

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Natane Nara Ramos dos Santos

**Contratações na Administração Pública: um estudo de caso  
na Superintendência Regional de Belo Horizonte da Companhia de  
Pesquisa de Recursos Minerais**

Belo Horizonte

2013

Natane Nara Ramos dos Santos

**Contratações na Administração Pública: um estudo de caso  
na Superintendência Regional de Belo Horizonte da Companhia de  
Pesquisa de Recursos Minerais**

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.

*Orientadora: Prof. Eleonora Schettini Martins Cunha*

Belo Horizonte

2013

Natane Nara Ramos dos Santos

**Contratações na Administração Pública: um estudo de caso  
na Superintendência Regional de Belo Horizonte da Companhia de  
Pesquisa de Recursos Minerais**

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.

---

Orientadora: Eleonora Schettini Martins Cunha

Departamento de Ciência Política

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Universidade Federal de Minas Gerais

---

José Angelo Machado

Departamento de Ciência Política

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 09 de Dezembro de 2013.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, pois sem Ele não chegaria tão longe;

Aos meus pais pelo amor, carinho, dedicação;

Ao meu noivo por compartilhar comigo todos esses momentos;

À minha amiga Ana pela presença constante e amizade;

Aos meus amigos da Gestão Pública que fizeram desta jornada mais prazerosa;

Aos amigos da CPRM que tornaram este trabalho viável;

Aos meus professores pelos ensinamentos;

À minha orientadora e mestre, Eleonora Schettini, por toda atenção e carinho.

*“A diferença entre o sonho e a realidade é a quantidade certa  
de tempo e trabalho.”*

*Willian Douglas.*

## **Resumo**

O presente trabalho tem como objeto as contratações na Administração Pública tendo como base um estudo de caso na Superintendência Regional de Belo Horizonte (SUREG-BH) da Companhia de Pesquisa de Recursos Mineiras (CPRM), empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A administração Pública, ao realizar suas funções, utiliza-se de atos administrativos, dentre eles os contratos administrativos, cuja função social é a execução de objetivos de interesses coletivos a fim de assegurar o alcance do interesse público. O objetivo do estudo foi analisar os processos de contratação realizados pela SUREG-BH, no período de 2004 a 2012, buscando identificar as principais formas de contratação utilizadas, os tipos e os montantes dos gastos pela Superintendência nestas contratações e compreender possíveis variações nesses aspectos. Foi criado um banco de dados a partir dos dados do SIAFI, bem como realizadas duas entrevistas semiestruturadas com gestores do quadro permanente da empresa. No que diz respeito às modalidades de contratação, o estudo concluiu que houve aumento nos gastos com contratações entre 2004 e 2012; aumento da utilização da modalidade Pregão no período analisado e, em contrapartida, a diminuição da utilização da Tomada de Preços e do Convite; diminuição dos gastos efetivados por dispensa de licitação. Quanto ao tipo de serviços contratados, verificou-se que a maior parte dos gastos é com a contratação de recursos humanos, seja para o trabalho direto na Superintendência, seja na prestação de serviços técnicos especializados, próprios da função institucional.

## **Abstract**

This case study is about hiring in public management. This focus is the Regional Authority of Belo Horizonte (Superintendência Regional de Belo Horizonte / SUREG-BH), of the Research Mining Resources Company (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM), a company linked to the Ministry of Mines and Energy. The public management uses the contracts for to execute their objectives, especially them that result in public interest. This subject is to analyze the process of recruitment conducted by SUREG-BH, in the period 2004-2012, in order to identify the main forms used, the types and amount of expenses and understand possible variations on these aspects. The data used in this research were retired of the SIAFI and two semi-structured interviews with enterprise' managers. This study concludes that there was an increase in spending on contracts between 2004 and 2012, the increased use of “Pregão” modality and in turn reducing the use of “Tomada de Preço” and the “Convites”, the reduction in expenses effected by without bidding, and with respect to the types of services contracted, the most is hiring human resources, to work directly in SUREG-BH or to realize specialized works that, in principle, are functions of the Company.

## **Lista de siglas**

AM - Amazonas

ANA- Agência Nacional de Águas

BA- Bahia

CE- Ceará

CPRM- Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais

DIMARK- Divisão de Marketing

DNPM- Departamento Nacional de Produção Mineral

DF- Distrito Federal

GEREMI- Gerência de Recursos Minerais

GEHITE- Gerência de Hidrologia e Gestão Territorial

GERIDE- Gerência de Relações Institucionais e Desenvolvimento

GERAFI- Gerência de Administração e Finanças

GO- Goiás

MG- Minas Gerais

MT- Mato Grosso

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OS - Organização Social

PAC- Programa de Aceleração do Crescimento

PA- Pará

PE- Pernambuco

PI- PiauÍ

RADAM- Projeto Radar na Amazônia

RN- Rio Grande do Norte

RS- Rio Grande do Sul

RO- Rondônia

SUREG-BH- Superintendência Regional de Belo Horizonte

SIAFI- Sistema Integrado de Administração Financeira

SP- São Paulo

SC- Santa Catarina

RH- Recursos Humanos



## Lista de tabelas

| <b>Tabelas</b> | <b>Título</b>   | <b>Pág.</b> |
|----------------|---|-------------|
| Tabela 1 -     | Gasto Anual com Contratos / SUREG-BH .....                      | 26          |
| Tabela 2 -     | Gastos Totais por Tipo de Contratação (2004-2012) .....         | 27          |
| Tabela 3 -     | Gasto Anual por tipo de contratação na SUREG-BH .....           | 29          |
| Tabela 4 -     | Gastos Totais em contratações por Modalidade de Licitação ..... | 30          |
| Tabela 5 -     | Gasto Anual em contratações por Modalidade de Licitação .....   | 32          |
| Tabela 6 -     | Gastos conforme modalidade de licitação em 2005 e 2010 .....    | 34          |
| Tabela 7 -     | Valores anuais das Contratações - Orçamentário e Financeiro ..  | 35          |

## **Sumário**

|  |    |
|--|----|
| Introdução.....  | 2  |
| Capítulo 1 – Contratações e a gestão do Estado: aspectos gerais.....             | 5  |
| 1.1 Organização Administrativa do Estado brasileiro.....                         | 5  |
| 1.2 As modalidades de contratação pública.....                                   | 9  |
| 1.3 Os Contratos Administrativos.....  | 12 |
| Capítulo 2 – A Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais.....                   | 15 |
| 2.1 Breve histórico da CPRM.....   | 15 |
| 2.2 A estrutura organizacional da CPRM.....                                      | 20 |
| 2.3 A Superintendência Regional de Belo Horizonte.....                           | 22 |
| 3. As contratações na Superintendência Regional de Belo Horizonte (SUREG-BH).... | 24 |
| 3.1 Gastos anuais da SUREG-BH por tipo de contratação.....                       | 25 |
| 3.2 Gastos anuais da SUREG-BH por modalidade de licitação.....                   | 30 |
| Conclusões.....  | 37 |
| Referências Bibliográficas.....  | 41 |

## **Introdução**

O Estado possui, enquanto um conjunto de instituições permanentes, um aparato administrativo que tem o papel de prover a prestação de serviços públicos que efetivam suas funções, por meio de políticas públicas. Para alcançar tal fim, existe um ordenamento jurídico relativo a órgãos e agentes públicos que devem desempenhar suas funções de modo a atender aos interesses públicos da coletividade.

No Brasil, o ordenamento jurídico prevê que a organização administrativa pode incluir entidades estatais, autarquias e entidades paraestatais. Essas, por sua vez, são instituídas para a execução desconcentrada e descentralizada de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo. Mais recentemente, a partir da Reforma Gerencial do Estado brasileiro, ocorrida em meados da década de 1990, foi regulamentada a criação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e Organizações Sociais (OS), instituições não estatais que também podem incumbir-se da realização serviços sociais em complementação ao Estado.

As instituições da administração pública direta e indireta, no intuito de melhor desempenhar suas funções, podem estabelecer contratos administrativos, um ajuste entre as partes, com vistas a construir, regular ou extinguir relações jurídicas. As partes, portanto, assumem obrigações e direitos correspondidos pela vontade, pela responsabilidade do ato firmado, resguardado pela segurança jurídica, ou seja, é um negócio jurídico bilateral. É o acordo de vontades, capaz de criar, modificar ou extinguir direitos que, no caso da administração pública, se caracteriza pela participação do Poder Público como parte predominante. No Brasil, os contratos administrativos são regidos pelos princípios constitucionais e especialmente pela Lei 8.666/93.

Compreender os Contratos Administrativos como instrumentos de gestão, portanto, parece ser imprescindível para uma correta atuação de um Gestor Público, pois são ferramentas importantes na normatização das atividades contratuais da Administração Pública. Para uma primeira aproximação com o tema optou-se por um estudo de caso, focado numa empresa pública que, pela regulação atual, tem autonomia administrativa e financeira para gerir os serviços que presta à sociedade.

O estudo teve como objeto as contratações realizadas pela Superintendência Regional de Belo Horizonte (SUREG-BH) da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia. O objetivo foi descrever e analisar as contratações realizadas pela SUREG-BH, no período de 2004 a 2012, buscando caracterizar essas contratações, por meio da identificação das principais modalidades de licitação utilizadas, dos tipos de contratação e montantes dos gastos pela Superintendência com contratações, bem como traçar a evolução do perfil das contratações e, embasada na lei 8.666/94, compreender possíveis variações nesses aspectos.

A metodologia utilizada foi quali-quantitativa entendendo que ela permitiria explicar melhor os dados encontrados. O banco de dados foi retirado do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que é a principal ferramenta para executar, acompanhar e controlar a utilização dos recursos da União. Além do banco de dados, foi feita uma revisão e análise de bibliografia relacionada ao tema e revisão e análise documental quanto à história e legislação referente à CPRM e à SUREG-BH. Essas estratégias de pesquisa foram complementadas com duas entrevistas semiestruturadas, realizadas com empregados do quadro permanente da empresa, para melhor entender aspectos históricos e próprios da gestão da empresa.

Os resultados deste estudo são assim apresentados. No primeiro capítulo, são apresentados e brevemente discutidos os temas da organização do Estado e sua gestão. Procura-se detalhar a organização administrativa do Estado brasileiro, sua evolução e, mais especificamente, as contratações públicas para a consecução de suas funções e finalidades. É dado especial destaque aos contratos administrativos.

O segundo capítulo apresenta a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais sua evolução histórica, funções, estrutura organizacional e um breve histórico da SUREG-BH. O intuito é evidenciar as atividades que são realizadas pela empresa quanto à prestação de serviços geológicos e compreender como sua estrutura organizacional gera contratos administrativos para a consecução de seus fins.

No terceiro capítulo são apresentados os dados acerca das contratações na SUREG-BH. A partir de um banco de dados organizado para esta pesquisa, são mostrados e analisados os gastos anuais com contratos, os gastos totais por tipo de contratação, gastos totais em contratações por modalidade de licitação e os gastos orçados e os efetivamente realizados.

A conclusão apresenta as considerações finais acerca do perfil e da evolução das contratações realizadas na Superintendência Regional de Belo Horizonte da CPRM, bem como as modificações observadas. Foi possível verificar variações nas modalidades de contratação, especialmente na utilização do Pregão Eletrônico, bem como uma maior concentração de gastos com serviços gerais de manutenção e serviços técnicos especializados.

## **Capítulo 1 – Contratações e a gestão do Estado: aspectos gerais.**

Este capítulo apresenta algumas reflexões acerca da forma de organização administrativa do Estado brasileiro, visando evidenciar as diferentes possibilidades institucionais previstas na legislação e suas especificidades. Também visa apresentar as formas de contratação, previstas nas normas brasileiras, que as entidades da administração pública podem utilizar e que possibilitam que elas cumpram suas funções.

O capítulo foca, principalmente, nas contratações. Segundo Di Pietro (1991), a busca pelo desenvolvimento e modernização da Administração Pública levou à utilização dos chamados contratos de gestão que são formas de ajuste entre vários tipos de entidades estatais e não estatais. Importante destacar que a Administração Pública está sujeita a um regime típico de Direito Público, o regime jurídico administrativo, que lhe confere poderes e prerrogativas. A Administração Pública, portanto realiza suas funções por meio dos atos administrativos e, dentre eles, estão os contratos administrativos.

### **1.1 Organização Administrativa do Estado brasileiro**

A compreensão do papel das contratações na administração pública deve partir do entendimento da estrutura Estado e da concepção de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos seus cidadãos.

Max Weber (1993) conceitua o Estado como

uma comunidade humana que pretende, com êxito, *o monopólio do uso legítimo da força física* dentro de um determinado território... O Estado é considerado a única fonte de “direito” de usar a violência. Daí a “política” [...] significar a participação no poder ou na luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado (grifos no original, p. 56).

Na concepção weberiana, o Estado possui um aparato administrativo que tem a função de prover a prestação de serviços públicos e efetivar o exercício do monopólio legítimo da força. A partir desta concepção, Bobbio (2007) entende o Estado como o ordenamento jurídico e político de uma comunidade, destinado a exercer o poder

soberano sobre um determinado território, ao qual estão subordinados os sujeitos a ele pertencentes.

No que diz respeito às suas funções, executadas por meio das Políticas Públicas, Hofling (2001) considera o Estado como o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo, e o Governo como o conjunto de programas e projetos que partem da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros), configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado. Estado, portanto, é uma sociedade política criada pela vontade de unificação e desenvolvimento do homem, com o intuito de regulamentar e preservar o interesse público e o Governo diz respeito não só ao processo de administração do Estado por um grupo político escolhido para tal, mas também ao desenvolvimento de um programa que orienta as ações deste grupo no exercício das funções.

Com o aprofundamento e a expansão da democracia, as responsabilidades do Estado se diversificaram. Atualmente, é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade. Para tanto, ele necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente, infraestrutura. Para atingir resultados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade, o Estado utiliza as Políticas Públicas, que podem ser definidas como a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público (Hofling, 2001). O Estado, enquanto provedor dos serviços públicos, possui um ordenamento jurídico relativo a órgãos e agentes públicos que devem desempenhar suas funções de modo a atender aos interesses públicos da coletividade.

Segundo Hely Lopes Meireles (1991) após os dispositivos constitucionais que moldam a organização política do Estado soberano, surge, por meio de legislação complementar e ordinária, a organização administrativa das entidades estatais, de suas autarquias e entidades paraestatais. Essas, por sua vez, são instituídas para a execução desconcentrada e descentralizada de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo.

A atual estrutura do Estado brasileiro se constituiu ao longo de décadas e, mais recentemente, teve como parâmetro a Nova Gestão Pública, que produziu importante reforma do Estado, a partir de 1995. Segundo Alcoforado e Moraes (2008), a reforma

trouxe a responsabilização dos governantes por suas ações perante a sociedade, e por consequência do Estado, a inserção da sociedade nas organizações estatais e a busca pelo alcance da efetividade e eficácia nos serviços públicos. Neste sentido, algumas mudanças importantes ocorreram quanto às funções do Estado e quais entidades devem prestar serviços públicos.

A reforma do Estado pode ser analisada sobre dois aspectos. Segundo Medeiros (2009), o primeiro deles é o da gestão, em que um grande número de organizações públicas vem elaborando planos estratégicos em um contexto de administração por resultados, além de um sistema de gestão baseado na motivação dos servidores. O segundo aspecto é o estrutural, situado no núcleo do Estado, onde ocorreu a valorização das carreiras públicas, a regulamentação da criação das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e organizações sociais (OS), instituições não estatais que, segundo o autor, possibilitam a realização dos serviços sociais com mais autonomia e eficiência.

Segundo Bresser Pereira (2009), a reforma gerencial de 1995 envolveu: a) descentralização dos serviços sociais; b) delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo uma distinção entre as atividades exclusivas, as quais devem envolver o poder do Estado, e as não exclusivas, que devem ser transferidas para o setor não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuados por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de “agências executivas”; f) maior autonomia para serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para “organizações sociais” e; g) assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos.

A reforma do Estado foi acompanhada pela reforma da sua gestão. Segundo Bresser Pereira (2001), quando se pensa em reformas administrativas, quando se busca tornar o aparelho do Estado mais eficiente, mais capaz de prestar ou financiar serviços sociais, culturais e científicos com baixo custo e boa qualidade, pensa-se em reforma gerencial ou da gestão pública. No Brasil, a reforma gerencial de 1995, segundo o autor, teve os seguintes objetivos:

- 1) tornar a administração pública mais flexível e eficiente;



- 2) reduzir seu custo;
- 3) garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; e
- 4) levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação.

Com a reforma, o Estado passou a ter uma realidade jurídica e institucional adaptada para realizar e prover os serviços públicos necessários à sociedade de maneira condizente com os preceitos que orientaram a reforma. Segundo Jarquin (2006), houve a necessidade de transformar o modelo e estilo de gestão da administração pública para orientá-la em direção a uma maior flexibilidade e descentralização, à individualização das responsabilidades e à aplicação de princípios éticos.

A reforma administrativa trouxe à tona a ideia de responsabilização (*accountability*) ou do controle da administração pública, e a lógica e os mecanismos de controle. Passa-se a observar uma supervisão direta das ações do governo, auditoria de procedimentos, responsabilização por resultados, competição administrada por excelência, responsabilização social e auditoria de resultados (Bresser Pereira, 2009).

Ainda que a reforma administrativa tenha alterado algumas funções e papéis do Estado brasileiro, a estrutura da administração pública continua sendo dividida em administração direta e indireta. Administração Pública direta é aquela exercida diretamente pela União, Estados e Municípios que, para tal fim, utiliza-se de ministérios, secretarias, departamentos e outros órgãos. Administração Pública indireta é exercida por outras pessoas jurídicas que não se confundem com os entes federados, criadas pelos mesmos, a saber: autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista.

Conforme o inciso I do artigo 5º do Decreto-Lei 200/67 considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969).

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969).

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987).

## 1.2 As modalidades de contratação pública

A administração pública direta e indireta, em todos os níveis de governo, presta serviços à sociedade obedecendo aos princípios constitucionais e utilizando os procedimentos estabelecidos na Lei 8.666/93. A Constituição Federal de 1988 estabelece os seguintes princípios que devem reger a administração pública em geral:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

A *legalidade* impõe ao administrador público realizar suas atividades sob a regência da lei imposta; a *impessoalidade* indica que toda a atuação é realizada em nome do interesse público; a *moralidade* estabelece que o gestor público deva trabalhar com bases éticas na administração, lembrando que não pode ser limitada na distinção de bem ou mal e que o fim é o bem comum. Já a *publicidade* assegura que a gestão deve ser feita de forma não oculta, dando transparência aos atos, e a *eficiência* implica que o gestor público deve se preocupar em garantir que o Estado responda com mais eficiência e maior eficácia na execução de suas ações. Segundo Suñé (2011), o dever de atender às necessidades da coletividade e promover o bem comum, com foco no atendimento do interesse público, indica que a administração pública possui vários deveres: dever de agir, dever de juridicidade, dever de eficiência e dever de prestar contas, o que se expressa nos princípios constitucionais.

Já a Lei 8.666/93, que institui normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, trata explicitamente das regras e dos procedimentos que devem ser

observados pela administração pública quando, no exercício dos seus deveres, necessita e/ou deseja contratar serviços prestados por terceiros. Em seu Art. 37 item XXI, dispõe que

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Lei 8.666/93).

Segundo Cardoso (2009), conforme a Lei, em regra geral, as contratações públicas têm como premissa a obrigatoriedade da realização de licitação, salvo alguns casos específicos. O processo licitatório é um procedimento administrativo caracterizado por uma sequência de atos realizados na forma da lei, tendo por objetivo final a seleção de uma proposta que permitirá à administração a satisfação do interesse público específico.

Segundo Almeida (2005), a licitação constitui instrumento de que dispõe o poder público para coligir, analisar e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável no que diz respeito ao interesse público. A licitação representa um termômetro para a administração, porque, bem formalizada, é um instituto limitador da discricionariedade administrativa. Além disso, é a manifestação do correto emprego do dinheiro público e a materialização dos princípios constitucionais da administração pública.

Existem cinco modalidades de licitação, conforme a Lei 8.666/93: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão<sup>1</sup>. O que determina a escolha entre uma dessas modalidades é o valor a ser contratado. Atualmente, os valores em vigor, conforme a redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998, são:

- para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

---

<sup>1</sup> Alguns estados, como São Paulo, introduziram uma modalidade de licitação, denominada de Bolsa Eletrônica de Compras, para compras de material e serviços por meio de dispensa de licitação ou convite até determinado valor (ver em <http://www.bec.sp.gov.br/Publico/Aspx/Home.aspx>).

- II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
  - b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
  - c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Segundo Giacomoni (2010), a *concorrência* é uma modalidade em que os interessados, na fase inicial de habilitação preliminar, devem comprovar possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto. A *tomada de preços* é aquela onde os interessados devem estar devidamente cadastrados, ou atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento, até o terceiro dia anterior a data de recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. O *convite* é a modalidade em que os interessados no ramo pertinente a seu objetivo, cadastrados ou não, são escolhidos e convidados, em número mínimo de três, pela unidade administrativa.

Além das modalidades que se distinguem pelo valor a ser contratados, há o *concurso*, em que quaisquer interessados se apresentam para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico e o *leilão*, modalidade para quaisquer interessados e que visa à venda de bens móveis inservíveis para a administração. Mais recentemente foi instituída, conforme a Lei 10.520/2002, a licitação na modalidade de *pregão*, atualmente considerada uma das mais ágeis e eficazes modalidades, na qual se sagra vencedor o licitante que apresentar o menor preço<sup>2</sup>.

Ainda segundo Giacomoni (2010) existem três hipóteses onde há dispensa de licitação: licitação dispensada, licitação dispensável e a inexigibilidade de licitação. Na licitação dispensável, o administrador poderá realizar o procedimento licitatório se quiser, sendo, portanto, uma faculdade. A licitação dispensada é aquela em que o administrador não pode licitar, visto que já se tem a definição da pessoa com que se firmará o contrato. Já a inexigibilidade de licitação refere-se aos casos em que o administrador não tem a faculdade para licitar, em virtude de não haver competição ao objeto a ser contratado, condição imprescindível para um procedimento licitatório.

---

<sup>2</sup> Outras possibilidades para o julgamento das propostas podem ser fatores de ordem técnica, muito usada para serviços de natureza intelectual, como consultorias, e uma combinação de fatores de ordem técnica e menor preço, que gera uma média ponderada.

A licitação, e todo o procedimento que a envolve, não se justifica por si mesma, ou seja, encerrado o certame e encontrada a proposta que melhor atende aos interesses públicos, a administração não atingiu seu objetivo final. A licitação tem, além da sua finalidade imediata, uma finalidade mediada: a celebração de contrato, que concretizará o objetivo inicial da satisfação de uma necessidade.

Segundo Cardoso (2009), a administração pública está sujeita a um regime de direito público, que lhe confere poderes e prerrogativas e, por outro lado, sujeições e limitações. Entre os diversos princípios destaca-se a supremacia do interesse público, detendo prerrogativas que lhe permitem impor deveres mediante atos unilaterais. Contudo, essa supremacia da administração não resulta na imposição de obrigações por parte daquela em todas as relações jurídicas. Em determinados momentos a administração atua em consenso com a vontade dos particulares, por meio de atos administrativos ou atos bilaterais. Dentre os atos bilaterais praticados pela administração estão os contratos administrativos.

### **1.3 Os Contratos Administrativos**

Os contratos administrativos são instrumentos importantes de ajuste, que a Administração Pública como um todo celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. Os contratos administrativos são definidos no Parágrafo Único do art. 2º da Lei 8.666/93 como

todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Hely Lopes Meireles (1991, p. 188) conceitua o contrato administrativo como “o ajuste que a administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria administração”. A conceituação trazida por Di Pietro (1993, p.232) é similar: contratos são “os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”. O contrato administrativo é, portanto, um ajuste efetuado entre a Administração Pública e as partes,

revestido de finalidade pública, correlacionada com o interesse público, sujeitando o contratado a condições previamente estabelecidas.

Segundo Andrade (2009), assim como os demais contratos, o contrato administrativo é consensual, formal, comutativo e oneroso. *Formal* porque se expressa por escrito e com requisitos especiais; *comutativo* porque estabelece compensações recíprocas e equivalentes para as partes; e *oneroso* porque remunerado na forma convencional. E mais, em regra, deverá ser cumprida pelo próprio contratante, proibida a transferência da obrigação a outrem, ou mesmo a substituição do executor. Outro aspecto importante a ser analisado é o da vinculação da Administração ao interesse público. É de se observar que o contrato administrativo está acrescentado ao cumprimento dos elementos constitutivos do contrato, quais sejam, competência, finalidade, forma, motivo, objeto e consenso.

Segundo Reis (2012), os contratos administrativos são caracterizados, basicamente, pela presença da Administração Pública em um dos lados, a regência dos princípios da supremacia do interesse público, a obediência à forma prescrita em lei, que se referem desde a duração dos contratos, os prazos, a formalização, o procedimento legal estabelecido tanto na lei de licitação quanto por outras legislações esparsas, contrato de adesão em que as cláusulas são pré-fixadas pela administração no instrumento convocatório, tanto no contrato precedente de licitação ou não e natureza *intuitu personae*, que significa que o contrato administrativo é firmado em razão das condições pessoais do contrato, apurados no procedimento prévio.

Além das características próprias, os contratos possuem algumas peculiaridades, que constituem as chamadas *cláusulas exorbitantes*, conferidas à Administração Pública no contrato administrativo que extrapolam os limites normais dos contratos de direito privado. Segundo Cardoso (2009), a Lei 8.666/93 prevê, em seus arts. 58 e 59, as seguintes cláusulas: a) modificação unilateral do contrato, adequando-o ao interesse público, desde que respeitados os direitos do contratado; b) rescisão unilateral, por razões de interesse público em decorrência da inexecução de obrigações do contratado; c) fiscalização da execução, por meio de representante que deve registrar as ocorrências e determinar correções necessárias; d) aplicação de sanções por meio de ato administrativo, sem necessidade da prestação da prestação jurisdicional, desde que motivadas com base na inexecução total ou parcial do contrato; e) ocupação provisória de bens e serviços vinculados ao objeto contratado, nas hipóteses de apuração

administrativa de faltas contratuais ou de rescisão do contrato administrativo e; f) a invalidação administrativa, ou seja, a declaração de nulidade do contrato administrativo pela própria Administração Pública.

Enfim, o que a literatura possibilita compreender é que o Estado, no exercício de suas funções, organiza-se numa estrutura de administração direta e indireta e que em ambos os tipos de organizações ele pode contratar terceiros que venham a complementar suas funções. Para isto, utiliza-se de contratos administrativos, que têm como uma importante característica o comprometimento das partes contratadas com o interesse público. Importante destacar que, em razão desta característica, os contratos firmados pelo Poder Público lhes conferem prerrogativas próprias que os distingue do Direito Comum. Sendo assim, segundo Andrade (2009), os contratos não podem ser considerados “mera formalidade”, devendo ser rigorosamente cumpridos e formalmente editados pelos órgãos da Administração Pública.

No caso do Brasil, a reforma administrativa que teve seu principal momento em meados da década de 1990, levou o Estado a adotar, de forma muito intensa, a prática de contratação de organizações da sociedade civil, como as OSCIPS e Organizações Sociais, para execução daquelas funções consideradas não exclusivas do Estado. Assim, além dos processos de compra de serviços de terceiros, passou a existir processos de contratualização que visam à execução de ações relacionadas a políticas públicas.

A apresentação da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, suas funções e organização administrativa são o objeto do próximo capítulo.

## **Capítulo 2 – A Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais<sup>3</sup>**

Este capítulo tem como objetivo apresentar a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), empresa pública organizada nacionalmente, e a Superintendência Regional de Belo Horizonte (SUREG-BH), cujas contratações são o objeto empírico de análise da monografia. Neste sentido, descreve o histórico de sua criação, as principais alterações ocorridas na sua forma organizacional e funções, sua organização atual.

### **2.1 Breve histórico da CPRM**

Conforme Exposição de Motivos nº 56/69-GB, em 1965 a mineração no Brasil estava atrasada em relação a outros setores de atividade econômica e, comparando-a a outros países de grande área territorial, a produção mineral estava reduzida. O país, portanto, importava mais bens minerais que exportava. Embora o setor mineral tenha tido algum avanço, ainda era deficiente no que diz respeito a inadequação de meios que o governo dispunha para a realização dos mapeamentos básicos e de geologia geral e havia uma carência de recursos financeiros da parte dos mineradores nacionais para realização de investimentos. Esta situação levou o governo a adotar uma atitude mais ativa por meio do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) do Ministério de Minas e Energia.

Diante da situação não somente o DNPM, mas também do Ministério, argumentava-se acerca da necessidade de uma reforma administrativa, em que suas estruturas administrativas, técnicas e financeiras fossem alteradas adequando-se assim os recursos necessários aos exercícios das suas atribuições. Para assegurar a expansão das atividades, o Ministério, por meio do Decreto Lei nº 764/1969, instituiu a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

A Companhia<sup>4</sup> foi criada em 1969 como uma empresa de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com a missão estratégica de organizar e sistematizar o conhecimento geológico do território brasileiro, executando programas do

---

<sup>3</sup> As informações sobre a regulamentação que criou e alterou a razão social da CPRM expostas ao longo do capítulo encontram-se no Decreto-Lei n. 764/1969 disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0764.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0764.htm).

<sup>4</sup> As informações sobre o histórico e atuação da CPRM, apresentadas neste capítulo, podem ser encontradas em <http://www.cprm.gov.br/>.



DNPM e do Departamento de Água e Energia Elétrica. À época de sua criação, em pleno período da ditadura militar, o conhecimento acerca dos recursos minerais disponíveis no país era estratégico para a alteração da economia baseada em importações e as informações produzidas pela CPRM eram consideradas muito relevantes para o crescimento econômico.

As principais funções da CPRM, quando criada, eram de pesquisa geológica, visando identificar jazidas de minerais considerados relevantes para o país, bem como sondagens para água. Inicialmente, a CPRM tinha como objeto social, conforme art. 4º do Decreto-lei nº764 de agosto de 1969:

I - Estimular o descobrimento e intensificar o aproveitamento dos recursos minerais e hídricos do Brasil.

II - Orientar, incentivar e cooperar com a iniciativa privada na pesquisa e em estudos destinados ao aproveitamento dos recursos minerais e hídricos.

III - Suplementar a iniciativa privada, em ação estritamente limitada ao campo da pesquisa dos recursos minerais e hídricos.

IV - Dar apoio administrativo e técnico aos órgãos da administração direta do Ministério das Minas e Energia.

V - Incentivar a lavra mineral, mediante associação com os cessionários de seus trabalhos de pesquisa. (Incluído pela Lei nº 6.339, de 1976).

Neste sentido, e em consonância com a geopolítica dos governos militares de utilizar as reservas minerais da Amazônia, é também implantado o Projeto Radar na Amazônia (RADAM), criado pelo mesmo Ministério para mapear os recursos naturais das regiões Norte e Nordeste do país, e que teve papel decisivo na identificação dos potenciais minerais da região, que seria disponibilizado para a iniciativa privada visando a acelerar o desenvolvimento econômico de tais regiões (ARAÚJO; CUNHA, 1991; OLIVEIRA, 2011). Nas décadas de 1970 e 1980, as descobertas de jazidas minerais, especialmente na região Amazônica, produziram uma intensa produção mineral em áreas que estão até o momento em operação e com forte presença na economia nacional.

A empresa passou por importantes reformulações institucionais e, com a Lei 8.970/94, alterou o seu regime jurídico para empresa pública. Como empresa de economia mista, a CPRM era uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertenciam, em sua maioria, à União ou à entidade da Administração Indireta. Ao se tornar empresa pública, passou para a

condição de entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer, por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito (Decreto-Lei 200/67).

Conforme Entrevistado 1<sup>5</sup>, a CPRM estava com problemas no financiamento para suas atividades. Tanto as encomendas do governo federal quanto dos investidores privados estavam além da capacidade instalada da Empresa, gerando déficits importantes. Neste tempo, a CPRM também agia como empresa de mineração, podendo requerer áreas para desenvolvimento de pesquisas minerais o que, às vezes, inibia a iniciativa privada de contratar a CPRM para estudos geológicos, uma vez que eram concorrentes. Assim, o governo decidiu alterar os objetivos da empresa, recomprar as ações em poder de particulares e instituir a empresa pública de modo a executar somente as atividades inerentes ao conhecimento geológico e hidrogeológico do território nacional.

Após a transformação da CPRM em empresa pública, e conforme art. 2º da Lei nº 8.970/1994, os objetos passam a ser:

- I - subsidiar a formulação da política mineral e geológica, participar do planejamento, da coordenação e executar os serviços de geologia e hidrologia de responsabilidade da União em todo o território nacional;
- II - estimular o descobrimento e o aproveitamento dos recursos minerais e hídricos do País;
- III - orientar, incentivar e cooperar com entidades públicas ou privadas na realização de pesquisas e estudos destinados ao aproveitamento dos recursos minerais e hídricos do País;
- IV - elaborar sistemas de informações, cartas e mapas que traduzam o conhecimento geológico e hidrogeológico nacional, tornando-o acessível aos interessados;
- V - colaborar em projetos de preservação do meio ambiente, em ação complementar à dos órgãos competentes da administração pública federal, estadual e municipal;
- VI - realizar pesquisas e estudos relacionados com os fenômenos naturais ligados à terra, tais como terremotos, deslizamentos, enchentes, secas, desertificação e outros, bem como os relacionados à paleontologia e geologia marinha;

---

<sup>5</sup> O Entrevistado 1 é servidor efetivo da CPRM desde 1970, com 43 anos de atuação na SUREG-BH. Neste período, já ocupou funções de superintendente e atualmente é assessor do diretor da de Relações Institucionais e Desenvolvimento.

VII - dar apoio técnico e científico aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, no âmbito de sua área de atuação.

§ 1º Para os fins previstos nesta lei, entende-se por:

a) recursos minerais: as massas individualizadas de substâncias minerais ou fósseis encontradas na superfície ou no interior da terra, bem como na plataforma submarina;

b) recursos hídricos: as águas de superfície e as águas subterrâneas.

Interessante observar que essa mudança na razão social da empresa, que se reflete principalmente na constituição de seu patrimônio e capital, mas também nas suas funções, ocorre no período em que estava fortemente em discussão no país, com reflexos concretos no Estado, a ideia de redução de suas funções, especialmente na execução de atividades econômicas, como é o caso da mineração, que deveriam ser transferidas para a iniciativa privada. Neste sentido, caberia à CPRM prestar serviços de produção de informação e considerados como estratégicos para o desenvolvimento do país, retirando-se da extração mineral, ainda que as informações geradas sejam de especial interesse da iniciativa privada.

A partir da sua constituição como empresa pública, portanto, a atuação empresarial da CPRM foi substituída por uma atuação em parcerias institucionais com outros órgãos da administração federal, estados e municípios. Além disto, na condição de empresa pública, o foco institucional voltou-se para a prestação de serviços na área - o Serviço Geológico, a geologia e a hidrologia básica, com o desenvolvimento concomitante das áreas de aplicações, como geologia ambiental, hidrogeologia e riscos geológicos.

Atualmente, a missão institucional é traduzida como "Gerar e difundir o conhecimento geológico e hidrológico básico necessário para o desenvolvimento sustentável do Brasil". Para cumprir sua missão, a CPRM atua em três áreas intrínsecas das geociências: Geologia (incluindo Recursos Minerais), Recursos Hídricos e Geodiversidade, além de mobilizar patrimônio profissional e tecnológico no desenvolvimento e manutenção de geotecnologias de suporte e divulgação de seu acervo. A construção desses conhecimentos é efetuada mediante a execução de levantamentos geológicos, aerogeofísicos e geoquímicos, bem como hidrogeológicos e

hidrológicos<sup>6</sup>, produzindo novos dados e informações, os quais, em todos os países, são de responsabilidade de instituições de governo que detêm o nome e/ou a função de um serviço geológico (Entrevistado 1).

A produção de bens minerais é uma atividade que gera insumos para a construção civil, para a agricultura, para a indústria de eletroeletrônicos, automotiva, naval, metalurgia e siderurgia etc., bem como para a fabricação de uma miríade de utensílios e acessórios utilizados pela sociedade contemporânea, sendo os bens minerais insumos importantes para o desenvolvimento tecnológico. De modo geral, considera-se que seu consumo é diretamente proporcional ao estágio de desenvolvimento de cada país.

Se considerarmos o que tem sido pensamento corrente nesta área, de que é dever do Estado prover as informações básicas necessárias para aumentar o conhecimento geológico e promover a sua difusão, pode-se afirmar que os investimentos governamentais não só têm fomentado a indústria mineral, mas também têm o potencial de contribuir para que os gestores públicos conheçam e utilizem os recursos naturais disponíveis. Nesta última perspectiva, visando produzir políticas públicas que atendam a necessidade da população.

Segundo o Entrevistado 1, para atender uma maior demanda futura por bens minerais, decorrente de crescimento econômico, e considerando ainda que os investimentos no setor mineral são de longo prazo de maturação, faz-se necessário e importante que o governo federal adote ações efetivas no sentido de ampliar o conhecimento geológico; divulgar adequadamente o conhecimento ampliado; captar investidores e fomentar a produção mineral no País. Por outro lado, sendo o ordenamento territorial uma função do governo, é fundamental que se disponha de um acervo de informações e dados referentes ao meio físico que sirva de base para o desenvolvimento sustentável, e que venha a subvencionar a caracterização do meio físico regional, definindo as suas aptidões e as restrições ao uso e ocupação do solo. Utilizando esses conhecimentos, os municípios devem elaborar planos e, em

---

<sup>6</sup> Os levantamentos geológicos são relacionados às características gerais geotécnicas de solo e subsolo, voltadas para o planejamento das obras civis e de ocupação humana, bem como das informações sobre o meio físico, envolvendo as questões ambientais diversas; os levantamentos aerogeofísicos identificam zonas potencialmente portadoras de concentrações de minerais de interesse econômico existentes em superfície; os levantamentos geoquímicos dizem respeito a análises químicas e mineralógicas; e os levantamentos hidrológicos estão relacionados a determinação de áreas de bacias, projeto de barragens e estações.

conjunto com o governo federal, ser capazes de implementar políticas públicas em consonância com as necessidades da população.

O reconhecimento e a valorização das informações que compõem o conhecimento geocientífico construído a partir da execução das atividades e projetos da CPRM são identificados na utilização cotidiana dos mesmos por agentes públicos e privados. Estes conhecimentos têm sido disponibilizados, de forma a facilitar e servir de apoio à decisão nos planejamentos de investimentos estratégicos, não só no setor mineral, mas de outros setores, inclusive governamentais, que dependem de informações sobre a geodiversidade do país para subsidiar o planejamento e a formulação de políticas públicas (Entrevistado 1).

A CPRM tem a preocupação de que a difusão desse conhecimento geocientífico gerado deva ser efetuada de forma eficiente, consistente e confiável, visando entender os processos geológicos, hidrológicos e ambientais; minimizar perdas de vida e propriedades materiais decorrentes de desastres naturais; usar, de forma socialmente justa, os recursos minerais, hídricos e energéticos, e aumentar sua oferta; conservar e proteger o meio ambiente; e contribuir para o bem-estar e para elevar a qualidade de vida da população (Entrevistado 1).

## **2.2 A estrutura organizacional da CPRM**

A estrutura organizacional da CPRM, conforme pode ser visualizado na Figura 1, inclui a Diretoria Executiva, composta pelo diretor-presidente e pelos diretores, a Presidência, situada em Brasília-DF, e quatro Diretorias – Hidrologia e Gestão Territorial, Geologia e Recursos Minerais, Administração e Finanças, Relações Institucionais e Desenvolvimento, com seus respectivos Departamentos, situadas no Rio de Janeiro-RJ.

**Figura 1 – Organograma da CPRM**

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
| ASSEMBLEIA GERAL                             |   |  |  |
| AUDITORIA INTERNA                            | CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO                 |  | OUVIDORIA  |
| DIRETORIA EXECUTIVA                          |   |  |  |
| PRESIDÊNCIA                                  |   |  |  |
| Diretoria de Hidrologia e Gestão Territorial | Diretoria de Geologia e Recursos Minerais | Diretoria de Administração e Finanças                            | Diretoria de Relações Institucionais e Desenvolvimento |
| Departamento de Hidrologia                   | Departamento de Geologia                  | Departamento de Recursos Humanos                                 | Departamento de Relações Institucionais e Divulgação   |
| Departamento de Gestão Territorial           | Departamento de Recursos Minerais         | Departamento de Contabilidade, Orçamento e Finanças              | Departamento de Informações Institucionais             |
|  |   | Departamento de Administração de Material e Patrimônio           | Departamento de Apoio Técnico                          |
|  |   | Serviço de Administração e Finanças do Escritório Rio de Janeiro | Centro de Desenvolvimento Tecnológico                  |
|  |   | Serviço de Administração e Finanças de Brasília                  |  |

Fonte: <http://www.cprm.gov.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=21>.

A Diretoria de Hidrologia e Gestão Territorial tem como competência dirigir, promover e coordenar o planejamento; orientar e controlar os programas, projetos e ações no campo da hidrologia, hidrogeologia e da geodiversidade, no contexto do desenvolvimento sustentável, em articulação com as demais Diretorias da CPRM. A Diretoria de Geologia e Recursos tem a competência de dirigir, promover e coordenar o planejamento, orientar e controlar os programas, projetos e ações no que diz respeito aos levantamentos geológicos no Brasil. À Diretoria de Administração e Finanças compete coordenar e controlar a execução das atividades relacionadas ao financeiro, orçamentário, pessoal e patrimonial. À Diretoria de Relações Institucionais e Desenvolvimento compete o desenvolvimento das relações institucionais e divulgação.

A empresa possui uma infraestrutura operacional instalada em todo o país, com oito Superintendências Regionais: Manaus (AM), Belém (PA), Recife (PE), Goiânia (GO), Salvador (BA), Belo Horizonte (MG), São Paulo (SP) e Porto Alegre (RS). Essas Superintendências são subordinadas diretamente à Diretoria Executiva, da qual recebem orientação e supervisão geral e perante a qual respondem sobre os assuntos referentes às áreas de atividades que lhes forem atribuídas. Essas Superintendências têm a responsabilidade de execução de atividades que constituem o objetivo social da CPRM.

Além das Superintendências, a CPRM possui três Residências, que são estruturas operacionais menores, localizadas em Porto Velho (RO), Teresina (PI) e Fortaleza (CE), e três Núcleos de Apoio, que são pequenos escritórios de representação e apoio operacional, nas cidades de Natal (RN), Cuiabá (MT) e Criciúma (SC). Estes foram criados nessas regiões devido à dificuldade de apoio aos técnicos de campo.

Afora a rede de unidades operacionais, a CPRM tem três centros de treinamento, nas cidades de Apiaí (SP), Morro do Chapéu (BA) e Caçapava do Sul (RS). Tais centros foram criados para iniciativas que atendam a interesses da comunidade local, em trabalhos de extensão social e na área de divulgação científica e cultural. Atividades como cursos de aperfeiçoamento de professores locais, exposições e oficinas de trabalho relacionadas a planejamento comunitário participativo para o ecoturismo, dentre outras, são realizadas nos Centros.

No total, somando todas as unidades da CPRM, trabalham 1.494 colaboradores, dentre Geólogos e Engenheiros (526), profissionais de nível superior de outras áreas (263) e profissionais de apoio (705). Os geólogos tem como atribuições acompanhar, participar e executar atividades relacionadas a projetos de mapeamento de riscos geológicos, mapeamento geológico-geotécnico para projetos e obras de engenharia, projetos de geodiversidade e geoconservação, planejamento do uso e ocupação do solo dentre outros; os engenheiros de executar estudos específicos; atividades de campo incluindo operação e manutenção de equipamentos e acompanhamento de instalação e operações de estações Hidrometeorológica e telemétricas, de qualidade de água e sedimentometria; orientar equipes de hidrometria e outros. Os demais funcionários de nível superior englobam geógrafos, geofísicos, analista em marketing e publicidade, advogado, administrador e contador. Os profissionais de apoio são técnicos em geologia, técnicos em mineração, hidrotécnicos, técnicos administrativos, motoristas e outros que atuam no apoio das atividades de campo, com mapeamentos, manutenção das estações, digitalização de dados e serviços administrativos.

### **2.3 A Superintendência Regional de Belo Horizonte**

A Superintendência Regional de Belo Horizonte (SUREG-BH) foi instalada em julho de 1970, logo após a criação da CPRM, e está vinculada às quatro diretorias da empresa, descritas na seção anterior, e hierarquicamente subordinada à Presidência.

A estrutura administrativa comporta a Superintendência, cuja função é de confiança e preferencialmente exercida por funcionários do quadro, conforme acordo coletivo, e por quatro gerências, sendo elas: Gerência de Recursos Minerais (GEREMI), responsável pela execução de projetos de mapeamento geológico e de pesquisa e prospecção para os principais bens minerais; Gerência de Hidrologia e Gestão Territorial (GEHITE), que executa Projetos de Hidrogeologia e presta serviços à Agência Nacional de Águas (ANA)<sup>7</sup>; a Gerência de Relações Institucionais e Desenvolvimento (GERIDE), que coordena as atividades de laboratórios, documentação técnica, informática e editoração; e a Gerência de Administração e Finanças (GERAFI), responsável pelas atividades administrativas e financeiras da superintendência. A SUREG-BH possui, também, a Divisão de Marketing (DIMARK) e uma biblioteca regional.

Além da estrutura física existente em Belo Horizonte, a SUREG-BH tem uma Litoteca, localizada em Caeté-MG, ligada à Gerência de Relações Institucionais e Desenvolvimento, onde são armazenadas as amostras de rochas e onde está sendo construída a nova estrutura do Laboratório de Análises Minerais. Para executar as funções próprias da Superintendência, que correspondem às funções da própria CPRM em sua área de abrangência, há uma equipe de 148 funcionários da CPRM, além de 45 colaboradores terceirizados e 34 estagiários.

Neste capítulo, foi apresentado um breve histórico da CPRM, bem como as suas funções, com destaque para a alteração da sua condição de empresa mista para empresa pública, o que repercute nas atividades que passa a realizar, bem como no seu patrimônio e capital, que passam a ser exclusivamente da União. Também foi apresentada a SUREG-BH, superintendência que é responsável pelos serviços da empresa em sua área de abrangência. Foi possível verificar que a CPRM é uma estrutura institucional da administração indireta da União, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, cuja finalidade principal é a prestação de serviços geológicos. Como empresa pública, está sujeita às normas de contratação descritas no capítulo anterior. O próximo capítulo apresenta e analisa alguns dados acerca das contratações realizadas pela SUREG-BH.

---

<sup>7</sup> A CPRM opera a Rede Hidrometeorológica nas estações de águas nacionais (Minas Gerais e Espírito Santo) geridas pela ANA realizando medições relativas à chuva, nível, vazão, sedimento, climatológicas e qualidade e como resultado os dados são disponibilizados a população (ver mais informações em <http://hidroweb.ana.gov.br/>).



### **3. As contratações na Superintendência Regional de Belo Horizonte (SUREG-BH)**

Este capítulo trata dos processos de contratação realizados pela SUREG-BH, no período de 2004 a 2012, buscando caracterizá-los, por meio da identificação das principais formas utilizadas, dos tipos e montantes dos gastos pela Superintendência com contratações e compreender possíveis variações nesses aspectos. Os dados que subsidiaram a análise foram retirados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que é a principal ferramenta utilizada pelo Governo Federal para executar, acompanhar e controlar a utilização dos recursos da União. Neste sistema, o governo tem uma Conta Única para gerir, de onde todas as saídas de dinheiro ocorrem com o registro de sua aplicação e do servidor público que a efetuou.

Para Valente e Dumont (2003), o acompanhamento da execução do orçamento brasileiro tem sido facilitado desde a implantação do SIAFI, em 1987, que permite a unificação das contas públicas e o acompanhamento em tempo quase real da destinação das verbas orçamentárias. Segundo Feijó, Pinto e Mota (2006), o SIAFI é uma grande ferramenta de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e contábil da União confiável, tendo como base de informações e controle a contabilidade, onde estão disponíveis informações relativas a todas as movimentações orçamentárias e financeiras dos órgãos da administração direta e indireta da União. Desta forma é possível especificar as aquisições, as formas de aquisições, a modalidade de licitação, o tipo de gastos, a vinculação do pagamento, as fontes, os recursos recebidos e repassados, dentre outras modalidades de administração e consultas.

Dadas as avaliações positivas do SIAFI como fonte fidedigna de informações e a disponibilidade de informações orçamentárias e financeiras da CPRM neste Sistema, a análise dos contratos da SUREG-BH teve como base os dados nele disponíveis. A coleta de dados foi feita por ano, no período de 2004 a 2012, um período de informações com fácil acesso e um corte que permite uma análise quantitativa e qualitativa referentes às contratações. Tendo o objetivo de analisar os tipos de contratos celebrados, a forma de contratação e a significância deles no conjunto das despesas da Superintendência, os dados coletados tiveram como referência as seguintes variáveis: empresa contratada, tipo de serviço contratado, valor pago anualmente para cada

empresa com contrato firmado e a modalidade de licitação utilizada no início do certame.

A análise dos dados encontrados possibilitou sua agregação em dois grandes grupos: 1) serviços em geral: contratação de empresas que prestam serviços à CPRM; e 2) serviços / recursos humanos: contratação de pessoas para trabalharem diretamente na CPRM. Esses dois grupos foram constituídos por tipos de serviços que possibilitassem uma melhor análise qualitativa dos dados. Os dois grupos estão assim organizados:

- **Serviços em geral**

- ✓ Manutenção: serviços de manutenção de elevadores;
- ✓ Infraestrutura: serviços de energia, fornecimento de combustível, manutenção de veículos, provimento de internet, de telefonia e postagens;
- ✓ Saúde: assistência odontológica, assistência médica, medicina do trabalho e ginástica laboral;
- ✓ Técnicos-especializados: serviços de escritório de advocacia, consultoria e apoio técnico.

- **Serviços / Recursos Humanos**

- ✓ Básicos: pessoal para serviços de limpeza, portaria e vigilância;
- ✓ Escritório: secretária/a, recepcionista, mensageiro e menor aprendiz;
- ✓ Especializado: alimentador de dados;
- ✓ Transporte: motorista.

### **3.1 Gastos anuais da SUREG-BH por tipo de contratação**

Uma primeira informação coletada diz respeito aos gastos anuais da SUREG-BH com contratos ao longo do período em estudo. Foi possível identificar que esses gastos apresentaram um aumento progressivo, passando de R\$1.702.765,92, em 2004, para R\$3.431.402,01, em 2012, sendo que o maior gasto ocorreu em 2010, quando somaram R\$4.151.386,82 (tabela 1). Pode-se, portanto, verificar que, considerados os anos inicial e final do estudo, os gastos da Superintendência aumentaram em cerca de 100%.

**Tabela 1 - Gasto Anual com Contratos / SUREG-BH**

| Ano          | Gasto (R\$)          |
|--------------|----------------------|
| 2004         | 1.702.765,92         |
| 2005         | 1.702.143,22         |
| 2006         | 1.895.592,97         |
| 2007         | 2.972.647,60         |
| 2008         | 3.314.335,39         |
| 2009         | 3.103.117,84         |
| 2010         | 4.151.386,82         |
| 2011         | 4.017.863,12         |
| 2012         | 3.431.402,01         |
| <b>Total</b> | <b>2.6291.254,89</b> |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no SIAFI.

Foi possível colher informações que apontam para três motivos principais para o aumento destes gastos. O primeiro é que, após transformar-se em empresa pública a CPRM passou a receber demandas cada vez mais crescentes para executar novos projetos, porém, a falta de profissionais freava seu atendimento. Como um concurso naquele momento era inviável, a saída encontrada foi a terceirização de profissionais de várias áreas para suprir as necessidades da empresa. Isto culminou em novos convênios firmados para suprir pessoal de cargos de nível superior e de nível médio. A segunda explicação é que o aumento do gasto com contratações está relacionado, também, aos reajustes dos valores dos contratos, que sofrem aumentos por força de repactuações, tais como aumento de salários, benefícios e insumos, que muitas vezes sobem acima da inflação. A CPRM com frequência tem de aditar estes valores com as empresas contratadas com base nestes aumentos e não com base na inflação. Por fim, a SUREG-BH sofreu algumas mudanças estruturais, que acarretaram no aumento dos gastos, como a ampliação das instalações da Litoteca Regional de Caeté/MG, passou a ser mais requisitada para pesquisas por estar localizada num estado de grande potencial mineral e hídrico bem como passou a receber financiamentos advindos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2009 (Entrevistado 2<sup>8</sup>).

---

<sup>8</sup> O Entrevistado 2 é servidor do quadro permanente da CPRM há 27 anos, tendo exercido suas funções na SUREG-BH desde 1986, nas áreas de supervisão do setor Materiais e Licitações e como gerente substituto na Gerência de Administração e Finanças.

Com relação aos gastos com cada tipo de serviço contratado, de acordo com as subdivisões estabelecidas para a análise, observa-se que, no período estudado, 32,11% dos gastos foram destinados à contratação de recursos humanos e 67,89% dos gastos foi com serviços em geral (tabela 2). Entre os serviços contratados destacou-se o de técnico-especializado. Uma possível explicação para isto pode ser o crescente papel da Superintendência na prestação de serviços especializados sem poder contar com este tipo de profissional no seu quadro próprio, o que a leva a contratar empresas especializadas. O segundo maior gasto é com saúde suplementar para os servidores e o terceiro com pagamento de pessoal nas atividades administrativas da Superintendência. Este último caso também reflete a ausência de contratação de servidores para o quadro.

**Tabela 2 - Gastos Totais por Tipo de Contratação (2004-2012).**

| <b>Tipo de Contratação</b>   | <b>Gasto total (R\$)</b> | <b>Percentual (%)</b> |
|------------------------------|--------------------------|-----------------------|
| RH – Básicos                 | 2.674.173,02             | 10,16                 |
| RH – Especializado           | 855.070,98               | 3,25                  |
| RH – Escritório              | 4.004.006,96             | 15,23                 |
| RH – Transporte              | 912.030,37               | 3,47                  |
| <b>Subtotal / RH</b>         | <b>8.445.281,33</b>      | <b>32,11</b>          |
| Serv. Manutenção             | 330.327,32               | 1,26                  |
| Serv. Infraestrutura         | 2.247.017,69             | 8,55                  |
| Serv. Saúde                  | 6.507.110,29             | 24,75                 |
| Serv. Técnico-Especializados | 8.654.739,73             | 32,92                 |
| Serv. Administrativos        | 106.778,53               | 0,41                  |
| <b>Subtotal / Serv.</b>      | <b>17.845.973,56</b>     | <b>67,89</b>          |
| <b>Total</b>                 | <b>26.291.254,89</b>     | <b>100,00</b>         |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no SIAFI.

Com relação aos gastos com saúde suplementar cabe considerar que esse é um tema caro para o movimento sindical e tem entrado na pauta de reivindicação desse movimento. No entanto uma questão que fica é em que medida esse tipo de gasto enfraquece o SUS (Sistema Único de Saúde), pois fortalece a saúde suplementar.

A tabela 3, a seguir, apresenta o Gasto Anual por tipo de contratação na SUREG-BH em todos os anos de estudo. Observa-se que até 2007, em média, 70% dos gastos eram feitos com serviços técnicos especializados, que caem neste ano até 2009 e voltam a subir significativamente, caindo novamente em 2012. Esses parecem ser os contratos com variações mais expressivas ao longo do tempo.

No que diz respeito aos serviços de RH Básicos, eles têm uma grande alta a partir de 2010 e assim se mantêm até 2012. O contrário ocorre com os serviços de RH Escritório, que crescem a patamares muito altos nos anos de 2007 a 2009 e voltam aos patamares anteriores a partir de 2010.

De todos os gastos da Superintendência, chama a atenção os realizados com serviços de saúde. No período pesquisado, eles variam de R\$10.757,00, em 2004, quando correspondiam a 0,6% dos gastos, para R\$1.221.627,00, em 2012, quando correspondem a 35,6% dos gastos. Segundo o Entrevistado 2 este crescimento acima da média ocorreu, pois antes os valores referentes a planos de saúde que somam uma quantia alta eram pagos pela sede no Rio de Janeiro e foram repassados para pagamento via superintendências.

Segundo o Entrevistado 2, o aumento das contratações de alguns serviços foi em função da adequação às diretrizes da Lei 8.666/93, que desmembrava tipos de serviços, como portaria e limpeza, antes restritos a um mesmo contrato, e que passaram a ser licitados em separado. Além disto, os serviços de advocacia para atuação na área de contencioso passaram a ser executados por escritórios contratados, além dos contratos para fornecimento de combustível, ginástica laboral, manutenção de veículos, telefonia fixa, serviços técnicos especializados (contratações de profissionais ou empresas que atuam em áreas de complexidade técnicas e outros).

**Tabela 3 - Gasto Anual por tipo de contratação na SUREG-BH– 2004 a 2012 (R\$1,00).**

| Tipo de Contratação          | ANO              |            |                  |            |                  |            |                  |            |                  |            |                  |            |                  |            |                  |            |                  |            |
|------------------------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
|                              | 2004             |            | 2005             |            | 2006             |            | 2007             |            | 2008             |            | 2009             |            | 2010             |            | 2011             |            | 2012             |            |
|                              | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          |
| RH - Básicos                 | 209.077          | 12,2       | 210.365          | 12,4       | 187.588          | 9,9        | 157.931          | 5,3        | 207.837          | 6,3        | 147.137          | 4,7        | 354.781          | 8,5        | 616.726          | 15,3       | 582.727          | 17,0       |
| RH - Especializado           | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 151.151          | 3,8        | 703.919          | 20,5       |
| RH - Escritório              | 0                | 0          | 110.591          | 6,5        | 110.591          | 5,9        | 1.235.357        | 41,5       | 1.275.429        | 38,5       | 1.053.558        | 33,9       | 100.025          | 2,4        | 47.948           | 1,2        | 70.503           | 2,0        |
| RH - Transporte              | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 226.361          | 7,3        | 211.394          | 5,1        | 264.161          | 6,6        | 210.112          | 6,1        |
| Serv. Manutenção             | 6.053            | 0,4        | 7.331            | 0,4        | 4.331            | 0,2        | 23.784           | 0,8        | 3.306            | 0,1        | 2.842            | 0,1        | 26.655           | 0,6        | 85.662           | 2,1        | 170.358          | 4,9        |
| Serv. Infraestrutura         | 57.376           | 3,4        | 185.883          | 10,9       | 100.966          | 5,3        | 309.715          | 10,4       | 268.431          | 8,1        | 291.246          | 9,4        | 307.465          | 7,4        | 350.210          | 8,7        | 375.722          | 10,9       |
| Serv. Saúde                  | 10.757           | 0,6        | 68.653           | 4,0        | 63.192           | 3,3        | 778.451          | 26,2       | 879.540          | 26,5       | 1.003.355        | 32,3       | 1.183.361        | 28,5       | 1.298.171        | 32,3       | 1.221.627        | 35,6       |
| Serv. Técnico-Especializados | 1.415.908        | 83,2       | 1.107.465        | 65,0       | 1.415.026        | 74,6       | 448.413          | 15,1       | 670.916          | 20,2       | 367.132          | 11,8       | 1.943.500        | 46,8       | 1.196.679        | 29,8       | 89.697           | 2,6        |
| Serv. Administrativos        | 3.592            | 0,2        | 11.852           | 0,7        | 13.895           | 0,7        | 18.993           | 0,6        | 8.872            | 0,3        | 11.484           | 0,4        | 24.202           | 0,6        | 7.152            | 0,2        | 6.733            | 0,2        |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>1.702.765</b> | <b>100</b> | <b>1.702.143</b> | <b>100</b> | <b>1.895.592</b> | <b>100</b> | <b>2.972.647</b> | <b>100</b> | <b>3.314.335</b> | <b>100</b> | <b>3.103.117</b> | <b>100</b> | <b>4.151.386</b> | <b>100</b> | <b>4.017.863</b> | <b>100</b> | <b>3.431.402</b> | <b>100</b> |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no SIAFI.

### 3.2 Gastos anuais da SUREG-BH por modalidade de licitação

Com relação às modalidades de licitação, a Tabela 4 mostra que o “Pregão” foi a modalidade que mobilizou o maior gasto da Superintendência no período, somando 60,13% do total de gastos, seguido de longe pelas formas “Tomada de preço” (12,50%) e “Concorrência” (10,69%).

**Tabela 4 - Gastos Totais em contratações por Modalidade de Licitação (2004-2012).**

| Modalidade de Licitação | Gasto Total (R\$)    | Percentual (%) |
|-------------------------|----------------------|----------------|
| Convite                 | 711.239,26           | 2,93           |
| Concorrência            | 2.811.068,42         | 10,69          |
| Dispensa de Licitação   | 2.322.451,82         | 8,83           |
| Pregão                  | 15.809.019,31        | 60,13          |
| Tomada de Preço         | 3.287.646,76         | 12,50          |
| Emergencial             | 20.815,52            | 0,08           |
| Inexigível              | 1.132.629,08         | 4,31           |
| Não se aplica           | 136.384,72           | 0,52           |
| <b>Total</b>            | <b>2.6291.254,89</b> | <b>100,00</b>  |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no SIAFI.

No entanto, ainda que o Pregão tenha o maior volume de recursos gastos, esta modalidade não foi a que mais mobilizou recursos em todo o período analisado. Observa-se, na Tabela 5, que até 2005 as modalidades que tiveram maior relevância em termos de gastos foram a Dispensa de Licitação, a Tomada de Preços e o Convite. Isto porque, ainda que a modalidade de Pregão Eletrônico tenha sido criada em 2002, pela Lei 10.520/02, somente com a publicação do Decreto 5.450, de 2005, ela tornou-se obrigatória. A expectativa era de que os processos fossem agilizados, abrissem um leque maior de fornecedores, operassem com maior imparcialidade, promovessem a transparência. Em contrapartida, as modalidades de convite e de concorrência sofreram uma redução, por serem consideradas de natureza mecânica, gerarem pessoalidade (uma vez que exigem a presença do licitante no local do certame) e o contato entre as partes facilitar conluíus, com alta perspectiva para corrupção. Além disto, são em grande parte morosas e direcionadas, demandando uma comissão com, no mínimo, três participantes e consequente dilatação dos prazos para realização.

A utilização do Pregão na Superintendência teve início em 2006 e já naquele ano representou 4,6 % dos gastos. Se verificamos os gastos com contratos nesta modalidade de licitação em 2012 verifica-se que foram de 94%, o que representa um aumento de aproximadamente 90% na utilização do pregão neste período. Já os gastos com convite apresentaram uma variação significativa: em 2004 foi utilizado em cerca de 8% das contratações, apresentando uma diminuição percentual até 2006, sendo que no período de 2007 a 2009 observou-se uma retomada na utilização do convite, utilizado em 7%, 4% e 6% das contratações, respectivamente. A partir daquele ano verifica-se a diminuição nos gastos com contratos nessa modalidade tendo, em 2012, um percentual de 0,54%. Outro aspecto relevante a ser analisado é o aumento dos gastos com despesas inexigíveis a partir de 2008.



**Tabela 5 - Gasto Anual em contratações por Modalidade de Licitação – 2004 a 2012 (R\$1,00).**

| Modalidade de licitação | ANO              |            |                  |            |                  |            |                  |            |                  |            |                  |            |                  |            |                  |            |                  |            |
|-------------------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
|                         | 2004             |            | 2005             |            | 2006             |            | 2007             |            | 2008             |            | 2009             |            | 2010             |            | 2011             |            | 2012             |            |
|                         | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          | R\$              | %          |
| Convite                 | 140.701          | 8,3        | 45.442,06        | 2,6        | 52.696           | 2,8        | 206.723          | 6,9        | 129.168          | 3,9        | 145.987          | 4,7        | 14.966           | 0,4        | 17.068           | 0,4        | 18.484           | 0,5        |
| Concorrência            | 35.960           | 2,1        | 908.957,03       | 53,4       | 1.283.31         | 67,0       | 331.195          | 11,1       | 118.298          | 3,6        | 133.343          | 4,3        | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          |
| Dispensa de Licitação   | 1.339.830        | 78,7       | 431.619,82       | 24,3       | 362.126          | 19,1       | 5.728            | 0,2        | 8.734            | 0,3        | 6.779            | 0,2        | 56.027           | 1,3        | 78.009           | 1,9        | 33.595           | 1,0        |
| Pregão                  | 0                | 0          | 0                | 0          | 87.452           | 4,6        | 2.235.195        | 75,2       | 2.786.329        | 84,1       | 2.576.195        | 83,0       | 2.150.862        | 51,8       | 2.743.605        | 68,3       | 3.229.377        | 94,1       |
| Tomada de Preço         | 144.042          | 8,5        | 315.906,12       | 18,5       | 109.785          | 5,8        | 104.905          | 3,5        | 14.434           | 0,4        | 0                | 0          | 1.825.707        | 44,0       | 746.984          | 18,6       | 25.881           | 0          |
| Inexigível              | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 257.370          | 7,8        | 240.811          | 7,7        | 101.084          | 2,4        | 422.125          | 10,5       | 111.236          | 3,2        |
| Emergencial             | 20.815           | 1,2        | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          | 0                | 0          |
| Não se aplica           | 21.415           | 1,3        | 218,19           | 0,01       | 218              | 0,01       | 88.899           | 3,0        | 0                | 0          | 0                | 0          | 2.738            | 0,06       | 10.069           | 0,3        | 12.826           | 0,4        |
| <b>TOTAL</b>            | <b>1.702.765</b> | <b>100</b> | <b>1.702.143</b> | <b>100</b> | <b>1.895.592</b> | <b>100</b> | <b>2.972.647</b> | <b>100</b> | <b>3.314.335</b> | <b>100</b> | <b>3.103.117</b> | <b>100</b> | <b>4.151.386</b> | <b>100</b> | <b>4.017.863</b> | <b>100</b> | <b>3.431.402</b> | <b>100</b> |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no SIAFI.

Os anos de menores e maiores gastos foram 2005 e 2010, respectivamente, com o total de R\$ 1.702.143,22 e de R\$ 4.151.386,82. Ao compararmos os gastos nesses dois anos, conforme a tabela 6, observa-se que, em 2005, 53,4% dos gastos foram feitos utilizando a concorrência como modalidade de licitação, já em 2010 foram 51,8% dos gastos feitos com a utilização do pregão. Mais uma vez, percebe-se que a obrigatoriedade da utilização do Pregão Eletrônico a partir de 2005 produziu uma significativa inversão na modalidade de contratação.

Comparados os dois anos, também é possível verificar que os gastos efetivados por dispensa de licitação tiveram uma diminuição, sendo 25,37% em 2005 e 3,85% em 2010. Esses dados podem indicar que os gastos que eram feitos com maior discricionariedade pelos gestores foram significativamente reduzidos. A discricionariedade é a liberdade que a lei concede em algumas situações para que o gestor decida observando os interesses públicos, desta forma a dispensa de licitação deixa margem para esta escolha do gestor com base em critérios desconhecidos, e com o pregão os critérios e informações são públicos e os gastos são mais eficientes e econômicos.

**Tabela 6 – Gastos conforme modalidade de licitação em 2005 e 2010**

|                                    | Convite       |               | Concorrência   |          | Dispensa       |               | Pregão   |                 | Tomada         |                  | Inexigível |                | Emergencial |          | Não se aplica |              |       |
|------------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------|----------------|---------------|----------|-----------------|----------------|------------------|------------|----------------|-------------|----------|---------------|--------------|-------|
|                                    | 2005          | 2010          | 2005           | 2010     | 2005           | 2010          | 2005     | 2010            | 2005           | 2010             | 2005       | 2010           | 2005        | 2010     | 2005          | 2010         |       |
| <b>RH Básicos</b>                  | 0             | 0             | 0              | 0        | 0              | 0             | 0        | 354.781         | 210.365        | 0                | 0          | 0              | 0           | 0        | 0             | 0            | 0     |
| <b>RH Especializado</b>            | 0             | 0             | 0              | 0        | 0              | 0             | 0        | 0               | 0              | 0                | 0          | 0              | 0           | 0        | 0             | 0            | 0     |
| <b>RH Escritório</b>               | 0             | 0             | 110.591        | 0        | 0              | 0             | 0        | 97.287          | 0              | 0                | 0          | 0              | 0           | 0        | 0             | 0            | 2.738 |
| <b>RH Transporte</b>               | 0             | 0             | 0              | 0        | 0              | 0             | 0        | 211.394         | 0              | 0                | 0          | 0              | 0           | 0        | 0             | 0            | 0     |
| <b>Serv. Manutenção</b>            | 7.331         | 0             | 0              | 0        | 0              | 0             | 0        | 26.655          | 0              | 0                | 0          | 0              | 0           | 0        | 0             | 0            | 0     |
| <b>Serv. Infraestrutura</b>        | 0             | 0             | 86.652         | 0        | 0              | 13.638        | 0        | 192.742         | 99.012         | 0                | 0          | 101.084        | 0           | 0        | 218           | 0            | 0     |
| <b>Serv. Saúde</b>                 | 0             | 0             | 0              | 0        | 68.653         | 248           | 0        | 118.311         | 0              | 0                | 0          | 0              | 0           | 0        | 0             | 0            | 0     |
| <b>Serv. Técnico-Especializado</b> | 38.110        | 14.966        | 711.712        | 0        | 357.642        | 42.140        | 0        | 60.685          | 0              | 1.825.707        | 0          | 0              | 0           | 0        | 0             | 0            | 0     |
| <b>Serv. Administrativos</b>       | 0             | 0             | 0              | 0        | 5.324          | 0             | 0        | 24.202          | 6.528          | 0                | 0          | 0              | 0           | 0        | 0             | 0            | 0     |
| <b>Total</b>                       | <b>45.442</b> | <b>14.966</b> | <b>908.957</b> | <b>0</b> | <b>431.619</b> | <b>56.027</b> | <b>0</b> | <b>215.0862</b> | <b>315.906</b> | <b>1.825.707</b> | <b>0</b>   | <b>101.084</b> | <b>0</b>    | <b>0</b> | <b>218</b>    | <b>2.738</b> |       |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no SIAFI.

Uma vez que os recursos orçados nem sempre são efetivamente gastos, procurou-se verificar a diferença entre os gastos orçados (orçamentários, valores empenhados) e os efetivamente realizados (financeiros, valores efetivamente pagos) relativos aos contratos em estudo. Cabe aqui citar que, segundo Giacomoni (2010),

O empenho é o principal instrumento com que conta a administração pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos. Empenhar despesa significa enquadrá-la no crédito orçamentário apropriado e deduzi-la do saldo da dotação do referido crédito. Além de possibilitar tal controle, o empenho constitui uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário (2010, p.306).

Observou-se que, em cinco dos anos analisados, o financeiro (executado) foi maior que o orçamentário (previsto), conforme mostra a tabela 8.

**Tabela 7 - Valores Anuais das Contratações - Orçamentário e Financeiro.**

| Ano  | Orçamentário (R\$) | Financeiro (R\$) | % de gasto do orçado |
|------|--------------------|------------------|----------------------|
| 2004 | 1.170.537,91       | 1.702.765,92     | 145,5                |
| 2005 | 1.604.808,26       | 1.702.143,22     | 106,1                |
| 2006 | 2.775.346,17       | 1.895.592,97     | 68,3                 |
| 2007 | 4.380.154,43       | 2.972.647,6      | 67,9                 |
| 2008 | 3.024.884,91       | 3.314.335,39     | 109,6                |
| 2009 | 2.979.623,20       | 3.103.117,84     | 104,1                |
| 2010 | 3.004.829,06       | 4.151.386,82     | 138,2                |
| 2011 | 4.388.782,29       | 4.017.863,12     | 91,5                 |
| 2012 | 3.620.730,52       | 3.431.402,01     | 94,8                 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no SIAFI.

A prática demonstrada na tabela 8 vai contra as diretrizes da Lei Complementar 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, que zela pelo controle e correto equilíbrio das contas públicas. Verifica-se que nos dois últimos exercícios, houve certo equilíbrio entre o orçado e o financeiro, comprovando haver um maior controle por parte das Gerências quanto aos seus gastos e suas necessidades (Entrevistado 2). Cabe destacar que muitas despesas com contratos quitadas nos exercícios analisados foram pagas utilizando

empenhos de sobras de recursos de exercícios anteriores, através da inscrição em Restos a Pagar (RP), o que explica muitas vezes o valor do financeiro ser maior ao valor empenhado<sup>9</sup>.

Neste capítulo, foram apresentados e analisados dados e informações acerca das contratações realizadas pela CPRM no período de 2004 a 2012. Foi possível verificar que os gastos relativos a contratações na empresa aumentaram cerca de 100% entre 2004 e 2012. Com relação às modalidades de contratação observou-se que até 2005 as modalidades que tiveram maior relevância em termos de gastos foram a Dispensa de Licitação, a Tomada de Preços e o Convite. A partir de 2006 a modalidade que mais gerou gastos com contratação foi o Pregão, correspondendo em 2012 a 90% deles, o que pode indicar maior controle sobre a discricionariedade nas contratações. No período, o Pregão, foi a modalidade utilizada para a contratação de 60,13% dos gastos da Superintendência.

Em relação ao tipo de gasto observou-se que, no período estudado, 32,11% dos gastos foram destinados à contratação de recursos humanos para trabalhar diretamente na SUREG-BH e 67,89% dos gastos foi com contratação de serviços. Foi possível observar gastos crescentes e significativos na contratação de serviços de saúde, sendo que nos demais há certa variação, aumentando ou reduzindo no período. No total, 33% dos gastos correspondem a aos serviços técnicos especializados.

De modo geral, os gastos efetivados no período estudado são primordialmente para contratação de serviços que correspondem à natureza das atividades desenvolvidas pela Superintendência, sejam elas atividades meio (conjunto de serviços RH – recursos humanos), que somam 32,11% dos gastos, ou atividades fim (conjunto de serviços gerais), sendo que neste caso os serviços contratados que correspondem às atividades fins ou meio somam 33,33% dos gastos. Isto implica dizer que 65,44% dos gastos da SUREG-BH é, de alguma forma, com recursos humanos.

---

<sup>9</sup> Conforme item 2.1 da Portaria nº 833, de 16 de dezembro de 2011, considera-se Restos a Pagar, nos termos do disposto no item 1.3.1 desta Macrofunção, as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro, estando a sua execução condicionada aos limites fixados à conta das fontes de recursos correspondentes, com base na legislação vigente Mais informações em <http://manualSIAFI.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020317>.

## Conclusões

O estudo apresentado teve como principal objetivo analisar os processos de contratação realizados pela SUREG-BH, no período de 2004 a 2012, buscando caracterizar essas contratações e, para isto, identificar as principais formas utilizadas, os tipos e os montantes dos gastos pela Superintendência e compreender possíveis variações nesses aspectos.

As contratações no âmbito da Gestão Pública são pouco abordadas em trabalhos acadêmicos e representam, hoje, um tema que levanta diferentes aspectos polêmicos no que diz respeito à sua constitucionalidade, sua natureza jurídica e as práticas de corrupção atreladas a elas. Os Contratos Administrativos, como ferramentas de ajuste para estas contratações públicas, são recorrentes na atuação dos gestores, o que os torna importantes objetos de estudos e fonte de pesquisa.

A CPRM foi escolhida principalmente por ser uma empresa pública, com características específicas na sua gestão, bem como por possibilitar maior facilidade de acesso aos dados. A análise dos processos das contratações realizadas pela empresa traça um perfil antes desconhecido pela própria gestão da instituição, o que foi constatado durante a pesquisa, e gera informações relevantes tanto para a empresa quanto para a sociedade, já que se trata de recursos públicos e de um trabalho de interesse público, uma vez que a empresa presta serviços de pesquisa dos recursos minerais disponíveis no país.

A obtenção dos dados de ordem histórica foi difícil, pois a empresa dispõe no site apenas informações básicas e gerais da CPRM, e na biblioteca regional não foram encontrados dados específicos sobre a superintendência. Dados históricos, de atuação específica da SUREG-BH em suas gerências, questões administrativas e os demais esclarecimentos só foram possíveis por meio de contatos informais com servidores e entrevistas, bem como observando a dinâmica e as práticas da empresa. Este estudo, portanto, representa uma fonte de informações pioneiras para a própria CPRM, pois não há notícias nem informações disponíveis quanto a alguma análise com este enfoque, que pode ser um material de análise e reflexão para os seus gestores.

As análises foram feitas com base nos dados retirados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal, que é uma importante ferramenta de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e contábil da União. É considerado um sistema confiável, tendo como base de informações e controle a contabilidade, onde estão disponíveis

informações relativas a todas as movimentações orçamentárias e financeiras dos órgãos da administração direta e indireta da União. Estes dados foram analisados conforme as empresas contratadas, os valores anuais pagos e empenhados a cada uma delas. Além disto, foi realizada revisão de bibliografia relacionada ao tema, análise documental e duas entrevistas semiestruturadas com gestores do quadro permanente da empresa, o que possibilitou uma abordagem simultaneamente quantitativa e qualitativa.

Por meio do estudo foi possível verificar que os valores relativos às contratações da SUREG-BH aumentaram em número significativo - cerca de 100% - no período estudado. Uma possível explicação decorre da própria função exercida pela empresa, que passou a executar novos projetos de pesquisas de recursos minerais, tendo como contrapartida mais investimentos governamentais com novas fontes de financiamento, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Isso explica também o fato dos serviços técnicos especializados representarem alto percentual das contratações, uma vez que não existem profissionais suficientes no quadro da CPRM para a realização dos referidos serviços. Os gastos com recursos humanos correspondem à adequação às diretrizes da Lei 8.666/93, mas também para suprir as novas estruturas construídas e em construção que demandaram mais gastos da SUREG-BH.

As modalidades de licitação utilizadas nestas contratações sofreram variação, principalmente no que diz respeito à utilização do Pregão, modalidade criada como incremento à competição e à ampliação das oportunidades de participação nas licitações. Pode-se perceber, claramente, a influência que a obrigatoriedade do Pregão trouxe para a composição destes dados, uma vez que eles aumentam significativamente após o ano de 2005, quando é promulgado o Decreto que o obriga. A SUREG-BH apresentou um aumento relevante na utilização do Pregão a partir de 2006 e os gastos efetivados por dispensa de licitação tiveram uma diminuição, o que indica que a empresa adotou práticas de controles e os gastos que eram feitos com maior discricionariedade pelos gestores foram significativamente reduzidos. As licitações por meio do Pregão têm o potencial de produzir transparência, agilidade e redução dos custos.

O perfil das contratações da CPRM apresentou alterações significantes no que diz respeito aos objetos analisados como principais formas utilizadas, os tipos e os montantes dos gastos pela Superintendência com contratações e foi possível compreender a alteração desses aspectos. Observou-se, portanto o aumento de 100% dos gastos com contratações

entre 2004 e 2012; o aumento da utilização da modalidade Pregão e em contrapartida a diminuição da utilização da Tomada de Preços e do Convite; a diminuição dos gastos efetivados por dispensa de licitação; e alto percentual de gastos com recursos humanos de modo geral e com saúde suplementar de modo específico. Uma questão que pode gerar pesquisa é em que medida esta característica dos gastos com saúde suplementar de reproduz no orçamento público de modo geral. Isso porque seria no mínimo contraditório o fato do Estado ser o principal fornecedor do serviço público de saúde e, simultaneamente ser um forte impulsionador do mercado de saúde suplementar.

As mudanças coincidem com a reforma do Estado e com a reforma da gestão pública, que incidiram de alguma forma na CPRM, seja no sentido de alterar sua razão social, deixando de desenvolver atividades econômicas que podem ser realizadas pela iniciativa privada e ficando apenas com as atividades estratégicas para o Estado, seja no sentido de enxugar seu quadro de pessoal. Por outro lado, a maior utilização do Pregão, tido como a modalidade de contratação mais eficiente e econômica, indica que as práticas de contratualização da CPRM estão consonantes com os objetivos de eficiência nos gastos, propugnados também pela reforma gerencial. No entanto, todas essas medidas não implicaram necessariamente na redução de gastos.

Este trabalho, que teve um caráter de estudo exploratório e introdutório, buscou expor aspectos de um tema relevante para a Gestão Pública: as formas de contratação utilizadas pela administração pública para a consecução de suas finalidades, tendo como referência o interesse público. Não havia a pretensão de trazer respostas definitivas, mas sim de melhor conhecer este processo e estimular o debate a cerca das controvérsias das contratações públicas, trazendo os debates em torno dos Contratos Administrativos para o âmbito da Gestão Pública.





## Referências Bibliográficas

ALCOFORADO, Flávio; MORAES, Tiago Cacique. A responsabilização na gestão das políticas públicas e a contratualização com organizações sociais. *Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº15, 2008. Disponível em < <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-15-SETEMBRO-2008-FLAVIO%20ALCOFORADO.pdf> >. Acesso em outubro de 2013.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Mercado e defesa nacional: o papel das licitações públicas. *Revista do Tribunal de Contas da União* - v.1, n.1 (1970-) - Brasília: TCU, 2005.

ANDRADE, Katia Cristina. Contratos Administrativos. *Revista O pregoeiro*. Negócios Públicos do Brasil; ano V, Junho de 2009.

ARAÚJO, Crisális Fonseca; CUNHA, Eleonora S. M. *Os protagonistas da exploração aurífera garimpeira*. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Políticas Sociais e Movimentos Sociais, da Universidade Federal do Pará. 1991.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*; por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRESSER PREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*. Brasília: ENAP, 2001.

CARDOSO, Oscar Valente. *Contratos Administrativos: peculiaridades e aspectos polêmicos*. Revista O pregoeiro. Negócios Públicos do Brasil; ano V, Julho de 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo/SP: Atlas, 1991.

FEIJÓ DA SILVA, Paulo Henrique; PINTO, Liane Ferreira; MOTA, Francisco Glauber Lima. *Curso de SIAFI: Uma abordagem Prática da Execução Orçamentária e Financeira*. 1. Ed. Cidade Gráfica e Editora Ltda. Brasília: 2006.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15. ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010.

HOFLING, Heloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro de 2001.

JARQUÍN, Edmundo. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL, Nuria (Coord.). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

MEDEIROS, Paulo César; LEVY, Evelyn. *Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas*. Brasília, DF: CONSAD, 2009.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

REIS, Luciano Elias. *Contratos Administrativos*. Seleção de estudos e instruções: licitações e contratos. 2. ed. Curitiba: Editora Negócios Públicos do Brasil, 2012.

OLIVEIRA, Sergio Azevedo Marques de et al. *Digitalização e disponibilização dos filmes originais dos Projetos RADAM/RADAMBRASIL - Exemplos para Aplicação*. Anais XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR, Curitiba, PR, Brasil, 30 de abril a 05 de maio de 2011.

SUÑÉ, Cristiane. *Contratos Administrativos na Esfera Pública: uma análise do papel do gestor e do fiscal*. Disponível em <[http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1145/1/CT\\_GPM\\_I\\_2011\\_20.PDF](http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1145/1/CT_GPM_I_2011_20.PDF)>. Acesso em novembro de 2013.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos. 1918.

VALENTE, Ana Paola de M.A; DUMONT, Lígia Maria Moreira. *Controle Público e Orçamento Federal: avaliando o papel do SIAFI*. Disponível em <[http://www.ip.pbh.gov.br/ANO5\\_N1\\_PDF/ip0501valente.pdf](http://www.ip.pbh.gov.br/ANO5_N1_PDF/ip0501valente.pdf)>. Acesso em novembro de 2013.

MARTINS, Augusto Wagner Padilha et al. *Legislação Básica da CPRM*. Ed. Rev. e aum. – Rio de Janeiro: Assessoria da Diretoria de Geologia e recursos Hídricos, 1995.

BRASIL. Lei N. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em setembro de 2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em outubro de 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em Setembro de 2013.

BRASIL. Lei n. 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19648cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19648cons.htm)>. Acesso em novembro de 2013.

BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>. Acesso em outubro de 2013.