la. Para além de abordagens que focam no indivíduo, é essencial ressaltar que as condições institucionais também influenciam. Sobre isso, Spinelli (2016, p. 46) esclarece que:

Outra forma de se identificar os fatores que determinam a corrupção é a que aborda sob o ponto de vista das condições institucionais que favorecem ou não a ocorrência do fenômeno.

Para Jain (2001), a existência da corrupção requer a existência de três elementos: poder discricionário; vantagens econômicas associadas a esse poder e um sistema legal/judicial que apresente baixa probabilidade de detecção e/ou penalização para o responsável pelo ilícito. Enquanto os dois primeiros fatores, vantagens econômicas e discricionariedade, combinam-se para criar incentivos à corrupção, o último atuaria como um impedimento a sua prática.

Em muitas prefeituras municipais, os controles da gestão são ineficientes ou até inexistentes. A existência de legislações que dão ao agente público um maior poder discricionário e a baixa capacidade estatal de se detectar os ilícitos podem criar condições institucionais para o cometimento de fraudes. Se, por um lado, a perspectiva até agora explorada é a do agente corrupto e dos fatores institucionais, por outro, há o papel do cidadão neste arranjo de prevenção, detecção e punição da corrupção. Filgueiras (2009, p. 418) detalha que:

No que diz respeito à corrupção, constata-se que não basta uma mudança do aparato formal ou da máquina administrativa do Estado propriamente dita, mas reforçar os elementos de uma cultura política democrática que tenha no cidadão comum, feito de interesses, sentimentos e razão, o centro de especulação teórica e prática para uma democratização informal da democracia brasileira. Os avanços das reformas da máquina pública, nas duas últimas décadas, são inegáveis, com o reforço da transparência. Contudo, falta, à democracia brasileira, um senso maior de publicidade, pelo qual a transparência esteja referida a uma ativação da cidadania, à accountability e à participação, sem os quais os esforços de combate e controle da corrupção ficarão emperrados em meio a uma cultura política tolerante às delinquências do homem público.

Percebe-se que o papel do cidadão é enfatizado pelo autor, seja nos processos de *accountability* vertical, tal como a participação nas eleições, oportunidade na qual os agentes políticos podem ser responsabilizados, seja naquela conhecida como *accountability* societal (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2001), que se coaduna com os esforços, por exemplo, de exercício do controle social pela população. Porém, essencial e imprescindível para qualquer um desses processos é a transparência da máquina pública e o consequente acesso à tais informações. O pressuposto é de que, sem acesso à informação, não é possível ao cidadão exercer ativamente sua cidadania.

Para além das iniciativas legais e de avanço institucional ocorridas nos últimos anos, tais como a existência do direito constitucional de acesso às informações públicas, a criação do Portal da Transparência do Governo Federal e a promulgação das Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), a sociedade, a mídia e as organizações não-governamentais possuem um importante papel na prevenção e detecção de atos de corrupção. Sobre isso, Barbieri (2020, p. 28) destaca que:

Como fator impulsionador, com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), exigindo dos gestores públicos a disponibilização de informação em linguagem coloquial, por meio de transparência ativa (sítios na internet) e passiva (a partir de demanda do cidadão), criou-se condições de que a população, por interesse e/ou impulsionadas por notícias da mídia e até mesmo ações efetivas de combate à corrupção, conseguissem maior participação e controle social, obtendo mais e melhores informações de gastos públicos para, a partir de tais informações, exigirem dos governantes ações e requisitos legais a serem observados visando maior efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Impulsionadas por tais avanços, cada vez mais, é possível a esses setores proativamente identificarem e comunicarem, por meio de denúncias e comunicações, atos supostamente irregulares aos órgãos competentes. Da mesma maneira, o cidadão pode tomar conhecimento de irregularidades que, a depender, pode impactar também suas preferências e escolhas eleitorais. Em seu artigo sobre os impactos que a publicação de relatórios da CGU que identificam irregularidades na gestão municipal possui sobre a reeleição de prefeitos, Ferraz e Finan (2008, p. 706) enfatizam que:

Overall, this paper demonstrates not only that the disclosure of information enhances political accountability, but also that the interpretation of this information is ultimately influenced by the prior beliefs of voters. On average, voters do share the initial belief that politicians are corrupt and only punish

those incumbents who were discovered to have “surpassed” the median level of corruption. When no corruption was revealed and voters had over estimated the incumbent’s corruption level, the incumbent was rewarded at the polls. That these findings are more pronounced in areas with local media also suggests that the media influence the selection of good politicians both by exposing corrupt politicians and by promoting good ones (Besley 2005).

Our paper lends strong support to the value of information and the importance of local media in promoting political accountability. Thus, our findings are consistent with an emerging empirical literature that examines the role of information flows in shaping electoral accountability and public policy.

De certa forma, esses achados de que os eleitores punem seus candidatos quando identificam que eles “passam” de um nível médio de corrupção se coaduna com a dita tolerância com a corrupção que o brasileiro possui debatida por Filgueiras (2009). Além disso, os achados ressaltam a importância que a mídia local e o acesso à informação possuem na promoção da *accountability* eleitoral, ou seja, elas afetam as chances de reeleição dos prefeitos.

Cabe salientar que este estudo não pretende analisar o processo de formação e de tomada de decisão do eleitor, ou seja, o que o leva a escolher determinado candidato em detrimento do outro. O foco aqui é analisar as dinâmicas entre a deflagração de uma operação especial e a reeleição de um prefeito.

Dito isso, é importante ressaltar a importância que as investigações de fraude têm tido nos últimos anos no Brasil. A publicidade dessas ações acaba tendo algum tipo de impacto, seja nos eleitores, seja naqueles que executam as fraudes. Os primeiros podem alterar suas escolhas eleitorais, enquanto o segundo grupo pode ser responsabilizado não apenas eleitoralmente, mas também civil e penalmente. Além do estudo pioneiro de Ferraz e Finan (2008), Bobonis, Fuertes e Schwabe (2016) analisaram o efeito causal do monitoramento de atos de corrupção cometidos por agentes políticos em níveis futuros de corrupção. Ao analisar dados de auditorias conduzidas nas municipalidades de Porto Rico, os autores encontram que:

Does monitoring corrupt activities induce a sustained reduction in corruption? Using longitudinal data on audits of municipal governments in Puerto Rico, we show corruption is considerably lower in municipalities with timely audits—before elections. However, these municipalities do not exhibit decreased levels of corruption in subsequent audits, even while mayors in these benefit from higher reelection rates. Our results suggest that audits enable voters to select responsive but corruptible politicians to office. Audit programs must disseminate results when they are most relevant for voters—shortly before an election—and ensure that these programs are sustained, long-term commitments. (BOBONIS; FUERTES; SCHWABE, 2016, p. 2402).

Um dado interessante deste estudo em Porto Rico é que as auditorias realizadas antes das eleições, quando comparada com aquelas publicadas após o pleito, tendem a ter um impacto na redução da corrupção na municipalidade, apesar de que esse efeito aparenta ser de curto prazo, não se sustentando ao longo do tempo. Como comparativo, uma das hipóteses aqui elencadas é de que operações deflagradas próximas da data do pleito eleitoral tenderiam também a afetar a taxa de reeleição dos prefeitos.

Avis, Ferraz e Finan (2016), ao analisar o quanto as auditorias decorrentes do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da CGU podem reduzir a corrupção ao aumentar a *accountability* política e judicial, consideram como uma de suas variáveis dependentes a realização de uma operação especial no município. Neste citado trabalho, os autores encontram que:

Compared to non-audited municipalities, municipalities that have experienced an audit are much more likely to face a subsequent legal action, as measured by either a police crackdown or a mayor conviction. Municipalities that have been audited in the past are 0.5 percentage points more likely to face a legal action than those that have not been audited. Given that only 2.6 percent of control municipalities have experienced a legal action, the treatment effect represents an increase of 20 percent. In columns 2, 4 and 6, we find that the effects of the treatment are largely concentrated in places with a judiciary district. Among these municipalities, the treatment increased the likelihood of a legal action by 35.4 percent, relative to control municipalities with a judiciary district. (AVIS; FERRAZ; FINAN, 2016, p. 19)

Cabe ressaltar que, conforme os autores, os municípios que foram auditados no programa da CGU possuem uma maior chance de, em momento posterior, sofrerem uma ação legal, por eles considerada como a realização de uma operação especial ou a condenação de um prefeito em processos judiciais. Acerca do resultado geral do trabalho, os autores entendem que a redução na corrupção advém principalmente dos efeitos que as auditorias têm no aumento da percepção dos custos não-eleitorais de se envolver em atos de corrupção.

Nesse processo, os autores avaliaram se a realização de uma auditoria em um município poderia impactar a percepção que gestores de outros municípios poderiam ter acerca dos riscos de se engajar em atos de corrupção. Para isso, eles estudam como esse “efeito de transbordamento” (*spillover effect*) poderia ocorrer e consideram que ele é mais intenso em locais onde há presença de mídia que, em tese, divulgaria os achados das auditorias ao público e a outros gestores (rádio AM e televisão):

Overall, these findings suggest that we are underestimating the audit program’s true impact on corruption. Municipalities that are presumably learning about the potential effects of the audits are engaging in less

corruption, even if they had not experienced an audit themselves (AVIS; FERRAZ; FINAN, 2016, p. 21).

Logo, apesar de não analisaram, diretamente, a dinâmica de deflagração de uma operação especial e a reeleição de um prefeito, os autores encontram evidências de que o acesso e disseminação da informação possuem importância na redução da corrupção. É nesse contexto que este trabalho irá explorar o problema e hipóteses de pesquisas estabelecidas. A próxima seção detalha como será operacionalizada a metodologia deste estudo.

### 3 METODOLOGIA

---

Este capítulo apresenta a metodologia utilizada para a realização da pesquisa. São apresentados a origem e forma de coleta de dados das operações especiais e acerca das eleições. Em seguida, é apresentado o marco temporal da pesquisa. Por fim, são mostrados os procedimentos para o tratamento e análise dos dados.

Este trabalho pode ser classificado como uma pesquisa explicativa, pois visa analisar e interpretar um fenômeno. Nesse sentido, busca-se analisar a relação entre deflagração de uma operação especial e reeleição de um prefeito de um município investigado. Por analisar dados de operações e de um pleito que já ocorreu e envolver outras variáveis de grande complexidade, como o que leva um eleitor a definir suas preferências eleitorais, este estudo não tem controle sobre as variáveis estudadas. Não há interferência do pesquisador, seja nas variáveis, seja no ambiente. Logo, esta pesquisa pode ser também caracterizada como uma *ex-post-fact*.

Acerca da técnica empregada para a coleta e análise de dados, pode-se dizer que este trabalho recorre eminentemente às técnicas quantitativas, pois focaliza uma quantidade restrita de conceitos, utiliza procedimentos já estruturados para coleta de dados e se utiliza de ferramentas estatísticas para a análise dos dados (POLIT et al, 2004)

A respeito da origem e coleta dos dados, os de operações especiais foram obtidos por meio de consulta à CGU, às notas de imprensa publicadas no portal institucional do órgão e à pesquisa em fontes abertas, sem o fornecimento de informações sigilosas ou a respeito de investigados por parte daquela instituição. Neste trabalho, são analisadas apenas as operações especiais que contaram com a participação da CGU.

Além de se ter um panorama das operações no período, o foco será no tratamento da base de dados para identificação dos municípios nos quais ocorreram as irregularidades. Para isso, considera-se que o município foi alvo da operação e, portanto, investigado, quando as irregularidades ocorreram em qualquer órgão público do Poder Executivo municipal. Essa ressalva é importante, pois muitas operações cumprem mandados, em especial de busca e apreensão, em diversos municípios, mas muitas vezes esses mandados se referem a pessoas físicas ou empresas privadas. Esses são exemplos de que, apesar de o mandado ter sido cumprido em determinado município, isso ocorreu apenas porque o alvo estava naquela localidade e não porque a gestão municipal daquela municipalidade estava envolvida nas fraudes investigadas.

Por sua vez, os dados eleitorais foram coletados no dia 15/03/2022 e 27/04/2022 no portal institucional do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Foram obtidas cinco bases de dados: resultados eleitorais por zona para as eleições de 2016 e 2020 (votacao\_candidato\_munzona\_2016\_BRASIL, votacao\_candidato\_munzona\_2020\_BRASIL) e candidaturas/resultados nas eleições de 2016, 2018 e 2020 (consulta\_cand\_2016\_BRASIL, consulta\_cand\_2018\_BRASIL e consulta\_cand\_2020\_BRASIL) (TSE, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d, 2022e).

Inicialmente, a base de candidaturas e resultados eleitorais de 2020 (consulta\_cand\_2020\_BRASIL), obtida em 15/03/2022, foi tratada visando identificar os prefeitos que buscavam a reeleição e foram reeleitos no pleito de 2020. A base possui uma variável (ST\_REELEICAO), que é uma informação autodeclarada pelo candidato, que indica se ele está disputando ou não uma reeleição para o cargo de prefeito naquele município. Observou-se a existência de cerca de 1670 municípios nos quais o prefeito disputava a reeleição. Entretanto, foi verificado que esse número não correspondia à realidade das eleições municipais.

Tendo em vista o risco de confiabilidade na utilização de uma variável que é auto declaratória e fundamental para esta pesquisa, decidiu-se pela realização de outros procedimentos para a obtenção dos dados de quais prefeitos disputaram a reeleição em 2020 e seu respectivo resultado eleitoral (eleito / não eleito). Para isso, no dia 27/04/2022, foram obtidas as bases citadas de 2016 e 2018 e uma nova versão da base de 2020.

É importante notar que as bases do TSE são periodicamente atualizadas com informações sobre eleições extraordinárias e, portanto, com cassação e indeferimento de candidaturas. Logo, a geração de estatísticas sobre reeleição, neste momento de realização da pesquisa, terá resultados distintos daqueles eventualmente gerados à época da apuração dos resultados em 2020 ou até posteriores à data de coleta dos dados. Em síntese, para o tratamento das bases de dados, foram feitos os seguintes procedimentos:

- Tratamento da base de resultados eleitorais de 2016 (votacao\_candidato\_munzona\_2016\_BRASIL), de maneira a obter apenas um registro por município contendo, dentre outras informações, o nome do prefeito eleito.
- Na base de 2016, foram identificados 122 municípios nos quais ocorreram eleições extraordinárias (suplementares). Para esses, foi considerado como prefeito apenas aquele eleito na eleição mais recente.

- Na base de 2016, em comparação com a base de 2020, foram mapeados oito municípios (Sergipe: Laranjeiras; São Paulo: Cajamar, Iacanga, Itupeva, Lins e Sandovalina; Santa Catarina: São Francisco do Sul; Maranhão: Sambaíba) para os quais não havia dados para prefeitos com a situação “ELEITO” na variável “DS\_SIT\_TOT\_TURNO”. Para essas municipalidades, ou não havia nenhuma informação a respeito da eleição de prefeito ou havia apenas informação de prefeitos com a situação “NÃO ELEITO”.
- Considerando que nenhum desses municípios foi investigado em operações, eles não foram considerados na base e, portanto, para a geração de resultados desta pesquisa. As oito ocorrências, por perfazerem apenas 0,14% do total de municípios e para se evitar possíveis erros no tratamento manual, não foram incluídas ou alteradas na base de 2016.
- Tratamento da base de candidaturas das eleições de 2018, com o objetivo de verificar se havia prefeitos eleitos no pleito de 2016 que se descompatibilizaram para disputar outros cargos no pleito de 2018. Foram identificados 62 casos. As ocorrências foram tratadas e sinalizadas na base e, para esses municípios, foi lançado o nome do vice-prefeito, constante da base “consulta\_cand\_2016\_BRASIL”, como prefeito. Com isso, obtém-se uma base preliminar de nomes de prefeitos após o período de descompatibilização de 2018.
- Tratamento da base de resultados eleitorais de 2020 (votacao\_candidato\_munzona\_2020\_BRASIL), de maneira a obter apenas um registro por município contendo, dentre outras informações, o nome do prefeito eleito.
- Na base de 2020, foram identificados 60 municípios nos quais ocorreram eleições extraordinárias (suplementares). Para esses, foi considerado como prefeito apenas aquele eleito na eleição mais recente. Cumpre destacar que quatro deles foram investigados em operações.
- Na base de 2020, foram identificados 14 municípios (Amazonas: Silves e Presidente Figueiredo; Mato Grosso do Sul: Angélica; Minas Gerais: Divisa Alegre, Lamim e Mariana; Paraíba: Cachoeira dos Índios; São Paulo: Ubarana, Embu das Artes, Leme, Pinhalzinho e Ribeirão Branco; Pernambuco: Pesqueira e Maraial) para os quais não havia dados para prefeitos com a situação

“ELEITO” na variável “DS\_SIT\_TOT\_TURNO”. Para essas municipalidades, ou não havia nenhuma informação a respeito da eleição de prefeito ou havia apenas informação de prefeitos com a situação “NÃO ELEITO”.

- Considerando que dois deles foram investigados em operações (São Paulo: Embu das Artes e Leme), foi realizada pesquisa adicional que indicou que, no caso de Embu das Artes, o prefeito Claudinei Alves dos Santos (Ney Santos), reeleito em 2020, encontrava-se na situação “cassado com recurso” (TSE, 2022f). Em Leme, o prefeito Wagner Ricardo Antunes Filho (Wagão), apesar de ter sido reeleito em 2020, de acordo com decisão do TSE, teve sua candidatura indeferida (TSE, 2022g). Ainda não há definição para a situação desses municípios, como quando irá ocorrer uma eleição extraordinária. Por essa razão, a informação advinda da base do TSE para essas municipalidades foi mantida e são então considerados como se não houvesse disputa à reeleição ao cargo de prefeito nesses municípios.
- Assim, essas 14 ocorrências, por perfazerem apenas 0,25% do total de municípios e para se evitar possíveis erros no tratamento manual, não foram incluídas ou alteradas na base de 2020.
- Após tais procedimentos, a base de 2020, foi comparada com a base tratada de prefeitos, formulada a partir daquela de 2016 e com os ajustes nos municípios nos quais o prefeito se descompatibilizou em 2018. Essa base advinda de 2016-2018 possui registros de 5560 municípios.
- Os nomes dos prefeitos da base de pesquisa foram comparados com os que eram candidatos ao mesmo cargo no pleito de 2020. Com isso, obtém-se a informação de quais prefeitos estariam concorrendo à reeleição em 2020 em seus respectivos municípios.
- Por fim, foi verificado o resultado desses candidatos à reeleição, ou seja, se foram eleitos ou não. Tem-se, portanto, a base tratada de prefeitos que se candidataram à reeleição em 2020 e seu resultado eleitoral a ser utilizada nesta pesquisa.

O delineamento temporal dos dados é específico e se refere ao interstício das eleições municipais de 2016 a 2020, ou seja, o escopo será de 01 de janeiro de 2017, com a posse dos prefeitos, a 28 de novembro de 2020, véspera da data das eleições municipais de 2ª turno. Com isso, será possível identificar aqueles prefeitos que foram eleitos no pleito de 2016 para um

primeiro mandato e quais deles se candidataram à reeleição no pleito de 2020. Cumpre destacar que a data das eleições no ano de 2020 foi realizada no final de novembro tendo em vista a pandemia de Covid-19. O primeiro turno das eleições foi realizado em 15/11/2020 e o segundo turno, em 29/11/2020.

Observa-se que apenas uma única operação ocorreu entre o primeiro e segundo turno eleitoral. A operação Octopus, deflagrada em 24/11/2020 no Rio de Janeiro envolvendo municípios da baixada litorânea (região dos lagos) e tendo como objetivo o combate às irregularidades nas aplicações de verbas relacionadas à Covid-19 (BRASIL, 2020b).

A partir desses dados, foi realizado o seu tratamento e organização visando a realização da análise. A seguir, em caráter metodológico, são apresentados alguns procedimentos realizados com as duas bases de dados (operações especiais da CGU e base de pesquisa avinda daquelas do TSE) para a geração dos resultados da pesquisa:

- Identificação das operações especiais nas quais a CGU participou no período de 01/01/2003 a 28/11/2020 (não foram considerados os dados posteriores a 28/11/2020 tendo em vista ser após o período da amostra analisada). Elas consistem no **primeiro conjunto de dados** a ser analisado nesta pesquisa;
- Delimitação das operações especiais nas quais a CGU participou no período entre as eleições municipais de 2016 e 2020, a saber: 01/01/2017 a 28/11/2020. Elas consistem no **segundo conjunto de dados** a ser analisado nesta pesquisa;
- Delimitação de um subconjunto de operações do período de 01/01/2017 a 28/11/2020 que consiste exclusivamente naquelas que investigaram irregularidades supostamente cometidas pela gestão municipal, ou seja, quando algum órgão do Poder Executivo Municipal foi alvo de operação;
- Identificação, no referido subconjunto, dos municípios investigados. Alguns municípios foram alvos em mais de uma operação distinta. Para a contagem de municípios investigados, eles foram considerados uma única vez e foi considerado apenas a operação cuja data de deflagração foi a mais recente. Há 38 municípios que foram alvos em mais de uma operação;
- Identificação, no âmbito das operações desse subconjunto, dos municípios nos quais o prefeito disputou a reeleição e seu respectivo resultado eleitoral (eleito / não eleito). Essa informação foi obtida a partir da base de pesquisa criada e tratada a partir dos cinco conjuntos de dados advindos do TSE;

- Delimitação do **terceiro e último conjunto de dados** a ser analisado nesta pesquisa, que é justamente o dos municípios que foram investigados por operações especiais da CGU deflagradas no período de 01/01/2017 a 28/11/2020 e nos quais o prefeito disputou a reeleição e seu respectivo resultado eleitoral; e
- Obtenção dos resultados a partir desse tratamento dos dados e aplicação de testes estatísticos.

Cabe salientar que o fenômeno aqui estudado não é passível de experimentação e controle das variáveis na sua origem, ou seja, não é possível ao pesquisador escolher quando e qual grupo de municípios será alvo de uma operação e um outro grupo que não o será. Por conta dessa questão de quando e onde a operação é realizada, a amostra de dados desta pesquisa não é escolhida aleatoriamente.

Como forma de mitigar essa questão, foi utilizada uma série de comparações entre a amostra principal desta pesquisa, que congrega os municípios alvos de operação especial no período de 01/01/2017 a 28/11/2020 nos quais o prefeito disputou reeleição em 2020 (que consiste no 3ª conjunto de dados) e o universo de municípios brasileiros. Como detalhado, esse universo é advindo do tratamento de bases do TSE, que resultou na base de prefeitos que se candidataram à reeleição em 2020, que possui 5560 municípios. À esta base foram agregados outros dados, tais como população, classificação do porte populacional e região geográfica. Para os dados populacionais, foi utilizada a base do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020) de estimativa da população enviadas para o TCU para o ano de 2020, considerando esse ser o ano da eleição municipal.

Essa única base, contendo o universo de municípios brasileiros tratados para esta pesquisa, foi utilizado para se gerar a taxa de reeleição de prefeitos e realizar comparações, estratificadas por região geográfica e porte populacional, em relação à amostra. Com isso, pode-se observar algumas nuances sobre o fenômeno estudado, ainda que não seja possível atribuir relações de causa e efeito por serem apenas estatísticas descritivas. Tendo em vista esses esclarecimentos, a próxima seção discute os resultados obtidos partir dos dados coletados.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

---

Este capítulo apresenta, analisa e discute os principais resultados encontrados a partir do tratamento da base de dados. A primeira seção apresenta o panorama e uma visão geral das operações especiais a partir dos três conjuntos de dados identificados nesta pesquisa: (1) operações especiais deflagradas no período de 01/01/2003 a 28/11/2020; (2) operações especiais deflagradas no período de 01/01/2017 a 28/11/2020; e (3) operações especiais deflagradas no período de 01/01/2017 a 28/11/2020 que investigaram municípios nos quais o prefeito disputou a reeleição.

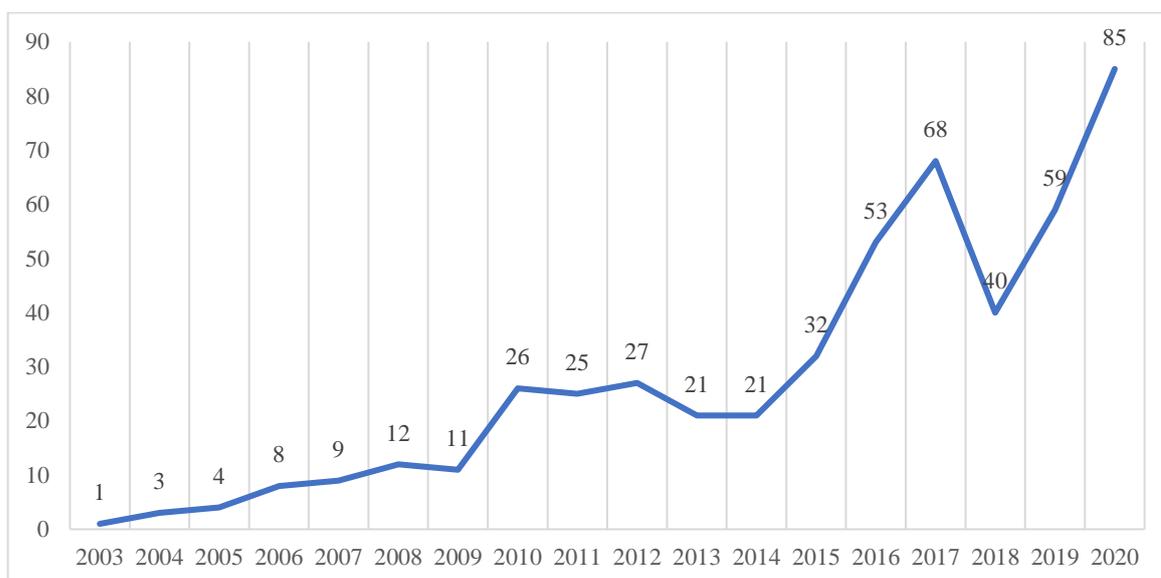
A segunda seção apresenta especificamente os resultados obtidos a partir da análise da amostra principal desta pesquisa, que consiste justamente nesse terceiro conjunto de dados. São realizadas comparações com a média nacional de reeleição dos prefeitos no pleito de 2020, além de estatísticas descritivas considerando o agrupamento desses municípios por faixa populacional e região geográfica. Por fim, são apresentadas algumas discussões e análises a respeito dos resultados encontrados e do teste das hipóteses elencadas para o estudo.

### 4.1. PANORAMA DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS DA CGU

A CGU atua desde 2003 em parceria com outros órgãos de defesa do Estado, tais como a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF), em trabalhos conjuntos visando detectar e investigar irregularidades na aplicação dos recursos públicos. As próximas tabelas apresentam um panorama das operações especiais que a CGU já deflagrou.

A CGU atuou em 505 operações especiais conjuntas com outros órgãos de defesa do Estado no período de 01/01/2003 a 28/11/2020. A quantidade de operações tem tido uma tendência crescente de aumento a cada ano conforme o próximo gráfico, tendo atingido seu maior número em 2020. Ressalta-se que a amostra de dados considera as operações deflagradas apenas até 28/11/2020, o que totaliza 85 em 2020 (porém, para fins informativos, até 31/12/2020 foram realizadas 96 operações).

Gráfico 1 – Quantidade de operações especiais deflagradas da CGU por ano (2003-2020)



Fonte: CGU (2022). Elaborado pelo autor.

A próxima tabela apresenta a quantidade de operações deflagradas por Unidade Federativa (UF) e por conjunto de dados. Isso indica a Superintendência da CGU que atuou naquela operação e que, portanto, investigou irregularidades na região geográfica daquele Estado, podendo as verbas públicas terem sido aplicadas por órgãos federais com sedes naquelas UFs, por governos estaduais ou por governos municipais.

Em relação ao 1ª conjunto de dados, que se refere à todas operações deflagradas no período de 01/01/2003 a 28/11/2020, notadamente se identifica que as operações tendem a ocorrer com maior frequência nos Estados do Norte e Nordeste, como por exemplo, na Paraíba (47) e Bahia (37). Já no período de 01/01/2017 a 28/11/2020 (2ª CD), foram deflagradas pela CGU e demais órgãos parceiros 252 operações especiais. Uma observação importante é que em cerca de 18 anos de atuação da CGU na seara de operações especiais, o período de 01/01/2017 a 28/11/2020 concentra metade das operações deflagradas, totalizando 50,4% das deflagrações. Por fim, observa-se a manutenção da tendência de realização de operações nos estados do Nordeste e Norte, sendo na Paraíba (23) e Pernambuco (20) as que concentram as maiores quantidades.

A última coluna da tabela apresenta aos dados relativos ao terceiro conjunto de dados, que são os das operações deflagradas entre 01/01/2017 e 28/11/2020 e que investigaram municípios cujo prefeito se candidatou à reeleição no pleito de 2020. Acerca desse subconjunto, foram realizadas 55 operações.

Tabela 1 - Quantidade de operações deflagradas por Conjunto de Dados (CD)

UF	Qtd. 1ª CD 01/01/2003 – 28/11/2020	Qtd. 2ª CD 01/01/2017 a 28/11/2020	Qtd. 3ª CD* 01/01/2017 a 28/11/2020 Munic. invest. + pref. cand.
PB	47	23	6
PA	37	17	2
BA	35	18	8
PE	34	20	6
MS	33	18	5
RO	27	12	2
MG	27	16	2
MA	26	5	-
CE	24	10	3
MT	21	10	2
PI	20	14	1
AL	20	10	2
SP	16	9	4
AP	16	7	-
AM	15	9	1
DF	14	6	-
TO	13	7	3
RJ	11	6	2
PR	11	5	-
RS	10	4	1
SE	9	5	1
RR	9	3	-
AC	8	7	3
SC	8	6	-
RN	8	2	1
ES	3	2	-
GO	3	1	-
<b>Total Geral</b>	<b>505</b>	<b>252</b>	<b>55</b>

\*os dados se referem apenas às operações deflagradas no período de 01/01/2017 a 28/11/2020 e apenas aquelas que investigaram municípios cujo prefeito disputou reeleição em 2020.

Fonte: CGU (2022). Elaborado pelo autor.

Observa-se a manutenção da concentração de deflagrações nos estados no Nordeste e Norte, sendo observado na Bahia (8) e Pernambuco (6) os maiores quantitativos. Um dado a ser ressaltado é que, nesta amostra, houve deflagração em 19 Estados. Dessa maneira, nem todas as Regionais da CGU realizaram operações considerando os critérios propostos, a saber: Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Paraná, Roraima e Santa Catarina.

A título de conhecimento, das 252 operações deflagradas no período analisado entre as eleições de 2017 e 2020, 106 delas investigaram municípios, perfazendo 42% desse total. No âmbito das 106 operações, 211 municípios distintos foram investigados. Dentre eles, 38 foram alvos em mais de uma operação distinta. Para a construção do 3ª conjunto de dados (CD), esses

municípios repetidos foram contados apenas uma vez, sendo considerado apenas a operação com a data de deflagração mais recente.

Note que esses dados se referem à todas operações realizadas, mesmo que um mesmo município tenha sido alvo em operações distintas. É o caso, por exemplo, da operação Tapiraguaia, que investigou o município de Confresa (MT) em sua 1ª e 4ª fases, deflagradas, respectivamente, em 30/01/2019 e 12/08/2020. Nas estatísticas acerca das operações desta seção, as duas investigações são consideradas. Entretanto, na próxima seção, na qual se analisa os municípios nos quais o prefeito disputou a reeleição, para se evitar dupla contagem da mesma municipalidade, será considerada apenas a operação mais recente. No exemplo, será a 4ª fase da operação Tapiraguaia apenas.

Ao cruzar esses dados com os advindos do TSE, que, por sua vez, indicam em quais municípios o prefeito disputou reeleição no pleito de 2020, foram identificadas 118 municipalidades investigadas no âmbito das 55 operações especiais. Esse é, conseqüentemente, o terceiro conjunto de dados e a amostra que será explorada na próxima seção.

Há ainda algumas informações sobre esses três conjuntos de dados que devem ser salientadas. O primeiro deles diz respeito à proporção das operações especiais realizadas por região geográfica e por conjunto de dados. Ao se analisar os dados da próxima tabela, entende-se que há uma manutenção da proporção de deflagração de operações por região geográfica entre os três conjuntos de dados apenas entre algumas regiões geográficas

Tabela 2 – Proporção de operações por Região Geográfica e por Conjunto de Dados

<b>Região Geográfica</b>	<b>1ª CD</b>	<b>2ª CD</b>	<b>3ª CD</b>
Nordeste	44,2%	42,5%	50,9%
Norte	24,8%	24,6%	20%
Centro-Oeste	14,1%	13,9%	14,5%
Sudeste	11,3%	13,1%	12,7%
Sul	5,7%	6,0%	1,8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Observação:

1ª CD: operações deflagradas entre 01/01/2003 a 28/11/2020

2ª CD: operações deflagradas entre 01/01/2017 a 28/11/2020

3ª CD: operações deflagradas entre 01/01/2017 a 28/11/2020 e que investigaram municípios cujo prefeito disputou reeleição em 2020.

Fonte: CGU (2022). Elaborado pelo autor.

Como exemplo, há uma sobre-representação da região Nordeste no 3ª CD de 6,7% e de 8,4% em relação ao 1ª e 2ª CD respectivamente. Nas regiões Centro-Oeste e Sudeste há maior similaridade, com uma variação inferior a 1% entre os conjuntos de dados. Por fim, nas regiões

Norte e Sul ocorre uma subrepresentação do 3<sup>a</sup> CD de cerca de 4% em relação aos outros conjuntos.

Percebe-se que em todos eles há uma concentração maior de deflagração de operações na Região Nordeste e Norte. Para os três conjuntos de dados, essas duas regiões concentram cerca de 65% das operações deflagradas, sendo que no 3<sup>a</sup> CD, ela alcança 70,9%. Cabe destacar que esses dados se referem à UF de deflagração da operação. Um trabalho conjunto pode investigar municípios em UFs diversa daquela onde foi considerada como sendo sua origem. Na amostra de municípios, apenas a operação *Off-Label*, deflagrada pela unidade do Acre em 03/06/2020, é que investigou municípios distintos de sua UF originária, sendo os de Boca do Acre, Pauini e Guajará no Amazonas (BRASIL, 2020c).

Outro dado a ser ressaltado é o das operações deflagradas por área/função de governo investigada no âmbito do trabalho conjunto, ou seja, a área de origem/aplicação dos recursos públicos investigados. Para cada operação, a partir da origem orçamentária dos recursos investigados, a CGU classifica a área/função de governo sob apuração. Uma mesma operação pode investigar, ao mesmo tempo, áreas distintas, como saúde, educação e transporte. Nesse caso, para fins metodológicos, há, para aquela operação, contagem para as três funções de governo. Os próximos dados ilustram essa proporção a partir dos os três conjuntos de dados.

Para os três CDs, é possível afirmar que as áreas mais investigadas são as de saúde, educação e urbanismo. Em relação às duas primeiras, é de se esperar que, em alguma medida, isso ocorresse, visto serem funções finalísticas com os maiores orçamentos no Governo Federal ao longo desses anos, além de serem também áreas nas quais há um grande repasse de verbas federais aos estados e municípios, seja por transferências legais, seja por transferências voluntárias.

Tabela 3 – Proporção de operações por Função de Governo e por Conjunto de Dados

<b>Função</b>	<b>1ª CD</b>	<b>2ª CD</b>	<b>3ª CD</b>
Saúde	33,7%	40,0%	38,9%
Educacao	29,7%	31,3%	40,3%
Outros	14,50%	6,60%	1,4%
Urbanismo	4,6%	5,3%	9,7%
Agricultura	3,7%	3,0%	1,4%
Administração	3,5%	4,3%	1,4%
Transporte	3,4%	3,3%	1,4%
Assistência social	2,3%	2%	1,4%
Saneamento	2,2%	1,0%	0,0%
Encargos Especiais	1,8%	2,7%	2,8%
Defesa Nacional	0,50%	0,7%	1,4%
<b>Total Geral</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Observação: a categoria “outros” no 1ª e 2ª CD compreende as demais funções, a saber: cultura, comércio e serviços, habitação, desporto e lazer, organização agrária, segurança pública, trabalho, energia, gestão ambiental, previdência social, direitos da cidadania, indústria, ciência e tecnologia e legislativa.

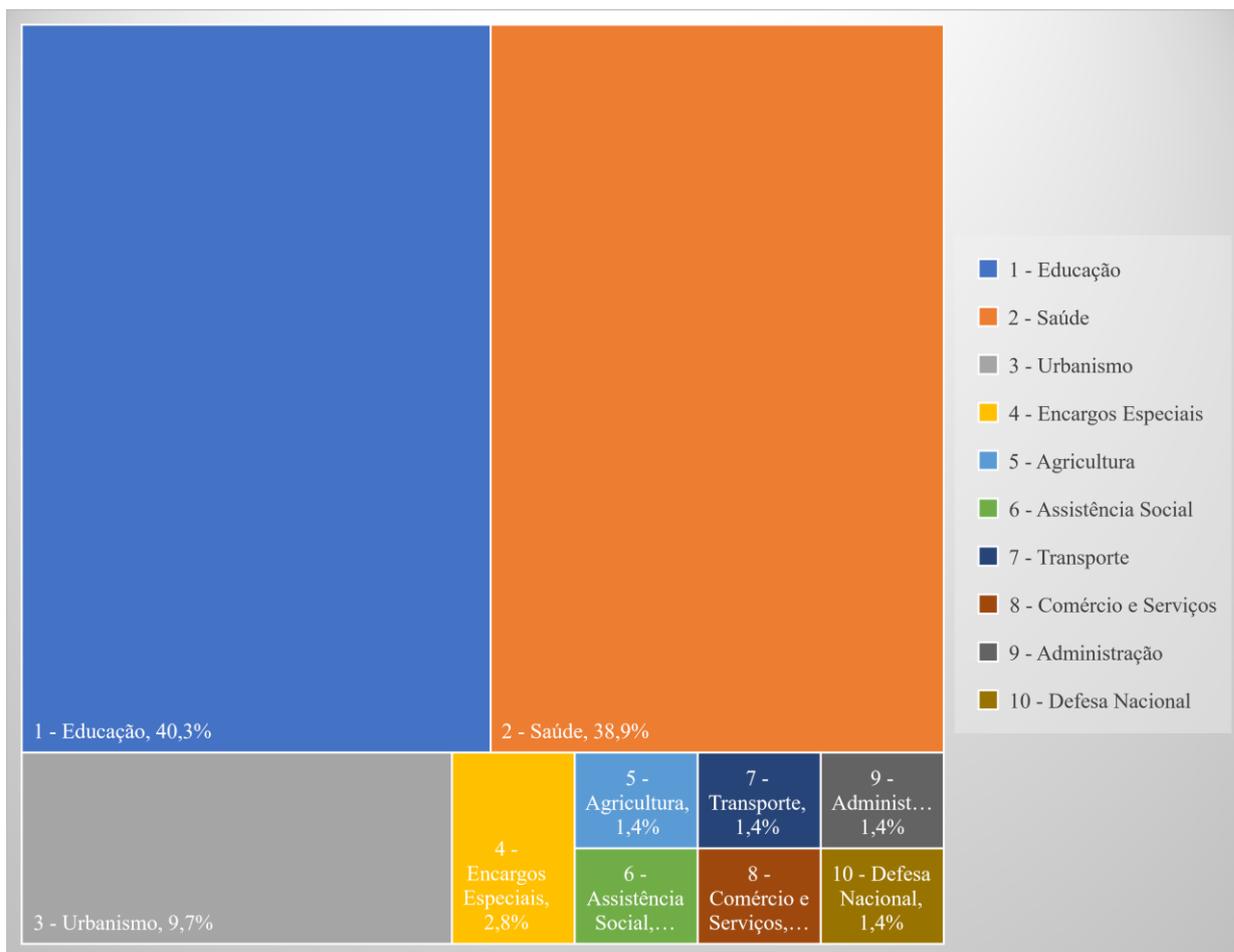
Observação 2: a categoria “outros” no 3ª CD compreende apenas a função comércio e serviços.

Fonte: CGU (2022). Elaborado pelo autor.

No caso do 3ª CD, que envolve as operações deflagradas entre 01/01/2017 a 28/11/2020 e que investigaram municípios cujo prefeito disputou reeleição em 2020, a concentração dessas três funções é ainda maior, totalizando 88,6% do total. Caso se considere apenas as áreas de educação (40,3%) e de saúde (38,9%), a concentração é também maior em relação ao outros dois conjuntos de dados, atingindo 78,9% e, portanto, uma sobre-representação de 15,5% e 7,6% em relação aos CDs 1ª e 2ª respectivamente.

A seguir, o gráfico, organizado como um mapa de árvore, mostra visualmente a concentração da proporção dessas áreas em relação às demais na amostra de municípios investigados. Cabe salientar ainda que, por ser um conjunto menor de operações (55), para esse 3ª CD, observou-se apenas onze funções de governo investigadas.

Gráfico 2 – Proporção de operações por função de governo (3ª CD)



Fonte: CGU (2022). Elaborado pelo autor.

Portanto, considerando o panorama das operações deflagradas, analisadas a partir de três conjuntos de dados, apesar de haver uma grande variação entre o número de operações e dos prejuízos entre eles, há uma certa manutenção da tendência de realização de operações nas Regiões Nordeste e Norte e nas áreas de saúde, educação e urbanismo. Isso ocorre também pelo fato de o 2ª CD ser um subconjunto do 1ª e, por sua vez, o 3ª CD ser um subconjunto do 2ª. Ainda assim, apesar da amostra do 3ª conjunto (55) corresponder a apenas cerca de 10% do total do 1ª CD (505), observa-se a manutenção dessa tendência geográfica e por área de governo, ainda que com casos de sub ou sobre-representação.

## 4.2 ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS COM PREFEITOS CANDIDATOS À REELEIÇÃO EM 2020

A seção anterior teve o objetivo de fornecer um panorama acerca das operações especiais realizadas pela CGU. Os dados indicam que há uma tendência de manutenção, ainda que com variações, nas proporções de deflagração de operações, por UF, região geográfica e função de governo nas amostras do segundo e terceiro conjunto de dados em relação ao universo total, que corresponde ao primeiro conjunto (operações realizadas entre 01/01/2003 a 28/11/2020).

Esta seção tem o objetivo de apresentar especificamente resultados e análises em relação ao terceiro conjunto, que é o objeto principal deste trabalho, ou seja, em relação às operações especiais deflagradas entre 01/01/2017 e 28/11/2020 e que investigaram municípios cujo prefeito disputou reeleição em 2020. Como ressaltado, das 252 operações deflagradas no período entre as eleições (01/01/2017 a 28/11/2020), 106 delas investigaram um total de 211 municípios únicos. Ao se obter os dados do TSE que indicam em quais municípios o prefeito disputou a reeleição no pleito de 2020, identificou-se, dentre as 211 municipalidades, 118 nessas condições que, por sua vez, foram investigados no âmbito de 55 operações.

Acerca desses municípios, as próximas tabelas apresentam algumas informações de sua região geográfica e porte populacional. Assim como na quantidade de operações deflagradas, a quantidade de municípios investigados também segue a tendência de ser mais alta nas regiões Nordeste e Norte, perfazendo, respectivamente, 50,8% (60) e 24,6% (29) do total. Apenas um único município foi investigado na Região Sul, que se encontra subrepresentada nesta amostra que, por sua vez, não é escolhida aleatoriamente.

Tabela 4 – Municípios investigados por região geográfica

<b>Região Geográfica</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Proporção</b>
Nordeste	60	50,8%
Norte	29	24,6%
Sudeste	23	19,5%
Centro-Oeste	5	4,2%
Sul	1	0,8%
<b>Total Geral</b>	<b>118</b>	<b>100%</b>

Fonte: CGU (2022). Elaborado pelo autor.

No universo utilizado de 5560 municípios, a título comparativo, 32,2% dos municípios estão no Nordeste, seguido do Sudeste com 29,9% e do Sul com 21,4%. As tabelas comparativas do universo de municípios brasileiros se encontram no Anexo deste trabalho.

A respeito dos dados sobre a população, nessa amostra de 118 municípios, a média foi de 190.411, a mediana, 28.778, a mínima, 2.509, a máxima, 12.325.232 e a soma de toda a população dos municípios, 22.468.463. A variação é grande, tendo em vista a existência de São Paulo (SP) na amostra, que é um caso *outlier*. Caso se retire São Paulo (SP) do universo amostral, o maior município passa a ter uma população de 844.483 (São Bernardo do Campo – SP) e a média e o total se reduzem quase pela metade, assumindo os valores respectivos de 86.694 e 10.143.231.

Na amostra, em relação ao porte populacional, 28,8% dos municípios investigados cujo prefeito se candidatou à reeleição estão na faixa de 20.001 a 50.000 habitantes, sendo o maior grupo. Em seguida, 23,7% dos municípios estão na faixa de 10.001 a 20.000 habitantes.

Tabela 5 – Proporção de municípios investigados por região geográfica e grupo populacional

<b>Porte Populacional</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Norte</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Total Geral</b>
Até 5.000	2,5%	3,4%	1,7%	0,0%	0,0%	7,6%
De 5.001 a 10.000	5,1%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%
De 10.001 a 20.000	13,6%	7,6%	1,7%	0,8%	0,0%	23,7%
De 20.001 a 50.000	16,9%	6,8%	3,4%	1,7%	0,0%	28,8%
De 50.001 a 100.000	5,1%	2,5%	4,2%	0,8%	0,0%	12,7%
De 100.001 a 500.000	5,9%	2,5%	6,8%	0,8%	0,8%	16,9%
Mais de 500.000	1,7%	0,8%	1,7%	0,0%	0,0%	4,2%
<b>Total Geral</b>	<b>50,8%</b>	<b>24,6%</b>	<b>19,5%</b>	<b>4,2%</b>	<b>0,8%</b>	<b>100%</b>

Fonte: CGU (2022) e IBGE (2020). Elaborado pelo autor.

Ressalta-se que 66% das municipalidades investigadas possuem uma população inferior a 50.000 habitantes. A título comparativo, no universo, 87,9% dos municípios possuem uma população inferior a 50 mil habitantes. A faixa populacional com menor discrepância entre a amostra e o universo brasileiro é a de 10.001 a 20.000 habitantes, que na amostra foi de 23,7% e no universo, 24% (diferença de 0,3%). As demais possuem uma variação mais proeminente.

Em consulta à base tratada com dados advindos de resultados eleitorais e candidaturas de 2016, 2018 e 2020 do TSE, dos 5560 municípios, em 3150 (56,7%), o prefeito eleito no pleito de 2016 disputou a reeleição em 2020. Nesses municípios, a taxa de reeleição foi de 66%, ou seja, praticamente dois terços dos prefeitos que se candidataram à reeleição foram eleitos em 2020.

A partir desses dados, conforme as próximas tabelas, identifica-se que, na amostra de 118 municípios investigados cujo prefeito disputou a reeleição, a taxa de reeleição é de 67,8%, havendo uma diferença de apenas -1,8% em relação à taxa nacional. Os prefeitos se reelegeram em 2020 em 80 dos 118 municípios investigados. Ainda que essa massa não seja ampla nem selecionada aleatoriamente, ela foi detalhada por região geográfica visando identificar se há outras diferenças observáveis quando comparada com os valores do universo de municípios brasileiros.

Tabela 6 – Representação comparada da região geográfica e taxa de reeleição de prefeitos entre o universo e a amostra

Região Geográfica	Taxa de Reeleyção		
	Universo (N = 5560)	Amostra (n = 118)	Diferença (N-n)
Sul	70,9%	100%	-29,1%
Centro-Oeste	66,3%	80%	-13,7%
Sudeste	64,1%	73,9%	-9,8%
Nordeste	66,6%	73,3%	-6,7%
Norte	57,8%	48,3%	9,5%
<b>Taxa média de reeleição</b>	<b>66%</b>	<b>67,8%</b>	<b>-1,8%</b>

Fonte: CGU (2022) e TSE (2022). Elaborado pelo autor.

Dentre as regiões, foi no Nordeste (73,3%) que se observou uma taxa de reeleição de prefeitos de municípios investigados mais próxima das médias da amostra (67,8%) e nacional (66%), com uma diferença a maior de 5,5% e 7,3% respectivamente para cada uma dessas taxas. É também nessa região onde se concentra a maior quantidade de municípios investigados (60), totalizando cerca de 50% do total. Em relação à taxa do universo, Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste possuem percentuais de reeleição muito próximos da média nacional (66%), sendo, respectivamente, de 66,3%, 66,6% e 64,1%.

A região Norte foi a única na qual a quantidade de prefeitos de municípios investigados que não foram reeleitos foi maior (51,7%) que a de reeleitos (48,3%), estando bastante distante das médias da amostra e nacional. Quando comparada com a média nacional, observa-se que a região Norte também foi aquela em que o percentual de reeleição foi o menor quando comparado com as demais regiões (57,8%). No Centro-Oeste e no Sul, os resultados foram bastante discrepantes tendo em vista a pouca quantidade de municípios na amostra, não sendo possível realizar observações.

Em relação ao porte populacional, de acordo com os dados da próxima tabela, os municípios investigados com até 100.000 habitantes possuem uma taxa de reeleição mais

próximas das médias amostral e nacional, sendo os municípios com até 5.000 e na faixa de 50.0001 a 100.000 habitantes aqueles com valores muito próximos dessas médias, com variação de cerca de 1%.

Tabela 7 – Representação comparada do porte populacional e taxa de reeleição de prefeitos entre o universo e a amostra

Porte Populacional	Taxa de Reeleição		
	Universo (N = 5560)	Amostra (n = 118)	Diferença
Até 5.000	66,4%	66,7%	-0,3%
De 5.001 a 10.000	67,1%	71,4%	-4,3%
De 10.001 a 20.000	66,3%	64,3%	2,0%
De 20.001 a 50.000	64,9%	73,5%	-8,6%
De 50.001 a 100.000	58,4%	66,7%	-8,3%
De 100.001 a 500.000	69,4%	55%	14,4%
Mais de 500.000	82,1%	100%	-17,9%
<b>Taxa média de reeleição</b>	<b>66%</b>	<b>67,8%</b>	<b>-1,8%</b>

Fonte: CGU (2022) e TSE (2022). Elaborado pelo autor.

As menores taxas de reeleição foram observadas nos municípios investigados de médio porte, sendo de 55% (100.001 a 500.000 habitantes). Cumpre ressaltar, em relação aos municípios de grande porte (com mais de 500.000 habitantes), que a taxa de reeleição do universo para essa categoria (82,1%) possui uma discrepância maior em relação à taxa média de reeleição do universo (66%) e também em relação à todas as outras faixas de porte populacional. Por fim, ainda em relação aos municípios de grande porte, pela pouca quantidade de dados na amostra, tiveram também resultados bastante discrepantes.

Considerando esses dados, pode-se refutar a hipótese 1 deste trabalho (*a taxa de reeleição de prefeitos nos municípios nos quais ocorreram operações especiais é inferior à média nacional.*), visto que o pressuposto era de que a deflagração de uma operação e a sua publicização poderiam afetar a decisão do eleitor, que acabaria punindo o gestor do município investigado e, assim, não o reelegeria no pleito de 2020. Observa-se que a taxa de reeleição amostral (67,8%) é inclusive superior à média do universo (65,8%) e, ainda que haja diferenças regionais e por porte populacional, pela hipótese, era esperado que ela fosse inferior à taxa nacional. Vale ressaltar que a hipótese envolve apenas uma comparação entre as taxas, não havendo exploração, neste estudo, das causas e efeito que expliquem esse fenômeno.

Em relação à hipótese 2 (*a taxa de reeleição de prefeitos em municípios investigados é menor quanto maior for a proximidade da data da deflagração com a data da eleição municipal*), a próxima tabela apresenta detalhes sobre essa comparação.

Tabela 8 – Representação da taxa de reeleição de prefeitos dos municípios investigados e o ano da deflagração da operação especial

Ano da deflagração	Reeleito		Não reeleito	
	Qtd. Municípios	Proporção	Qtd. Municípios	Proporção
2017	13	76,5%	4	23,5%
2018	38	67,9%	18	32,1%
2019	9	75,0%	3	25,0%
2020	20	60,6%	13	39,4%
<b>Total / Taxa de Reeleição</b>	<b>80</b>	<b>67,8%</b>	<b>38</b>	<b>32,2%</b>

Fonte: CGU (2022) e TSE (2022). Elaborado pelo autor.

Pelos dados, a maior taxa de reeleição observável, quando cruzada com a data de deflagração, ocorreu em 2017 (76,5%), sendo inclusive 8,7% superior à taxa de reeleição amostral. Em 2018, ela se reduz para valores praticamente idênticos à média, mas em 2019 volta a subir para o patamar de 75%. Em 2020, todavia, observa-se o menor valor para a taxa de reeleição dos prefeitos, sendo de 60,6%. As operações deflagradas em 2020 são também as que ocorreram com data mais próximas do pleito de 2020, realizado em novembro daquele ano.

Sendo assim, apesar de, em 2019, haver um aumento da taxa quando comparado com 2018, foi em 2020 que ela se mostrou a menor da amostra. Logo, considerando os dados de 2020, quando a operação é deflagrada mais próxima do ano das eleições, a taxa de reeleição apresentou-se abaixo do que foi observado nos outros anos, indicando que a hipótese 2, que consiste apenas numa simples comparação ao longo do tempo, pode ser parcialmente confirmada.

Isso pode ser um indicativo de que a deflagração da operação pode ter tido alguma repercussão no processo eleitoral. Entretanto, é importante destacar que essa questão precisa ser relativizada e tratada com o devido rigor científico. Em que pese esses achados, em especial o do ano de 2020, a quantidade de dados disponíveis não é grande o suficiente para realizar conclusões ou explicar o porquê desse fenômeno. Logo, há inúmeros fatores que podem influenciar a decisão do eleitor que não são considerados neste trabalho, como os de ordem política, econômica, social e partidária por exemplo. Essas diversas outras variáveis, que não são abordadas e controladas neste estudo, tendem a afetar a decisão do eleitor e podem ser exploradas em trabalhos futuros.

Dito isso, este capítulo de resultados e discussões teve o objetivo de apresentar, analisar e discutir os achados da pesquisa a partir do tratamento da base de dados. Inicialmente, foi feita uma descrição do panorama das operações especiais deflagradas pelos órgãos parceiros em conjunto com a CGU de 2003 até 28/11/2020. Observou-se que a CGU deflagrou 505

operações, sendo que o período de 2017 a 28/11/2020 concentra cerca de 50% dessas deflagrações.

Para os fins da análise, foram criados três conjuntos de dados<sup>1</sup> de operações deflagradas, sendo que o 3ª foi o mais bem explorado, pois continha os trabalhos deflagrados no interstício eleitoral de 2017 a 2020 e envolvendo apenas aqueles municípios investigados cujo prefeito disputou a reeleição no pleito de 2020. Esse conjunto era composto por 118 municipalidades investigadas no âmbito de 55 operações especiais. Foi observado que, para os três conjuntos, há uma concentração de trabalhos deflagrados no Nordeste e no Norte, com destaque para os estados da Paraíba, Pernambuco e Bahia. Ademais, há uma concentração de investigações focadas nas áreas de saúde e educação, sendo superior a 60% do total das operações em qualquer um dos CDs.

Cabe destacar que uma parte importante deste estudo envolveu a modelagem de dados para se obter essa base de municípios e seus respectivos prefeitos que disputaram a reeleição no último pleito. Os procedimentos efetuados são detalhados na seção de metodologia e podem ser utilizados em futuros trabalhos que porventura aprofundem os aspectos aqui abordados. A partir dessa base, a segunda seção deste capítulo realizou comparações entre o universo de municípios brasileiros (5560 municipalidades) com a da amostra da pesquisa (118) a partir de recortes geográficos, porte populacional e considerando a taxa de reeleição dos prefeitos. Observou-se que metade dos municípios da amostra estão na região Nordeste e 24% na Norte. Ademais, 66% deles possuem uma população inferior a 50.000 habitantes, ou seja, são cidades de pequeno porte.

Em relação à taxa de reeleição, ela foi de 66% para o universo de municípios brasileiros e 67,8% na amostra das municipalidades investigadas, havendo uma diferença de apenas 1,8%. Apesar de ter sido observado algumas variações dessa taxa por porte populacional e região geográfica, a hipótese 1 deste trabalho foi refutada visto que a taxa de reeleição prefeitos de municípios investigados foi maior do que a do universo brasileiro. Em relação à hipótese 2, ela pode ser parcialmente confirmada, visto que, apesar de haver variações, no ano de 2020, que foi o ano do pleito, a taxa de reeleição apresentou-se abaixo do que foi observado nos outros anos.

---

<sup>1</sup> O 1ª CD consiste em todas as operações deflagradas entre 01/01/2003 a 28/11/2020. O 2ª CD consiste nas operações deflagradas entre 01/01/2017 a 28/11/2020. Por fim, o 3ª CD contém apenas as deflagradas no período de 01/01/2017 a 28/11/2020 e apenas aquelas que investigaram municípios cujo prefeito disputou reeleição em 2020.

Por fim, como ressaltado, as hipóteses de trabalho envolviam apenas comparações entre as taxas de reeleição do universo e da amostra, sendo que os resultados não podem ser extrapolados e interpretados para além dessa simples comparação, visto não ser objeto deste estudo explorar e analisar relações de causa e efeito que explicariam o porquê da ocorrência desses fenômenos.

## 5 CONCLUSÃO

---

Este trabalho buscou realizar um estudo sobre o panorama de operações especiais da CGU e os municípios investigados por operações especiais da CGU deflagradas entre 01/01/2017 e 28/11/2020 nos quais o prefeito se candidatou à reeleição no pleito de 2020. O foco era analisar as características dos municípios e o desempenho eleitoral, medido pela taxa de reeleição, desses prefeitos.

É importante asseverar que a quantidade de municípios investigados (118) não é uma amostra aleatória nem suficiente para se realizar generalizações, dado que as municipalidades, em si, possuem características, localização e população distintos, o que gera uma complexidade adicional para a análise. Ainda assim, este estudo pretendeu avançar, ainda que timidamente, nesta seara até então não explorada, considerando inclusive a originalidade dos dados de operações especiais da CGU.

De toda maneira, ainda que este trabalho realizou apenas comparações entre as taxas de reeleição e, assim, não realizou um estudo das relações de causa e efeito que porventura explicariam as variações nessa taxa, é interessante notar as características dos municípios nos quais ocorreram operações especiais. Em primeiro lugar, convém destacar algumas que estão também refletidas na amostra de operações utilizadas (3ª CD) nesta pesquisa, a saber: (1) a concentração de deflagrações em estados e municípios do Nordeste e, em seguida, do Norte e (2) a concentração nas áreas sociais com os maiores orçamentos da União: saúde e educação.

No caso da amostra de operações utilizada nesta pesquisa, a região Nordeste (50,8%) e Norte (24,6%) concentram mais de 75% dos municípios investigados. Em relação às áreas investigadas, quase 80% das 55 operações realizadas investigaram saúde (38,9%) e/ou educação (40,3%). Em relação às características dos municípios, convém destacar também uma certa proeminência das investigações em municipalidades de pequeno porte. Mais da metade (66%) dos municípios investigados possuem população inferior a 50.000 habitantes.

Esses atributos podem gerar novas linhas de pesquisa, com possibilidade inclusive de se entender melhor esse fenômeno, podendo se avançar, por exemplo, na amostra de municípios investigados. Neste estudo, considerou-se apenas aquelas cuja gestão municipal foi investigada no âmbito de uma operação especial da qual a CGU participou. Essa amostra pode ser aumentada caso se inclua operações da Polícia Federal que não contaram com a participação da CGU e/ou operações que investigaram os próprios gestores municipais. Nessa situação, pode-se ponderar pela escolha de quais cargos da gestão municipal estariam incluídos nesse escopo

ampliado, como por exemplo, o prefeito, vice-prefeito e os secretários municipais eventualmente investigados. O desafio maior é a coleta de informações, pois, por envolverem pessoas físicas, a investigação pode ainda estar sob sigilo.

Outra possibilidade de aprofundamento de pesquisa é de analisar como a institucionalidade e controle interno dos municípios poderia influenciar no surgimento de oportunidades para a prática de atos de corrupção e fraude em tais municipalidades. Outra linha complementar seria analisar como o grande repasse de recursos federais na saúde e educação, que em sua maioria são executados diretamente pelas prefeituras, poderia gerar também tais oportunidades, seja pelo volume de recursos, seja por um ambiente de fracos controles internos.

A dinâmica de institucionalidade e de gastos sociais dos municípios poderiam ser agregadas às análises e verificadas se elas, em alguma medida, poderiam influenciar também a reeleição de prefeitos. Essa questão possui guarida na literatura e é um campo importante a ser analisado, pois explora os fatores institucionais que poderiam determinar a ocorrência da corrupção. Prefeituras que possuem baixa institucionalidade de gestão e de controles internos, denotando uma baixa probabilidade de detecção dos ilícitos e uma gestão que permita um alto poder discricionário, podem servir como incentivos para a prática de atos corruptos (SPINELLI, 2016).

Em relação às duas hipóteses de pesquisa, a primeira pode ser refutada, visto que a taxa de reeleição de prefeitos da amostra (67,8%) foi 1,8% superior à do universo (66%). Se, por um lado, não houve variação significativa na taxa de reeleição de prefeitos entre o universo e a amostra de municípios investigados, de maneira que, em tese, isso não teve influência sobre o eleitor, por outro, eventuais alegações de que a realização de operações especiais em municípios poderiam afetar as eleições, em tese, também não prosperariam. Em relação à hipótese 2, ela pode ser parcialmente confirmada, visto que em 2020, o ano da eleição, a taxa de reeleição se reduz para o patamar de 60%. Ressalta-se que essas hipóteses envolveram apenas uma comparação entre as taxas, sem atribuir relações de causalidade ou explorar as razões que eventualmente explicariam esse fenômeno.

Feita essas considerações, com o avanço e aprofundamento do trabalho de combate à corrupção da CGU e seus órgãos parceiros, esse fenômeno poderá ser mais bem compreendido, tendo em vista inclusive a possibilidade de realização de novas operações que investiguem municípios. Havendo uma maior massa de dados, será possível inclusive aprofundar outros estudos estatísticos, com a criação de modelos de regressão linear e de análise multivariada que possam testar hipóteses mais avançadas a respeito da taxa de reeleição de prefeitos e as

variáveis que a impactam, tal como a divulgação de informações da deflagração e de avanços dessas investigações

Conforme discutido, a divulgação à sociedade de ações de combate à corrupção, desde que respeitados todos os requisitos legais, tais como os princípios da presunção da inocência e do direito de defesa, tendem a ter um impacto, em especial, na localidade em que ocorre. A divulgação, nesse contexto, seria uma importante maneira de fomentar a transparência, vista como um atributo das democracias e essencial para reduzir a assimetria informacional entre eleitores e seus representantes eleitos.

A transparência dessas ações pode ser então um elemento essencial, ou mais um importante *input*, para orientar as escolhas dos eleitores. Ela funcionaria como um importante indutor da *accountability*, por meio da qual os eleitores podem responsabilizar um representante eleito, premiando ou punindo-o no próximo pleito. Nessa perspectiva, a transparência promoveria, ainda que indiretamente, incentivos para condutas mais éticas, íntegras e responsivas na gestão pública.

## REFERÊNCIAS

---

ATLAS BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>>. Acesso em 3 de maio de 2022.

AVIS, E.; FERRAZ, C; FINAN, F. Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians. **Journal of Political Economy**, vol 126(5), p. 1912-1964, 2016. Disponível em < <https://www.nber.org/papers/w22443>>. Acesso em 18 de março de 2022.

BARBIERI, J. **O Impacto das operações especiais na transparência pública e no controle social de capitais do Brasil**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação *Lato Sensu* em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos). Universidade Federal de Lavras, Lavras. 2020.

BOBONIS, G.; FUERTES, J.L.C.; SCHWABE, R. Monitoring Corruptible Politicians. **American Economic Review**, v.106 (8), p. 2371-2405, 2016. Disponível em < <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20130874>>. Acesso em 18 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Portaria nº 830, de 05 de abril de 2020**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 de abril de 2020a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-830-de-5-de-abril-de-2020-251490348>>. Acesso em 24 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Covid-19: CGU, PF e MPF apuram irregularidades na Região dos Lagos (RJ)**. 2020b. Disponível em: < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/11/covid-19-cgu-pf-e-mpf-apuram-irregularidades-na-regiao-dos-lagos-rj>>. Acesso em 06 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **CGU e PF combatem fraudes na área da saúde em municípios do Acre e Amazonas**. 2020c. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/06/cgu-e-pf-combatem-fraudes-na-area-da-saude-em-municipios-do-acre-e-amazonas>>. Acesso em 06 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de junho de 2019. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm#art85](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm#art85)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2022.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p. 703–745, maio. 2008.

FILGUEIRAS, F. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. **Cadernos Cedex**, IUPERJ, nº 5, 2006.

\_\_\_\_\_. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, L. et al. (Orgs.). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, nº 2, p. 386-421, novembro. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de população enviadas ao TCU**. 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=28674&t=resultados>>. Acesso em 25 de abril de 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Municípios - Ensino Fundamental Regular - Anos Iniciais**. 2020a. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2019/divulgacao\\_anos\\_iniciais\\_municipios\\_2019.zip](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/divulgacao_anos_iniciais_municipios_2019.zip)>. Acesso em 3 de maio de 2022.

\_\_\_\_\_. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Municípios - Ensino Fundamental Regular – Anos Finais**. 2020b. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2019/divulgacao\\_anos\\_finais\\_municipios\\_2019.zip](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/divulgacao_anos_finais_municipios_2019.zip)>. Acesso em 3 de maio de 2022.

\_\_\_\_\_. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Municípios - Ensino Médio**. 2020c. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2019/divulgacao\\_ensino\\_medio\\_municipios\\_2019.zip](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/divulgacao_ensino_medio_municipios_2019.zip)>. Acesso em 3 de maio de 2022.

JUNIOR, A. **A CGU e a Qualidade da Democracia: uma Análise do trabalho realizado pelas operações especiais (2003 – 2016)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

JUNIOR, N. **Corrupção e Participação Eleitoral: Um estudo empírico sobre impactos da publicidade da corrupção nas eleições municipais no Brasil**. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia) - Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. In: PRZEWORSKI, MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. (eds.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MENEZES, M. Atuação da CGU e a Qualidade da Democracia no Brasil: uma análise da fiscalização nos municípios. In: 40º ENCONTRO DA ANPOCS, 2016, Caxambu. **Anais**. Caxambu: 2016, p. 1-25.

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

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (orgs). **Controlando la política**: ciudadanos y médios em las nuevas democracias latino-americanas. Buenos Aires: Temas, 2001.

POLIT, D. F.; BECK, C. T.; HUNGLER, B. P. **Fundamentos de pesquisa em enfermagem: métodos, avaliação e utilização**. Trad. de Ana Thorell. 5. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

SPINELLI, M. *Street level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática*. 2018. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Candidatos 2020. 2022a**. Disponível em: <<https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/candidatos-2020-subtemas#>>. Acesso em 27 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Candidatos 2018. 2022b**. Disponível em: <<https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/candidatos-2018#>>. Acesso em 27 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Candidatos 2016. 2022c**. Disponível em: <<https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/candidatos-2016#>>. Acesso em 27 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Resultados 2020. 2022d**. Disponível em: <<https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/resultados-2020#>>. Acesso em 27 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Resultados 2016. 2022e**. Disponível em: <<https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/resultados-2016#>>. Acesso em 27 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. 2022f**. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/64017/250001009058>>. Acesso em 02 de maio de 2022.

\_\_\_\_\_. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. 2022g**. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/66354/250000755521>>. Acesso em 02 de maio de 2022.

## APÊNDICE A

Tabela 9 – Municípios por região geográfica

<b>Região Geográfica</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Proporção</b>
Nordeste	1791	32,2%
Sudeste	1663	29,9%
Sul	1190	21,4%
Centro-Oeste	466	8,4%
Norte	450	8,1%
<b>Total Geral</b>	<b>5560</b>	<b>100%</b>

Fonte: TSE (2022). Elaborado pelo autor.

Tabela 10 – Municípios por grupo populacional

<b>Região Geográfica</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Proporção</b>
Até 5.000	1247	22,4%
De 5.001 a 10.000	1199	21,6%
De 10.001 a 20.000	1332	24,0%
De 20.001 a 50.000	1110	20,0%
De 50.001 a 100.000	347	6,2%
De 100.001 a 500.000	277	5,0%
Mais de 500.000	48	0,9%
<b>Total Geral</b>	<b>5560</b>	<b>100%</b>

Fonte: TSE (2022) e IBGE (2020). Elaborado pelo autor.

Tabela 11 – Proporção de municípios por região geográfica e grupo populacional

<b>Porte Populacional</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Norte</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Total Geral</b>
Até 5.000	2,4%	4,1%	1,3%	6,7%	7,9%	22,4%
De 5.001 a 10.000	1,9%	6,6%	1,4%	7,0%	4,7%	21,6%
De 10.001 a 20.000	1,7%	10,0%	1,9%	6,4%	4,0%	24,0%
De 20.001 a 50.000	1,6%	8,2%	2,1%	5,2%	2,9%	20,0%
De 50.001 a 100.000	0,4%	2,2%	0,8%	1,9%	1,0%	6,2%
De 100.001 a 500.000	0,3%	1,0%	0,5%	2,4%	0,8%	5,0%
Mais de 500.000	0,1%	0,2%	0,1%	0,4%	0,1%	0,9%
<b>Total Geral</b>	<b>8,4%</b>	<b>32,2%</b>	<b>8,1%</b>	<b>29,9%</b>	<b>21,4%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE (2020). Elaborado pelo autor. N = 5560

Tabela 12 – Taxa de reeleição de prefeitos de municípios investigados por região geográfica

Região Geográfica	Reeleito		Não reeleito	
	Qtd. Municípios	Proporção	Qtd. Municípios	Proporção
Sul	1	100%	0	0%
Centro-Oeste	4	80%	1	20%
Sudeste	17	73,9%	6	26,1%
Nordeste	44	73,3%	16	26,7%
Norte	14	48,3%	15	51,7%
<b>Total / Taxa de Reeleição</b>	<b>80</b>	<b>67,80%</b>	<b>38</b>	<b>32,20%</b>

Fonte: TSE (2022) e CGU (2022). Elaborado pelo autor. n=118

Tabela 13 – Taxa nacional de reeleição de prefeitos por região geográfica

Região Geográfica	Reeleito		Não reeleito	
	Qtd. Municípios	Proporção	Qtd. Municípios	Proporção
Sul	459	70,9%	188	29,1%
Nordeste	691	66,6%	347	33,4%
Centro-Oeste	169	66,3%	86	33,7%
Sudeste	604	64,1%	338	35,9%
Norte	155	57,8%	113	42,2%
<b>Total / Taxa média de reeleição</b>	<b>2078</b>	<b>66,0%</b>	<b>1072</b>	<b>34,0%</b>

Fonte: TSE (2022). Elaborado pelo autor. N=5560

Tabela 14 – Taxa de reeleição de prefeitos de municípios investigados por porte populacional

Porte populacional	Reeleito		Não reeleito	
	Qtd. Municípios	Proporção	Qtd. Municípios	Proporção
Até 5.000	6	66,7%	3	33,3%
De 5.001 a 10.000	5	71,4%	2	28,6%
De 10.001 a 20.000	18	64,3%	10	35,7%
De 20.001 a 50.000	25	73,5%	9	26,5%
De 50.001 a 100.000	10	66,7%	5	33,3%
De 100.001 a 500.000	11	55,0%	9	45,0%
Mais de 500.000	5	100,0%	0	0,0%
<b>Total / Taxa média de reeleição</b>	<b>80</b>	<b>67,8%</b>	<b>38</b>	<b>32,2%</b>

Fonte: TSE (2022), CGU (2022) e IBGE (2020). Elaborado pelo autor. n = 118

Tabela 15 – Taxa de reeleição de prefeitos por porte populacional

Porte populacional	Reeleito		Não reeleito	
	Qtd. Municípios	Proporção	Qtd. Municípios	Proporção
Até 5.000	424	66,4%	215	33,6%
De 5.001 a 10.000	453	67,1%	222	32,9%
De 10.001 a 20.000	511	66,3%	260	33,7%
De 20.001 a 50.000	424	64,9%	229	35,1%
De 50.001 a 100.000	125	58,4%	89	41,6%
De 100.001 a 500.000	118	69,4%	52	30,6%
Mais de 500.000	23	82,1%	5	17,9%
<b>Total / Taxa média de reeleição</b>	<b>2078</b>	<b>66,0%</b>	<b>1072</b>	<b>34,0%</b>

Fonte: TSE (2022), CGU (2022) e IBGE (2020). Elaborado pelo autor. N = 5560