



# JURIMETRIA E INDICADORES DE CORRUPÇÃO: O CASO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*Jurimetrics and corruption indicators: the case of the state of Rio de Janeiro*

## **Gilson Piqueras Garcia**

Coordenador Técnico da Escola de Gestão e Contas e Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Doutor em Ciência e Tecnologia pela UNESP, Engenheiro Civil e Mestre em Engenharia pela USP.

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é construir indicadores de corrupção para os municípios do estado de Rio de Janeiro, no período de 2001 a 2020. Para tal, são utilizados dois indicadores propostos pelo autor, baseados em um cadastro de contas julgadas irregulares fornecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Os indicadores são o CIPDK (quantidade de contas irregulares para cada dez mil habitantes do município) e o VDPK (valor do débito das contas irregulares para cada mil reais do produto interno bruto do município). A pesquisa é quantitativa, documental e utiliza, para a coleta, o tratamento e a análise de dados, a jurimetria, que é a estatística aplicada ao Direito. O estudo se justifica na medida em que a construção de indicadores municipais de corrupção é fundamental para planejar e monitorar políticas públicas de combate à corrupção. A contribuição da pesquisa é demonstrada pela elaboração e apresentação dos indicadores acima descritos. Portanto, o objetivo do trabalho é atingido.

**PALAVRAS-CHAVE:** Indicadores de corrupção; Tribunais de Contas; Jurimetria; Estado do Rio de Janeiro; TCU.

## **ABSTRACT**

The objective of this paper is to build corruption indicators for the municipalities of the state of Rio de Janeiro from 2001 to 2020. For this purpose, two indicators proposed by the author are used, based on a register of accounts judged irregular provided by the Federal Court of Accounts (TCU). The indicators are the CIPDK (number of irregular accounts for each ten thousand inhabitants of the municipality) and the VDPK (debt value of irregular accounts for



each thousand reais of the municipality's gross domestic product). The research is quantitative, documental and uses, for data collection, treatment and analysis, jurimetry, which is statistics applied to Law. The study is justified insofar as the construction of municipal indicators of corruption is essential to plan and monitor public policies to combat corruption. The contribution of the research is demonstrated by the elaboration and presentation of the indicators described above. Therefore, the objective of the paper is achieved.

**KEYWORDS:** Corruption indicators; Courts of Accounts; Jurimetrics; State of Rio de Janeiro; TCU.

## 1. INTRODUÇÃO

A corrupção é um dos maiores problemas contemporâneos, pois reduz os investimentos públicos, provoca má alocação de recursos e tem um impacto negativo sobre a educação, a saúde e a renda. Para o seu controle, é necessário planejamento, implementação, análise e monitoramento de políticas públicas de combate à corrupção. Não é possível executar um ciclo de políticas públicas sem indicadores adequados, por isso é necessário dispor de um sistema de indicadores de corrupção regional no Brasil objetivo, válido e confiável, entre outras propriedades desejáveis de indicadores. O Índice de Percepção de Corrupção (IPC), da Transparência Internacional, é o indicador de corrupção mais amplamente conhecido no mundo. Publicado desde 1995, o IPC teve o extraordinário mérito de colocar o problema da corrupção em destaque na agenda internacional, porém, é inadequado para monitorar políticas públicas regionais de combate à corrupção. Primeiro porque, da mesma forma que outros índices, como o Controle da Corrupção (CC) do Banco Mundial, ele é um índice subjetivo.

Ainda, o IPC é construído a partir de pesquisas de opinião com especialistas de instituições de renome. Vários estudos demonstram que a corrupção percebida pode ser bastante diferente da corrupção real, a depender de inúmeros fatores, por exemplo, o destaque dado ao tema pela imprensa. Isso faz com que o Índice tenha um problema de validade se for utilizado como indicador da corrupção, pois ele mede, na verdade, a percepção da corrupção, e corrupção e percepção da corrupção são conceitos diferentes. Além disso, as fontes de pesquisa de opinião utilizadas para construir o IPC podem mudar de um ano para outro, o que faz com que, apesar de adequado para fazer comparações entre países em um mesmo ano, não tenha confiabilidade para fazer comparações ao longo do tempo. A própria Transparência Internacional não recomenda o uso do IPC para análise de séries temporais. Mais ainda, o IPC fornece, anualmente, um único valor para o Brasil, assim como para os outros países, e, portanto, não permite comparações entre estados e municípios nem comparações para um mesmo ente federativo ao longo do tempo, o que o torna inadequado para o planejamento e o controle de políticas públicas regionais de combate à corrupção.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir será feita uma revisão dos diferentes conceitos de corrupção com a finalidade de escolher o conceito mais adequado para este trabalho. Segundo o Banco Mundial (*WORLD*



BANK, 1997), corrupção é “o abuso de cargos públicos para ganhos privados”. A Transparência Internacional (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2021) conceitua corrupção de forma semelhante: “definimos corrupção como o abuso do poder confiado para ganho privado”. Já Bobbio, Mateucci e Pasquino (1991, p. 292) definem corrupção da seguinte maneira: “assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”. Para os autores, o conceito de corrupção não abrange considerações morais, pois “a corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade”. Também abrange apenas os agentes públicos, não se aplicando ao setor privado. Ainda, “corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper”. Nye (1967, p. 419) afirma que a definição de corrupção é problemática e que existem amplas e variadas abordagens, muitas delas apropriadas para julgamentos morais. O autor usa uma definição mais focada e operacional para a análise política: “corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública em razão de vantagens financeiras ou de status privadas (pessoais, familiares ou amigos)”. Isso incluiria os seguintes comportamentos: “a) suborno (uso de recompensa para perverter o julgamento do ocupante de um cargo público); nepotismo (concessão de cargo público em razão de relacionamento em vez de mérito); peculato (apropriação ilegal de recursos públicos para uso privado)”.

Segundo Silva (1994, p. 21), existem três correntes com relação à definição da corrupção: moralista, legalista e revisionista. Para os moralistas, a corrupção estaria ligada a uma questão ética, e a desvantagem da definição ética é que ela careceria de uma fundamentação científica precisa, o que poderia levar a resultados duvidosos em trabalhos empíricos. Para os legalistas, a corrupção está ligada à ruptura das normas. Por fim, para os revisionistas, a corrupção pode ser um benefício, sobretudo em países subdesenvolvidos, altamente burocratizados e, por isso, seria considerada um fator de desenvolvimento. Em uma tentativa de unificar as três correntes, o autor propõe uma definição funcional da corrupção: “desvio de um padrão de conduta institucionalizado que se caracteriza principalmente pela utilização do público pelo privado com um manifesto propósito de favorecimento pessoal ou grupal”.

Brei (1996) divide as definições de corrupção em quatro grupos: definições com foco no mercado, no interesse público, em regulamentações formais e na opinião pública. A primeira, que teria poucos adeptos, baseia-se em teorias econômicas, uma vez que a corrupção é definida como um instrumento ilegal para influir sobre os atos da burocracia durante a formulação e a implantação de políticas públicas. O agente público considera seu cargo um negócio e buscará maximizar sua renda (*rent seeking*), focado apenas no mercado e desconsiderando questões éticas. Essa definição teve origem no modelo de Ackerman (1978), em que o burocrata é um ser racional que toma decisões considerando apenas as leis do mercado, oferta e demanda, receitas e custos. A grande crítica que se faz a essa definição é a despreocupação com os aspectos éticos. As definições centradas no interesse público se baseiam em questões morais e éticas, em razão de a corrupção ser definida como um comportamento que se afasta das normas, uma não conformidade, motivada por obter ganhos privados em detrimento do interesse público. No ato corrupto, em que decisões públicas seriam compradas e vendidas, haveria ganho para o corrupto e para o corruptor, e perda para a sociedade. Essas definições receberam inúmeras críticas em função da enorme dificuldade de conceituar interesse público. As diferentes partes interessadas dentro da sociedade



discordariam entre si, por terem interesses conflitantes, o que impossibilitaria uma definição consensual de interesse público.

As definições centradas na lei estão próximas do proposto por Nye (1967). Para a linha dominante, a corrupção é definida como o abuso do poder público para obter ganhos privados por meio da transgressão das normas. Uma das críticas que se faz a tal definição é a insuficiência de parâmetros oferecidos pelas normas para cobrir todo o conceito de corrupção. Outra crítica é a possível falta de idoneidade de quem estabelece as normas a serem usadas como critério para julgamento de um ato, se corrupto ou não. Vale ressaltar que as definições centradas na opinião pública são de natureza social. Nessa perspectiva, foram criados três tipos: a chamada corrupção negra seria aquela condenável pela maioria da elite e do público, que a desejariam ver punida; a corrupção branca seria considerada tolerável e não haveria apoio firme para a necessidade de punição; a corrupção cinza seria uma categoria intermediária. O conceito de corrupção teria dimensões que poderiam ser analisadas à luz da opinião pública. A definição social da corrupção seria a que mais desafios traz para sua compreensão. Esse tipo de abordagem pode elucidar a razão pela qual a corrupção é, em maior ou em menor grau, aceita pela população. A definição social da corrupção teria grande dificuldade de operacionalização, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista prático. O autor conclui afirmando ser difícil estabelecer um consenso sobre a definição de corrupção, e tal dificuldade resultaria na necessidade de o pesquisador escolher entre uma definição mais estreita ou ampla do conceito de corrupção.

Segundo Tanzi (1997), é difícil definir corrupção e, muitas vezes, identificá-la. Embora haja diversas definições na literatura, nenhuma parece ser satisfatória. Para efeito de seu estudo, que pesquisa a relação entre corrupção, investimento público e crescimento, o autor define corrupção como a não adequação intencional ao princípio da igualdade de tratamento, pelo qual as relações pessoais ou familiares não devem interferir nas decisões econômicas tomadas por agentes econômicos. Para a corrupção ficar caracterizada, seriam necessários alguns requisitos. Primeiro, que as regras quebradas sejam precisas e claras. Segundo, que o agente público tenha recebido um benefício identificável. Por fim, deve haver umnexo causal entre o benefício e a quebra da norma.

Conforme Filgueiras (2009), os primeiros conceitos sobre corrupção têm origem nos anos 50, a partir de uma abordagem funcionalista calcada na modernização e em um modelo comparativo sobre o desenvolvimento. A corrupção estaria relacionada a práticas políticas típicas de sociedades tradicionais, como o clientelismo (prática de distribuir empregos, favores e outros benefícios aos seguidores em troca de apoio político), a patronagem (apoio moral ou material oferecido por uma organização, para manter a organização coesa), o nepotismo (concessão de cargo público em razão de relacionamento em vez de mérito) e o fisiologismo (prática de certos políticos e funcionários públicos que se caracteriza pela busca de vantagens pessoais em detrimento do interesse público). Para a abordagem funcionalista, a corrupção pode facilitar ou dificultar o desenvolvimento. A corrupção seria característica das sociedades subdesenvolvidas e teria um papel na modernização ao azeitar e agilizar a máquina burocrática, o que fomentaria o desenvolvimento econômico. O problema dessa abordagem é que parte da hipótese de que as instituições dos países subdesenvolvidos seriam mais permeáveis à corrupção, mas, com o passar do tempo, elas imitariam as instituições dos países desenvolvidos, as quais,



supostamente, seriam mais blindadas contra a corrupção. Nos anos 70, a literatura colocou a cultura como determinante principal da corrupção. Nessa perspectiva, a cultura seria dominante em relação à política e à economia, ao definir os valores dentro de uma sociedade. O sistema de valores, além das normas, seria fundamental para incentivar ou bloquear a corrupção. A partir dos anos 80, os estudos sobre a corrupção incorporaram a teoria econômica. Os custos da corrupção superariam os benefícios mencionados na abordagem funcionalista. Agentes racionais buscariam maximizar sua renda (*rent seeking*) com as análises de custos, e benefícios da corrupção e as estruturas de mercado (concorrência perfeita, monopólio etc.) teriam diferentes efeitos sobre o incentivo à corrupção. No mesmo sentido de Grei (1996), a grande crítica feita a esse modelo é o fato de ele se centrar exclusivamente na economia. Segundo o autor, a corrupção deve ser analisada também como um fenômeno político, que deve permitir a reflexão sobre uma abordagem normativa do interesse público. Isto possibilitaria uma visão mais abrangente dos diferentes problemas que configuram a prática da corrupção e uma concepção mais ampla do controle da corrupção.

Miranda (2018, p. 239) afirma que existe quase um conceito de corrupção para cada estudioso do tema e defende a existência de quatro tipos de conceito de corrupção: o primeiro é centrado na função pública, “existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensas para si ou para terceiros”. Já o segundo conceito é focado no mercado, “o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar sua renda pessoal”. O terceiro é calcado na ideia de bem público, “uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares”. Finalmente, o quarto conceito é baseado na opinião pública, “o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são bem reconhecidas pelo público”. O autor propõe um novo conceito de corrupção, no qual haveria, necessariamente, uma transação ou troca entre o corrupto e o corruptor, e, por isso, o nepotismo e o peculato estariam excluídos. Por outro lado, a corrupção privada estaria incluída no conceito.

Neste trabalho, o conceito de corrupção a ser utilizado parte da premissa de que um agente público deve participar do ato corruptivo. Estão fora desse conceito, portanto, os atos em que somente agentes privados participam. Para ficar caracterizada a corrupção, também é necessário que uma norma legal tenha sido rompida: embora existam abordagens que caracterizem a corrupção como rompimento de normas morais ou desvios do interesse público, elas estão afastadas deste estudo porque são pouco operacionais. Existe uma inconveniente subjetividade ao definir qual é a norma moral que será utilizada e a definição de interesse público também é bastante controversa. Ainda que seja possível alegar que as normas legais não cobrem todo tipo de corrupção ou que podem ter sido produzidas por quem não tinha idoneidade para tal, a abordagem legalista é a mais objetiva para o conceito de corrupção. Por último, o agente público deve obter um ganho ou uma vantagem indevida em função do desvio da norma. Portanto, para este trabalho, o conceito de corrupção é o desvio da norma legal cometido por agente público para obter ganho ou vantagem indevida.

Segundo Jannuzzi (2005, p. 138) “no campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático”. Indicadores são construídos com base



em estatísticas públicas. Os cadastros do TCU são as estatísticas públicas que mais se aproximam do conceito de corrupção usado neste estudo. É importante lembrar que o TCU tem a competência para julgar as contas dos agentes públicos conforme o art. 71, inciso II, da Constituição Federal (CF), e a Lei Orgânica do TCU (LOTUCU) determina que as contas dos administradores serão submetidas a julgamento anual e serão julgadas irregulares quando se comprovar uma das seguintes situações (art. 16):

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (BRASIL, 1992).

O art. 19 da LOTUCU trata dos débitos imputados aos responsáveis por contas julgadas irregulares:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução (BRASIL, 1992).

Do art. 71, inciso II, da CF e dos arts. 16 e 19 da LOTUCU, é possível afirmar que as quantidades de contas julgadas irregulares pelo TCU e seus respectivos débitos são estatísticas públicas com boa aproximação do conceito de corrupção utilizado neste trabalho. Este estudo propõe um sistema de indicadores de corrupção brasileiros, objetivos e regionais. Por isso, optou-se por construir um sistema de dois indicadores baseados nas quantidades e no valor dos débitos das contas julgadas irregulares por município. Adotou-se o ano do trânsito em julgado das contas julgadas irregulares como o ano-base do indicador de corrupção. Para efeitos comparativos, as quantidades absolutas de contas julgadas irregulares e o valor absoluto dos respectivos débitos não são bons indicadores regionais de corrupção, porque os municípios têm diferentes tamanhos e, obviamente, espera-se que os municípios maiores tenham maiores quantidades e valores de débitos de contas irregulares, o que não significa, obrigatoriamente, que eles tenham maior nível de corrupção. Por esse motivo, optou-se por dividir as quantidades de contas irregulares pela população do município. Da mesma forma, os valores dos débitos foram divididos pelo Produto Interno Bruto (PIB) do respectivo município; tanto a população quanto o PIB são estatísticas de fácil obtenção no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as estimativas têm periodicidade anual, validade, consistência e segurança de continuidade de publicação. Propõe-se, então, como sistema de indicadores de corrupção brasileiro, objetivo e regional, o CIPDK, que é a quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCU para cada dez habitantes do município, e o VDPK, o valor do débito das contas julgadas



irregulares por mil reais do PIB do município. O Quadro 1 mostra a proposta de modelo de análise para corrupção.

Quadro 1 – Modelo de análise da corrupção municipal

CONCEITO	DIMENSÃO	INDICADOR
CORRUPÇÃO	QUANTIDADE	CIPDK (quantidade de contas julgadas irregulares para cada dez habitantes)
	VALOR	VDPK (valor do débito das contas julgadas irregulares para cada mil reais do Produto Interno Bruto)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

### 3. METODOLOGIA

A base de dados usada para este estudo foi a planilha de relação de condenações com contas julgadas irregulares, fornecida em 01/06/2021, como resposta à demanda nº 338.432, enviada à Ouvidoria do Tribunal de Contas da União (TCU) em 22/04/2021 (BRASIL, 2021). Essa planilha tem 60.493 linhas referentes a contas julgadas irregulares e 10 colunas: Unidade da Federação do responsável, município do responsável, número do processo, tipo de deliberação (multa ou débito), número do acórdão, data da apreciação, data do trânsito em julgado, tipo de responsabilidade (individual ou solidária), valor na data da apreciação e valor atualizado. Os registros de condenações se referem a contas julgadas irregulares transitadas em julgado a partir de 01/01/2000 e os dados foram extraídos em 30/04/2021, correspondentes a 95% do total de registros existentes. As Unidades da Federação e os municípios são referentes ao domicílio do responsável em 30/04/2021, conforme registrado na base de dados da Receita Federal do Brasil.

Dessa planilha, foram retiradas as contas com trânsito em julgado em 2021 para analisar o período de 20 anos, entre 2001 e 2020, resultando em uma nova base de 60.011 contas. Para se calcular o valor dos débitos, foram aplicados um primeiro filtro, separando os valores atualizados apenas para o tipo de deliberação débito (eliminando as multas, portanto), e um segundo filtro, eliminando a multiplicidade de valores referentes à mesma responsabilidade solidária, resultando em uma base de valores com 21.064 contas. Os dados relativos à estimativa das populações para 2020 e o Produto Interno Bruto (PIB), a preços correntes, para 2018 (informação mais recente disponível em 28/06/2021), foram coletados no sítio eletrônico do IBGE.

Os dados foram agregados, resultando em uma planilha com os 3.348 municípios (linhas), dentre o total de 5.586 que possuem pelo menos uma conta irregular, e as seguintes colunas: município, Unidade da Federação, quantidade de contas julgadas irregulares, valor atualizado total dos débitos das contas julgadas irregulares, estimativa da população para 2020, PIB de





2018, CIPDK (contas irregulares para cada dez mil habitantes em 2020) e VDPK (valor do débito para cada mil reais do PIB em 2018). Por fim, foi aplicado um filtro separando os 75 municípios do estado do Rio de Janeiro, dentre o total de 92, que possuem contas irregulares. Os valores dos indicadores propostos, CIPDK e VDPK, foram calculados para os 75 municípios do estado que tiveram contas julgadas irregulares pelo TCU no período entre 2001 e 2020. Dois mapas e dois *rankings* de corrupção também foram apresentados.

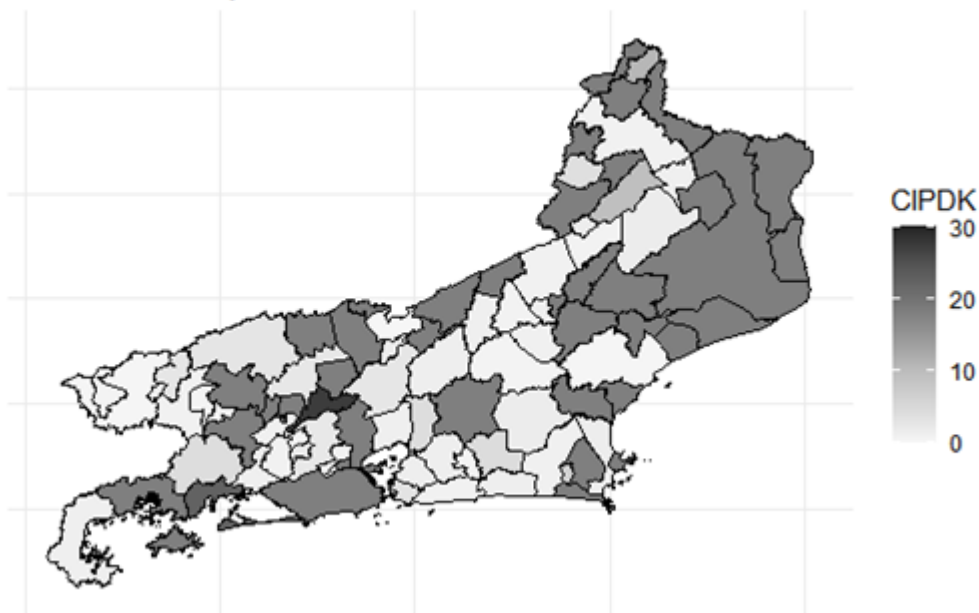
#### 4. RESULTADOS

A Tabela 1, situada no Anexo I ao final do presente trabalho, mostra os indicadores CIPDK e VDPK para os 75 municípios do estado do Rio de Janeiro que possuem, pelo menos, uma conta julgada irregular pelo TCU no período de 2001 a 2020.

A figura abaixo mostra o mapa do CIPDK.

Figura 1 – Mapa da corrupção (CIPDK)

#### CIPDK, Municípios do RJ, média 2001-2020

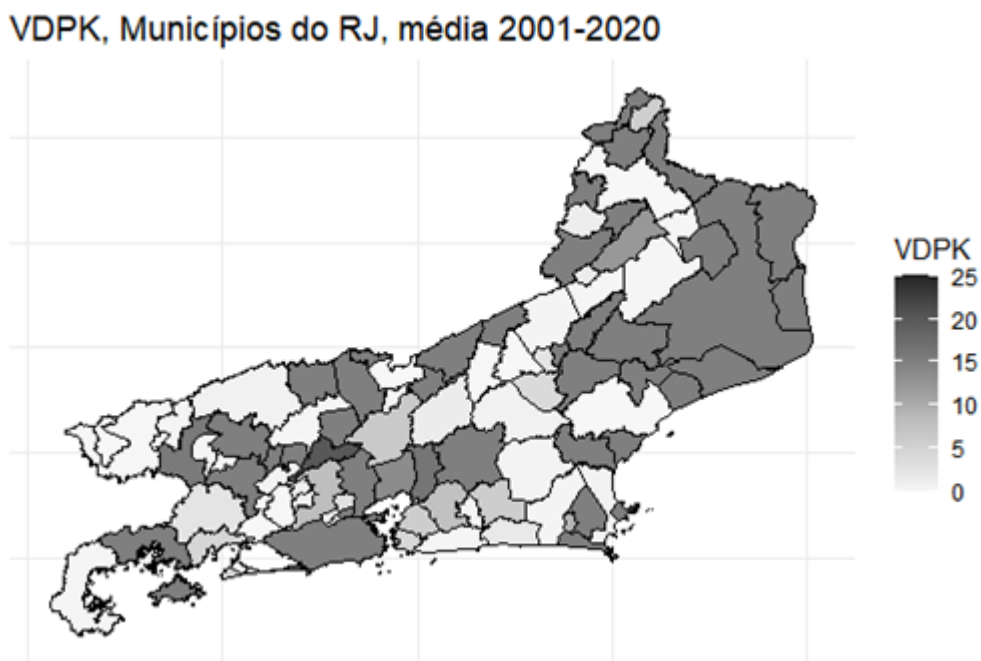


Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.



Já a Figura 2 mostra o mapa do VDPK.

Figura 2 – Mapa da corrupção (VDPK)



Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

A próxima tabela mostra os 20 municípios do estado do Rio de Janeiro com maior CIPDK.

Tabela 2 – *Ranking* da corrupção (CIPDK)

Município	Contas irregulares	População	CIPDK
Miguel Pereira	70	25.581	27
Mangaratiba	102	45.220	23
Varre-Sai	12	11.106	11
Cambuci	15	15.514	10
Laje do Muriaé	6	7.326	8
Iguaba Grande	18	28.837	6
Rio das Flores	5	9.344	5
Rio de Janeiro	3.447	6.747.815	5
Rio Bonito	27	60.573	4
Guapimirim	27	61.388	4



Município	Contas irregulares	População	CIPDK
Rio Claro	8	18.605	4
Conceição de Macabu	10	23.398	4
São José de Ubá	3	7.206	4
Miracema	11	27.154	4
Niterói	170	515.317	3
Valença	23	76.869	3
Casimiro de Abreu	13	45.041	3
Petrópolis	87	306.678	3
Quatis	4	14.435	3
Vassouras	10	37.083	3

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

Por sua vez, a Tabela 3 mostra os 22 municípios com maior valor de VDPK.

Tabela 3 – Ranking da corrupção (VDPK)

Município	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Miguel Pereira	11.852.576	589.546	20
Guapimirim	16.023.315	976.315	16
Barra Mansa	81.830.409	5.163.796	16
Magé	53.141.366	3.880.686	14
Conceição de Macabu	4.772.269	355.130	13
Rio de Janeiro	4.558.057.209	364.052.058	13
Cambuci	4.153.870	336.742	12
Bom Jesus do Itabapoana	8.217.376	761.376	11
Iguaba Grande	4.485.390	489.244	9
Nova Iguaçu	138.799.919	16.818.603	8
Itaboraí	34.826.413	4.474.777	8



Município	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Petrópolis	83.166.939	12.672.637	7
Laje do Muriaé	811.974	136.117	6
São Gonçalo	109.844.515	18.501.296	6
Rio Bonito	9.846.384	1.660.195	6
Varre-Sai	1.081.288	187.033	6
Mangaratiba	16.632.504	3.591.900	5
Niterói	177.628.472	40.356.679	4
Bom Jardim	2.675.670	671.855	4
Belford Roxo	25.065.209	7.933.424	3
Cordeiro	1.304.608	507.446	3
Rio Claro	1.028.706	401.550	3

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

A Tabela 4 apresenta o CIPDK para os 10 municípios do estado do Rio de Janeiro com maior população.

Tabela 4 – CIPDK para os 10 municípios do Rio de Janeiro com maior população

Município	Contas irregulares	População	CIPDK
Rio de Janeiro	3.447	6.747.815	5
São Gonçalo	157	1.091.737	1
Duque de Caxias	88	924.624	1
Nova Iguaçu	204	823.302	2
Niterói	170	515.317	3
Belford Roxo	41	513.118	1
Campos dos Goytacazes	22	511.168	0
São João de Meriti	36	472.906	1
Petrópolis	87	306.678	3
Volta Redonda	18	273.988	1

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.



A Tabela 5 apresenta o VDPK para os 10 municípios do estado do Rio de Janeiro com maior PIB.

Tabela 5 – VDPK para os 10 municípios do Rio de Janeiro com maior PIB

Município	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Rio de Janeiro	4.558.057.209	364.052.058	13
Duque de Caxias	18.882.277	41.595.845	0
Niterói	177.628.472	40.356.679	4
Campos dos Goytacazes	9.093.576	32.313.154	0
Maricá	7.436.937	26.982.459	0
São Gonçalo	109.844.515	18.501.296	6
Nova Iguaçu	138.799.919	16.818.603	8
Macaé	30.248	15.405.622	0
Volta Redonda	3.214.508	13.764.889	0
Petrópolis	83.166.939	12.672.637	7

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

A Tabela 6, as medidas de posição estatísticas para os municípios do estado do Rio de Janeiro.

Tabela 6 – Estatísticas para os municípios do Rio de Janeiro

	Mínimo	Primeiro quartil	Mediana	Média	Terceiro quartil	Máximo
Contas irregulares	1	4	9	68	21	3.447
População	7.206	24.381	52.683	227.312	170.536	6.747.815
CIPDK	0	1	1	3	3	28
Valor do débito (R\$)	0	268.600	1.300.000	72.700.000	6.694.000	4.558.000.000
PIB (mil R\$)	42.472	123.864	215.949	984.760	485.407	67.024.088
VDPK	0	0	1	3	4	20

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

## 5. DISCUSSÃO

Jannuzzi (2017, p. 34) lista as propriedades desejáveis para indicadores de políticas públicas: relevância para a agenda política e social, validade de representação do conceito, confiabilidade da medida, cobertura operacional, sensibilidade às ações previstas,



especificidade ao programa, inteligibilidade de sua construção, comunicabilidade ao público, factibilidade operacional para sua construção, periodicidade na sua atualização, desagregabilidade territorial e comparabilidade da série histórica. A seguir, passamos a analisar a aderência do sistema de indicadores de corrupção (CIPDK e VDPK) a cada uma dessas propriedades.

Haja vista o espaço que o tema corrupção tem ocupado na agenda nacional, pode-se considerar que a construção de um sistema de indicadores objetivos e regionais para medir a corrupção é altamente relevante. A validade se refere à proximidade entre o indicador e o conceito abstrato que ele mede. As contas julgadas irregulares pelo TCU e os respectivos valores de débito estão bem próximos do conceito de corrupção definido para este trabalho, motivo pelo qual pode-se afirmar que os indicadores são válidos. Confiabilidade é a capacidade de um indicador fazer medições consistentes no espaço e no tempo. Como o TCU utiliza o mesmo critério (Lei Orgânica e Regimento Interno) para julgar os diferentes entes federativos e nos diferentes anos, é plausível afirmar que o CIPDK e o VDPK são confiáveis para fazer comparações entre estados ao longo do tempo. Isso não seria possível se fossem utilizados os dados dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e dos Tribunais de Contas Municipais (TCMs), uma vez que os diferentes tribunais têm leis orgânicas e regimentos internos distintos. Cobertura operacional é a capacidade de o indicador ser representativo do fenômeno que ele está medindo, e o CIPDK e o VDPK cobrem somente os julgados do TCU, e não os acórdãos dos TCEs e dos TCMs, logo, não têm uma cobertura total. No entanto, como mencionado, caso houvesse uma opção pela cobertura total, seria perdida a confiabilidade que juntamente com a validade são as duas propriedades mais importantes dos indicadores. Além disso, haveria a perda da factibilidade operacional da construção, outra importante propriedade, uma vez que o acesso aos dados dos julgados dos TCEs e TCMs é, muitas vezes, bastante difícil. Assim, optou-se por reduzir a cobertura e garantir a confiabilidade e a factibilidade operacional.

Sensibilidade é a capacidade de o indicador se alterar em função de políticas públicas. Os efeitos de ações e campanhas de combate à corrupção executadas, por exemplo, em determinado estado e ano podem ser monitorados pela evolução dos indicadores no tempo e pela comparação com outros estados. É muito provável que a quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCU e os respectivos valores dos débitos diminuam em função de ações repressivas e educativas de combate à corrupção.

Especificidade é a capacidade de o indicador detectar somente o fenômeno analisado. Poderia ser questionado se, além de corrupção, as contas também não poderiam ser julgadas irregulares por desídia, e não corrupção. No entanto, o TCU não julga essas contas irregulares, conforme expresso no art. 16 da LOTCU, “as contas serão julgadas: [...] II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;” (BRASIL, 1992). O CIPDK e o VDPK têm, portanto, boa especificidade, a qual é um critério especialmente crítico nos indicadores compostos, por exemplo, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional ou o indicador proposto por Boll (2010), um dos motivos pelo qual preferiu-se propor um sistema de dois indicadores simples, o CIPDK e o VDPK, como medidas objetivas da corrupção estadual.



Inteligibilidade se refere à transparência da metodologia de construção do indicador. O CIPDK e o VDPK são inteligíveis, posto que sua metodologia de construção foi explicada em detalhes durante o texto e que as escolhas metodológicas foram suficientemente justificadas.

Comunicabilidade é a facilidade de compreensão do indicador por parte da população, conselhos de controle social e demais agentes públicos, e tem por objetivo garantir a transparência das decisões técnicas. Os indicadores CIPDK e VDPK são de mais fácil compreensão do que, por exemplo, o Índice de Percepção da Corrupção, que é um indicador subjetivo composto.

Factibilidade é a facilidade de obtenção do indicador a custos módicos e em um tempo razoável. As estatísticas para construção do CIPDK e o VDPK, o cadastro de contas irregulares, solicitado ao TCU, e a população dos entes da federação, no sítio do IBGE, conforme discutido anteriormente, são de fácil obtenção.

A periodicidade do ICPM e do VDPK é anual, a mesma dos indicadores tradicionais, como o IPC e o Barômetro Geral da Corrupção (BGC) da Transparência Internacional e o Controle da Corrupção (CC) do Banco Mundial. O CIPDK e o VDPK apresentam boa desagregabilidade territorial, uma vez que é possível calculá-lo por Unidade da Federação ou por município. Ademais, o CIPDK e o VDPK permitem a comparação de valores presentes com séries históricas de maneira confiável, visto que os julgamentos do TCU utilizam a mesma norma ao longo do tempo e para todos os diferentes entes da federação. O Quadro 2 mostra a aderência do CIPDK e do VDPK às 12 propriedades desejáveis listadas por Jannuzzi (2017, p. 34).

Quadro 2 – Propriedades do CIPDK e do VDPK

Propriedade	Sim	Não
Relevância para a agenda política e social	x	
Validade de representação do conceito	x	
Confiabilidade da medida	x	
Cobertura operacional		x
Sensibilidade às ações previstas	x	
Especificidade ao programa	x	
Inteligibilidade de sua construção	x	
Comunicabilidade ao público	x	
Factibilidade operacional para sua construção	x	
Periodicidade na sua atualização	x	
Desagregabilidade territorial	x	
Comparabilidade da série histórica	x	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É muito raro um indicador atender a todas as propriedades desejáveis e, normalmente, é necessário fazer uma escolha na sua construção, sendo as mais importantes a validade e a confiabilidade. Considerando que o CIPDK e o VDPK têm essas duas propriedades e que apenas a cobertura operacional não foi atendida, para não sacrificar a confiabilidade e a factibilidade operacional de construção, é possível concluir que o CIPDK e o VDPK são bons indicadores objetivos regionais de corrupção.

Os valores dos indicadores propostos, CIPDK e VDPK, foram calculados para os 75 municípios do estado do Rio de Janeiro, que tiveram contas julgadas irregulares pelo TCU no período entre 2001 e 2020. Dois mapas e dois *rankings* de corrupção também foram apresentados e os objetivos deste trabalho foram, portanto, cumpridos. Este é um estudo quantitativo e descritivo que responde a perguntas do tipo “como?”, mas não a perguntas do tipo “por quê?”.

Da limitação do trabalho surge a primeira sugestão para estudos futuros e estudos qualitativos poderão responder o porquê de os municípios terem esses indicadores. Outra sugestão é correlacionar tais indicadores de corrupção com outros indicadores, por exemplo, de saúde, de educação, de desenvolvimento etc, para tentar estudar as causas e as consequências da corrupção. Por fim, sugere-se calcular tais indicadores para os municípios de outras unidades da Federação.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, R. S. **The economics of corruption: an essay in political economy**. New York: Academic Press, 1978.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1998.

BOLL, J. L. S. **A corrupção governamental no Brasil: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros**. 2010. 75 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm). Acesso em: 17 out. 2020.

BRASIL. **Relação de Condenações com Contas Julgadas Irregulares**. Tribunal de Contas da União. Brasília, 2021.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996.





FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, [s. l.], v. 15, n. 2, 2009.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

MIRANDA, L. F. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25. p. 237-272, 2018.

NYE, S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **American Political Science Review**, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.

SILVA, M. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. **Revista de Administração Pública**. [s. l.], v. 28, n. 1, p. 18-23, 1994.

TANZI, V. Corruption, governmental activities, and markets. **IMF Working Paper**, [Washington], n. 099, set. 1994.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **What is corruption?** Disponível em: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#>. Acesso em: 6 jan. 2021.

WORLD BANK. **Helping countries combat corruption**: the role of the World Bank. Washington: [s. n.], 1997. p. 8. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2021.



## ANEXO I

Tabela 1 – CIPDK E VDPK

Município	Contas irregulares	População	CIPDK	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Angra dos Reis	6	207.044	0	1.300.036	8.936.325	0
Aperibé	2	11.901	2	265.098	181.448	1
Araruama	15	134.293	1	1.231.916	2.671.410	0
Areal	2	12.669	2	104.534	314.273	0
Armação dos Búzios	7	34.477	2	2.163.699	2.550.287	1
Arraial do Cabo	7	30.593	2	660.491	1.291.932	1
Barra do Pirai	5	100.764	0	539.973	2.059.585	0
Barra Mansa	19	184.833	1	81.830.409	5.163.796	16
Belford Roxo	41	513.118	1	25.065.209	7.933.424	3
Bom Jardim	3	27.616	1	2.675.670	671.855	4
Bom Jesus do Itabapoana	9	37.203	2	8.217.376	761.376	11
Cabo Frio	38	230.378	2	8.052.392	10.970.087	1
Cachoeiras de Macacu	11	59.303	2	1.312.508	1.032.922	1
Cambuci	15	15.514	10	4.153.870	336.742	12
Campos dos Goytacazes	22	511.168	0	9.093.576	32.313.154	0
Cantagalo	2	20.168	1	333.848	737.719	0
Casimiro de Abreu	13	45.041	3	2.738.465	2.187.814	1
Conceição de Macabu	10	23.398	4	4.772.269	355.130	13
Cordeiro	3	22.041	1	1.304.608	507.446	3
Duas Barras	1	11.528	1	-	209.548	0
Duque de Caxias	88	924.624	1	18.882.277	41.595.845	0
Guapimirim	27	61.388	4	16.023.315	976.315	16
Iguaba Grande	18	28.837	6	4.485.390	489.244	9
Itaboraí	38	242.543	2	34.826.413	4.474.777	8
Itaguaí	17	134.819	1	233.633	8.054.417	0
Italva	2	15.299	1	97.665	306.439	0
Itaocara	2	23.222	1	173.413	542.632	0
Itaperuna	11	103.800	1	59.587	2.787.493	0
Itatiaia	2	32.064	1	-	4.931.800	0
Japeri	6	105.548	1	1.362.407	1.437.339	1
Laje do Muriaé	6	7.326	8	811.974	136.117	6
Macaé	7	261.501	0	30.248	15.405.622	0
Magé	32	246.433	1	53.141.366	3.880.686	14



Município	Contas irregulares	População	CIPDK	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Mangaratiba	102	45.220	23	16.632.504	3.591.900	5
Maricá	16	164.504	1	7.436.937	26.982.459	0
Mesquita	18	176.569	1	2.527.138	2.261.969	1
Miguel Pereira	70	25.581	27	11.852.576	589.546	20
Miracema	11	27.154	4	722.483	529.167	1
Nilópolis	9	162.693	1	2.298.341	2.802.534	1
Niterói	170	515.317	3	177.628.472	40.356.679	4
Nova Friburgo	13	191.158	1	4.202.219	5.215.052	1
Nova Iguaçu	204	823.302	2	138.799.919	16.818.603	8
Paracambi	6	52.683	1	527.981	974.072	1
Paraíba do Sul	4	44.518	1	509.569	993.787	1
Paraty	6	43.680	1	696.302	2.619.518	0
Paty do Alferes	4	27.858	1	600.223	542.657	1
Petrópolis	87	306.678	3	83.166.939	12.672.637	7
Pinheiral	2	25.364	1	162.643	542.039	0
Porto Real	2	19.974	1	175.013	2.856.209	0
Quatis	4	14.435	3	103.030	264.979	0
Queimados	29	151.335	2	3.173.073	3.589.831	1
Resende	4	132.312	0	1.291.008	8.425.983	0
Rio Bonito	27	60.573	4	9.846.384	1.660.195	6
Rio Claro	8	18.605	4	1.028.706	401.550	3
Rio das Flores	5	9.344	5	268.084	205.314	1
Rio das Ostras	9	155.193	1	5.715.618	8.582.561	1
Rio de Janeiro	3.447	6.747.815	5	4.558.057.209	364.052.058	13
São Fidélis	7	38.710	2	191.927	695.181	0
São Gonçalo	157	1.091.737	1	109.844.515	18.501.296	6
São João da Barra	1	36.423	0	-	7.203.742	0
São João de Meriti	36	472.906	1	5.950.986	9.308.683	1
São José de Ubá	3	7.206	4	167.628	204.855	1
São José do Vale do Rio Preto	3	21.916	1	1.186.652	532.113	2
São Pedro da Aldeia	10	106.049	1	317.414	2.289.291	0
Saquarema	13	90.583	1	5.900.960	3.091.089	2
Seropédica	8	83.092	1	697.701	4.462.277	0
Silva Jardim	4	21.774	2	269.193	465.703	1
Sumidouro	2	15.667	1	76.001	447.968	0

Município	Contas irregulares	População	CIPDK	Valor do débito (R\$)	PIB (mil R\$)	VDPK
Tanguá	2	34.610	1	330.508	550.372	1
Teresópolis	26	184.240	1	7.607.100	5.155.905	1
Três Rios	1	82.142	0	106.399	3.956.601	0
Valença	23	76.869	3	2.107.649	2.564.836	1
Varre-Sai	12	11.106	11	1.081.288	187.033	6
Vassouras	10	37.083	3	246.694	977.186	0
Volta Redonda	18	273.988	1	3.214.508	13.764.889	0
Total	5.080	17.048.420	3	5.452.663.125	748.095.317	7

Fonte: Elaborada pelo autor, 2021.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.