AS AUDITORIAS DA CGU E A TRANSPARÊNCIA LICITATÓRIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

RESUMO

Este trabalho propõe uma metodologia de análise da relação entre a transparência dos procedimentos de licitação utilizados pelas administrações municipais e as irregularidades apontadas nestes municípios nos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU). Para tanto, enfoca-se a aplicação local de recursos públicos federais nas áreas de saúde e de educação. Para este trabalho foram aplicadas estatísticas descritivas como um primeiro critério de avaliação da relação entre transparência e irregularidades encontradas pela CGU. Os resultados iniciais mostraram que a relação é ambígua, o que pede por estudos mais profundos sobre ela. A preocupação deste estudo foi propor uma metodologia de análise da relação entre transparência e qualidade da aplicação de recursos públicos, abrindo a possibilidade de novos debates no estudo de governos locais, e não produzir conclusões robustas e definitivas sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE Accountability, licitações, transparência, Controladoria Geral da União, governos locais.

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi alercc@gmail.com
Mestrando em Teoria Econômica IPE-USP

Euripedes Magalhães de Oliveira euripedes.oliveira@gmail.com
Mestre FGV-EAESP

Artigo recebido em 09/11/2009. Aprovado em 25/08/2010.

ABSTRACT *This paper proposes a methodology to analyze the relationship between the transparency of public bidding procedures used by municipalities and the irregularities found in these municipalities in the reports of the Controladoria Geral da União (CGU). To this purpose, it focuses on local allocation of federal public resources in health and education. Descriptive statistics were used as a first evaluation criterion of the relation between transparency and irregularities found by the CGU. Initial results showed that the relationship is ambiguous, calling for further studies on it. The main objective of this study was to propose a methodology to analyze the relationship between transparency and quality of public spending, opening the possibility of new discussions in the study of local governments, and not to produce robust and final conclusions on this theme.*

KEYWORDS *Accountability, public bidding process, transparency, Controladoria Geral da União, local government.*

1. INTRODUÇÃO

De que forma o fato de a administração de um município ser menos transparente no processo de licitação pode estar relacionado a uma maior quantidade de irregularidades nela identificadas por órgãos independentes de fiscalização? Essa pergunta representa a discussão principal desenvolvida ao longo deste trabalho. Com base em relatórios de fiscalização de municípios, elaborados pela Controladoria Geral da União (CGU), foram levantadas as constatações de irregularidades para municípios paulistas fiscalizados pelo órgão. Diante disso, buscou-se o cruzamento dessas informações com dados relativos aos mecanismos de licitação utilizados pelos mesmos municípios para melhor compreender a relação entre transparência licitatória e irregularidades na administração pública municipal.

Este trabalho se enquadra no conjunto de estudos já realizados para o país que avaliam o papel das instituições e o combate à corrupção, tais como as propostas de trabalho desenvolvidas por Ferraz e Finan (2005) e Litsching e Zamboni (2007). Contudo, o presente artigo diferencia-se pela análise do cumprimento da Lei de Licitações brasileira juntamente à observação de irregularidades pela CGU nas áreas de Saúde e de Educação.

Neste estudo, teve-se como preocupação central propor uma metodologia de análise da relação entre transparência e qualidade da aplicação de recursos públicos, e não produzir conclusões robustas e definitivas sobre o tema.

Na seção 2, apresenta-se um breve levantamento histórico sobre a atuação da CGU como instrumento de combate à corrupção no Brasil. Depois, apresenta-se detalhadamente nas seções 3 e 4 a metodologia de análise de dados aqui desenvolvida e, na seção 5, quais foram os resultados encontrados. Finalmente, na seção 6, as conclusões são apresentadas.

2. A atuação da Controladoria Geral da União (CGU)

A CGU é um órgão do governo federal, ligado à Presidência da República e responsável pela defesa do patrimônio público e pela transparência da gestão e do uso dos recursos públicos federais. Sua atuação se dá, principalmente, por meio do controle interno das atividades do governo federal, por meio da realização de auditoria pública e da prevenção e combate à corrupção.

Esse órgão surge em 2001, por meio de Medida Provisória da Corregedoria Geral da União. Ao longo do tempo, foi agregando atribuições e outros órgãos de controle e fiscalização do governo federal. Por meio da Lei nº 10.683/03, o órgão recebeu sua denominação atual e, no presente, suas principais estruturas e atribuições são reguladas pelo Decreto nº 5.683/06. Essa iniciativa se alinha a um processo iniciado pelo governo brasileiro de combate à corrupção, dentro das políticas adotadas em anos recentes pelo país, ao se tornar signatário de acordos internacionais de combate à corrupção.

Junto aos entes subnacionais, a CGU fiscaliza os programas e ações implementados pelos governantes locais a partir de recursos voluntariamente transferidos a eles pelo Governo Federal. Assim, ficam excluídos da fiscalização as transferências constitucionalmente definidas e os programas e ações baseados em arrecadações próprias dos municípios. Como indica Olivieri (2008), esses recursos são considerados receitas próprias, mas nem por isso ficam isentos da fiscalização por parte dos Tribunais de Contas dos Estados.

Como aponta O'Donnell (1998), há inúmeras vantagens neste tipo de órgão de *accountability*, como a sua imparcialidade, suas melhores condições para se tornar uma organização especializada em suas atuações e ainda sua independência frente aos entes públicos que fiscalizará. Dada a delimitação dos recursos auditados, é possí-

vel afirmar que, apesar de ser um órgão do Poder Executivo Federal, a atuação da CGU não se configura em inconstitucionalidade e não fere a autonomia federativa no país. Para Moreno, Shugart e Crisp1 (2000; *apud* MAINWARING, 2003), agências como a CGU seriam como "antídotos" para a ausência de mecanismos tradicionais de *accountability* e, por consequência, para a captura das instituições públicas por um grupo de interesse, bem como um instrumento para *accountability* vertical entre eleitores e eleitos. Importante notar que, como identifica O'Donnell (1998), a CGU é um órgão que não possui todas as atribuições para fiscalizar e punir. Para tanto, este órgão depende da atuação de um ou mais poderes coadjuvantes (ex. Judiciário) para a aplicação de sanção definitiva.

Passa-se, a seguir, à metodologia aqui utilizada para avaliar a relação entre as constatações de irregularidades e as práticas de licitação na administração pública de nível municipal. Para este trabalho foi escolhida a aplicação de recursos em saúde e em educação em municípios paulistas fiscalizados pela CGU. As políticas de aquisição (licitações) estudadas foram avaliadas frente às determinações da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93).

3. Coleta de dados sobre o processo licitatório nos municípios

O programa de fiscalização de municípios feito pela CGU tem como um dos primeiros passos um sorteio aleatório para a seleção de quais municípios serão fiscalizados na rodada em questão. Estes sorteios são feitos com periodicidade aproximada de dois meses e em conjunto com a Caixa Econômica Federal. A partir deste sistema, são estabelecidos os municípios a serem fiscalizados. Nas palavras da própria Controladoria:

> O Programa consiste em um mecanismo de sorteio público para definição de regiões onde serão desenvolvidas fiscalizações especiais, por amostragem, com relação aos recursos públicos federais ali aplicados, por via dos órgãos da administração federal, diretamente ou por meio de repasse, sob qualquer forma, para órgãos das administrações dos Estados ou dos Municípios e quaisquer outros órgãos ou entidades legalmente habilitados (CGU, 2010).[1]

Foram considerados para este trabalho os 48 municípios do estado de São Paulo sorteados pela CGU entre o 15º sorteio, realizado em 14 de abril de 2005, e o 22º sorteio, realizado em 19 de julho de 2006. O critério aqui adotado para mensurar a transparência do processo licitatório foi concebido a partir da intensidade com que os editais de abertura e fechamento (ou "resultado") de cinco modalidades de licitação – carta convite, tomada de preços (TP), concorrência (Conc.), pregão eletrônico (PE) e pregão presencial (PP) – eram divulgados nos meios de comunicação pela prefeitura. Os meios de comunicação que foram objeto da pesquisa estão explicitados adiante. Os editais de resultado utilizados foram os editais de Homologação, Adjudicação e o edital do Termo de Contrato referente ao contrato fechado entre a empresa vencedora da licitação e a prefeitura.

Segundo essa forma de medir a transparência do processo licitatório, quanto mais diversificados os meios de comunicação em que a prefeitura divulga um edital, e quanto mais detalhado é o edital divulgado, maior a sua transparência. Como se poderá ver adiante, a medida final de transparência é numérica, quantitativa, e seu cálculo se baseou em hipóteses assumidas de forma a melhor aproveitar os dados coletados evitando possíveis distorções entre eles e a realidade.

A seguir, no Quadro 1, a relação dos municípios paulistas que fizeram parte da pesquisa.

Quadro 1 – **Municípios paulistas fiscalizados pela CGU entre o 15º sorteio e o 22º sorteio**

1)	Alto Alegre	13)	Cruzália	25)	Maracaí	37)	Roseira
2)	Álvares Machado	14)	Elias Fausto	26)	Mendonça	38)	Sales
3)	Arapeí	15)	Gália	27)	Nova Odessa	39)	Salmourão
4)	Araras	16)	Guararema	28)	Novais	40)	Salto
5)	Bálsamo	17)	Guatapará	29)	Nuporanga	41)	Santa Adélia
6)	Barbosa	18)	Iaras	30)	Olímpia	42)	Santana da Ponte Pensa
7)	Bofete	19)	Igarapava	31)	Onda Verde	43)	São José do Rio Preto
8)	Borá	20)	Itapeva	32)	Pacaembu	44)	Serrana
9)	Cabreúva	21)	Itapuí	33)	Pirapora do Bom Jesus	45)	Taubaté
10)	Cafelândia	22)	Itirapina	34)	Poloni	46)	Timburi
11)	Cajamar	23)	Ituverava	35)	Quadra	47)	Turmalina
12)	Coronel Macedo	24)	Juquiá	36)	Regente Feijó	48)	Uchoa

Esses municípios representam aproximadamente 7,44% do total de 645 municípios do estado de São Paulo.[2]

Todas as informações municipais relativas ao processo licitatório foram obtidas por meio de ligação telefônica, buscando-se contatar a pessoa que fosse a mais adequada para a entrevista.[3] Para uma coleta homogênea de informações entre todas as prefeituras, optou-se pela adoção de um formulário padronizado de questões, que foi aplicado aos entrevistados através do telefone. O formulário foi construído de tal forma que, para cada um dos seis meios de comunicação considerados, fosse possível saber para quais modalidades de licitação publicavam-se os editais de abertura e de resultado (*tipos* de editais), bem como o *formato* (extrato de edital ou edital completo) sob o qual tais editais eram publicados. Na seção abaixo, apresentam-se os critérios de pontuação para a transparência, adotados levando-se em conta estas informações fornecidas pelos municípios pesquisados.

4. METODOLOGIA E CRITÉRIOS ADOTADOS PARA A PONTUAÇÃO DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

4.1 O processo licitatório

Como pode ser observado pelo art. 22 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e pelo art. 3º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, temos seis modalidades para licitação:

- **Concorrência**[4]
- **Tomada de preços**[5]
- **Carta Convite**[6]
- **Concurso**[7]
- **Leilão**[8]
- **Pregão**[9]

O pregão pode ser realizado eletronicamente, e essa possibilidade foi considerada neste estudo. As modalidades devem respeitar as seguintes eta-

pas de execução, lembrando que cada modalidade pode apresentar procedimentos específicos em cada etapa:

1. **Edital** – fornece todas as informações sobre o bem ou serviço requisitado pela administração pública, bem como todas as regras consideradas por ela neste processo licitatório.

2. **Habilitação** – permite que os agentes interessados em participar da licitação se inscrevam.

3. **Classificação** – julgam-se as propostas apresentadas.

4. **Homologação** – etapa final do procedimento, define o vencedor.

5. **Adjudicação** – atribui ao vencedor o objeto do contrato.

4.2 Tratamento dos Dados

4.2.1 Meios de Comunicação

Os seis meios de comunicação considerados foram os seguintes:

- **Quadro de avisos na Prefeitura.**
- **Imprensa Oficial Municipal (quando houve).**
- **Site oficial da Prefeitura (quando houve).**
- **Jornal de propriedade privada.**
- ***Diário Oficial do Estado (DOE).***
- ***Diário Oficial da União (DOU).***

4.2.2 Organização dos dados coletados por entrevista

A estrutura final das informações coletadas para cada município nas entrevistas pode ser compreendida pelo , abaixo, cujos campos em cinza foram preenchidos com fins de exemplificação, apenas.

Quadro 2 – **Organização das informações de licitação coletadas**

	Meio de Comunicação "x"			
	Convite	*TP*	*Conc.*	*PE*
Abertura	extrato			
Homologação	completo		completo	
Adjudicação			completo	
Termo de Contrato			completo	

Nota: As colunas se referem respectivamente às modalidades: Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Pregão Presencial e Pregão Eletrônico.

Esse quadro é capaz de informar se, por exemplo, no meio de comunicação "x", o edital de abertura da modalidade Carta Convite é publicado e se é sob o formato de extrato ou no formato completo. No exemplo do Quadro 2, os editais de abertura das Cartas Convites que esta prefeitura pratica são sim publicados no meio de comunicação "x", e sob o formato de extrato. No entanto, ainda no exemplo, essa prefeitura não publica nenhum edital de Tomada de Preços no meio de

comunicação "x", seja porque ela é pouco transparente,[10] seja porque não pratica tal modalidade de licitação. Além disso, os editais de resultado foram discriminados em editais de *homologação*, *adjudicação* e de *termo de contrato*, para tornar a medida de transparência, elaborada posteriormente, ainda mais precisa e descritiva da realidade. Apenas esses três tipos de edital de resultado foram levados em conta no estudo.

4.2.3 Critérios de pontuação adotados

Os critérios de pontuação estão resumidos no , abaixo, tendo sido aplicados a cada meio de comunicação e, dentro dele, a cada modalidade de licitação. A primeira coluna discrimina os tipos de edital em editais de abertura e editais de resultado. A segunda coluna lista as possíveis ações que a prefeitura pôde adotar relativamente à publicação dos editais. A terceira coluna mostra os pontos atribuídos a cada caso da segunda coluna.

Quadro 3 – **Critérios de pontuação adotados**

ABERTURA	não publicar	0 pontos (ver exceção)
	Publicar extrato	1 ponto
	Publicar extrato somente sob determinadas condições	50% de 1 ponto, isto é, 0,5 ponto
	Publicar completo	2 pontos
	Publicar completo somente sob determinadas condições	50% de 2 pontos, isto é, 1 ponto
RESULTADO (editais pontuados individualmente)	não publicar	0 pontos (ver exceção)
	Publicar extrato	1 ponto
	Publicar extrato somente sob determinadas condições	50% de 1 ponto, isto é, 0,5 ponto
	Publicar completo	2 pontos
	Publicar completo somente sob determinadas condições	50% de 2 pontos, isto é, 1 ponto

Após a atribuição dos pontos conforme os critérios do , procedeu-se ao cálculo da pontuação *por modalidade de licitação* de cada município, cujo procedimento foi o seguinte (aplicado isoladamente em um município por vez):

I. Para cada meio de comunicação, somaram-se as pontuações dos editais de abertura, homologação, adjudicação e termo de contrato correspondentes a cada uma das cinco modalidades de licitação, obtendo-se assim, no final, subtotais para cada modalidade para cada meio de comunicação.

II. Multiplicaram-se por dois todos os subtotais relativos ao meio de comunicação "*Site* oficial da Prefeitura", como forma de premiar esse tipo de divulgação. Essa decisão foi tomada devido ao amplo acesso que a internet oferece aos cidadãos para melhor fiscalizar as atividades desenvolvidas pelo governo municipal.

III. Somaram-se todos os subtotais que a carta convite obteve em cada meio de comunicação, o mesmo sendo feito para as outras quatro modalidades, de forma a se obter a pontuação total por modalidade.

IV. Acresceu-se um ponto às pontuações totais do convite, da tomada de preços e da concorrência daqueles municípios que praticavam pregão presencial, pois se entendeu que tal modalidade, ao ser usada no lugar destas outras três citadas, indicaria que o município está preocupado com a transparência da licitação, já que teria optado por uma modalidade de mais aberta ao público (pregão presencial) que aquelas outras três para a aquisição do mesmo bem ou serviço.[11]

Apresentam-se na seção abaixo algumas especificidades encontradas ao longo da coleta de dados junto aos municípios e os critérios adotados para tratar e pontuar esses casos.

4.2.4. Especificidades encontradas durante a coleta de dados

a) Feitas três tentativas (telefonemas) de contato com o responsável pela área de licitações do município, se na terceira tentativa, no horário recomendado pelo interlocutor da ligação anterior, não se conseguiu contatar a pessoa pretendida, nem mesmo alguém que se tivesse dito apto a responder às questões, atribuiu-se ao município o rótulo "Não conseguimos contato".

b) As cidades que receberam o rótulo "Não conseguimos contato" não são necessariamente municípios que voluntariamente dificultaram o contato. Existe a possibilidade de que não tenha havido ação de má-fé dos funcionários da prefeitura, mas sim adversidades naturais que dificultaram o contato.

c) Aquilo que os entrevistados informaram como sendo Resumo, Aviso, "Aviso informal", etc. dos editais, foi interpretado como sendo o extrato do edital.

I. Quando se tratava de um "aviso" de resultado da licitação, contendo vencedor, valor e número da licitação e foi, portanto, necessário enquadrá-lo como edital de homologação, adjudicação ou do termo de contrato, entendeu-se tal "aviso" como sendo um extrato de edital de *adjudicação*.

d) Alguns municípios informaram que os editais de homologação e de adjudicação eram, na verdade, um único edital, feito num mesmo ato. Independentemente de terem afirmado isso, registrou-se que tais municípios publicam ambos os editais. Aqueles municípios que informaram publicar apenas o edital de homologação tiveram registrado em seus respectivos registros a informação de que apenas o edital de homologação é publicado dos três editais de resultado considerados neste trabalho (homologação, adjudicação e termo de contrato), apesar de existir a possibilidade de o edital de adjudicação ter sido elaborado no mesmo ato do edital de homologação, da mesma forma que no caso dos municípios citados no início desta nota.

e) Houve casos em que o município disse publicar os editais completos de certas modalidades, mas, quando as licitações a serem feitas por meio dessas modalidades eram obras, as plantas técnicas que são anexos normais desses editais na sua forma completa não eram disponibilizadas fora da prefeitura. Apesar da ausência desses anexos técnicos, casos como

esse foram interpretados como sendo de publicação de edital no formato *completo.*

f) Decidiu-se trabalhar somente com o passado dos municípios, isto é, descartou-se toda informação que se referisse às práticas futuras de licitação e de publicação dos editais. Com isso, a intenção foi de que os resultados da pesquisa ficassem mais realistas e menos tendenciosos por eventuais enganos dos entrevistados.

I. Nesse sentido, por exemplo: municípios que informaram estar se preparando para logo (ou seja, futuramente) começar a realizar pregões eletrônicos foram registrados como *não* praticantes dessa modalidade. O mesmo valeu para os pregões presenciais.

g) Em casos como o de Bálsamo, em que relativamente aos resultados das licitações publica-se apenas um *ranking* das empresas vencedoras, estes *ranking* foram interpretados como não sendo um edital. Portanto, considerou-se não se tratar de publicação efetiva de um edital de resultado.

h) Quando o entrevistado informou que, para um dado meio de comunicação, os editais de *preferencialmente* certa modalidade são publicados, interpretou-se que os editais de tal modalidade são sempre publicados conforme o formato (extrato ou completo) e os tipos (abertura, homologação, adjudicação e/ou termo de contrato) informados.

i) Quando foi informado pelo entrevistado que, para um dado meio de comunicação, os editais de determinada modalidade (sob determinados formato e tipo) são publicados *"raramente"*, *"muito raramente"*, etc., interpretou-se que estes editais de tal modalidade nunca são publicados no meio de comunicação em questão.

j) O entrevistado do município de Itapuí respondeu, relativamente à publicação de editais no *site* oficial da prefeitura, que costumeiramente a prefeitura publica os editais em seu *site*, mas recentemente a publicação só vinha sendo feita eventualmente, porque o site estava em manutenção. Neste caso específico, interpretou-se que os editais são *sempre* publicados no site oficial conforme os formatos e tipos de edital informados pelo entrevistado.

k) Em todos os casos, exceto nas exceções explicitadas nesta seção 4.2.4, em que as prefeituras determinam *condições* para a publicação dos editais (de tal forma que eventualmente os editais são publicados, eventualmente não são por não atenderem a tais condições), fez-se um desconto de 50% na pontuação obtida no *edital envolvido* (ver os Critérios de Pontuação na seção 4.2.3).

l) Municípios que realizam ou chegaram a realizar pregões eletrônicos:

I. Araras.
II. Cabreúva.
III. Itapeva.
IV. Nova Odessa.
V. São José do Rio Preto.

m) Não se pode atribuir menos transparência a municípios que, por não praticarem dada modalidade, não publicam os editais desta modalidade, do que a municípios que publicam tais editais exatamente porque praticam a modalidade em questão. Por isso, comparações de transparência entre municípios só valem dentro de uma mesma modalidade. Ou seja, somar todas as pontuações totais de

transparência por modalidade que cada município obteve e comparar estas somas entre eles com fins de classificar os municípios entre os mais e os menos transparentes, não pode ser feito. Além disso, esta comparação dentro de uma mesma modalidade só pode ser feita entre municípios que praticam a modalidade em questão, sob o risco de parecer que municípios que não praticam a modalidade são pouco transparentes (pois, obviamente, têm nota zero neste quesito).

n) Quando algumas contradições foram observadas nas informações fornecidas ao longo dos sucessivos contatos telefônicos feitos com uma mesma prefeitura, as informações do último contato foram as tidas como verdadeiras.

o) Os municípios que publicam editais em jornais privados receberam os pontos conforme os Critérios de Pontuação independentemente do jornal ser de abrangência municipal, regional ou estadual, e independentemente do município publicar em mais de um jornal privado.

p) Quando se questionou ao entrevistado sobre quais as modalidades para as quais determinados editais eram publicados em determinado meio de comunicação, existe a possibilidade de que o entrevistado tenha entendido que o entrevistador referia-se somente às modalidades mais frequentemente praticadas, e não a todas as que se encaixavam como resposta correta. Como consequência, os dados finais podem conter alguma distorção oculta neste sentido.

q) Para se saber se o município entrevistado praticava ou não certa modalidade, perguntou-se se ela foi praticada nos "últimos dois a três anos". Houve casos em que essa especificação temporal não foi feita, e a questão direcionada ao entrevistado foi simplesmente quais das cinco modalidades consideradas neste estudo haviam sido "praticadas recentemente pela Prefeitura".

A seguir, são apresentados os principais resultados identificados dentro da proposta deste trabalho.

5. RESULTADOS OBTIDOS

Devido ao pequeno número de municípios na amostra, problema agravado pela necessidade de exclusão de 19 deles pelo fato de não se ter conseguido contato, não foi possível a aplicação de técnicas econométricas mais avançadas, e não se obtiveram conclusões precisas. Frente a esta limitação, realizou-se um estudo das covariâncias encontradas entre os Pontos de Transparência dos municípios e a quantidade de constatações de irregularidades feitas pela CGU em seus relatórios a eles referentes.

Tomando como referência os critérios de pontuação da seção 4.2.3 e as informações fornecidas por cada um dos municípios avaliados, formou-se a seguinte tabela dos Pontos de Transparência (os campos em branco indicam que a modalidade não foi praticada pelo município recentemente[12]), na qual valores maiores significam transparência maior:

Tabela 1 – **Pontuação obtida pelos municípios paulistas fiscalizados**

	PONTUAÇÃO POR MODALIDADE							
MUNICÍPIO	CON-VITE	TP	CONC.	PP	PE	N° DE CONSTATAÇÕES EM SAÚDE	N° DE CONSTATAÇÕES EM EDUCAÇÃO	SOMA DE CONSTATAÇÕES EM SAÚDE E EDUCAÇÃO
Alto Alegre	4	10	6	4.5		10	0	10
Bálsamo	4	15	6	14		3	5	8
Barbosa	5	6				5	3	8
Bofete	8	13		12		9	6	15
Borá	2	11		10		0	0	0
Cabreúva	3	7	7	8	3	10	28	38
Cafelândia	6	8	8	7		2	5	7
Elias Fausto	2	7	7	6		10	20	30
Guatapará	10	11	11	10		13	3	16
Igarapava	11	13	13	12		0	17	17
Itapeva	1	12.5	12.5	11	13.5	58	2	60
Itapuí	14	23	23			25	2	27
Ituverava	6	12		11		6	28	34
Juquiá	4	8	8			0	46	46
Mendonça	4	4	4.5	4.5		11	4	15
Nova Odessa	9	19	19	18	3.5	14	2	16
Novais	7	23		22		1	10	11
Nuporanga	4	6	6	3		11	13	24
Olímpia	4	11	11			1	9	10
Onda Verde	11	13	13			11	10	21
Pirapora do Bom Jesus	14	16.5	16.5	14		45	32	77
Poloni	24	24		29		31	14	45
Quadra	30	34		33		5	0	5
Roseira	4	10				10	7	17
Sales	8	13	13	12		4	5	9
Santana da Ponte Pensa	4	12.5				8	4	12
São José do Rio Preto	16	19	16.5	17	24	4	1	5
Taubaté	5	14	14	13		6	8	14
Timburi	4	6	7			14	12	26

Fonte: Dados trabalhados pelos autores.

Nota: O número de constatações de irregularidades em saúde e educação é a soma de todas as irregularidades apontadas nos relatórios de fiscalização da CGU nas áreas de saúde e educação, respectivamente. A última coluna representa o total de irregularidades observadas para essas duas categorias de atividades conjuntamente.

A pontuação foi calculada para cada modalidade separadamente[13] Como se pode ver na Tabela 1, o município de Quadra é o mais transparente em qualquer uma das três modalidades que pratica. Quanto aos menos transparentes, eles variam dependendo da modalidade. No caso do convite (Convite), o menos transparente é Itapeva; no caso da tomada de preços (TP), Mendonça; em concorrência (Conc.), Mendonça mais uma vez; em pregão presencial (PP), Nuporanga; e em pregão eletrônico (PE), Cabreúva. Caberia a pergunta: municípios pouco transparentes em dada modalidade tendem a sê-lo em outras? Esta pergunta faz sentido se desejarmos explorar se, quando um governo municipal decide ser mais transparente em uma das modalidades de licitação, ele o faz (i) como parte de uma decisão mais ampla a respeito da transparência do processo licitatório como um todo, independentemente da modalidade, ou (ii) como uma mudança isolada em uma modalidade. Este segundo caso poderia ser resultado, por exemplo, de pressões de novas empresas interessadas em vender para o poder público municipal e que trabalhem apenas com altos valores, e para as quais, portanto, maior transparência somente em pregões e concorrências já é suficiente para atender seus interesses.

Tabela 2 – **Covariâncias das séries de Pontos de Transparência por modalidade (conforme explicitadas na Tabela 1)**

	Convite	TP	Conc.	PP
Convite	41,91	34,80	15,79	44,81
TP	34,80	42,48	21,47	49,35
Conc.	15,79	21,47	23,74	17,04
PP	44,81	49,35	17,04	55,40

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

A Tabela 2, acima, mostra que a primeira *tendência* (enfatiza-se: *tendência*) é corroborada, já que todas as covariâncias entre as séries de Pontos de Transparência por modalidade são positivas, com destaque para as covariâncias entre PP e TP (49,35) e PP e Convite (44,81). As covariâncias envolvendo Conc. e PP devem ser vistas com ainda mais cautela devido ao pequeno número de observações válidas, uma vez que a covariância foi calculada levando-se em conta apenas municípios que praticavam ambas as modalidades. As covariâncias envolvendo PE não foram calculadas por esta ser uma série com apenas quatro observações.

As três últimas colunas da Tabela 1 correspondem ao número de constatações documentadas, bem como ao somatório destes valores, nos relatórios da CGU dentro dos programas federais nas áreas de saúde e de educação. A covariância entre as séries de educação e de saúde é positiva (5,84). Sem valores comparativos não podemos chegar a nenhuma conclusão quantitativa a respeito deste valor: devemos nos limitar a dizer que municípios que apresentaram maior número de constatações em saúde *tendem* (novamente, enfatiza-se: *tendem*) a estar também entre os que apresentaram maior número de constatações em educação, e vice-versa.

Passemos agora à análise das correlações entre os Pontos de Transparência e as constatações. Esperava-se que houvesse sempre uma correlação negativa entre as séries, de acordo com a hipótese de que municípios mais transparentes seriam mais bem fiscalizados pela sociedade e por órgãos governamentais de controle, inibindo irregularidades. A Tabela 3, abaixo, mostra as correlações (as correlações envolvendo PE novamente não foram calculadas).

Tabela 3 – **Correlações entre Pontos de Transparência por modalidade e irregularidades constatadas pela CGU**

	Convite	TP	Conc.	PP
Constatações em saúde	0.14	0.15	0.33	0.07
Constatações em educação	-0.11	-0.23	-0.19	-0.12
Soma das constatações	0.04	-0.03	0.13	-0.01

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

Ao contrário do esperado, somente para constatações em educação é que as correlações de todas as modalidades de licitação se mostraram negativas. Para a área de saúde, o resultado foi o oposto do esperado para todas as modalidades. Já para a soma das constatações, temos um resultado variável: quanto mais transparente um município for quando praticar convites e concorrências, *maior tende* a ser o número de constatações; quanto mais transparente um município for quando praticar tomadas de preços e pregões presenciais, *menor tende* a ser o número de constatações. Para se atingir conclusões mais robustas, estas discrepâncias entre o esperado e o observado devem ser estudadas mais a fundo em trabalhos que incluam variáveis de controle potencialmente explicativas da tendência de um município ter maior ou menor número de constatações feitas pela CGU, como escolaridade do eleitorado, PIB *per capita*, etc., além de medidas mais sofisticadas de transparência.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apontado na seção anterior, os resultados encontrados na forma de covariâncias entre a pontuação de transparência atribuída e as constatações de irregularidades destoam entre si, não evidenciando um padrão único para a relação entre transparência e irregularidades que possa ser tomado como regra geral.

Este trabalho teve como preocupação central propor uma metodologia de análise da relação entre transparência e qualidade da aplicação de recursos públicos, e não produzir conclusões robustas e definitivas sobre o tema.

Cabem as seguintes considerações finais:

1. Uma vez que, durante a coleta de informações sobre o processo licitatório, não se restringiu às licitações nas áreas de saúde e de educação, a reaplicação da metodologia somente sobre dados de licitações específicos a estas áreas pode levar a resultados diversos e, talvez, mais razoáveis, que

os aqui encontrados. Alternativamente, poder-se-ia incluir constatações feitas pela CGU em todas as áreas governamentais, e não apenas nas de saúde e de educação.

2. Uma das limitações desta metodologia é que, como vimos, os Pontos de Transparência dos municípios são comparáveis somente dentro de uma mesma modalidade. Avanço será feito quando se propuser uma forma de agregar as pontuações por modalidade, gerando um único valor representativo da transparência global do município em suas licitações.

3. Qualquer estudo posterior que desejar chegar a conclusões mais robustas terá que ampliar significativamente a amostra (esta ampliação pode se basear em mais sorteios da própria CGU), bem como acrescentar outras variáveis de controle potencialmente explicativas da tendência de um município ter maior ou menor número de constatações feitas pela CGU.

NOTAS

[1] MORENO, E.; CRISP, B. F.; SHUGART, M. S. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 79-131.

[1] <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>. Acesso em: 21.mar.2010.

[3] <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>. Acesso em: 21.mar.2010. observa-se que o sorteio dos municípios é feito sem reposição, dado que o município sorteado ficará ausente dos próximos 12 sorteios realizados.

[3] Ver as notas metodológicas *a* e *b* na seção 4.2.4.

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

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

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

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

[8] Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

[9] Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

[10] É importante salientar que não publicar um edital em determinado meio de comunicação não é necessariamente ilegal. As exigências legais de divulgação de editais varia entre as modalidades, sendo que, por exemplo, uma prefeitura com escassez de recursos pode decidir publicar os editais somente nos meios de comunicação exigidos pela lei, evitando gastos adicionais com divulgação não obrigatória.

[11] No caso do jornal de propriedade privada, sempre que o município afirmou não publicar o edital de abertura quando a modalidade TP era praticada, foi descontado um ponto (-1) na modalidade, o mesmo valendo para Conc., PP e PE. *Idem* no caso do *DOE*.

[12] Cada um dos três tipos de edital de resultado foi pontuado como um edital independente.

[13] No caso do *DOE*, sempre que o município afirmou não publicar o edital de termo de contrato quando a modalidade Convite era praticada, foi descontado um ponto (-1) na modalidade, o mesmo valendo para TP, Conc., PP e PE.

[14] Como pode ser observado para a Lei nº 10.520/02, a adoção da modalidade de pregão é uma faculdade conferida à administração pública na realização de aquisição de bens e serviços, estabelecidos princípios básicos para a sua realização e que estão identificados na própria lei. Por ser uma faculdade atribuída à administração pública e também pela possibilidade de maior fiscalização por parte da sociedade, a adoção desta modalidade foi considerada uma forma mais transparente de licitação.

[15] Ver nota metodológica *q* na seção 4.2.4.

[16] Ver a justificativa desta decisão na nota metodológica *m* na seção 4.2.4.

REFERÊNCIAS

FERRAZ, C.; FINAN, F. Reelection incentives and political corruption: evidence from Brazil's municipal audit reports. p. 1-46. Disponível em: <http://ww2.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/reelection_incentives_and_political_corruption.pdf>. Acesso em 20.abr.2008.

LITSCHING, S.; ZAMBONI, Y. The effect of judicial institutions on local governance and corruption. Discussion Paper 0607-15. Columbia University, Department of Economics, 2007. p. 1-43. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/clu/wpaper/0607-15.html> Acesso em 20.abr.2008.

MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.

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

OLIVIERI, C. *Política e burocracia no Brasil:* o controle sobre a execução das políticas públicas. 2008, 229 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.