

Luciana Menezes Rios

**O PROCESSO LICITATÓRIO NOS MUNICÍPIOS:  
Entre o controle e a discricionariedade**

Belo Horizonte

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG

2013

Luciana Menezes Rios

## **O PROCESSO LICITATÓRIO NOS MUNICÍPIOS:**

### **Entre o controle e a discricionariedade**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Filgueiras (DCP)

Belo Horizonte

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG

2013

Luciana Menezes Rios

**O PROCESSO LICITATÓRIO NOS MUNICÍPIOS:  
Entre o controle e a discricionariedade**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

---

Orientador: Fernando de Barros Filgueiras  
Departamento de Ciência Política  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Eleonora Schettini Martins Cunha  
Departamento de Ciência Política  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 2013

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais e professores pelo meu crescimento intelectual e capacidade de discernimento frente aos obstáculos do futuro. Também agradeço aos amigos que acreditaram na minha conquista e colaboraram para tal. Ao professor Fernando Filgueiras, o meu especial agradecimento pela oportunidade de fazer parte de uma pesquisa de grande relevância para a sociedade.

“Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo. E examinai, sobretudo, o que parece habitual. Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural, nada deve parecer impossível de mudar.”

*Bertold Brecht*

RIOS, Luciana Menezes. **O processo licitatório nos municípios: entre o controle e a discricionariedade.** 2013. 50 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

## RESUMO

O processo de compras governamentais sofreu mudanças significativas dentro do seu contexto histórico, o que causou grandes modificações e inovações que hoje são verificadas na Constituição de 1988 na Lei de Licitações 8.666/93. Durante os anos, este sistema de compras governamentais que tardiamente foi chamado de processo licitatório, criou novas diretrizes, novas regras, novos atores, surgindo assim formas de controle cada vez mais burocráticas e obrigatórias a todo território brasileiro. Através destas mudanças, foram exploradas as principais irregularidades licitatórias presentes nos municípios nos anos de 2003 a 2010, através do Programa de Fiscalização realizado pela Controladoria Geral da União, no qual foram sorteados municípios brasileiros com menos de 500.000 habitantes e relatadas as irregularidades ocorridas em cada ano sorteado. Foi possível verificar que irregularidades referentes à licitação são relevantes, refletindo na corrupção que assola o nosso país e também, em sua grande maioria, na forma como o servidor lida com este processo, com controle excessivo, com as novas regras e leis que devem ser adaptadas ao cenário governamental e principalmente a dificuldade em manter o equilíbrio entre a eficiência da máquina pública à necessidade de um controle burocrático. O processo licitatório trouxe aos nossos municípios uma forma inovadora de se fazer compras públicas, porém, ainda é um processo que precisa ser aperfeiçoado e adaptado dentro de cada cenário governamental.

**Palavras-chaves:** Processo Licitatório; Irregularidades; Controle; Eficiência; Controladoria Geral da União (CGU).

RIOS, Luciana Menezes. **The bidding process in the municipalities: between control and discretionarity.** 2013. 50 pages. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

### ABSTRACT

The procurement process has undergone significant changes within their historical context , which caused changes and innovations that today could be found in the 1988 Constitution through the Procurement Law 8.666/93 . Over the years, the government procurement system that was later called the bidding process , created new guidelines , new rules , new players , giving rise to forms of control increasingly bureaucratic and binding to all Brazilian territory . Through these changes , we explored the main of tender irregularities present in the municipalities in the years 2003-2010 through the Inspection Program conducted by the Comptroller General , which were randomly selected municipalities with fewer than 500,000 inhabitants and reported irregularities occurring in each year raffle . It was possible to verify that irregularities regarding bidding documents are relevant , reflecting the corruption that plagues our country and , for the most part , the way the server handles this process , with excessive control , with new rules and laws that must be adapted to the scenario government and especially the difficulty in maintaining the balance between the efficiency of the public machine to the need for bureaucratic control . The bidding process has brought to our municipalities a new way of doing procurement, however, is still a process that needs to be improved and adapted within each government.

**Key words:** Bidding Process; Irregularities; Accountability; Efficiency; Office of the Comptroller General (CGU).

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Tabela 01</b> – Valores limites para as modalidades de licitação .....	17
<b>Tabela 02</b> – Frequência das Irregularidades por categorias .....	39
<b>Tabela 03</b> – Percentual de servidores públicos dos municípios com curso superior ou pós na administração .....	40
<b>Tabela 04</b> – Irregularidades relativas a desvios e conluios por ano fiscalizado.....	42
<b>Tabela 05</b> – Irregularidades nos Ministérios .....	43
<b>Tabela 06</b> – Programas de governo com maior acentuação de irregularidades.....	44
<b>Quadro 01</b> – Irregularidades por região.....	46
<b>Quadro 02</b> – Principais estados brasileiros com irregularidades licitatórias .....	47
<b>Gráfico 01</b> – Irregularidades municipais por categoria .....	38
<b>Gráfico 02</b> – Irregularidades licitatórias por ano analisado.....	41
<b>Gráfico 03</b> – Irregularidades licitatórias por estados brasileiros .....	47



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF88 – Constituição Federal de 1988

CGU – Controladoria Geral Da União

CRIP – Centro de Referência do Interesse Público

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios

SENASP – Secretária Nacional de Segurança Pública

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

TCU – Tribunal de Contas Da União

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 O PROCESSO LICITATÓRIO .....</b>	<b>13</b>
2.1 PRINCÍPIOS E MODALIDADES DA LICITAÇÃO.....	13
<b>3 CONTEXTO HISTÓRICO.....</b>	<b>19</b>
3.1 PRIMEIRA FASE: DECRETO 2.926/1862.....	19
3.2 DECRETO DE LEI- 200.....	21
3.3 DECRETO DE LEI 2.300.....	26
3.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	27
3.5 LEI 8.666/1993 .....	29
3.6 O CONTROLE DO PROCESO LICITATÓRIO.....	32
<b>4 ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES MUNICIPAIS .....</b>	<b>35</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>50</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A licitação é uma prática que faz parte das atividades governamentais no nosso país deste o século passado. Esta foi sendo moldada e aprimorada durante os anos, até que se firmou em lei, com a Constituição de 1988, que fez da licitação um método único e obrigatório para a realização das compras e atividades públicas.

Neste trabalho busco detalhar o processo de construção do processo licitatório através de suas fases, mostrando os tipos de controle e discricionariedade que a administração pública enfrentava para gerar eficiência para o governo.

Durante todo o processo licitatório é possível observar as diversas fases que este foi sofrendo transformações, principalmente com a grande influência das reformas administrativas ocorridas e as formas de governo que aqui se instalavam, gerando um sistema de compras minucioso, com muitas regras a serem seguidas e tomadas pelos servidores públicos que, buscavam a eficiência da máquina pública ao mesmo tempo em que tentavam lidar com os novos procedimentos licitatórios, que antes não tinham evidência no sistema governamental.

A problematização de todo o trabalho parte da seguinte premissa: O processo de construção do sistema licitatório e suas formas de controle administrativo colaboraram na ocorrência das irregularidades municipais? Os servidores públicos souberam lidar com as mudanças advindas deste processo?

A licitação se constrói neste impasse entre controle e eficiência, no qual todo o processo, que veio de um histórico sem controle e assistemático, tornou-se demasiadamente controlado, seguido de regras e formatos que a burocracia não conseguiu administrar de forma a gerar para o governo um sistema de compras que fosse eficiente durante sua execução. Este gerou incapacidade de gestão e principalmente indícios de corrupção nos municípios brasileiros.

Pretendo então, analisar as formas que o processo licitatório foi se moldando durante os anos, principalmente em relação ao seu contexto histórico e suas regras que foram aprimoradas, criando um novo contexto de realização de compras públicas. Através destas mudanças, a criação da Lei 8.666/93 e das suas formas de controle, foi possível destacar os principais problemas relativos a todo o

processo e principalmente identificar as principais irregularidades cometidas pelos servidores públicos municipais dentro de todo o sistema licitatório.

No primeiro capítulo, procuro detalhar o que é um processo licitatório e quais são suas principais regras e funções para a administração pública e principalmente para o sistema de compras públicas. Neste irei detalhar os principais artigos da Lei 8.666/93 e como se administra uma licitação no Brasil nos tempos atuais.

Já no segundo capítulo, o processo licitatório será repassado através de todo o seu contexto histórico, desde o seu surgimento até o sistema que vigora nos dias atuais. Dentro do seu processo histórico, configuram-se as principais mudanças ocorridas dentro da máquina pública, principalmente em decorrência dos diferentes governos que assumiam o poder, quanto aos variados controles que foram sendo sistematizados na licitação. Percorrendo todo o processo, são claras as transformações decorrentes principalmente da falta de equilíbrio entre gerir e controlar.

No terceiro capítulo, detalho o processo licitatório e a eficiência nos municípios, utilizando relatórios fornecidos pela Controladoria Geral da União (CGU). Através da construção de um banco de dados, descrevo através de gráficos e tabelas as irregularidades licitatórias cometidas por 314 municípios brasileiros de até 500 mil habitantes, coletados através de um recorte da amostra fornecida pela Controladoria. Pelos dados relativos ao Ano sorteado, Região inspecionada, Sorteio, Estado, Ministérios, Programas entre outros, é analisada as principais irregularidades referentes aos erros procedimentais e formais, conluíus entre participantes do processo e os desvios de verbas destinadas à compras e serviços públicos.

Concluo meu trabalho, apontando as principais características no decorrer da construção do processo licitatório, analisando as suas modificações, seus benefícios e as suas falhas municipais que fazem do sistema licitatório ponto de partida para muitas modificações. Este estudo tende a contribuir para o entendimento do processo licitatório e suas dificuldades no que tange a administração pública, mostrando as principais dificuldades que o gestor público encontra ao lidar com a licitação.

## 2 O PROCESSO LICITATÓRIO

Para compreendermos o processo licitatório, é preciso partir da premissa segundo a qual as circunstâncias de sua criação vieram da necessidade de um sistema de compras que pudesse ser mais transparente e equilibrado na aquisição de bens e serviços governamentais, antecedendo assim a contratação direta. Todas as ofertas feitas para o governo, independente dos diferentes graus de relação dos participantes com o processo, seriam ofertadas em igualdade, onde a escolha da proposta seria a mais viável dentro dos parâmetros estabelecidos em lei, sem que haja concessão de privilégios, principalmente em decorrência de um Estado clientelista que até hoje assola nossa democracia. (ROSILHO, 2013).

Segundo Carvalho (1999), o clientelismo, de modo geral indica um tipo de relação entre atores políticos que envolvem a concessão de benefícios públicos, na forma de emprego, vantagens fiscais, isenções em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. O clientelismo vai se modificando durante os anos, mas está sempre presente na vida governamental brasileira. A licitação surge como uma possível forma de combater a corrupção, clientelismo, mandonismo entre outros problemas que afetam a administração pública, com a busca da transparência e qualidade dos serviços adquiridos pelo Estado.

Sendo assim, a licitação no processo administrativo de maneira formal, com o objetivo de contratar serviços e ou compras feitas pela Administração Pública direta e indireta o que inclui os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

### 2.1 PRINCÍPIOS E MODALIDADES DA LICITAÇÃO

Mello (2004) define licitação como o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se

revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

Uma das características do processo de licitatório de grande notoriedade é a obrigatoriedade de licitar segundo a Constituição Federal, art. 37, inciso XXI. O procedimento objetiva permitir que a Administração contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

A obrigatoriedade do procedimento licitatório, como citado, está fundada no art. 37, XXI, da Constituição Federal (CF), que fixou o procedimento como obrigatório para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011).

Dentre as características deste processo, é importante ressaltar os princípios que devem ser seguidos pela licitação, que são aqueles que abrangem a administração pública, definidos também pelo Art. 37 da Constituição Federal, que são os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como aplicáveis a toda a administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. E também é previsto na Lei 8.666/93, que seja qual for a modalidade adotada, deve-se garantir a observância da isonomia, legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

No processo licitatório, cada princípio administrativo possui sua peculiaridade com objetivo de tornar a licitação um sistema de governo cada vez mais eficiente. O princípio da Legalidade busca vincular a administração pública e os licitantes às regras e normas estabelecidas na legislação em vigor, já o princípio da Impessoalidade, tenta impedir a discricionariedade e o subjetivismo no decorrer do processo de licitação, garantindo critérios objetivos estabelecidos previamente. A moralidade busca garantir a observância de todos os envolvidos no processo licitatório (servidores públicos e licitantes) para a necessidade da conduta incorrupta, pautada na ética e nas normas técnicas do próprio procedimento licitatório. A publicidade busca a transparência dos atos da administração no decorrer do procedimento, por meio da divulgação e da possibilidade de acesso a todo cidadão.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório busca garantir o cumprimento das regras impostas, através das exigências e critérios previstos no edital ou convite, para que possam ser realmente seguidas pelos licitantes. O julgamento objetivo impede que o julgador do processo licitatório utilize critérios subjetivos ou não previstos no edital ou convite, mesmo que isso ocorra em favor da administração pública. E o último princípio garante a simplificação do processo, evitando formalidades em excesso e exigências desnecessárias, chamado de princípio da Celeridade. (CURSO LICITAÇÕES E CONTRATOS – SENASP/MJ, 2009)

Segundo a Lei 8.666/93, são modalidades de licitação previstas legalmente: convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão. Também há o pregão, que é previsto na Lei nº 10.520/2002.

O Artigo 2º da Lei 8.666/93 detalha:

Concorrência - §1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Tomada de preços - §2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados, devidamente cadastrados, ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento, até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Na modalidade Concorrência, o preço é dado pelos ofertantes que fazem sua própria pesquisa de preço e repassam diretamente para o Governo. Já na modalidade tomada de preços, temos o contrário, onde o governo faz a pesquisa de preços e escolhe o melhor ofertante de acordo com a qualificação. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011).

Convite - §3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, que afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório. O convite deve ser estendido aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse, com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Segundo a CGU (2011), é importante destacar que na modalidade convite é possível a participação de empresas interessadas que não tenham sido

convidadas formalmente, desde que sejam do ramo do objeto licitado e estejam cadastradas no órgão ou entidade licitadora, ou ainda, no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Os interessados também deverão fazer a solicitação do convite com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação da proposta.

Concurso - §4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Leilão - §5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados. O leilão atende também à alienação de bens imóveis, prevista no Art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Já o Pregão, surgiu a partir da Medida Provisória n.2.026, de 4 de maio de 2000, como uma nova modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço.

Para que haja a escolha destas modalidades, são observados dois critérios para a escolha mais vantajosa, o primeiro avalia o objeto a ser licitado de acordo com suas características específicas, independente do valor estimado. Outro aspecto a ser julgado avalia apenas o valor estimado da contratação, salvo de que não haja nenhum dispositivo obrigando a usar o primeiro critério qualitativo.

O pregão vem se somar as demais modalidades previstas na Lei 8.666/93, citadas acima. Diversamente destas modalidades, o pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades. Outra peculiaridade é que o pregão admite como critério de julgamento da proposta somente o menor preço e pode ser feito através do governo eletrônico, inovando o processo licitatório. Porém somente em 2005, foi dado como modalidade obrigatória nos Estados e Municípios. Esta modalidade de licitação é utilizada para a aquisição de materiais de uso comum, bens permanentes e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser, concisa e objetivamente, definidos em edital, com base em especificações usuais de mercado.



De acordo com o art. 23 da Lei nº 8.666/1993, assim são definidos os valores limites para cada modalidade de licitação, conforme a tabela abaixo:

**Tabela 1:** Valores limites para as modalidades de licitação

	<b>Obras e serviços de engenharia</b>	<b>Demais compras e serviços</b>
Convite	Até 150.00,00	Até R\$ 80.000,00
Tomada de preços	Até R\$ 1.500.000,00	Até R\$ 650.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00	Acima de R\$ 650.000,00

(Fonte: Controladoria Geral Da União, 2011)

De acordo com a CGU (2011), é importante salientar a diferença entre princípios e modalidades licitatórias. As denominadas modalidades de licitação representam o conjunto de regras que devem ser observadas na realização de um determinado procedimento licitatório. Já os princípios de licitação são os critérios utilizados para o julgamento da licitação.

Ao ser escolhida a modalidade de licitação, de acordo com as regras estabelecidas em lei, são colocados em prática os critérios para a escolha da proposta vencedora. Dentro dos critérios estão firmados o menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta, estes de acordo com cada modalidade. O critério menor preço deve ser a regra geral nas licitações para a contratação de obras, serviços, locações e fornecimento. Os tipos de melhor técnica ou técnica e preço serão usados para serviços de natureza intelectual, ou seja, na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento. A modalidade mais nova, denominada pregão, somente admite o menor preço, e as outras existe uma ponderação entre a melhor técnica e o melhor preço de acordo com os critérios técnicos, sendo esta utilizada em casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

De acordo com a lei citada, deve haver um corpo técnico que se responsabilize pelos processos licitatórios, que são os agentes públicos designados pela autoridade de competência, mediante ato administrativo próprio (portaria, por exemplo), para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite. Porém, a licitação na gestão pública ainda é um assunto restrito, com poucas publicações e obras referentes apenas à legislação, o que torna

a parte administrativa escassa e de pouca dominação por parte dos gestores que dela recorrem para realizar as principais contratações de serviços e compras públicas no Brasil.

Todo o processo de execução e elaboração possui critérios rígidos e minuciosos que necessitam de um corpo técnico preparado para lidar com suas fases e mudanças, e como veremos no processo histórico da licitação, esta profissionalização dos gestores que executam a licitação ainda é quase inexistente no país como um todo.

### 3 CONTEXTO HISTÓRICO

Neste capítulo, busco em toda a trajetória do sistema licitatório, compreender as fases que a licitação trilhou durante os anos, e principalmente compreender quais as formas de controle eram exercidas e o poder de discricionariedade dos gestores públicos frente às contratações públicas.

O processo licitatório abrange toda esfera governamental e gera uma grande demanda de serviços, sendo estes executados por gestores públicos que dirigem os processos administrativos como um todo. O domínio desta prática vem sendo aprimorado e bastante difundido entre as esferas governamentais, principalmente pela necessidade de maior transparência, eficiência e controle das compras públicas.

Nos dias de hoje, apesar de haver publicações de grande qualidade com informações e publicações do processo licitatório, principalmente no que tange as leis, a sensação geral é de que, a cada década que passamos, sabemos menos sobre as mais variadas mudanças que ocorrem dentro da legislação, regulamentos, orientações e decisões do processo licitatório, que acabam por ser compreendidos em sua totalidade por parcela mínima da população, mesmo que este processo esteja presente no Brasil por mais de século.

O processo licitatório durante os anos e o contato mais próximo da sociedade com este ser atual, cria uma falsa percepção de que a licitação surgiu ao longo da Constituição de 1988, onde houve mudanças significativas para a ideia de transparência e uso da democracia, principalmente com a Lei 8.666, editada em 21/06/1993. Porém, observamos que a ideia de licitar surgiu no Brasil há mais de 140 anos atrás, que apesar de inserida no governo como um esboço de processo, tentou se ajustar nos principais Ministérios da época.

#### 3.1 PRIMEIRA FASE: DECRETO 2.926/1862

A primeira fase das licitações no Brasil se inicia no direito público brasileiro, pelo Decreto nº. 2.926, de 14/05/1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Apesar de estarem previstos em Decreto, as arrematações

aconteciam de forma desordenada, sem muitas regras a serem seguidas, principalmente pelo Decreto possuir poucos artigos e poucas regras para as arrematações.

Após este Decreto, passaram-se décadas até que foi editado o Código de Contabilidade da União, em 1922, através do Decreto 4.536, e também o Regulamento Geral de Contabilidade Pública através do Decreto 15.783. A partir destes, podemos ver maior detalhamento sobre a ideia de concorrência entre os entes, uma abrangência no âmbito federal sobre os processos de contratação, porém ainda não havia uma política nacional de contratações públicas.

Um ponto importante de se observar é a época em que a ideia de “licitar” começa a criar suas raízes, na qual o país inaugurava sua primeira república e mantinha os traços do poder na mão de poucos, a prática coronelista e uma visão restrita de igualdade de oportunidades, o país se encontrava na plena administração pública patrimonialista. Bresser (1995) afirmava:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A res publica não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável. (<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/pla nodiretor.pdf>)

A expressão “licitação pública” ainda não era um termo utilizado no início do século XX. O Regulamento apenas fazia referência às concorrências, e estas estavam completamente ligadas às finanças do Estado, ou seja, criadas para organizar a contabilidade pública, o que difere da legislação pertinente, que estabelece autonomia às contratações.

Apesar disso, podemos observar que o tratamento dado pela Administração aos interessados nas contratações e o grau de abrangência do dever de licitar, dado em 1922, eram claros e concisos em suas determinações, estabelecendo limites para os interessados, sendo necessária a comprovação de idoneidade. No Regulamento podemos observar a referência à dispensa e inexibibilidade no dever de licitar e aos serviços técnicos profissionais especializados.

Já o Controle que era determinado pelo Regulamento Geral de Contabilidade Pública não fez qualquer inserção ao papel do Tribunal de Contas, que já exercia sua função desde 1890. Desta forma, é clara a falta de controle das execuções de contratação, visto que isso seria modificado na legislação subsequente, principalmente pelas mudanças decorridas das competências e funções estabelecidas, que ocorreram devido à mudança de cultura com reação ao controle das contratações públicas.

A nova burocracia que se estabelecia no país buscava uma modernização administrativa, preconizado pelo Estado Novo, lidando com o papel essencial das Forças Armadas que tinham como ideal um Estado Nacional mais forte e centralizado, que deu início ao governo Vargas (ROSILHO, 2013). Neste, podemos observar a criação de uma burocracia movida pela meritocracia, profissionalização e universalização, dando início as principais políticas públicas, mesmo que estivesse dentro de um quadro centralizador e autoritário de governo. (BRESSER-PEREIRA, 1997)

Segundo Loureiro (2010), do ponto de vista administrativo, a grande marca deixada no período que antecede as grandes reformas administrativas iniciadas em 1967, foi a continuação da expansão do Estado brasileiro, especialmente pela via da administração indireta, ou seja, de forma descentralizada, mesmo tendo sido instalado o aumento do tamanho do Estado e a excessiva centralização de poder.

O que podemos observar desta época, segundo Rosilho (2013), é a ampla margem de discricionariedade conferida à Administração Pública – Federal, para, tratando-se de concorrências, tomar decisões nos casos concretos de modo a ajustar as licitações às necessidades reais de contratação pública. Outro ponto importante é o baixo nível de preocupação com o cumprimento das obrigações dos contratados e com o controle dos contratos públicos, o que já nos mostra a incapacidade de eficiência e controle da máquina pública a qual traça prioridades e difunde um processo que acarreta nos problemas das demais fases.

### 3.2 O DECRETO DE LEI 200

A segunda fase inicia-se em 1967, com o Decreto-Lei 200, iniciando efetivamente a fase licitatória do Brasil. Este dispôs sobre a organização da

Administração Pública Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa do Estado, o que acabou influenciando nas contratações públicas, estabelecendo o dever geral de licitar.

Nesta etapa, começam as inovações das contratações públicas, buscando cada vez mais a modernização e o incremento de limitações através de cláusulas e artigos inscritos. Nesta fase temos as principais reformas administrativas já acontecidas no Brasil, sendo elas no âmbito Federal, Estadual e Municipal com a edição da Lei nº. 5.456, de 20/06/68.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek, em 1956, destacam-se as mudanças efetivas nos processos administrativos, com a criação de Comissões voltadas para a reforma da administração. Já no Governo de João Goulart, em 1963, houve a construção de um completo diagnóstico sobre a Administração Pública brasileira, a partir das comissões já criadas, influenciando na criação do Decreto-Lei 200.

As reformas administrativas nesta fase mostram o debate sobre a gestão pública, principalmente com a ideia de democratização e descentralização do Estado brasileiro, ganhando um sentido mais amplo com a tentativa de modernização gerencial de parcela da máquina pública. O grande objetivo dessa descentralização era tornar o Estado mais ágil para expandir suas ações, assim forçando a ideia de eficiência do aparelho Estatal. Porém, observamos que a democracia direta, estava ainda em momento distinto, no qual funcionava como uma burocracia ineficiente, devido ao peso de fatores como o clientelismo, nepotismo e a falta de incentivos à profissionalização do corpo de funcionários.

Com este novo decreto, a premissa do processo licitatório, passa a ir além da organização do processo, do entendimento e da criação de barreiras para as contratações. Neste contexto a intenção do legislador é de unificar, em escala nacional, os procedimentos de compras governamentais. Pela primeira vez, o Governo Central, comandado pelos militares, impôs as unidades federativas menores um conteúdo mínimo a ser observado por todo o Estado Brasileiro. (ROSILHO, 2013)

O Decreto-Lei 200, assim como o Regulamento Geral de Contabilidade Pública da União, estabeleceu o dever geral de licitar, e isto incluía os Estados e Municípios, como pode ser observado no Art. 1º da Lei 5.456/1968:

Art.1º. Aplicam-se aos Estados e Municípios as normas relativas às licitações para as compras, obras, serviços e alienações previstas nos art. 125 a 144 do Decreto de Lei n.200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, atendidas as modalidades contidas nesta Lei. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1968)

Tal como as normas de 1922, o decreto-lei deu à Administração Pública boa margem de discricionariedade para decidir a melhor maneira de efetuar as compras governamentais nos casos concretos. É importante observar que a administração indireta e as alienações realizadas pelo Poder Público ficaram fora do direito de licitar.

Foram estabelecidos critérios para aqueles que estivessem interessados nas licitações, sendo elencados critérios de seleção mais seletivos, nos quais para a fase de habilitação deveria ser comprovado a personalidade jurídica, capacidade técnica e idoneidade financeira. O Decreto-Lei deu especial atenção às modalidades de licitação subdividindo-as em concorrência, tomada de preços e convite. A modalidade tomada de preços só poderia participar interessados previamente registrados, o que depois foi alterado, inclusive ambos artigos foram revogados.

Art. 127. São modalidades de licitação: (Revogado pelo Decreto-Lei nº 2.300, de 1986):

I - A concorrência.

II - A tomada de preços.

III - O convite.

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação a que deve recorrer a Administração nos casos de compras, obras ou serviços de vulto, em que se admite a participação de qualquer licitante através de convocação da maior amplitude.

§ 2º Nas concorrências, haverá, obrigatoriamente uma fase inicial de habilitação preliminar destinada a comprovar a plena qualificação dos interessados para realização do fornecimento ou execução da obra ou serviço programado.

§ 3º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados previamente registrados, observada a necessária habilitação.

§ 4º Convite é a modalidade de licitação entre interessados no ramo pertinente ao objeto da licitação, em número mínimo de três, escolhidos pela unidade administrativa, registrados ou não, e convocados por escrito com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis. (DECRETO-LEI Nº 200, 1967)

No interesse do serviço público, é importante destacar a proposta do menor preço e também a de melhor técnica, que também seguiam os critérios propostos pelo Edital da licitação e também do objeto a ser contratado.

Quanto ao controle, foi deixado bem claro o papel dos Tribunais de Contas no controle das licitações. Este começou a ser feito de maneira diferente, pois antes era realizado antes das licitações, e com o Decreto, o controle externo passa a ser feito pós - licitação, verificando principalmente o resultado das licitações, focando-se na repressão ao gasto ineficiente, ilegítimo ou ilegal dos recursos públicos, permitindo à administração a execução com autonomia dos contratos.

Esta não foi a única alteração na competência dos Tribunais de Contas, a partir do Decreto, estes deveriam realizar inspeção e auditorias como forma mais rígida de fiscalização. Ou seja, não seria a Administração que enviaria os documentos para serem averiguados, mas o próprio Tribunal realizaria as investigações e inspeções *in loco*. Os licitantes estariam sujeitos às penalidades de multa, suspensão do direito de licitar e declaração de idoneidade. (ROSILHO, 2013)

Pela primeira vez, observamos penalidades aos licitantes quanto à maneira de licitar. Porém, não há sanções contra os próprios administradores que realizaram a licitação, ou seja, os agentes do Poder Público poderiam, no máximo, ser responsabilizados administrativamente por falhas no desempenho de suas atividades.

Esta fase veio das reformas que aconteceram durante as décadas de 1960 e 1970, quando a administração pública precisava ser modificada e revista. Dessa forma, o processo licitatório surgiu com força suficiente para por em prática regras e Leis que puderam fazer do processo licitatório uma unidade de compras governamentais que tange toda a esfera brasileira. Tratou-se um movimento impositivo, de cima para baixo, que tentou alinhar a Administração Pública e seus processos.

A grande importância que devemos destacar nesta fase de licitações, é o início da busca de uma aliança entre a eficiência e o controle das ações realizadas pelos licitantes, que apesar de fraca e ainda sem muitas regras rígidas à forma de controle, começava a se formar na busca de um sistema mais ágil e que pudesse ser controlado e fiscalizado.

Segundo Loureiro (ET. AL., 2010), o controle sobre a administração pública é dimensão crucial de uma ordem democrática, envolvendo diferentes níveis



e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes. O controle deve ser entendido como uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública. Assim, políticos eleitos, dirigentes indicados para a alta administração e burocratas de carreira e funcionários em geral devem estar sujeitos a mecanismos de verificação e controle de suas ações.

Assim sendo, fixou-se, de uma vez por todas, a obrigação de licitar para a Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Em função desta obrigatoriedade, os contratos celebrados pelo Poder Público que tivessem como objeto obras, serviços, compras e alienações dependeriam do processo de licitação pública a ser estabelecido em lei, admitindo-se, expressamente a criação também por lei, de hipóteses de dispensa de licitação.

Apesar de inúmeros progressos, foi claro o surgimento de problemas que nos dá margem as conclusões futuras do processo licitatório, um deles é o favorecimento de determinados setores econômicos, o tráfico de interesses e a corrupção ganhando timidamente seu lugar na esfera pública. Também podemos destacar a falta de coordenação das atividades que foram atribuídas à administração pública com o Decreto-Lei nº200, pelo qual o desempenho descentralizado das instituições ocasionou ainda mais na falta de controle. O sistema de controle não funcionou conforme o esperado, sendo incapaz de implantar mecanismos de aferição de desempenho das diversas unidades descentralizadas (MARTINS, 1985; REZENDE, 2004).

Segundo Avritzer (ET. AL., 2008) o controle da administração pública pode ser interno, se exercido por órgão do próprio poder controlado, como o caso da Controladoria Geral da União, atuando como órgão central do Poder Executivo Federal para as funções de controle interno e correição. E também temos o controle externo, quando é exercido por órgão vinculado a poder diverso do poder controlado, como exemplo o Tribunal de Contas da União, que é um órgão estatal autônomo e tem competência para realizar "accountability" de maneira horizontal, pois não há hierarquia entre instituições.

O controle governamental busca, acima de tudo, garantir que os princípios da administração pública, legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência sejam de fato colocados em prática. Através destes princípios, o controle organiza e supervisiona as operações

necessárias para a implementação de planos e desempenhos esperados, como no processo licitatório.

### 3.3 DECRETO DE LEI 2.300

No ano de 1986, temos o início da terceira fase do processo licitatório, com a edição do decreto de Lei 2.300, a Constituição de 1988 e a atual lei de Licitações e Contratos, a Lei 8.666/93 que vigora até nos dias atuais com pequenas mudanças e a necessidade de reformas em seu escopo.

O Decreto-Lei 2.300 foi editado em 1986 com o objetivo de revogar os dispositivos sobre licitações e contratos presentes no Decreto-lei 200/67, principalmente com o objetivo de estabelecer diretrizes gerais que deveriam conduzir a atividade do Poder Público frente às contas da União. Mesmo sendo elaborado em plena democracia, ainda havia resquícios da ditadura, principalmente pela Constituição de 1967 ainda estar vigorando. A ênfase do decreto baseou-se em três grandes princípios: a igualdade, a probidade e a publicidade.

Em comparação com o Decreto-lei de 1967 é possível perceber que este regulou pouco as licitações públicas, deixou muitas lacunas, pelas quais cada Ministério tinha sua própria maneira de licitar, gerando conflitos nas contratações públicas. Assim, a solução encontrada pela União foi criar um conjunto de normas rígidas, detalhistas, altamente procedimentalizadas e aplicável a toda Administração Pública, reduzindo a discricionariedade do administrador público e do legislador dos Estados e Municípios. E o importante de se notar, é que, pela primeira vez, as licitações ficaram totalmente desvinculadas das finanças do Estado, e foram representadas em sua própria legislação.

Foram estabelecidos neste Decreto, procedimentos licitatórios que tornassem as licitações cada vez mais transparentes e acessíveis ao público, principalmente referente ao seu conteúdo e o seu processo de abertura. Houve uma preocupação considerável com o dever de licitar, no âmbito da Administração Centralizada e autárquica da União, Estados e Municípios.

Observa-se a referência, nos artigos do Decreto, às alienações, concessões e locações e também à dispensa e à inexibibilidade de licitação, serviços técnicos profissionais e parcelamento de obras e empresas estatais. Uma das grandes inovações do decreto foi a extensão do dever de licitar às empresas

estatais, abarcando as sociedades de economia mista, as empresas públicas, fundações e as demais entidades controladas pelo Poder Público e também a forma pela qual a legislação passou a especificar, a priori, a forma pela qual deveria ser comprovada cada uma das exigências do processo de habilitação, com detalhamento e exigência de especificidades.

A legislação federal sobre licitações e contratos previu que o controle deveria ser feito exclusivamente pelo TCU, ficando os órgãos da Administração Pública responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade das despesas.

Desta forma, o Decreto-Lei 2.300/1986 apesar de não ter tido muitas modificações referentes às modalidades de licitação, tornou o modo de licitar um processo mais rígido e minucioso quanto aos seus procedimentos e também permitiu que as empresas estatais fizessem parte deste processo. Percebe-se, portanto, uma uniformização do processo entre a União, Estado e Municípios de forma que houvesse um regramento da administração quanto à tomada de decisões referentes às contratações no governo, gerando mais transparência e menor discricionariedade.

### 3.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A crise do regime autoritário e, sobretudo, a ruptura com o modelo nacional-desenvolvimentista, visto nas fases anteriores, fez com que fosse necessária uma nova configuração nas leis que estavam postas e também uma nova articulação para lidar com os novos empecilhos que vieram surgindo após o regime autoritário. Neste momento, tínhamos problemas evidentes na burocracia brasileira, muitos causados pela ditadura e muitos também causados pela falta de controle exercido sobre os burocratas. Assim, foi elaborada a nova Constituição de 1988, que veio como premissa para estabelecer um governo mais democrático e com mais oportunidades para a sociedade como um todo. (ROSILHO, 2013)

A descentralização foi uma das principais premissas da Constituição de 1988, principalmente considerado o governo autoritário e centralizado que anteriormente nos governava e também pela necessidade de tornar mais eficiente a

provisão dos bens públicos, abrindo janelas para a maior participação cidadã e para as inovações da gestão pública na maneira de lidar com o sistema governamental.

Ao que cabe à licitação, a nova constituinte inovou significativamente no que diz respeito a sua responsabilização pela constitucionalização das licitações e contratos, que antes apenas eram abordados pela legislação sem um princípio em questão. O fato é que esta inovação causou uma expansão do dever de licitar e forneceu novos parâmetros a serem observados pelos licitantes.

Os princípios administrativos foram expandidos, fixados e firmados em Lei pela nova Constituição, através do Artigo 37, permanecendo a obrigatoriedade de licitar para as Administrações públicas da União, Estados e Distrito Federal, e incluindo também os municípios como parte desta premissa.

Outra mudança significativa que podemos citar refere-se à ampliação do espaço de atuação dos Tribunais de Contas, especificando em seu Artigo 70, que estabeleceu os atores que estariam sujeitos à fiscalização por parte deste, que antes era um controle sem muitas especificações:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A Constituição estabeleceu a criação dos tribunais subnacionais, para que as ações a serem julgadas fossem mais rápidas e eficientes em cada região que o Tribunal abarcasse. Porém, quando falamos da sua execução, estes falharam na questão de sua interiorização, que pouco avançou no controle dos governantes. A composição dos tribunais não era escolha dos governos subnacionais, estes estavam presos às ações comandadas pela União e sua autonomia em controlar era dependente, dificultando assim o seu poder sobre as ações no seu interior. A Constituição estabeleceu mecanismos de escolha dos conselheiros dos tribunais,

que dificultam sua autonomia, uma vez que o Executivo tem um enorme poder de interferência nesse processo. (ARANTES, ABRUCIO E TEIXEIRA, 2005)

No processo de descentralização, apesar das vantagens e do aprimoramento da máquina pública, houve uma multiplicação exacerbada no número de municípios, poucos incentivos à cooperação intergovernamental foram estabelecidos, a questão metropolitana foi ignorada pela Constituição, além da permanência do patrimonialismo local em boa parte do país. (LOUREIRO ET AL., 2010).

Com um território extenso e um país tão desigual houve comprometimento com os resultados das políticas públicas, o que afetou diretamente o processo licitatório. Os servidores públicos tiveram estabilidade empregatícia com a nova Constituição e paralelamente não houve incentivos suficientes, de aperfeiçoar o serviço público durante os anos, o que resultou em uma burocracia que não estava preparada para lidar com as mudanças democráticas e suas necessidades ao longo do regime democrático. Esta estabilização só aumentou o número de servidores públicos, que em alguns casos foram classificados diretamente como concursados, sem ao menos ter prestado o concurso, tornando a máquina pública menos especializada e digna de morosidade no atendimento das novas demandas, como o sistema de licitações. (ROSILHO, 2013)

Desta forma, a Constituição veio para garantir os direitos dos cidadãos, abrindo um feixe de luz na entrada de um governo democrático que buscou sanar as principais carências que a centralização democrática nos deixou de herança. Com estas modificações, nos interessa aqui, tratar a principal lei desta Constituição, que finalmente tratou o processo licitatório como um sistema regido por normas e regras propostas: Lei 8.666/93 que vigora nos dias de hoje.

### 3.5 LEI 8.666/1993

Como já descrito acima, a Lei 8.666/93 por ter tido o papel mais importante dentro do processo licitatório, faz com que haja uma percepção errônea de que as licitações começaram a surgir a partir da sua aprovação e que também ela inaugurou uma nova fase da licitação. Esta na verdade surgiu como decorrência

dos demais decretos citados e pela nova fase de democratização que o nosso país se encontrava.

A principal ideia desta lei era determinar as funções dos agentes públicos perante o sistema licitatório, estabelecendo por lei quais eram as funções a serem exercidas e qual era a maneira correta e mais eficiente de realizar um processo licitatório. Esta lei veio principalmente pela falta de regulamentação das atividades realizadas pelos gestores públicos, que exerciam funções que não estavam expostas nos Decretos e além de necessitarem de um lugar na legislação, precisavam ser adaptadas e incrementadas de acordo com as modificações governamentais. (ROSILHO, 2013)

Uma das causas que podemos citar para que houvesse uma reforma e uma necessidade de mudança das contratações públicas, foi o “Caso PC Farias”, um caso de corrupção política, envolvendo superfaturamento de obras no Estado do Alagoas, que envolveu o país por enorme desvio de verbas até então relatado. Devido ao caso, foi votada no Congresso a aprovação de uma nova legislação sobre licitações públicas, surgindo assim o Projeto de Lei 1.491/1991, capaz de moralizar e coibir os abusos entre a Administração Pública e a iniciativa privada, que até então possuía uma legislação fraca e sem muitas amarras que prevenissem os desvios ocorridos no sistema licitatório, mesmo com o controle “superficial” dos Tribunais de Contas.

A necessidade de ocorrer uma mudança era clara e a sociedade estava cobrando dos representantes políticos que houvesse medidas e uma resposta aos abusos ocorridos dentro das licitações, que antes, ainda não eram julgadas pela população como um todo. Os escândalos que vieram à tona, a falta de um controle sob as ações dos gestores públicos e a possibilidade de corrupção dentro deste sistema licitatório, fez com que a sociedade passasse a cobrar mais sobre um controle maior e a imposição de regras, que se deu pela criação da Lei 8.666/93.

Segundo Rosilho (2013), nota-se nos debates legislativos que os parlamentares, de um modo geral, viam na aprovação da nova lei sobre licitações públicas uma forma de responder às demandas da sociedade, de um lado, por mais lisura na conduta do Governo e, do outro, por justiça, ante a descoberta de incontáveis falcatruas nas contratações públicas. Além disso, fica claro, que para os parlamentares em seus discursos, esta lei seria capaz de cercar a corrupção e de

moralizar a Administração pública brasileira, o que nos dias atuais percebemos que não foi a solução.

Fernandes (2010) analisa que devido ao Projeto de Lei 1.491/91, surgiram indagações de como seria a melhor maneira de construção da nova lei, de modo que fosse feito um sistema justo e que realmente contribuísse para as contratações públicas. De um lado tínhamos um grupo de maximalistas que mantinham a aposta em uma lei minuciosa, detalhista e abrangente, devendo ser capaz de cercar a discricionariedade da Administração Pública. Outro grupo se manifestava de forma minimalista, propondo um modelo de lei básico em que as principais decisões não deveriam ser tomadas no âmbito legal.

O problema que estava sendo discutido era até que ponto a nova Lei a emergir no sistema de licitações iria engessar a administração pública, prejudicando a eficiência dos gestores públicos frente às suas obrigações, nas quais a rigidez de tal regra geraria mais formas corruptivas devido à falta de manejo por parte do Executivo. Porém, o que ocorreu foi o contrário, o modelo maximalista, que já estava sendo implantando, com total minuciosidade de seus artigos, ganhou o discurso e foi implantada a Lei 8.666/93 nos moldes rígidos, detalhistas e sem mobilidade com o argumento de que a corrupção seria melhor combatida com um projeto de lei minucioso. (FERNANDES, 2010)

Assim, ao invés de haver uma ruptura com as outras formas de licitar de governos antepassados, houve uma continuação linear do sistema, em que o Decreto-Lei 2.300/86 serviu de exemplo para a criação da Lei 8.666/93, que assumiu um caráter de incrementação, em que a Lei se tornou rígida e sem nenhum planejamento para sua afirmação, sendo suas modificações, semelhantes ao que antes era proposto. Outro problema identificado foi o interesse da maioria dos deputados em aprovar uma Lei que beneficiasse o setor privado, devido aos seus interesses estarem diretamente ligados ao ramo empresarial, visando o lado privado da situação, contrariando assim a pouca minoria que mostrava interesse pela mudança na Administração pública em que a lei de licitações levasse à eficiência.

O resultado desta foi a criação de uma legislação que favorecesse certos grupos setoriais, favorecendo seus interesses e deixando a administração pública presa aos ideais desta lei, que resumidamente, dava sempre uma única alternativa ao gestor: a escolha do menor preço, sendo que este nem sempre era o mais favorável.

Em seu conteúdo, a lei buscou reduzir a discricionariedade da Administração Pública no processo de escolha dos seus fornecedores, valorizou o princípio da isonomia entre os competidores, ampliando o acesso ao público. Também, em grande parte, continuou com as mesmas determinações dos decretos, permanecendo as mesmas modalidades, com apenas exceções aos municípios, que previam valores menores a cada modalidade de acordo com o número e habitantes, o que gerou problemas de uniformização da licitação, pois cada Ente tinha sua distinção e licitavam de maneiras opostas.

Houve grandes mudanças significativas, principalmente pelo Tribunal de Contas no processo licitatório. A este foi atribuída a tarefa de controlar as despesas dos contratos firmados e intervir diretamente no próprio percurso da licitação. Era possível solicitar a avaliação dos Editais que eram abertos para possíveis correções das falhas, sendo o tribunal uma instituição que tinha o poder de interferir na licitação e modificá-la. (ROSILHO, 2013)

A principal característica que torna a Lei 8.666/93 cenário de mais interesses clientelistas e corporativos foi a retirada do foco das obrigações e penalidades do contratado, diretamente para os gestores públicos, que se tornaram ainda mais presos à possibilidade de movimento nas atividades governamentais. A sua rigidez, tornou o sistema de licitações obrigado a seguir rigidamente todas as propostas que estavam ali determinadas, tornado os resultados sempre os mesmos, independente das mudanças que os processos licitatórios poderiam vir a causar. O que se vê é uma realidade diferente daquela que buscava um governo que estava necessitado de mudanças, menos corrupção e mais eficiência. E enxergava-se ali um sistema que não estava preocupado com uma boa contratação, mas sim com os interesses de uma parte da sociedade que estava facilitada a lidar com esse processo.

Neste ponto, chegamos a uma indagação: Quanto mais controle melhor? Se houver um afrouxamento na construção da Lei, haverá mais corrupção?

### 3.6 O CONTROLE DO PROCESSO LICITATÓRIO

Como já explicitado, o sistema de licitações surgiu com o intuito de buscar uma maior eficiência, transparência e controle da máquina pública sobre as ações executadas dentro da esfera governamental. Para que esses três princípios



realmente estejam presentes na administração pública há necessidade de dependência entre eles, ou seja, não se faz um governo mais eficiente sem que haja um controle sobre as ações previstas e executadas e sendo assim não há transparência. Porém, não é possível conseguirmos que estas ações sejam executadas de forma positiva sem que haja um equilíbrio entre eficiência e controle.

A ideia de controle administrativo-burocrático vem da concepção do poder das organizações em exercer um controle sobre as ações dos agentes públicos, com base na impessoalidade, neutralidade e no cumprimento dos deveres de acordo com procedimentos da lei, que fundamenta a ação do Estado na sociedade. (AVRITZER E FILGUEIRAS, 2011)

A criação de agências de controle se deu principalmente para que haja uma busca das ações executadas pelos agentes públicos, onde estas agências se subdividem em determinadas ações, criando um controle interno em que uma burocracia controla a outra. Esse tipo de controle é o que vemos nos Tribunais de Contas e na Controladoria Geral da União, que tentam de forma legal e formal, equilibrar a execução do controle com a eficiência da máquina pública, o que ultimamente tem levado ao desequilíbrio de ambas.

Como destacam Anechiarico e Jacobs (1996), o controle burocrático da corrupção é exercido a partir de uma lógica de vigilância, ou seja, para se controlar a burocracia, cria-se mais burocracia. Uma das consequências da corrupção nos Estados contemporâneos é a expansão dos órgãos especializados de controle, criando um processo de vigilância permanente que acaba interferindo na eficiência da Administração Pública.

Ou seja, o controle burocrático gera interferências na busca de maior eficiência na gestão pública, sendo esta regulamentada pelo controle formal que segue os pesos da legalidade imposta pela Constituição. Há uma desmedida forma de atuar destas agências que buscam ações transparentes dos gestores públicos, mas ao mesmo tempo, não se preocupam com a necessidade de aprimorar seus controles de acordo com a necessidade de tornar o Estado cada vez mais eficiente.

Podemos observar que houve mudanças significativas na forma de controle, principalmente no que tange este trabalho, a Lei de licitações e suas modificações, que trouxe uma uniformização e aperfeiçoamento das ações dos gestores públicos, a criação da Controladoria Geral da União, que possibilitou um controle maior sobre as licitações feitas na União, Estados e Municípios, com visitas

*in loco* e maior visibilidade das tarefas executadas e também as premissas referentes aos servidores públicos, que ao mesmo tempo em que legalizaram a forma de controle a ser exercida, também trouxeram dificuldades na forma de tornar mais eficiente o Estado, devido as maiores dificuldades quando se trata de autonomia das decisões.

Essas leis se modificaram durante a jornada da administração pública, quando as reformas administrativas, mudanças conjunturais e novas premissas foram se estabelecendo e buscando se atualizar para que tanto o sistema licitatório quanto as outras atividades governamentais pudessem dar um retorno positivo para a nossa sociedade.

No decorrer de toda a nossa história licitatória, é clara a falta de equilíbrio existente entre o controle exercido e cada vez mais a busca pela eficiência das ações exercidas no Estado, que geraram um impasse significativo na compreensão do processo licitatório, acarretando nas inúmeras irregularidades principalmente formais e procedimentais em municípios brasileiros que não conseguiram se adequar as mudanças, não se prepararam para as inovações e, sobretudo ficaram presos ao tal controle exercido.

#### 4 ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES MUNICIPAIS

Este trabalho visa analisar as irregularidades presentes nos municípios brasileiros referentes ao processo licitatório, de acordo com a constatação feita pela Controladoria Geral da União que, como descrito acima, foi criada para controlar as principais instituições do Poder Executivo quanto a sua forma de gerir as atividades governamentais.

A Controladoria Geral da União (CGU) foi criada em Março de 2003, como uma agência típica de combate à corrupção e encarregada de assumir o controle sobre todas as ações que cabem ao executivo comandar e instruir, sendo estes ligados à defesa do patrimônio público à transparência da administração pública, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO)

O seu papel como agência executiva é de estabelecer o controle interno do Poder Executivo, de maneira que, a Controladoria exerce seu papel de fiscalizadora, sendo esta dotada de pessoas capacitadas e designadas para a tarefa de efetuar o controle dos atos administrativos. Além de fiscalizar e detectar fraudes em relação ao uso do dinheiro público federal, a Controladoria-Geral da União também é responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção e as falhas da gestão governamental.

Por ser um órgão de controle interno, a CGU não delibera sobre os fatos encontrados, ou seja, não os julga. Entretanto, ao emitir seus relatórios de fiscalização, esta encaminha as ilegalidades encontradas em auditoria para os demais órgãos de controle externo, e ainda, para o Ministério Público Federal, para que se tomem medidas cabíveis dentro de cada órgão fiscalizado.

A inspeção municipal feita pela Controladoria parte do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, no qual teve iniciativa do Governo Federal para que se estabelecesse. O Programa visa inibir a corrupção entre os gestores da administração pública, através de auditorias realizadas nos municípios pelos próprios funcionários da Controladoria, que analisam todo o escopo administrativo do município e relatam as principais irregularidades encontradas nos programas executados. Criado em abril de 2003, o Programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal, para definir, de forma isenta e aleatória,

os municípios e estados a serem fiscalizados quanto ao correto uso dos recursos públicos federais. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO)

A cada sorteio são definidos 60 (sessenta) municípios. Em cada uma dessas unidades, os auditores examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, mas privilegiam, sobretudo, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, como forma de estimular os cidadãos a participarem do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados. Fazem parte do sorteio municípios com até 500 mil habitantes, exceto as Capitais Estaduais (CGU, 2011).

O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos deu origem a diversas frentes de trabalho no âmbito da CGU. Mediante maior divulgação dos trabalhos, foi possível estimular o controle social sobre os recursos públicos. Foi também a partir das fiscalizações que a Controladoria desenvolveu ações de capacitação tanto dos organismos de controle social quanto dos próprios gestores municipais, envolvidos com a gestão de recursos públicos transferidos pelo Governo Federal.

O escopo empírico deste trabalho parte de um banco de dados composto das irregularidades constatadas nos relatórios do Programa de Sorteios Públicos da CGU. Desta amostra, foi construído um banco de dados, este feito através de uma amostra proporcional dos municípios que foram sorteados, e assim feita uma análise baseada em relatórios de 317 municípios, auditados no período de 2003 a 2010, sendo estes selecionados proporcionalmente por Estado, totalizando 14.309 irregularidades municipais nas quais foram divididas em categorias de acordo com as falhas em Conselhos, Licitações, Convênios, Programas e Obras Governamentais.

O banco de dados criado especifica a descrição de cada irregularidade de acordo com o que foi relatado pela CGU, separando-as de acordo com a Região, Estado, Município, Número do Sorteio, Ano da Auditoria, Ministério do qual foi feito o repasse federal, programa de governo, valor fiscalizado do repasse, descrição detalhada da irregularidade e, principalmente, as categorizações e subcategorizações das falhas, para que seja feita uma análise apurada de cada categoria. Além de toda a exploração feita dos relatórios, foi feita através da Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios (MUNIC), uma análise das

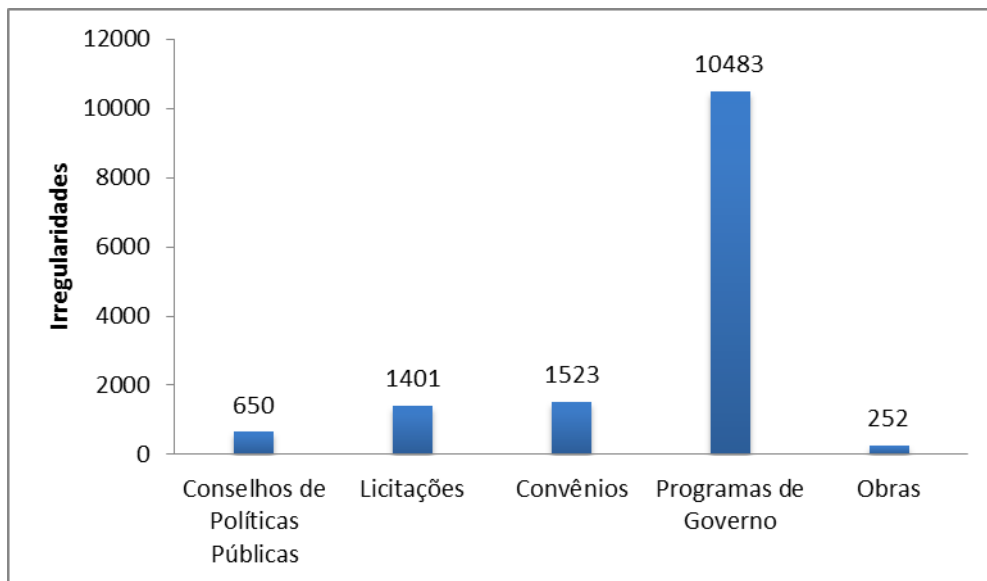
variáveis pesquisadas como a fiscalização dos Conselhos municipais, o percentual de servidores públicos com Ensino Superior, entre outras.

Desta forma foi feito um corte das irregularidades cometidas pelos municípios da amostra referentes ao processo licitatório, tema deste trabalho, detalhando as principais falhas cometidas e onde elas se acentuam.

Segundo dados da Controladoria foram constatados que irregularidades em licitações são os problemas mais frequentes no uso de verbas públicas federais. De 120 municípios fiscalizados nas últimas duas edições (2009 e 2010) do Programa de Fiscalização por Sorteios, 110 apresentaram algum tipo de problema relacionado à licitação, o que representa 91,66% do total. Nesses municípios, a irregularidade mais comum é a dispensa indevida do processo licitatório, verificada em 57 cidades (51,8%); em seguida, vêm os casos de simulação, com montagem e favorecimento no processo, descobertos em 50 municípios (45,45%). Em cinco unidades (4,54%), foi verificada também a existência de conluio entre os licitantes. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012).

Nesta seção, através do recorte feito no banco de dados construído, analisarei de forma descritiva as irregularidades municipais que prejudicam de alguma forma a evolução do processo licitatório. Das 14.309 irregularidades, podemos observar que 1401 caracterizam falhas no processo licitatório, ou seja, cerca de 10% de todo o Programa de Sorteios.

É nítida a disparidade de irregularidades nos programas governamentais, porém quando falamos de um processo formal, abarcado pela Lei 8.666/93, obrigatória e minuciosa quanto aos critérios de execução, as 1401 irregularidades passam a ser relevantes no cenário. No gráfico (1), podemos perceber que além das irregularidades licitatórias, que é a base deste trabalho, no banco de dados estão presentes as irregularidades referentes aos Conselhos de Políticas Públicas, quanto ao seu funcionamento e suas atividades, as irregularidades referentes aos Convênios firmados nos municípios, as irregularidades referentes aos programas de governo, principalmente na questão de sua efetividade e também das obras públicas, quanto à sua execução no governo.

**Gráfico 1:** Irregularidades municipais por categoria

(Fonte: CRIP2013)

De acordo com a subcategorização feita pelas irregularidades referentes à Licitação, nas quais se subdividem em erros procedimentais e formais cometidos pelos gestores na construção do processo, indícios de Conluio, adoção de posturas pré-combinadas em licitação pública e desvios da verba e fraudes, podemos observar que a maioria das falhas cometidas pelos gestores se deve aos erros formais e procedimentais (Tabela 2), principalmente por falhas administrativas e falta de preparo para lidar com o processo de licitação.

As irregularidades referentes a Indícios de Conluio e desvios caracterizam em média um total de 11% de toda a amostra, o que representa um valor baixo se considerarmos os erros formais e procedimentais dos servidores públicos frente à licitação. Porém, estas formas de conluio e desvios são consideradas como um crime à sociedade e a nossa Constituição, na qual a população se torna vítima de ações praticadas dentro da administração governamental, onde os processos licitatórios são decididos em conluio, desrespeitando a Lei de licitações. Também há o desvio da verba destinada, fazendo com que o serviço que seria executado tornasse limitado ou até inexistente, refletindo nos problemas de corrupção que estão cada vez mais presentes no nosso país.

**Tabela 2:** Frequência das Irregularidades por categorias

<b>Classificação das irregularidades</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Irregularidades Formais e Procedimentais	1237	88,3
Indícios de Conluio	120	8,5
Desvios	44	3,2
<b>TOTAL</b>	<b>1401</b>	<b>100</b>

(Fonte: CRIP, 2013)

O conluio chamado de “Herança” é aquele desenvolvido na modalidade “pregão presencial” em que duas empresas combinam suas participações da seguinte forma: o primeiro colocado oferece preço consideravelmente reduzido e o segundo colocado (ambos em combinação) oferece preço não excessivo, a garantir a segunda colocação. Os demais licitantes deixam de oferecer lances, em virtude do preço desmesuradamente baixo do primeiro colocado (o desinteresse na disputa ocorre porque os lances deverão ser ofertados sempre abaixo do menor valor registrado, no caso, aquele oferecido pelo primeiro colocado). Assim, a fase de lances transcorre “in albis” (em branco; sem lances). Ocorre que o primeiro colocado, ao ser instado a apresentar a habilitação, exhibe-a de forma irregular (alguma certidão vencida, por exemplo) e é inabilitado. O plano se concretiza quando o segundo colocado “herda” a licitação e tem possibilidade de ganhá-la sem que tenha existido uma disputa legítima (na fase de lances). (<http://www.portaldelicitacao.com.br/mais-artigos/3907-praticas-anticompetitivas-em-licitacoes-publicas.html?showall=1>)

Quanto à preparação dos servidores públicos para lidar com a gestão pública, podemos observar através da Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios (MUNIC) que, a maioria dos servidores públicos dos municípios, não possuem curso superior ou pós para exercerem suas funções, o que acaba acarretando em erros procedimentais na elaboração de tarefas governamentais, principalmente no que tange a Licitação (Tabela 3).

**Tabela 3:** Percentual de servidores públicos dos municípios com curso superior ou pós na administração

	<b>Número de Municípios</b>	<b>Percentual Mínimo</b>	<b>Percentual Máximo</b>	<b>Média</b>
<b>MUNIC</b>	5565	0	24,89	5,9856
<b>Irregularidades Licitatórias</b>	314	0	14,01	3,3692

(Fonte: CRIP, 2013)

A Tabela 3, nos mostra claramente a deficiência que existe na preparação dos Servidores Públicos nos municípios para exercerem suas funções. Dos 314 municípios da amostra recolhida envolvidos em irregularidades licitatórias, analisados através da Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios (MUNIC), podemos observar claramente uma queda considerável de preparação dos servidores públicos, em quase metade do valor. A porcentagem média de servidores públicos nos municípios analisados pela MUNIC que possuem curso superior ou Pós na Administração é de 6% ,enquanto os municípios que possuem irregularidades licitatórias possuem uma média de 3%.

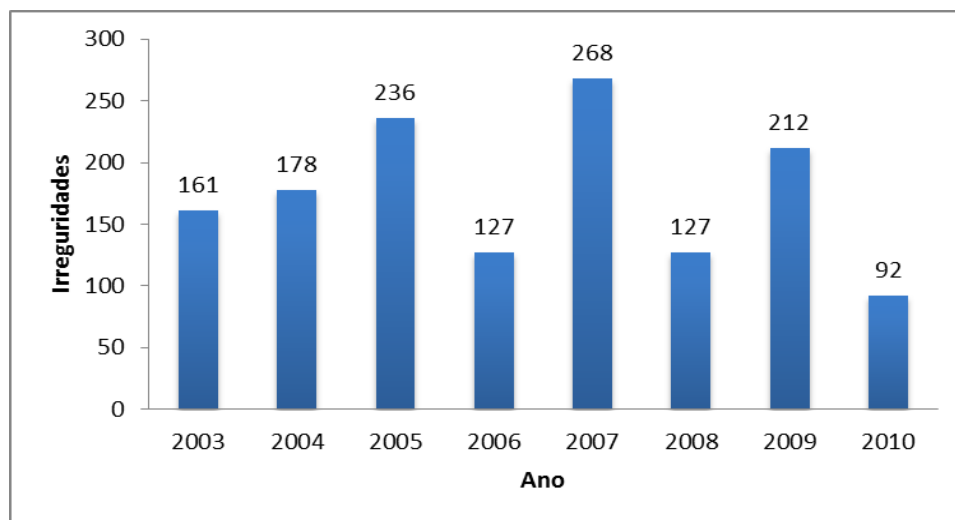
A maior porcentagem obtida pelos servidores com curso superior ou pós, nos municípios que possuem irregularidades licitatórias é de 14,01%, demonstrando a qualificação baixa dos agentes governamentais para a gestão dos serviços públicos. (CRIP, 2013).

Nos anos analisados pela amostra, no período de 2003 a 2010, observa-se que o número de irregularidades variou conforme o ano da fiscalização. No ano de 2003, obtivemos um total de 161 irregularidades referentes à licitação, enquanto no ano de 2010, houve uma queda para 92 irregularidades, mostrando uma evolução considerável durante o período de 7 anos. Porém, quando analisamos os anos de 2005 e 2007 temos os valores de 236 e 268 irregularidades respectivamente, que são considerados valores altos, comparados com a média. Já o ano de 2006, temos o contrário, uma baixa significativa de irregularidades no processo de licitação, o que também caracteriza o ano de 2008, porém neste ano, houve menos fiscalizações pelos auditores da CGU nos municípios, não influenciando na amostra.



As mudanças de 2005 para 2006 apresentam significância considerável. (Gráfico 2). No ano de 2005, houve a posse de mandato de prefeitos e vereadores no Brasil, o que pode ter ocasionado à diminuição das irregularidades no ano seguinte e também temos o maior escândalo político que ocorreu no Governo do então presidente Luíz Inácio Lula da Silva, o chamado “Mensalão”, que veio à tona vários casos de corrupção política dos quais se destacam também os processos licitatórios com esquemas de pagamentos de propina para fraudar licitações.

**Gráfico 2:** Irregularidades licitatórias por ano analisado



(Fonte: CRIP/2013)

De todas as irregularidades que encontramos referente ao processo licitatório, podemos observar na Tabela 4, quantidade significativa destas que envolvem conluíus entre os licitantes e desvios da verba destinada ao processo em questão, que podem ser caracterizadas como corrupção. Segundo Avritzer e Filgueiras (2011), a corrupção é definida de genericamente como “solicitar ou receber, para si ou para outrem [...] direta ou indiretamente [...] vantagem indevida [...]”. Ela influencia a legitimidade dos governos, a capacidade de governar e até mesmo a visão genérica da população sobre o país no qual ela vive.

**Tabela 4:** Irregularidades relativas a desvios e conluios por ano fiscalizado

<b>Ano</b>	<b>Índícios de Conluio</b>	<b>Desvios</b>	<b>Total</b>
<b>2003</b>	21	9	30
<b>2004</b>	11	6	17
<b>2005</b>	15	6	21
<b>2006</b>	6	4	10
<b>2007</b>	21	7	26
<b>2008</b>	15	3	18
<b>2009</b>	24	3	27
<b>2010</b>	7	6	13
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>44</b>	<b>162</b>

(Fonte: CRIP, 2013)

Já na análise relativa aos Ministérios, de onde é feito o repasse da verba federal para os municípios, podemos observar que o maior número de falhas cometidas nos processos licitatórios se deve aos Ministérios da Educação e Saúde, onde se concentram cerca de 959 irregularidades, representando 68% da amostra (Tabela 5). É importante frisar que nas regras do Programa de Sorteios Públicos, os repasses para educação, saúde e assistência social são de fiscalização obrigatória por parte dos auditores da CGU, o que eleva o número de irregularidades nesses ministérios.

**Tabela 05:** Irregularidades nos Ministérios

<b>Ministério</b>	<b>Irregularidades</b>	<b>Percentual (%)</b>
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	44	3,1
Assistência Social	8	0,6
Cidades	82	5,9
Ciência e Tecnologia	1	0,1
Comunicações	13	0,9
Cultura	1	0,1
Desenvolvimento Agrário	40	2,9
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	108	7,7
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	6	0,4
Educação	549	39,2
Esporte	21	1,5
Fazenda	8	0,6
Integração Nacional	58	4,1
Meio Ambiente	4	0,3
Minas e Energia	2	0,1
Presidência da República / SENAD	4	0,3
Previdência	5	0,4
Saúde	410	29,3
Trabalho e Emprego	8	0,6
Transportes	2	0,1
Turismo	27	1,9
<b>Total</b>	<b>1401</b>	<b>100</b>

(Fonte: CRIP, 2013)

Na Tabela 6, podemos observar que os programas Brasil Escolarizado e Alimentação Escolar obtiveram o maior número de irregularidades referentes ao Ministério da Educação, enquanto o programa Atenção Básica em Saúde, obteve o maior registro na Saúde. É possível notar que programas referentes à saúde e educação estão sujeitos à maior contemplação de processos licitatórios em sua bagagem, o que pode ocasionar em um maior número de irregularidades devido a este acúmulo.

**Tabela 06:** Programas de governo com maior acentuação de irregularidades

<b>PROGRAMA</b>	<b>IRREGULARIDADES</b>
Alimentação Escolar	109
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	29
Atenção à Criança	12
Atenção Básica em Saúde	161
Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Ampliada – PETI	5
Bolsa Alimentação	4
Bolsa Família	7
Brasil Alfabetizado	15
Brasil Escolarizado	164
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	26
Dinheiro Direto na Escola	16
Eradicação do Trabalho Infantil	18
Farmácia Básica	8
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF	29
Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Controle de Agravos	14
Modernização do SUS	11
PAB – Fixo	12
Proteção Social Básica	27

(Continua...)

(Continuação...)

Recomeço	7
Saneamento / Abastecimento de Água	6
Saneamento Ambiental Urbano	21
Saneamento Básico	9
Saneamento Rural	7
Saúde da Família	17
Toda a Criança na Escola	38
Transferência de Renda com Condiionalidades	7
Transporte Escolar	40
Valorização e Formação de Professores na Educação	20
Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	6

(Fonte: CRIP,2013)

Ao analisar as regiões brasileiras, as diferenças territoriais e culturais e suas peculiaridades, é possível perceber o contraste existente na condição de gerir o processo licitatório, onde este se encontra envolvido na problematização que assola o país como um todo: as disparidades econômicas e sociais entre as regiões. Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), devido a grande extensão territorial do país e pelas diferentes culturas que foram se desenvolvendo ao longo dos anos em diferentes regiões, estados e municípios, percebe-se que o desenvolvimento de cada um destes, tomou um rumo diferente, no qual regiões centrais do Brasil se desenvolveram demasiadamente perto das regiões periféricas que, devido à sua distância e dificuldade de acesso, se isolaram das modernizações presentes nos grandes centros e procuram hoje se desenvolverem e criarem mecanismos de gestão que se igualem ao país como um todo.

Quando observamos a análise feita das irregularidades presentes no processo licitatório nas regiões brasileiras, obtemos dados um pouco diferente do que se espera encontrar da região Norte, que apresenta porcentagem baixa de falhas licitatórias quando comparada a regiões mais desenvolvidas. Na tabela

abaixo, podemos observar que metades das irregularidades se concentram na região Nordeste seguido da Região Sudeste, Sul, Norte e Centro-Oeste.

**Quadro 1:** Irregularidades por região

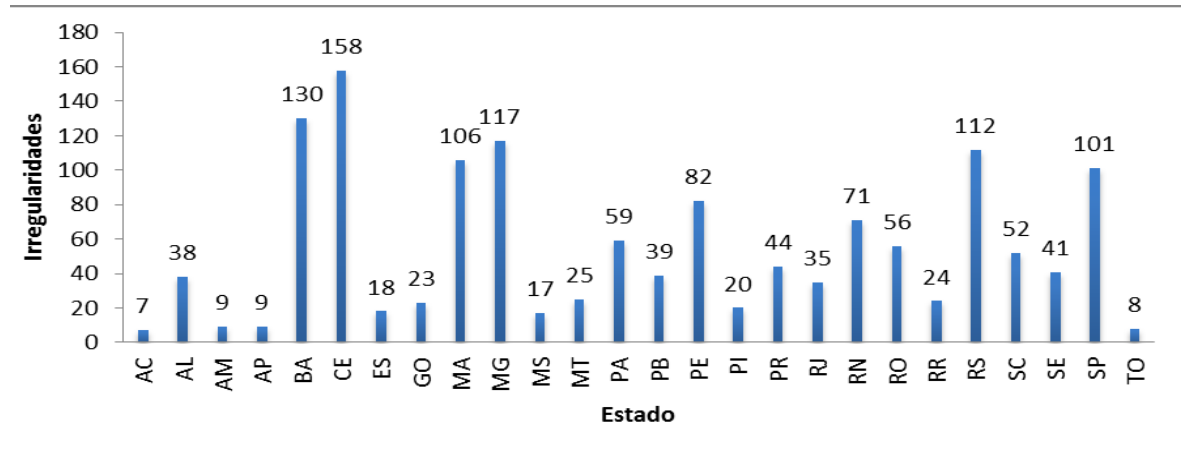
REGIÃO						
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	TOTAL
<b>Irregularidades Formais e Procedimentais</b>	52	594	135	246	210	1237
<b>Indícios de Conluio</b>	6	72	21	14	7	120
<b>Desvios</b>	7	17	6	13	1	44
<b>Porcentagem(%)</b>	4,64%	48,80%	11,50%	19,50%	15,50%	100%
<b>TOTAL</b>						<b>1401</b>

(Fonte: CRIP, 2013)

O Distrito Federal, por fazer parte da região Centro-Oeste cuja capital, Brasília, abriga a sede do Poder Executivo, a Câmara dos Deputados, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, apresenta-se com apenas 52 das irregularidades da amostra, um valor mínimo. Este se dá ao poder econômico e também à concentração de atividades pública e servidores públicos na região em questão.

Já a região Nordeste, ao percorremos a história podemos observar que esta carrega resquícios do seu processo de construção escravista, das práticas coronelistas e clientelistas de seus representantes, da sua exclusão social e da dificuldade de se adequar as modernizações presentes nas demais regiões do Brasil, e isto influencia na sua capacitação para lidar com o processo licitatório e toda a sua complexidade, como mostrado no Quadro 5, com 594 irregularidades referentes a esta região.

Quando comparamos os Estados brasileiros, percebemos a mesma falha concentrada em estados da região Nordeste, com os maiores índices (Gráfico 3). A grande concentração também pode ser observada nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Os estados da Bahia e Ceará são os que mais concentram irregularidades revelando assim uma situação precária quanto ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei de Licitações.

**Gráfico 3:** Irregularidades licitatórias por estados brasileiros

(Fonte: CRIP, 2013)

Pelo Quadro 2, é possível observar as grandes diferenças existentes nos Estados em que mais encontramos irregularidades referentes à licitações. O Estado de Minas Gerais, por abarcar 853 municípios brasileiros, concentram-se poucas irregularidades se compararmos com os demais, o que também podemos aferir de São Paulo e Rio Grande do Sul que praticamente se igualam em números de irregularidades licitatórias. Porém quando nos referimos ao Estado do Ceará, percebemos que o Estado que dentre estes possui menos municípios, é o que mais possui irregularidades no processo licitatório, seguido pelo Estado da Bahia, que também possui irregularidades significantes. Ou seja, é preocupante a concentração de irregularidades na região Nordeste que ainda hoje sofre com as diferenças regionais do Brasil.

**Quadro 2:** Principais estados brasileiros com irregularidades licitatórias

	REGIÃO				
	Minas Gerais	São Paulo	Bahia	Ceará	Rio Grande do Sul
<b>Municípios</b>	853	645	417	184	497
<b>Área Total (km<sup>2</sup>)</b>	586.528,293	1.522,986	564.733,177	148.825,602	281.748
<b>IDH</b>	0,731	0,805	0,66	0,682	0,746
<b>PIB per Capita</b>	R\$17.931	R\$39.450,87	R\$11.007	R\$9.216	R\$18.378,17

(Fonte: IBGE)

Nas análises apresentadas através da amostra recolhida pela CGU (Controladoria Geral da União) o processo licitatório apresenta-se como um sistema permeado por grandes falhas municipais que se diferem por Ano, Ministérios, Regiões e principalmente pelo desequilíbrio existente entre eficiência e controle, onde os servidores públicos, despreparados em sua grande maioria para exercerem atividades ligadas à licitação, se veem limitados em garantir eficiência à máquina pública.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a Constituição de 1988 e o processo da descentralização governamental, principalmente com a criação da Lei de licitações 8.666/93, tivemos um grande avanço no processo licitatório, principalmente por este estar dentro de uma lei que institucionalizou todas as formas de se fazer uma licitação, abrangendo todos os municípios e estados, mesmo que, a legislação, muitas vezes, não fosse seguida em sua totalidade.

Todo o processo foi se modificando de acordo com as novas regras impostas, novos regimes de governo instalados no Brasil e principalmente com as reformas administrativas, que por mais que buscassem a eficiência da administração pública, trouxe um controle exacerbado sobre a burocracia, que se via limitada a exercer mudanças necessárias e principalmente se habituar ao novo modelo de compras que, de maneira gradual, foi se tornando um dos principais sistemas do serviço público.

O processo licitatório analisado em suas vertentes municipais e suas irregularidades cometidas durante os anos de 2003 a 2010 nos levam a demonstrar que este é um sistema em construção, que ainda apresenta irregularidades significativas, representando um atraso para a eficiência da máquina pública, com indícios de corrupção e principalmente a falta de compromisso com os interesses da população que esperam resultados e não os obtém.

A licitação em toda sua transformação e suas variadas fases buscou e ainda busca garantir um sistema justo e eficiente de compras governamentais, como descrito em todo o seu contexto histórico, que abranja o território brasileiro em sua totalidade e possa garantir maior transparência nas ações executadas pelo governo, mas que ainda assim, possui falhas e precisa ser moldada de acordo com as especificidades de quem lida com todo o processo: os servidores públicos.

## REFERÊNCIAS

ANECHIARICO, Frank. **La corrupción y el control dela corrupción como impedimentos para la competitividad económica.** Gestión y Política Pública. VOLUMEN XIX. NÚMERO 2, 2010.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil.** CEPAL, Ipea.

AVRITZER, Leonardo [ET.AL.]. **Corrupção:** ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

Brasil. Controladoria Geral da União. **Manual de licitações.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Licitacoes/>>. Acesso em 15 de setembro de 2013.

Brasil. Controladoria Geral da União. **Relatórios.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em 15 de setembro de 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial.** Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/ver\\_file\\_3.asp?id=509](http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=509)>. Acesso em 15 de setembro de 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; Prefácio a Edson de Oliveira Nunes. **Gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo e clientelismo:** uma discussão conceitual. Dados, v.40, n.2,1997.

CUNHA. Alexandre. **Patronagem, clientelismo e redes clientelares:** a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. História, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 226-247, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v25n1/a11v25n1.pdf>>. Acesso em 19 de setembro de 2013.

EBAH. Rede Social para Compartilhamento Acadêmico. **Licitações e contratos.** Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAffzUAK/licitacao-contratos?part=4>>. Acesso em 02 de setembro de 2013.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira / Ciro Campos Christo Fernandes. – 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**/ Org. Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Regina Silva Pacheco – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. 392 p.

MARTINS, Humberto Falcão. **Reformas em estados e municípios e gestão pública para resultados: desafios e possibilidades**. Disponível em: <[http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/12\\_seminario/humberto.pdf](http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/12_seminario/humberto.pdf)>. Acesso em 15 de setembro de 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

Presidência da República Federativa do Brasil. **Lei 8.666/1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 25 de outubro de 2013.

ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. Sociedade Brasileira de Direito Público. Editora Malheiros, 2013. 254p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Portal do TCU. **Responsabilização pública**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/responsabilizacao/>>. Acesso em 15 de setembro de 2013.