

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - PPGCS**

RODOLFO CARNEIRO DE SOUZA DOURADO

**ECOSSISTEMA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL:
À SOMBRA DA GESTÃO PÚBLICA NAS FRAUDES LICITATÓRIAS**

**SALVADOR - BA
2021**

RODOLFO CARNEIRO DE SOUZA DOURADO

**ECOSSISTEMA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL:
À SOMBRA DA GESTÃO PÚBLICA NAS FRAUDES LICITATÓRIAS**

Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como pré-requisito para obtenção do título de Doutorado.

Orientador: Prof. Alvino Oliveira Sanches Filho.

**SALVADOR – BA
2021**

D739 Dourado, Rodolfo Carneiro de Souza
Ecosistema da corrupção no Brasil: a sombra da gestão pública nas fraudes licitatórias. /
Rodolfo Carneiro de Souza Dourado. – 2021.
177 f.

Orientador: Prof.^o. Dr.^o Alvino Oliveira Sanches Filho
Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Hu-
manas, Salvador, 2021.

1. Licitação pública. 2. Corrupção. 3. Teoria dos jogos. I. Sanches Filho, Alvino Oliveira.
II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDD: 354

Rodolfo Carneiro de Souza Dourado

“ECOSSISTEMA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL: A SOMBRA DA GESTÃO PÚBLICA NAS FRAUDES LICITATÓRIAS”.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais e, aprovada em dezessete de novembro de dois mil e vinte e um, pela Comissão formada pelos professores:


Prof. Dr. Alvin Oliveira Sanches Filho (PPGCS - UFBA) Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP)

Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (PPGCP-USP) Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP)
BRUNO PINHEIRO WANDERLEY REIS: 75326248620 <small>Assinado digitalmente por BRUNO PINHEIRO WANDERLEY REIS: 75326248620 DN: cn=BRUNO PINHEIRO WANDERLEY REIS, ou=UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, ou=INSTITUTO DE CIÊNCIAS POLÍTICAS, ou=UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, ou=BRASIL, c=BR OU=Certificado de PF A3, CN=BRUNO PINHEIRO WANDERLEY REIS: 75326248620 Resol: E0 Localização: Belo Horizonte, MG Data: 2021.12.19 22:10:24-03'00" Foxit PDF Reader Versão: 11.1.0</small>
Prof. Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis (PPGCP - UFMG) Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)

Prof. Dr. Valdemar Ferreira Araújo Filho (Departamento de Ciência Política - UFBA) Doutor em Ciência Política e Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)

Prof. Dr. Paulo Fábio Dantas Neto (PPGCS - UFBA) Doutor em Ciências Humanas/Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)

AGRADECIMENTOS

Considerando este texto como o resultado de muitos outros, menores e anteriores, tenho muitas pessoas para agradecer. De fato, talvez assim seja mais justo.

Agradeço principalmente àqueles que tiveram a paciência de ler e reler pequenos trechos, muitas vezes descontextualizados, apoiando sempre os mais despretensiosos parágrafos. Tamires Dourado, Bianca Rosa e Diego Carvalho foram especiais demais.

Agradeço aos meus pais por todos os suportes, de todas as naturezas e, mais importante ainda, por acreditarem.

Agradeço aos colegas mais próximos da formação: Nelson, Mariana, Rafael e Jéssica, que refletiram por inúmeras vezes os temas aqui tratados.

Aos professores, todos meus orientadores nesse processo: Alvino Sanches, Paulo Fábio e Valdemar Ferreira.

Por último, agradeço Wiston Costa, que certo dia, muitos anos atrás, longe de todo o academicismo possível, me falou sobre o inacreditável mundo das fraudes.

*“Acabar com a corrupção é o objetivo supremo
de quem ainda não chegou ao poder.”*

Millôr Fernandes

RESUMO

O ambiente institucional do processo licitatório e sua propensão para fraudes é o tema sob o qual este trabalho repousa, o que chamaremos de *ecossistema da corrupção* – uma verdadeira caixa de pandora no que diz respeito a alocação de recursos públicos. A questão que mobiliza a pesquisa, isto é, compreender o elevado número de fraudes identificadas em licitações mesmo após a Lei nº 8666/93, um instrumento pensado para inibir a captura predatória do erário, demanda um corte transversal na maquinaria dessa instituição. Dois objetivos norteiam a trajetória: primeiro, analisar as interações ilícitas entre o setor público e privado nos certames públicos; segundo, problematizar o modelo explicativo das fraudes e seus desdobramentos para disciplinar as relações entre os atores envolvidos. Por se tratar de um tema nebuloso, fontes indiretas são necessárias. No caso, os Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União figuram como a principal fonte de pesquisa, todos, devidamente sistematizados segundo a lógica da análise de conteúdo. Os resultados sinalizam para um comportamento ilícito nas concorrências públicas que não se origina exclusivamente no desenho da instituição. Nessa perspectiva, a licitação é mais que um simples procedimento de organização econômica de concorrência pública, especialmente nas pequenas municipalidades, local em que se torna um capital político negociável e suscetível aos estímulos de outras arenas. Frente ao padrão empírico observado, a pesquisa questiona a força do modelo explicativo usuais e os desdobramentos na *literatura oficial* sobre o assunto. Na grande parcela dos casos observados o Ator-Estatal, na figura do chefe do executivo municipal, interpreta o protagonista da corrupção, contrariando as expectativas de uma literatura que fielmente deposita nas confabulações de *atores do mercado* o surgimento das mais inescrupulosas fraudes. Enfim, para antecipar, constranger ou interpretar a atuação ilícita dos gestores municipais, torna-se crucial, para além das questões econômicas ou meramente processualísticas, considerar a dimensão política do processo licitatório.

Palavras-chave: Licitação – pequenos municípios. Conluio. Corrupção. Teoria dos jogos.

ABSTRACT

The institutional environment of the bidding process and its propensity for fraud is the theme on which this work rests, what we will call “corruption ecosystem” – a real Pandora's box when it comes to the allocation of public resources. The question that mobilizes the research, that is, understanding the high number of frauds identified in bid-dings even after Law 8666/93, an instrument designed to inhibit the predatory capture of the treasury, it demands a cross-section in the machinery of this institution. Two objectives guide our trajectory: first, to analyze the illicit interactions between the public and private sector in public disputes; second, problematize the explanatory model of fraud and its consequences to discipline the relationships between the actors involved. As it is a nebulous topic, indirect sources are necessary, in this case, Inspection Reports made by CGU (Country Controllershship) compose the main data source to the inferences made in this work, all, properly systematized according to the logic of content analysis. Results showed that the illicit behavior at public competitions does not have an exclusive origin on the design of this institution. On this perspective, bidding is more than a simple procedure of the economic organization of public competition, especially in small municipalities, where it becomes a negotiable political capital susceptible to stimuli from other arenas. Facing the empirical pattern observed, the research questions the strength of the usual explanatory model and its consequences in the “official literature” on the subject. In the large plot of the cases observed, the State Agent, in the figure of the chief of the municipal executive, interpret the protagonist of corruption, contradicting the expectations of a literature that faithfully deposits in the confabulations of “market actors” the emergence of the most unscrupulous frauds. Lastly, to anticipate, constrain or interpret the illegal actions of municipal managers, it is crucial, beyond economic or merely procedural issues, to consider the political dimension of bidding process.

Keywords: Bidding – small cities. Collusion. Corruption. Game theory.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Modalidades de licitação	35
Tabela 2	Distribuição dos municípios e população	59
Tabela 3	Distribuição dos municípios e Receita	60
Tabela 4	Despesas pagas 2018 por porte municipal	61
Tabela 5	Distribuição das categorias de Conluio	109
Tabela 6	Distribuição da amostra	116
Tabela 7	Distribuição das Categorias por Estado	117
Tabela 8	Percentual Casos por Categoria	119
Tabela 9	Distribuição das Categorias TIPO-B	121
Tabela 10	Distribuição das Categorias TIPO-C	122
Tabela 11	Distribuição das dispensas de Licitação	123
Tabela 12	Distribuição dos Relatórios por Região	125
Tabela 13	Distribuição das Categorias TIPO-C em função da receita orçamentária em cada porte municipal	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Modelos de atuação dos cartéis	47
Quadro 2	Constatações gerais	77
Quadro 3	Categorização das Constatações Processadas	79
Quadro 4	Critérios para definição dos métodos de pesquisa	80
Quadro 5	Categorização das Constatações Processadas	87

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Fluxograma da Metodologia	74
Figura 2	<i>Cluster</i> por similaridade de codificação	81
Figura 3	<i>Cluster</i> por similaridade de palavras	90
Figura 4	Normalização e plotagem do gráfico	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Percentual Casos por Categoria	119
Gráfico 2	Distribuição das Categorias TIPO-A	120
Gráfico 3	Distribuição das Categorias TIPO-B	122
Gráfico 4	Comparativo distribuição TIPO-C Nordeste e Sudeste	126
Gráfico 5	Comparativo distribuição TIPO-C Norte, Sul e Centro-Oeste	127
Gráfico 6	Categorias TIPO-ABC / Média de % de empregados com carteira - 18 anos ou mais e Média de % de empregados sem carteira - 18 anos ou mais	130
Gráfico 7	Categorias TIPO-ABC / Média IDHM e Média de Taxa de analfabetismo - 18 anos ou mais	130
Gráfico 8	Categorias TIPO-ABC / Média de % de pobres e Média de Renda per capita (R\$)	130
Gráfico 9	Categorias TIPO-ABC / Média de % dos ocupados no setor agropecuário - 18 anos ou mais e Média de % de trabalhadores do setor público - 18 anos ou mais	131
Gráfico 10	Categorias TIPO-ABC / Média de Receitas Executadas 2003-2019 e Soma de RECEITA EXE 2003 - 2019 (%)	131

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	10
2	O ECOSSISTEMA DA CORRUPÇÃO	18
2.1	A LINGUAGEM DAS TRAPAÇAS PÚBLICAS	28
2.2	UM JOGO DE CARTAS MARCADAS	41
2.3	O GIGANTISMO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS	55
3	COMO ENCONTRAR GATOS PARDOS NA NOITE	71
3.1	A NARRATIVA METODOLÓGICA	74
3.1.1	Primeira parte: Qualificar	74
3.1.2	Segunda parte: Quantificar	82
3.1.3	Terceira parte: Analisar	83
4	DICIONÁRIO DE FRAUDES ARTESANAIS	84
4.1	O VOCABULÁRIO DAS FRAUDES NO RESULTADO DA PESQUISA	85
5	JOGOS, TRAPAÇAS E O LIMITE DO TABULEIRO	137
5.1	UM ECOSSISTEMA POLÍTICO DA CORRUPÇÃO	143
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
	REFERÊNCIAS	164
	ANEXO A - CONTEÚDO EM MÍDIA DIGITAL	178

1 APRESENTAÇÃO

Uma frase de Joseph Schumpeter me persegue há alguns anos. Admirado durante todo o século XX pela associação quase cínica entre a sua *teoria tradicional da democracia* e a ineficiência latente do regime democrático, Schumpeter motivou grande parte deste estudo. No início do vigésimo primeiro capítulo de livro mais icônico de Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, aparece-nos o seguinte fraseado: “não há nada tão perigoso quanto o óbvio”.¹ David Foster Wallace, ensaísta americano contemporâneo, escreve sob a mesma égide de preocupações uma bonita alegoria sobre tudo aquilo que é gigante e torna-se invisível.² Permita-me. Dois peixinhos no oceano se encontram e começam a conversar. Em algum momento e de forma fática alguém pergunta como está a água. Extraordinariamente, o outro peixe responde: – Que água? A anedota, talvez com certa estranheza, não deve cumprir o papel de firula nesta introdução. Na verdade, oculta a própria natureza do problema abordado nas próximas páginas, ou seja, o que deixamos de enxergar em função do próprio gigantismo.

Em um assunto de Política aqui no Brasil, quase que de forma generalizada, falar da coisa pública, em pequena política, em práticas da política é falar de corrupção em algum momento. Veja bem, não é uma daquelas tentativas de generalizar o todo pela parte, mas uma percepção que emerge do senso comum, povoa os indicadores internacionais, ganha robustez no noticiário, avoluma os processos judiciais e repousa, enfim, na literatura e em outras artes. A corrupção é um assunto óbvio, é a água para o peixe desatento, perigosa no fraseado de Schumpeter e oculta na alegoria de Wallace. Apesar da grandeza, desaparece aos olhos da análise, pois, afinal, o problema da corrupção ainda se faz tangencial, matéria-prima das manchetes e assunto circunscrito ao Judiciário. Descer sistematicamente aos processos que organizam o ambiente da corrupção brasileira é uma tarefa pouco explorada, talvez devido à própria natureza do objeto pesquisado, as arenas ocultas tipicamente acessadas por operadores de fraudes ou os círculos de investigação policial.

¹ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. SciELO - Editora UNESP, v. 3, f. 292, 2017. p. 319.

² WALLACE, David Foster. **Ficando longe do fato de já estar meio que longe de tudo**. Editora Companhia das Letras, v. 3, f. 156, 2012. 312 p.

Encaro esta tese como uma introdução ao que gostaria de chamar *ecossistema da corrupção*, uma pobre metáfora sem intenções mais profundas no campo das analogias biológicas. Por ecossistema, antecipo a imagem da interação entre organismos próximos, com interesses compartilhados ou difusos e as regras do ambiente onde a ação é teatralizada, o palco, o tabuleiro do jogo – tomando emprestado aqui o vocabulário da Escola de Chicago e algumas impressões do Novo Institucionalismo. Mas por onde começamos o empreendimento? Primeiro, gostaria de esclarecer que este texto é o desdobramento das inquietações de outros estudos, um trabalho monográfico de conclusão de curso e uma dissertação de mestrado. Não é uma ideia nova, muito menos um problema novo. O que observaremos para justificar sua leitura é uma mudança de escala na pesquisa, que aqui ambiciona testar um argumento ao nível nacional. E já que o assunto é esse mesmo, o que seria então corrupção?

Esqueça todo o léxico da Ciência Política por enquanto, esqueça o sentido jornalístico do termo, esqueça a política, estamos em uma introdução. *Corrupção*, em sua descendência latina é uma ruptura, uma quebra por degeneração. Etimologicamente não precisamos mais do que isso. Parece simples, mas não é. A linguagem guarda aqui um problema associado à *pessoa do discurso*, algo que remete às origens da metafísica e da etiologia aristotélica. Sem pretensões de desenvolver nenhuma teoria nesse espaço, gostaria apenas de lembrar que o fundador do Liceu nos ensinou que compreender o conceito é capturá-lo na essência e nas causas. Por exemplo: é a maçã que apodrece ou ela é, por algum agente que não ela, apodrecida? A essência do apodrecer está associada ao objeto em decomposição ou existe para além dessa realidade? Essa aparente forma dicotômica de enxergar o movimento do real, entre o que causa e o que é causado, atravessa toda História da Filosofia Ocidental – belissimamente recontada por Bertrand Russell em seu livro homônimo.³ Na modernidade, o mesmo atrito encarnou a epistemologia racionalista de René Descartes e o empirismo inglês de John Locke; a realidade – ou o fato – é um produto externo ao sujeito cognoscente ou uma propriedade intrínseca e interna da própria razão humana? Não convém se alongar nesses quesitos mais filosóficos, mas a “pessoa do discurso” ou o caráter autoral da fala – remetendo ao estruturalismo – nos permite afirmar que algo se degenerou ou foi degenerado e isso é sim de muita valia para este texto. No nosso

³ RUSSELL, Bertrand. **História da filosofia ocidental** - Livro 1. Nova Fronteira, v. 3, f. 182, 2016. 364 p.

caso, não haveria corrupção sem corruptores e corrompidos, interessando a nós não mais compreendermos o que seria a corrupção em seu estado conceitual monolítico, mas a dinâmica entre os agentes passivos e ativos nesse processo, em síntese, o ecossistema da ação do corromper e do ser corrompido. Ao se falar em corrupção podemos ainda cair na vala de um senso comum moralizante, o que não é propósito dessa análise. A corrupção, como conceito, torna-se então uma adjetivação pouco explicativa. Por exemplo, na frase: “O Brasil tem muita corrupção desde os primórdios...”, a palavra em si não consegue ser um atalho de informações, nada diz sobre os processos. O termo não pode ser mais que um tema vago, um guarda-chuva genérico. Mas nesse caso, outro conceito pode atear luz às nossas inquietações introdutórias: a ideia de *fraude*.

A fraude, do latim *frauduletus*, uma ação de iludir, evoca um sujeito de ação, não é um verbo infinitivo que acontece no vazio do tempo e da história como o verbo *corromper*, fraudar está essencialmente associado ao fraudador – com ou sem intenção, como veremos em outro momento –, remete a um sujeito, a ação de um agente. Sendo assim, esta pesquisa se entende como um trabalho sobre fraudes específicas que dialogam com a ideia de uma corrupção genérica. E que fraudes seriam essas? Evidentemente, aquelas associadas ao erário.

No Brasil, desde a promulgação da Lei de Licitações de 1993 existem regras muito claras para operar os recursos financeiros do Estado em todas as esferas, desde os Excelentíssimos Senhores Ministros do Supremo Tribunal Federal – tudo em maiúsculo para ilustrar a grandeza dos envolvidos – até os prefeitos nas pequenas municipalidades nos distantes rincões deste país. Alguns ainda desconhecem essa realidade, mas roubar o dinheiro público exige muita sabedoria. Para comprar merenda escolar da agricultura familiar, fretar carro, construir Unidade Básica de Saúde, reformar estrada, contratar um Procurador Federal por concurso ou realizar uma semana de Carnaval é preciso licitar. O orçamento público do Estado transita na sociedade através de Processos Licitatórios das mais inúmeras modalidades. A Lei de Licitações foi um ganho de *accountability*, isto é, de responsabilização e transparência sob o orçamento; afinal, uma série de mecanismos de estrangimentos e limitações rotinizaram e atribuíram previsibilidade à alocação do erário. Do ponto de vista legal, a partir deste momento está fundada uma engenharia institucional capaz de disciplinar as operações de oferta e demanda no que diz respeito ao dinheiro do contribuinte. Por

outro lado, a Lei de Licitações se tornará o palco para as atuações mais inescrupulosas da inventividade nacional. Essa engenhosa brasilidade, o jeitinho, a indissociável relação entre a esfera pública e privada na ordem social brasileira, como anunciou Sérgio Buarque de Holanda⁴, culminará nas fraudes em processos licitatórios, objeto privilegiado desse texto, que não deixa de repousar à sombra da corrupção, mas que já começa a delinear dois atores envolvidos nesse ecossistema.

Quando falamos em processo licitatório é preciso ter em mente o seguinte cenário: uma mesa de negociações, de um lado a demanda de compra de um ator específico, no caso o Estado por meio do Poder Executivo na maioria das vezes, do outro lado, sentado na cabeceira da mesa, estão os fornecedores – empresários que representam nesse jogo o poder econômico. A dinâmica é aparentemente simples. A Lei de Licitações impulsiona o aumento da concorrência que conseqüentemente reduz os preços ofertados para os consumidores, seja o Governo Federal em uma aquisição milionária na construção de uma ponte ou mesmo compras de material de escritório em uma Prefeitura qualquer neste país. Os dois polos são muito nítidos: um Ator-Estatal e um Ator-Mercado – tipologias que usarei doravante. As estratégias e interesses desses atores, comprar e vender, subsidiam um resultado extremamente positivo para os recursos públicos, o melhor preço possível, na teoria. Mas a realidade insiste em menosprezar as teorias, as práticas de cartelização muitas vezes agrupam os interesses sob outras bandeiras e proporcionam resultados enviesados para o processo. Somente em um cenário de concorrência real é possível colher os benefícios dessa instituição. Nesse exato ponto encontra-se uma questão crucial: os limites entre o público e o privado retornam à agenda nacional contemporânea, mas agora regulamentada por um sistema legalmente mais rígido de comportamentos. Mesmo se tratando de um procedimento administrativo, tutelado por um jargão jurídico, acredito que as explicações sobre a cartelização do processo de alocação de recursos públicos gravitam mais o entorno das *questões políticas* do que propriamente o desenho do instrumento jurídico dessa instituição, ou seja, não é uma simples *falha da lei*.

É preciso antecipar aqui a existência de uma literatura específica hegemônica ou *literatura oficial*, composta por normativas nacionais e estrangeiras, manuais de postura em certames públicos e cartilhas de boas práticas que orientam as práticas de controle contra a corrupção. Mesmo assim, é impressionante como desconsideram

⁴ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

a influência do comprador público nos processos de fraude. Nessas orientações o mercado atua isoladamente, de forma racional, por meio dos agentes inescrupulosos na constituição das falcaturas, mas antecipo que é uma situação inverossímil. Os estudos anteriores realizados com base nos municípios do Nordeste apresentaram resultados que contradizem tal expectativa⁵. Na prática ordinária das gestões municipais há fortes indícios de um contexto caracterizado pela existência de estratégias e recompensas exógenas ao estrito processo licitatório, muitas vezes enraizadas no próprio ciclo eleitoral. Existe uma dimensão política decisiva para o entendimento do processo de gênese e manutenção das fraudes em licitações. O problema central desta pesquisa, portanto, não é propriamente a corrupção, mas os incentivos à cooperação ilícita e a identificação dos atores envolvidos no evento de uma licitação corrompida.

Objetivamente, a proposição a ser testada neste trabalho é a inversão do autor das fraudes em processos licitatórios, isto é, o deslocamento da autoria da prática ilícita do vetor Estado-Mercado, para o vetor, Mercado-Estado, e isso muda tudo. Evidentemente, estamos falando de um processo, não há monólogos nessa peça, mas a reconfiguração da *autoridade da fraude*, deslocando o eixo de dominância do Mercado para o Estado, amplifica a urgência na releitura do desenho institucional dos processos de alocação de recursos. Afinal, os constrangimentos legais incidem sobre um ator secundário, ocultando a natureza do verdadeiro protagonista, isto é, o Estado, na figura prioritária do poder Executivo das pequenas municipalidades – recorte que será justificado posteriormente.

Resta-nos ainda um esclarecimento que a esta altura do texto deve ter incomodado o leitor. Onde achar essas informações? Pois bem, a fundamentação da pesquisa encontra-se nos dados primários produzidos pelo Programa de Fiscalização por Sorteio da Controladoria Geral da União (CGU). Anualmente, desde 2003, essa agência anticorrupção divulga uma série de relatórios oriundos de fiscalizações *in loco* produzidas por uma equipe de auditores que visitam os municípios brasileiros, previamente sorteados para assegurar o caráter não-probabilístico da amostra, entrevistando fornecedores e servidores, conferido processos, analisando provas e cruzando dados para reconstruir o momento, os atores e os possíveis interesses envolvidos em

⁵ DOURADO, Rodolfo. **Manual de Pequenas Fraudes: a Dimensão Política dos Processos Licitatórios**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal da Bahia. Bahia: 2015.

um processo licitatório. Esta pesquisa, de caráter explicativo, é fruto da leitura orientada desses Relatórios e os desdobramentos possíveis, sistematizada por categorizações técnicas da análise de conteúdo, em uma abordagem quantitativa na qual os números pontualmente apresentados são apenas suportes interpretativos, meios para um fim e não o contrário.

Apresentados esses pormenores metodológicos, deixemos claro então o percurso lógico da pesquisa. Vejamos. Já que a hipótese do trabalho é inverter uma tese entre a participação ou não do empresariado na composição da fraude em processos licitatórios, é preciso de antemão confirmar se o tal ator é mesmo uma figura que se faz tão presente nos processos analisados. A busca será sempre indireta, haja vista que o cenário da sondagem é obscuro; lembremos que, além de ser um processo, é uma ação fechada, oculta e ilegal. Explicitamos essa procura através de diversas categorias aplicadas aos já citados Relatórios de Fiscalização da CGU. No intuito de convencer a mim e ao leitor que esta sondagem foi feita de forma responsável, dialogo com uma narrativa metodológica aberta. Essa postura é importante porque demarca a trajetória que permitiu o surgimento dos dados em sua forma lapidada. Talvez esse quesito possa aparentar fragilidade ou sinalizar indecisão. Todavia, penso o contrário. A escrita final do trabalho poderia ter simplesmente ocultado todo o processo de pesquisa e apresentado somente os dados, como se fossem artigos maduros disponíveis à colheita. No entanto, a narrativa metodológica visa justamente dar robustez à construção dos achados, expondo formalmente a possibilidade de fissuras no desenvolvimento da pesquisa, sem que com isso comprometa a honestidade sistemática do estudo. Busquei desenvolver um trabalho coeso e exposto, sem ocultar os ângulos que desfavorecem o argumento e a hipótese defendida.

Por fim, os resultados da pesquisa sinalizam um descompasso acintoso entre as expectativas previstas no regimento legal que direciona os certames no Brasil e a realidade vexatória oriunda dos Relatórios de Fiscalização. Retomando a metáfora do ecossistema da corrupção, compreender os processos de fraude exige um olhar mais atencioso na relação entre os organismos competitivos, no ambiente da ação dos atores e no palco do evento. Nessa situação, a hipertrofia do Executivo Municipal, na figura pública de Prefeitos e Pregoeiros espalhados pelo país, organiza a dinâmica de predação do orçamento. A maior densidade das fraudes, do desvio de verbas públicas, não acontece devido às estratégias de conluio ou cartéis maquinados pelos inte-

resses racionais isolados do mercado e seus agentes. De forma gravíssima, os instrumentos de controle desenvolvidos para constranger essa dinâmica são como armas de pólvora em uma guerra biológica. A Lei de Licitações não consegue conceber um contexto em que o Ator-Estatal é o autor da fraude, simplesmente, por incrível que possa parecer, essa possibilidade não é ventilada na Lei de Licitações e na *literatura oficial*. O que se observa na prática é a utilização de um procedimento formal para propósitos ilegais de modo a privilegiar os parceiros comerciais dos gestores eleitos.

Em síntese, no que diz respeito às fraudes em processos licitatórios nos pequenos municípios brasileiros, responsáveis pela execução da maior parcela do orçamento público, regiões nas quais a economia local está atrelada ao orçamento público das prefeituras e os resultados eleitorais são importantes como meio de vida das elites locais e da população em geral, o ativismo ilícito do Ator-Estatal acentua o caráter político da fraude e impõe a necessidade de se reconsiderar o perfil das soluções de controle propostas nos documentos oficiais. Essa é a tese que defendo neste trabalho.

* * *

O primeiro capítulo, *O ecossistema da corrupção*, se empenha na delimitação de um léxico mínimo, no sentido mesmo de mobilização teórica, capaz de sedimentar os saberes necessários para a leitura do texto. Dialoga com os conceitos de fraude e corrupção, atores e agentes, cartéis e conluíus, estratégias de alocação de recursos e, principalmente, os mecanismos de responsabilização horizontais legalmente consolidados. A contextualização é conceitual, mas mantém um viés político-histórico para ressaltar a relevância da questão, mostrando uma intersecção entre conceitos oriundos do Direito e da Economia. Os esforços aqui foram direcionados para uma tipificação do evento privilegiado pela análise e a apresentação das variáveis que dialogam com essa realidade.

Apesar de indesejável e particularmente tedioso do ponto de vista do leitor, é preciso ainda um capítulo metodológico específico. No segundo tópico, *Como encontrar gatos pardos na noite*, apresento a trajetória do malabarismo com os dados. O processo de quantificação de dados qualitativos, especialmente por se tratar de arenas ocultas, é um ponto frágil e carece de ser abordado abertamente. O traçado metodológico, isto é, a fragmentação, qualificação, análise, quantificação e síntese é a pedra angular das conclusões sobre toda a topografia das fraudes investigadas. A

abertura desse processo na narrativa do texto fundamenta a robustez dos achados. Ademais, é preciso delimitar o alcance temporal e geográfico da pesquisa.

O terceiro capítulo, *Dicionário de fraudes artesanais*, talvez o núcleo desta tese, apresenta a *linguagem* das fraudes, uma sistematização de dados e rotinas que emergem da categorização dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União. Pretende-se primeiramente um texto mais literário, sem apoio nesse momento do acervo retórico da Ciência Política. Na primeira parte não é um capítulo de análise, o objetivo é consolidar por saturação o modelo de fraude que a tese carrega como hipótese, no caso, o direcionamento massivo da ação corruptora por agentes públicos em detrimento dos atores de mercado. O capítulo agrupará os achados descritivamente, sem testes de adesão, fará uma distribuição das tipologias e os principais achados correspondentes a cada categoria de análise. É um capítulo ilustrativo para consolidar no leitor o cenário das fraudes em pequenas municipalidades. Na segunda parte, o texto objetiva averiguar o comportamento de uma série de variáveis, como o porte municipal e alguns índices, como IDH, emprego e escolaridade, em função das tipologias das fraudes destacadas. A proposição inicial supõe que as informações diluídas nos Relatórios de Fiscalização da CGU poderiam colocar à prova a base teórica que alicerça a literatura oficial sobre o tema, isto é, a Lei de Licitações e as Diretrizes Internacionais contra Corrupção. O capítulo, em suma, refuta ou corrobora os motivos da tese.

Por fim, no último capítulo, *Jogos, trapaçãs e o limite do tabuleiro*, discutirei, alicerçado no marco teórico do neoinstitucionalismo, a consolidação dos dados apresentados, uma interpretação mais fidedigna sobre o evento das fraudes em processos licitatórios nos pequenos municípios brasileiros. Para finalizar, encaminha ainda alguns arranjos na engenharia institucional das licitações a fim de minorar pontos cegos na legislação que acarretariam falhas sistêmicas no controle do processo.

2 O ECOSSISTEMA DA CORRUPÇÃO

Em 2010, Julian Assange, controverso nome conhecido pelos vazamentos de informação no site WikiLeaks sobre alguns tópicos da política externa americana, declarou à revista Forbes a existência de “ecossistemas da corrupção corporativa no mundo”.⁶ Naquela ocasião, Assange estava se referindo ao envolvimento extraoficial dos Estados Unidos em guerras com o Iraque e o Afeganistão. Revisitando a entrevista de Assange é latente a força na linguagem oriunda da junção das palavras *ecossistemas* e *corrupção*. Mesmo que no momento possa parecer apenas uma conexão apressada, um jargão para uma entrevista, gostaria de desenvolver essa preciosidade, ressignificando-a conforme a realidade pouco sofisticada das administrações públicas nos pequenos municípios brasileiros.

Por algum tempo pensei em rotular o mapeamento das práticas de fraude em processos licitatórios como uma *cartografia da corrupção*, mas a metáfora é pobre semanticamente para os nossos propósitos, afinal, em um mapa plano enxergamos apenas aspecto cartesiano das distâncias e proporções, é uma representação bidimensional da realidade que há algum tempo, desde Alexander Von Humboldt, vem se mostrando um problema nas questões cartográficas. O encaminhamento mais óbvio seria então a tridimensionalização da analogia, uma *topografia das fraudes* e corrupções. Contudo, observe que por esse caminho manteríamos ainda a grande fragilidade do empréstimo conceitual, pois, afinal, estamos apenas somando uma dimensão à uma modelagem estática. É por isso que a ideia de ecossistema me parece tão rica.

Como todos os conceitos importantes, a ideia de ecossistema não é estável e monolítica, sua gênese e fronteiras são, no mínimo, turvas, apesar da grande aplicabilidade a ponto de ter se tornado um vocábulo corriqueiro. Definir um ecossistema é atividade complexa. Segundo a revisão de Danilo Seithi Kato⁷, o conceito povoa a biologia desde meados do século XX e pode ser resumido na ideia de dinâmicas de

⁶ GREENBERG, Andy. WikiLeaks' Julian Assange Wants to Spill Your Corporate Secrets. **Forbes**, ano 2010, 29 out. 2010. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/andygreenberg/2010/11/29/wikileaks-julian-assange-wants-to-spill-your-corporate-secrets/#3ee9326a3979>>. Acesso em: 1 jun. 2021

⁷ SEITHI KATO, Danilo; SUMI KAWASAKI, Clarice; MARCELO DE CARVALHO, Luiz. O conceito de ecossistema como delimitação espaço temporal nas pesquisas em educação ambiental: implicações para o ensino de ciências/biologia. **Actio**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 1-23, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/actio/article/view/12291>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

dependência entre grupos que disputam e cooperam por recursos dentro de um sistema. Cabe destacar que a relação é sempre entre indivíduos ou agrupamentos e o meio de atuação, tendendo a uma conservação das práticas funcionais. Nesse sentido, podemos vislumbrar uma mecânica dos ecossistemas. Mais especificamente, falamos em *fatores abióticos*, os fatores externos que incidem sobre o sistema, e os *fatores bióticos*, o conjunto de indivíduos que interagem em uma determinada comunidade. Para as ciências biológicas, os ecossistemas possuem ainda dimensão e história, essas variáveis são inclusive critérios determinantes para compreensão de um funcionamento sistêmico.

Apesar de todo o esforço histórico das Ciências Sociais em se apartar das metáforas naturalistas – e as ciências racialistas como a Frenologia mostraram o porquê dessa necessidade – o conceito de ecossistema permite uma fluidez explicativa para o nosso problema que inviabiliza descartá-lo como analogia. Preservamos o seu uso então. Em um ecossistema importa os processos, os atores e o cenário – traduzindo para a realidade dessa pesquisa, o recorte permitirá uma configuração sobre a rotina das fraudes em processos licitatórios mais próxima da realidade, que evidentemente não ocorrem como maquinações esporádicas promovidas de forma independente como se parte do sistema fosse uma presa e a outra parte um caçador. O que observamos é uma autorregulação de processos intrínsecos que dialogam com as estruturas do próprio sistema, no caso, as regras impostas pela Lei de Licitações. Durante o decorrer do texto, com a emergência dos dados apresentados, espero que o leitor não enxergue com estranheza o uso dos “ecossistemas de corrupção”, mobilizados evidentemente pelas práticas da fraude. Todavia, precisamos ainda melhorar essas sobreposições indevidas entre o conceito de fraude e de corrupção.

Corrupção é um conceito polissêmico, cada grande escritor da filosofia política tem uma *corrupção* para chamar de sua. Leonardo Avritzer⁸ faz uma organização de ensaios muito bem servida sobre a genealogia do conceito. No mundo grego, para Platão, a corrupção é a degeneração natural das formas perfeitas e ideais, não somente na política, mas em tudo. Há corrupção em tudo que existe, do envelhecimento de um cavalo à própria constituição de Atenas. Hoje poderíamos atualizar a máxima platônica da seguinte forma: a corrupção é uma tendência natural de degeneração

⁸ AVRITZER, Leonardo. **Corrupção**: ensaios e críticas. Editora UFMG, v. 1, f. 299, 2007. 598 p.

nos projetos ideais – um *upgrade* que atualiza a importância do conceito mesmo na contemporaneidade. Para Aristóteles, a corrupção está associada à ruptura da essência do ser, que não necessariamente precisaria ser ideal, como apontava o seu famoso professor. Na tipologia das formas de governo, Aristóteles enxerga na política um movimento de ascendência e descendência de modelos mais ou menos degenerados de governo, antecipando uma vertente mais realista e focada na política que virá a ser desenvolvida pelo filósofo florentino.

Maquiavel, nas franjas do renascimento italiano, encara a corrupção como uma questão operacional da rotina política, não é, portanto, uma questão metafísica – afastando-se da ótica religiosa predominante no medievo. Em Maquiavel, a corrupção é um problema inerente da *natureza efetiva das coisas*, mas as soluções são pragmáticas. A inovação aqui é pensar que a corrupção é também um problema do corpo cívico de uma comunidade, não exclusivamente do Príncipe, que é por excelência corrupto, já que, por natureza da sua função, deve exercer dominância. Essa abordagem é riquíssima visto que privilegia o assunto das *sociedades corruptas* como sustentáculos no tempo de *governos corruptos*. No limite, o príncipe deve refundar o Estado quando a sociedade está degenerada, as leis e a virtude dirigente são os remédios paliativos mais eficientes contra o inexpugnável caminho da corrupção.

Também os três grandes contratualistas possuem visões distintas sobre a corrupção – ou visões que lhes foram atribuídas posteriormente, para ser mais justo e menos anacrônico com o conceito moderno. Para Hobbes, não pode haver corrupção. Se o soberano não assina o contrato social – pois nasce do contrato sem pactuar com o mesmo –, não há como corromper um acordo que não foi firmado. Sem a separação entre o público e o privado, não se pode falar em corrupção dos recursos. Observe que a temática contratualista coloca em relevo a agenda da propriedade privada, especialmente sua gênese e os acordos para protegê-la – ou inventá-la. No autor do *Leviatã*, a propriedade nasce depois do contrato, da constituição do mundo civil. John Locke, por outro lado, entende que a propriedade é anterior à fundação do Estado, daí que tudo que se origina depois não tem legitimidade para se apropriar legalmente do que existia antes da própria lei. Rousseau, enfim, concebe que o próprio contrato é espúrio e este seria, portanto, a origem das mazelas mundanas. Nesse cenário, a corrupção não está contida em atos isolados, mas em um modo de vida oriundo do próprio contrato social como formulado. Nos três casos, muitas vezes triangularmente opostos, encontramos no assunto da propriedade privada e da legitimidade da ordem

estatal, na temática da divisão entre esfera pública e privada, na gestão dos recursos coletivos e no limite daquilo circunscrito ao privado, a corrupção como um assunto tangencial à consolidação das tipologias dos pactos sociais.

É em Alexis de Tocqueville que podemos ter um vislumbre do sentido de corrupção contemporâneo como apropriação indevida do erário. O *despotismo democrático* é uma preocupação para o futuro em seus textos. O gigantismo das sociedades massificadas e a insuperável fissura entre o governo e a sociedade, ou seja, a classe política, por delegação de um grupo eleitoral, que se descola dos interesses de uma cidadania democrática representada apenas pelo voto, cria as condições para uma aproximação da sua ideia de corrupção com a acepção atual do conceito. Isso porque os cargos de direção democrática, ao dependerem expressivamente do voto, são ocupados por integrantes das massas populares, normalmente pauperizadas, tornando-se trampolins de enriquecimento. Vale pontuar aqui que Tocqueville está dialogando com os benefícios e malefícios da aristocracia em relação aos governos democráticos, que, na sua visão, perseguem mais o prestígio pelo poder do que enriquecimento pelo dinheiro.

Apesar da prolífera trajetória conceitual da corrupção, como assunto metafísico da filosofia às preocupações mais instrumentais de Tocqueville, até a alvorada do século XX as coisas ainda não estão suficientemente sistematizadas para o leitor contemporâneo. A política é velha, mas a Ciência Política não; inexistente ainda um consenso sobre o significado da corrupção, a origem e o tratamentos dentro da disciplina. Mas pelo menos duas abordagens disputaram a hegemonia explicativa. Segundo Fernando Filgueiras⁹, duas agendas acadêmicas direcionam o debate: a *Teoria da Modernização* e a perspectiva da *Teoria da Escolha Racional*.

A Teoria da Modernização, que ascendeu no campo acadêmico americano no pós-guerra, compreende a corrupção no contexto das mudanças sociais; a prática corruptora surge como um descompasso temporal entre a adaptação de antigas estruturas às novas demandas sociais, “representa os momentos de mau funcionamento das organizações do sistema político [...] associados ao fato de as organizações do sistema serem pouco adaptáveis às mudanças”.¹⁰ Para a teoria, há uma fragilidade

⁹ FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teórico da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo *et al* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. cap. 3, p. 353-362.

¹⁰ *Ibid.*, p. 355.

sistêmica, agravada nos contextos de modernização acelerada dos países em desenvolvimento que não dispõem ainda, no presente momento, de instrumentos para inibir a captura de organizações políticas por interesses privados. É pertinente observar e se posicionar sobre o caráter normativo desse arcabouço teórico. Primeiro, nessa concepção há um viés teleológico da modernização na mudança entre o arcaico e o moderno, como também um sentido positivo e desejável em um vetor de desenvolvimento. Segundo, ao fixar o padrão de desenvolvimento almejado, isto é, a modernidade capitalista dos países desenvolvidos, cria-se um intuito direcionador nas explicações possíveis para a corrupção. No caso, a corrupção sempre seria um problema periférico de inadequação aos patamares modernos da administração pública. Hipoteticamente, a modernização constante tenderia então à erradicação da corrupção – um ideal que decerto perderia a cabeça na guilhotina de Hume. Essa opção de trajetória explicativa direciona as respostas para uma saída culturalista, no caso, a degeneração da democracia em fraudes de apropriação do erário estaria fundada na cultura democrática dos cidadãos de um país – e talvez de fato estejam –, mas essa postura corre o grande risco de encontrar uma resposta moralizante para problemas que porventura se mostrem sistêmicos – um caminho que não enveredarei. Localizar, na trajetória histórica, os determinantes de um cenário corrupto pode ser viável, desde que estejamos falando da história das instituições e sua engenharia, não necessariamente da cultura dos indivíduos de um povo. Enfim, essa visão repousa muito mais na gradação de valores temporais de uma determinada sociedade do que propriamente nas dinâmicas dos interesses econômicos e sociais que colonizam os sistemas de gestão dos recursos públicos. Sendo assim, no presente momento, essas ferramentas conceituais não são pertinentes para as explorações que pretendo realizar.

O outro direcionamento teórico surgiu da própria necessidade de consolidação da Ciência Política como disciplina acadêmica, independente dos instrumentos corriqueiros utilizados nas Ciências Sociais. A ruptura com as explicações mais sociológicas, especialmente focadas nos condicionantes estruturais da ação, foram paulatinamente substituídas por interpretações que valorizavam os critérios da ação racional dos atores envolvidos em um determinado processo. Nessa matriz explicativa, o funcionamento de um sistema político decisório é atravessado pelos aspectos racionalizantes da ação de jogadores que interagem dentro de arenas condicionadas. No ta-

buleiro institucional, o comportamento é sempre um cálculo estratégico entre benefícios prováveis contra custos concretos e todas as operações são constrangidas pelas regras incrustadas nas arenas decisórias. Resumidamente podemos dizer que

O ponto de partida de toda teoria da escolha racional é a preposição de que o comportamento coletivo pode ser entendido em termos de atores que procuram atingir seus objetivos. Os atores podem ser pessoas individualmente consideradas, podem ser grupos sociais de diversos tipos – como empresas, sindicatos, partidos políticos – e podem até mesmo ser Estados. O que importa é que tenham objetivos a atingir, interesses a realizar – quaisquer que sejam – e que o façam racionalmente, ou seja, mediante a escolha de meios adequados à consecução dos fins. Isso significa, entre outras coisas, que a teoria da escolha racional não se detém no exame dos fins. Esses podem variar infinitamente entre os atores, não cabendo a sua discussão em termos do exercício da racionalidade.¹¹

Mas estariam de fato os sujeitos agindo constantemente sob a ótica de cálculos estratégicos racionalmente dimensionados? Se levarmos ao extremo esse vocabulário, poderíamos cair no ridículo, pois, afinal, bastam alguns exemplos da pequena política nas Assembleias Legislativas para testemunhar contra esse argumento. A questão ainda não foi bem esclarecida. O que a teoria defende é o foco na equação de custos de uma escolha. Nos contextos decisórios, as alternativas são limitadas pelas regras do processo e os interesses de outros atores. Na prática, como em um jogo de tabuleiro, o bom enxadrista – e o ruim também – movimenta bispos, peões e cavalos pensando na própria estratégia e na correspondência tática adversária, cada jogada depende do interlocutor e das regras do tabuleiro. Como ambos os jogadores definem os movimentos em função um do outro, das consequências de ganho ou prejuízo no cenário futuro, estaríamos em um jogo racionalizado sob a perspectiva da decisão dos movimentos. Em momento algum isso autoriza uma afirmação no sentido de uma racionalidade plena, os jogadores atuam racionalmente circunscritos à sua esfera de informações, os resultados podem, de fato, não equacionarem o melhor resultado possível em uma determinada situação, mas a postura de decisão sempre almejar balancear a equação de forma ótima. Ademais, vale ainda ressaltar que as ações são

¹¹ RUA, Maria das Graças; BERNARDES, Franco César. Escolha racional e novo institucionalismo: notas introdutórias. *In*: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valadão de (Orgs.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998. cap. 14, p. 316.

orientadas pelo cálculo, mas os atores estão sujeitos ao erro apesar da postura racional no processo decisório; enfim, poderia não alcançar um resultado ótimo simplesmente em função dos desacertos na avaliação do cenário e dos atores envolvidos.

A coisa se torna ainda mais complexa quando pensamos que os estímulos a ação ou a recompensa podem não estar situados nos limites da própria arena do jogo. Seriam recompensas exógenas, difíceis de mapear e que levariam a conclusões apressadas sobre a aparente irracionalidade de certas decisões. Para George Tsebelis¹², isso não provaria uma tendência não racional, mas ironicamente apenas a incapacidade de observação do pesquisador. Começamos a pensar aqui em sistemas que se sobrepõem, recompensas que se encontram em arenas interseccionadas e estratégias que ganham visibilidade racional quando observadas sob uma perspectiva mais ampliada. Tsebelis¹³ chama a atenção para as arenas ocultas, com respostas dilatadas no tempo e estratégias que se consolidam racionalmente em outros espaços. Se observamos os processos decisórios de uma votação em qualquer espaço legislativo, compreendemos melhor a força explicativa desses instrumentos teóricos. O comportamento em uma votação orçamentária é, por exemplo, estimulado e, ao mesmo tempo, constrangido pelas regras institucionais da decisão, pelos interlocutores – mais especificamente pelas expectativas das estratégias racionais desses decisores – e pelas recompensas da ação que podem se manifestar presentemente naquela assembleia ou dialogar com resultados esperados no ciclo eleitoral, ou seja, um resultado que não está limitado à arena decisória em questão – muito menos ao tempo em que o processo ocorre. Portanto, sobre a questão da racionalidade, aquela velha falácia não caberia aqui; a ausência de provas não é prova de ausência, já que, afinal, a Teoria da Escolha Racional compreende o comportamento como uma resposta ótima nas condições do meio e em função dos atores envolvidos,

[...] uma explicação bem-sucedida da escolha racional descreve instituições preexistentes e contextos existentes, persuadindo o leitor de que a ação empreendida era a melhor e de que ele teria adotado o mesmo procedimento na mesma situação.¹⁴

¹² TSEBELIS, George. Em defesa do enfoque da escolha racional. In: _____. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp, 1998. cap. 2, p. 33-57.

¹³ *Ibid.*, p. 33-57.

¹⁴ *Ibid.*, p. 56.

Tsebelis faz ainda uma defesa muito didática sobre a opção teórica da Escolha Racional:

O cientista social que admite que os atores se comportam de maneira racional efetua uma redução e ao mesmo tempo formula uma declaração de propósitos. Efetua uma redução porque substitui uma série de processos, tais como o aprendizado, a cognição, ou mecanismos de seleção social, por seus resultados. Não afirma que os processos reais que as pessoas utilizam para tomar suas decisões racionais são as fórmulas matemáticas empregadas na teoria da decisão, ou na teoria dos jogos, mas que essas fórmulas conduzem os cientistas, de maneira simples e sistemática, aos mesmos resultados. Faz uma declaração de propósitos porque o núcleo do estudo consistira em outros fatores que influenciam ou determinam os fenômenos sociais.¹⁵

Retornando aos nossos propósitos, a corrupção ou especificamente as fraudes em processo licitatório seriam também uma ação racional estratégica. É importante enfatizar este ponto: a fraude é sempre uma ação racional. Um evento ilícito é uma operação, limitada pelas regras do jogo, no qual os atores envolvidos equacionam a balança de ganhos em função da previsibilidade racional dos comportamentos de outros atores, estando presentes ou não naquela arena. Nesse caso, a corrupção não deveria ser explicada como um evento imoral de uma realidade corrompida, mas o fruto de uma dinâmica de ações racionais que operam segundo a modelagem de constrangimentos de uma certa instituição. A engenharia institucional aparece como um fator preponderante de influência para delinear as estratégias dos corruptores. Essa abordagem é desejável porque instrumentaliza a pesquisa ao viabilizar soluções tangíveis para as fraudes em processos licitatórios, especialmente quando falamos em reformas institucionais como possível solução para o problema. É nesse sentido que dialogarei abertamente com um desdobramento da Teoria da Escolha Racional, o *Novo Institucionalismo da Escolha Racional*, já que para essa perspectiva.

[...] as instituições são apreendidas como regras ou estruturas de um jogo: definem os atores que participam do jogo, suas possibilidades de ação estratégica, as informações necessárias para a tomada de decisão desses atores bem como o resultado das escolhas individuais dos atores, ou seja, a escolha social. Essa estrutura, como um manual de regras de um jogo, ganha dinamismo quando os atores interagem entre si, levando-se em contas suas preferências individuais as quais são exógenas, [...] as instituições emergem como elementos que ordenam as expectativas relativas às ações/reações dos agentes. Trata-se de uma matriz que fornece ao agente os elementos

¹⁵ TSEBELIS, George. Em defesa do enfoque da escolha racional. In: _____. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp, 1998. cap. 2, p. 51.

necessários para a definição de sua ação mediante as restrições e incentivos definidos claramente pelas regras acordadas.¹⁶

A Lei de Licitações seria uma instituição capaz de organizar o jogo da alocação de recursos, reduzindo as incertezas da decisão coletiva, direcionando as estratégias da ação racional dos atores envolvidos, regulando as interações e restringendo as posturas deletérias. Já no que tange às fraudes, a Lei de Licitações funda uma arena decisória que delimita as regras de atuação ao mesmo tempo em que está sujeita às vicissitudes dos atores envolvidos no processo. Na prática, em um jogo viciado, a Lei de Licitações seria o marco normativo na orientação de captura do orçamento público. Enquanto a Escolha Racional versa sobre o comportamento dos jogadores, o Novo Institucionalismo lidará com a estruturação do Tabuleiro, mas para a metáfora ficar completa falta um terceiro aspecto: as regras do jogo. Para satisfazer essa demanda, mobilizarei a Teoria dos Jogos, mas a revisão desse suporte – assim como outros incrementos às teorias apresentadas – serão dispostas no decorrer da pesquisa, conforme os achados empíricos são convidados ao texto.

Por fim, é preciso ainda elencar os estudos empíricos de curto alcance que possibilitam uma compreensão mais próxima da realidade do evento estudado: as fraudes. Essa literatura pode ser dividida em dois blocos. No primeiro, identificamos os textos concentrados exclusivamente no perfil econômico dos atores do mercado na formação dos cartéis. Os estudos se agrupam segundo a definição econômica e jurídica das licitações – esse conjunto de textos representa o que pode ser chamado de *literatura oficial*¹⁷, o marco legal e as diretrizes para combate à corrupção. A estrutura argumentativa dessa literatura está quase que exclusivamente preocupada com

¹⁶ NASCIMENTO, E. O. do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S. l.], n. 1, p. 95–121, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1531>>. Acesso em: 1 jun. 2021. p.95-98.

¹⁷ Estes argumentos são encontrados de maneira mais ou menos convergente na *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública (BRASIL, 1993). No texto oficial publicado pelo Tribunal de Contas da União: *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União* (BRASIL, 2010). No manual *Guia de Combate a cartéis em licitação* (BRASIL, 2019), direcionado aos pregoeiros e editado pela Secretaria de Direito Econômico. E por fim, nas *Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas* (OCDE, 2009). Entre estudos exemplares que aplicam tal literatura é possível destacar: *Controle dos processos de licitação* (SILVA, 1997) e *Habilitação em licitações públicas e defesa da concorrência* (SCHUARTZ; POSSAS, 1998).

o exercício legal, os constrangimentos do processo e os indicativos rotineiros da presença de cartéis. É também dessa literatura que se toma emprestado o vocabulário específico e a caracterização do evento pesquisado.

A literatura do primeiro bloco, apesar de normatizar os processos de alocação de recursos públicos na prática, ainda não percebe a possibilidade de outros atores na formação de cartéis que não aqueles oriundos da própria dinâmica do mercado. No segundo agrupamento, concentram-se os estudos que cogitam a participação dos outros atores no processo, no caso, a influência da burocracia ou dos atores políticos na formação dos cartéis. Os artigos: *As práticas de conluio nas licitações públicas à luz da teoria dos jogos*¹⁸ e *Servidores públicos em conluio com licitantes: fraude ao caráter competitivo das licitações*¹⁹ ilustram de forma contundente o estado dessa abordagem. Outro estudo relevante foi realizado por Baradel no artigo: *As reformas administrativas e as mudanças ocorridas nas legislações de licitação*.²⁰ No texto, o pesquisador interpreta as mudanças e entrelaçamentos entre burocracia e a legislação que versa sobre as aquisições públicas. O artigo é uma importante fonte no entendimento histórico da proximidade entre demandantes públicos e ofertadores privados.

De forma mais acentuada, o texto *Licitações e contratos: os negócios entre o setor público e o privado*²¹, já apresenta a possibilidade de uma *dimensão política* no processo licitatório. Capobianco e Abramo destacam que

[...] a possibilidade de predefinição de vencedores de licitações se transforma em "capital" para o político. Ele o usa para obter financiamento para suas campanhas eleitorais. Se for eleito, usa o "capital" para pagar a dívida com seus financiadores, isto é, dirige para esses as licitações que promove.²²

¹⁸ CAMPOS, Francisco. As práticas de conluio nas licitações públicas à luz da teoria dos jogos. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 185-206, set. 2008. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10919>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

¹⁹ SILVEIRA, Túlio. Servidores públicos em conluio com licitantes. **L&C: revista de administração pública e política**, Brasília, DF, v. 13, n. 143, maio 2010.

²⁰ BARADEL, E. M. As reformas administrativas e as mudanças ocorridas nas legislações de licitação. *In: Jornada Científica de Administração Pública*, 2., 2008, Araraquara. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.jornap.com/IIIJornap/anais/Anais%20II/Artigos/59.pdf>>. Acesso em 2015.

²¹ CAPOBIANCO, E. Ribeiro; ABRAMO, Claudio Weber. **Licitações e contratos: os negócios entre o setor público e o privado**. Brasília, DF: Biblioteca virtual sobre corrupção, 2010. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2887>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

²² *Ibid.*, p. 3.

Essa ideia, que iniciou a inquietação desta pesquisa, é também sua pedra angular. O enunciado, caso validado por meio dos estudos empíricos, abre a possibilidade para problematizar a literatura oficial e demonstrar possíveis lacunas no modelo adotado para explicar as desventuras dos processos licitatórios. Ao interpretar a licitação como *capital político*, admite-se uma intersecção entre o sistema político e o sistema econômico que não pode ser alcançada pelos estudos estabelecidos. Mais do que a inserção da burocracia e do ator político no direcionamento dos cartéis, essa linha de análise permite recolocar os problemas da licitação fora do seu próprio sistema procedimental, situando-os no espaço das relações difusas entre os ciclos políticos e a dinâmica dos mercados – com suposta direção do primeiro, como veremos. É nesse sentido da interação entre atores e um ambiente institucional por disputas de recursos que a analogia de um ecossistema da corrupção começa a fazer sentido. Mas esse ecossistema possui um vocabulário específico. Antes de apresentar sua dinâmica é preciso delinear alguns conceitos recorrentes e justificar algumas escolhas. O propósito aqui é familiarizar o leitor com alguns termos recorrentes, explicitar o que é uma licitação propriamente, como caracterizar as fraudes nesse processo, quais são os atores envolvidos e, por fim, onde tudo isso acontece. Respeitando a alegoria é preciso deixar claro quem promove, como acontece e onde se desenrolam as apropriações ilícitas. São essas colocações que desenvolverei nos próximos parágrafos.

2.1 A LINGUAGEM DAS TRAPAÇAS PÚBLICAS

O noticiário nacional está povoado por manchetes sobre fraudes em licitações, desvios em processos de alocação de recursos, cartéis na distribuição de algum medicamento, orçamentos superfaturados em obras asfálticas, certames viciados na infraestrutura, ineficiência da gestão de recursos, roubos e falcatruas. A corrupção se revela ao espectador como o mal do século, o assunto que coloniza a vida pública. No Índice de Percepção da Corrupção, elaborado pela Transparência Internacional, o Brasil nunca melhora; ao contrário, ano após ano se aproxima dos critérios de “altamente corrupto”. Em 2019, o país conseguiu o feito de alcançar apenas 35 pontos de

100 e a 106ª posição em um *ranking* de 180 países.²³ É preciso muito esforço para nos tornarmos ao menos medíocres nessa listagem.

Um aspecto bastante simples precisa ficar muito claro. Parece óbvio, mas às vezes esquecemos. Quando o noticiário fala em corrupção, inexoravelmente, em algum momento houve uma licitação. Não há roubo de dinheiro público sem fraude em processo licitatório, é uma condição incontornável. O gestor público não pode ir no caixa da prefeitura e sacar dinheiro, prefeitura não tem cofre. O Deputado Federal não possui acesso aos impostos dos contribuintes, ele – o dinheiro – não está em algum lugar disponível ao tato da mão invisível da corrupção. Isso parece óbvio e é, mas, corriqueiramente, esquecemos do óbvio na rotina. Qualquer diretriz para diminuir o volume da corrupção precisa dialogar sobre os processos de alocação dos recursos, isso é fundamental. Nesse sentido, é preciso esmiuçar o que é a licitação como instituição, a arena de atuação e os atores envolvidos.

Algumas revisões desencontradas procuram situar a origem do termo e das práticas licitatórias, mas há carência de fontes e muito anedotário – que não deixa de ser interessante.^{24 25 26 27} Cléo Oliveira Fortes Junior²⁸, por outro lado, apresenta a genealogia mais substancial em um artigo bem sucinto, mas com fontes internacio-

²³ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção**. Brasil. 2020. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

²⁴ SANCHES, Daniel Souza. **Licitação como ferramenta de controle na administração pública**. Salvador, 2019. 73 p. Trabalho de Conclusão de Curso (direito) – Faculdade Baiana de Direito, 2019.

²⁵ CONCEIÇÃO, Rosângela Amaral da. **Pregão: um processo de Licitação**. Rio de Janeiro, 2010. 73 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Pública) – Universidade Cândido Mendes, 2010. Disponível em: <https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publica_das/k213560-.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

²⁶ CUNHA, Marcos André da Silva; LE BOURLEGAT, Cleonice E. Inclusão e perspectivas de desenvolvimento da microempresa e empresa de pequeno porte no processo de compras governamentais na esfera federal. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 17, n. 3, p. 410-421, 15 04 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/inter/a/qVgVVZJX5hXQTqN5CmMW4gM/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

²⁷ CALDART, Ricardo Agenor Geronimo. **Modalidades de licitações: análise das consequências geradas em função de sua escolha**. Pato Branco, 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Contábeis) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Disponível em: <http://repositorio.roca.ufpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3344/1/PB_COCTB_2013_2_24.pdf> Acesso em: 1 jun. 2021>.

²⁸ FORTES JUNIOR, Cléo Oliveira. **Breve história das licitações no Brasil**. Fortesjr. 2017. Disponível em: <<http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

nais rastreáveis. Em suma, aproprio-me aqui do texto *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*, de José Pedro López-Elías²⁹, para delinear as origens da instituição.

Nos países de língua latina, a licitação tem provável origem no termo *subasta e hasta pública*. No latim, o termo deriva de *licitatio-onis*, que significa vender por meio de lances. O termo, que na linguagem atual remete ao ato de atribuir valores gradativos, tipo os leilões, significaria na verdade lanças – armas pontiagudas mesmo. Licitar é vender sob a vigília pública das armas sem abertura para críticas posteriores sobre os negócios firmados de ambas as partes. O direito romano já apresentava contornos nítidos para a instituição; algumas aquisições do Estado eram realizadas em praça pública sob a proteção de lança (hastas) com brasões imperiais. Essa estratégia foi consolidada no Código Justiniano, inclusive, com critérios para fiscalização das ofertas. O aperfeiçoamento desse instrumento firmou uma rotina de procedimentos para a contratação de obras públicas: inicialmente, a formulação dos contratos (*lex censoria*), depois a dinâmica do próprio certame de compra (*licitatio*) e, por fim, as garantias para ambas as partes (*praedes, praedia*). O Censor tornou-se a figura pública administrativa responsável pela homologação dos processos. A função do Censor incluía a verificação da idoneidade dos ofertantes e a garantia do contrato com a menor oferta. Posteriormente, já no medievo, utilizou-se um sistema de “vela e lance” para marcar o limite das rodadas de oferta pela luz da vela acesa. O crepúsculo da vela é o limite e a certeza da justiça para o vencedor do concurso. Essa modalidade arcaica retornou aos processos contemporâneos já que o pregão eletrônico, instituído por meio de decreto em 2005 no Brasil, trocou a vela por um relógio digital. É curioso ainda observar que a corrupção parece estar sempre dialogando com os processos licitatórios.

En Francia en el siglo XVI, hay ordenanzas que prescriben la adjudicación al mejor precio para la ejecución de obras públicas o contratos de suministro. En la práctica, la adjudicación no siempre se realizaba; hubo entonces escándalos de corrupción, por el hecho de celebrarse contratos sin adjudicación. En términos generales, la licitación pública se generalizó por Europa y se extendió al mundo, en el siglo XVIII y especialmente en el siglo XIX, cuando se empezaron a expedir una serie de leyes al respecto.³⁰

²⁹ LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro. **Aspectos jurídicos de la licitación pública en México**. Universidad Nacional Autónoma de México, f. 159, 1998. 317 p. Disponível em: <<http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/9511>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

³⁰ *Ibid.*, p. 53.

No Brasil, a primeira menção a compras por uma modalidade próxima à expectativa contemporânea de um processo licitatório, aconteceu com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, no Segundo Reinado. O documento já era inovador. Logo no primeiro artigo, anunciava que as futuras contratações realizadas pelo *Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Públicas* deveriam publicar anúncio, em lugar acessível para os interessados, com prazo de quinze dias a seis meses, para apresentação das propostas, devendo os interessados apresentarem ainda amostras dos objetos ofertados ou os projetos técnicos em se tratando de obras de engenharia civil. Ficaria eleito o *Archivo Central das Obras Públicas* para depósito dos documentos e consulta futura das operações realizadas. O texto ainda exigia segurança financeira por parte do licitante com necessidade de apresentação de fiador idôneo para assegurar o cumprimento dos contratos. Sobre a rotina da disputa, o momento próprio do certame, é impressionante como em mais de um século e meio pouca coisa mudou. Quem porventura tenha tido acesso a algum Edital de Licitação na atualidade não encontrará – afora talvez o português anterior à reforma – nenhuma grande dificuldade para entender o processo. O documento normatiza que

Art. 4º Findo o termo dos anuncios, e no dia e hora nelles designados, comparecerão os concurrentes no lugar determinado; e ahi, em presença da junta perante a qual se tiver de fazer a arrematação, serão inscriptos em um livro para esse fim destinado.

Art. 5º Terminada a inscripção de que trata o artigo antecedente, os concurrentes, em acto successivo tirarão a sorte o número que deve designar o lugar em que serão collocados para fazerem suas propostas: concluido o sorteio, o Presidente da junta convidará pela ordem fixada pela sorte a cada concurrente á apresentar de viva voz, e de modo a ser distinctamente ouvido por todos a sua proposta. O membro da junta que servir de Secretario, irá tomando em livro competente notas das propostas, e á medida que cada uma dellas fôr completamente enunciada, lerá em voz alta o que a tal respeito houver escripto, assignando depois com os membros da junta e o respectivo concurrente e seu fiador.

Art. 7º Finda a praça, a junta, perante a qual houver tido lugar a arrematação, examinará todas as propostas e documentos dos concurrentes, a fim de dar seu parecer sobre ellas, indicando a que julgar mais vantajosa. De tudo se lavrará uma acta, na qual será exarada por extenso a proposta de cada concurrente.

Art. 8º As arrematações de fornecimentos, obras novas, concertos ou conservação de obras terminadas poderão tambem ter lugar por meio de propostas em cartas fechadas, como actualmente se pratica, todas as vezes que o Governo entender assim conveniente; [...]

Art. 9º Dentro de oito dias o Ministro declarará qual dos concorrentes deve ser encarregado do serviço posto em praça. Se no fim deste prazo nada se tiver resolvido, cessará a responsabilidade dos concorrentes e seus fiadores.

31

Apesar das bases lançadas para a engenharia institucional do instrumento, a exigência ainda não era universal para toda a maquinaria da administração pública, como relata Fortes Junior.³² Uma gradação de lei e decretos irão normatizar a crescente sofisticação do instrumento licitatório. O Decreto-lei nº 4.536/1922 começou aprimorando as estruturas da instituição, mas somente com o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, é que surge a ideia contemporânea de “Princípios da Licitação”, um ordenamento jurídico mais claro sobre os certames públicos. Os editais deveriam ser publicados em imprensa oficial, o instrumento de convocação se torna mais complexo exigindo pormenorização do objeto contratado, maior especificidade dos critérios de habilitação para pessoa jurídica, julgamento objetivos das propostas e surge a possibilidade da dispensa de licitação para algumas especificidades. Em suma, a estrutura do que viria a se tornar a atual Lei de Licitações está consolidada já no ano de 1967. No ano seguinte, por força de decreto, a Lei de Licitações desceu aos Estados e municípios que até o presente momento legislava de forma independente sobre a questão. A consolidação desse percurso na trajetória histórica da instituição se fez por meio da Lei nº 2.300/86, uma síntese da sofisticação desta engenharia. As ressonâncias dessa lei ecoaram na própria Constituição Federal de 1988, que, pela primeira vez entre as sete Constituições Nacionais, abordava a temática dos critérios para alocação de recursos públicos. Na Constituição atual estão delimitados os entes obrigados a licitar da administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como os princípios desse processo, isto é, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No ano de 1993 surgiria a última grande etapa desse processo – que evidentemente não tem nenhum propósito ou destino teleológico, estamos apenas narrando a sobreposição de experiências que se cristalizam institucionalmente.

³¹ BRASIL. Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas. **Decreto nº 2.926**. Diário Judicial Eletrônico. Rio de Janeiro, 13 maio 1862. Disponível em: <www2.camara.leg.br>. Acesso em: 1 jun. 2021.

³² FORTES JUNIOR, Cléo Oliveira. **Breve história das licitações no Brasil**. Fortesjr. 2017. Disponível em: <<http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficou enfim conhecida como Lei de Licitações, um documento visivelmente influenciado no Decreto-lei nº 2.300/86. Nesse texto, visando trazer maior segurança às contratações públicas, “[...] o legislador aumentou de 90 para 126 artigos, burocratizando e aumentando quase o dobro o volume das normas, haja vista que foram implantados incisos e parágrafos entre os artigos já existentes”³³. A grande caracterização do novo ordenamento jurídico seria então a burocratização excessiva do processo licitatório. Para Luiz Roberto Ponte³⁴, Deputado Federal do PMDB nos anos 90 e autor do Projeto de Lei nº 1491/91, que viria a se tornar a Lei de Licitações, a nova lei veio para sanar os vícios do regimento anterior, as lacunas que favoreciam as fraudes no processo e a corrupção na administração pública. Decerto por isso, em suas palavras, a Lei de Licitações foi rechaçada por prefeitos e dirigentes de órgãos da administração pública que até aquele presente momento dispunham de estratégias quase que personalistas para escolher fornecedores. O próprio deputado, no entanto, já distante das funções legislativas, afirmou em entrevista que hoje “[...] quem estuda e conhece seus mecanismos percebe que, na verdade, ele propicia a corrupção e a injustiça”³⁵, referindo-se à Lei de Licitações. Para Fortes Junior, enfim

A princípio acreditou-se que a Lei nº 8666/93 inibiu a prática de corrupção, assim como inibiu a participação de empresas idôneas e que não estavam adaptadas às novas exigências. Como acontece em qualquer ramo de atividade, os profissionais vão se especializando na matéria e o que era antes algo indecifrável e impossível de ser burlado, passa a ser respaldo para novas formas de corrupção.³⁶

Apesar dessa percepção da corrupção generalizada, ainda há muita desinformação na operacionalidade das compras públicas propriamente, mas uma coisa emerge como certeza na genealogia do conceito: o instrumento objetiva disciplinar as fronteiras entre o interesse público e privado, afastando-se a tese patrimonialista e se

³³ FORTES JUNIOR, Cléo Oliveira. **Breve história das licitações no Brasil**. Fortesjr. 2017. Disponível em: <<http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

³⁴ PONTE, Luís Roberto. **Análises e testemunhos sobre a Lei de Licitações, 8666, e sobre a sua deformação, o mistificador RDC, Regime Diferenciado de Contratação**. 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/lei-das-licitacoes/documentos/audiencias-publicas/AP080415LusPonte2AnliseetestemunhossobreaLeideLicitaes.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

³⁵ CAU/BR. Autor da Lei de Licitações: “**RDC propicia a corrupção e a injustiça**”. Caumt. 2015. Disponível em: <https://www.caumt.gov.br/autor-da-lei-de-licitacoes-rdc-propicia-a-corrupcao-e-a-injustica/>. Acesso em: 1 jun. 2021. n.p.

³⁶ *Ibid.*, n.p.

alinhando a estratégias racionais e sistematizadas. Um certame público, entretanto, é um teatro com poucos espectadores. Seu funcionamento hermético é quase que inacessível para a maioria dos cidadãos; por isso mesmo, uma série de incertezas podem colonizar nossas expectativas sobre o funcionalmente real dessa instituição. Para esclarecer algumas contendas, farei uso de dois marcos apenas, as interpretações doutrinárias de Celso Antônio Bandeira de Mello³⁷ e a própria Lei de Licitações. Vamos ver mais de perto o desenho dessa instituição. Para Mello, licitação é, em síntese,

[...] o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.³⁸

A licitação ambiciona um duplo objeto: de um lado, proporciona valores mais eficientes para as administrações públicas; do outro, permite a livre circulação de ofertas dos entes particulares de uma sociedade. No segundo artigo da Lei de Licitações é exposto o seu alcance,

todas as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nessa lei.³⁹

O terceiro artigo apresenta os princípios gerais da instituição. Primeiramente, podemos agrupar e destacar a Isonomia, a Impessoalidade e a Moralidade, condições que asseguram para todos os fornecedores interessados em firmar contrato com a administração pública, um tratamento que oportunize igualdade de acesso às disputas. Segundo, a Legalidade, que disciplina o sistema normativo da contratação, ou

³⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

³⁸ *Ibid.*, p. 526.

³⁹ BRASIL. **Lei nº 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. Legislação. Brasília, DF: Casa Civil, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 1 jun. 2021. n.p.

seja, o cenário de previsibilidade para a concorrência. Por fim, a Publicidade, que garantiria acesso às informações necessárias para a participação. Mas como tudo isso acontece de fato?

O ente público, no nosso exemplo aqui uma prefeitura, inicia o processo licitatório com uma demanda interna, a reforma de uma escola rural ou a aquisição de gasolina para a frota do município, mas é preciso mapear e oficializar internamente essa demanda. Feito isso, o setor de compras, ou mesmo a comissão de licitação do município, irá confeccionar – muitas vezes apenas copiar da internet – e publicar o Edital do processo, que receberá um número e um vínculo com o orçamento. Aqui temos um gargalo muito importante. Existem muitos tipos de licitação que são chamadas por modalidade. Cada tipo é caracterizado por um valor e um objeto específico a ser contratado. O legislador foi generoso. Imagine a burocracia e a papelada necessária para confirmar a idoneidade de uma construtora e a qualidade do projeto de uma nova linha de metrô; evidentemente, não seria eficiente exigir a mesma densidade técnica e mobilização de provas documentais para pintar os muros externos de uma creche. A natureza do objeto, sua complexidade e os custos envolvidos diferenciam os enquadramentos nas modalidades. A Lei de Licitações estipula as seguintes modalidades, conforme Tabela 1:

Tabela 1 – Modalidades de licitação

Modalidade	Compras ou serviços	Obras e serviços de engenharia
Dispensa	Até R\$ 17.600,00	Até R\$ 33.000,00
Convite	Acima de R\$ 17.600,00 e até R\$ 176.000,00	Acima de R\$ 33.000,00 e até R\$ 330.000,00
Tomada de preços	Acima de R\$ 176.000,00 e até R\$ 1.430.000,00	Acima de R\$ 330.000,00 e até 3.300.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 1.400.000,00	Acima de R\$ 3.300.000,00

Fonte: Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.⁴⁰

A Lei de Licitações ainda fala em outras modalidades, como o Concurso, o Leilão e o Pregão⁴¹. Para contratações inferiores a 10% do teto da menor modalidade prevista, fica instituído o dispositivo da dispensa de licitação. Na prática, serviços in-

⁴⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jun. 2018. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

⁴¹ Através da Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, e regulamentada pelo Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000.

feriores a R\$ 17.600,00 e obras menores que R\$ 33 mil ficam dispensadas do processo – evidentemente, dentro de certos limites legais de exigência. No nosso caso hipotético, a reforma de uma escola rural, vamos estipular um valor prévio de R\$ 60 mil para a obra, o que a classifica na modalidade Carta-convite. Mas como a prefeitura tem essa noção prévia? São duas as opções: ou pelo sistema de registro de preços dos Governos Estaduais, um banco de dados muitas vezes desatualizado, ou por meio da média de orçamentos precedentes solicitados pelo licitante. Estipulado o valor máximo da contratação, definida a modalidade e publicado o Edital, estamos à espera do certame. No dia marcado, as empresas interessadas apresentam dois envelopes lacrados, um com a Proposta de Preços e outro com a Habilitação. É realmente um ritual para iniciados. Em uma salinha discreta, na presença do pregoeiro e dois auxiliares que compõem a comissão de licitação, cada empresa anuncia o desejo de participar e se credencia por meio de inúmeros documentos previstos no edital. Após as apresentações oficiais, são expostas as propostas de forma detalhada, com todos os insumos, impostos, transporte e qualquer outro custo adicional. Vence a melhor oferta apresentada. No caso da modalidade Concorrência ou Pregão, os participantes seguem ainda para uma disputa de preço em uma espécie de leilão invertido cujos vencedores são aqueles com as menores propostas. Não havendo objeções, pois o instrumento convocatório deve sempre assegurar prazos cabíveis para processos administrativos, inicia-se a fase de Habilitação. Uma gama de documentos relativos à saúde financeira, fiscal e legal da empresa são apresentados e confirmados. Caso tudo esteja correto, a ata é lavrada, assinada por todos e posteriormente publicada no Diário Oficial do Município. Com as devidas proporções, essas etapas são idênticas desde um município com vinte mil habitantes até as contratações realizadas pelo estado de São Paulo. Mudam as salas e os móveis, mas as práticas são muito semelhantes, inclusive, bastante idênticas àquelas descritas no regimento legal do Segundo Reinado.

Todo esse procedimento está minuciosamente descrito na Lei de Licitações. Os pormenores são tão esmiuçados que o processo se torna por vezes exaustivamente burocratizado e demorado. As expectativas seriam de que justo do engessamento emergiria contratações com mais transparência e lisura. Expectativas frustradas e pouco verossímeis.

Essa engenharia não se sustenta no vácuo. Se o leitor observar bem verá que toda a dinâmica está impregnada por uma suposta mão invisível na concorrência de

mercado. Há um argumento economicamente liberal que subsidia a suposta eficiência do processo. Concorrentes em condições isonômicas de oportunidade disputarão segundo os interesses individuais novos contratos de capital. A fórmula é simples: maior concorrência real é igual a menor preço cuja consequência seria a eficiência dos ganhos para ambas as partes.

Os resultados positivos de um processo licitatório podem ser comparados com a dinâmica de uma partida de xadrez, pois a eficiência do resultado está condicionada a não-cooperação dos participantes. Os jogadores agem racionalmente em benefício próprio, reduzindo a oferta até onde se espera não ser mais alcançado pelo outro, mas ainda dentro de margens viáveis. Esse comportamento é seguido por todos os outros na mesa e, por isso mesmo, constitui uma arena racionalizada. É realmente no sentido da antiga máxima de Adam Smith que compreendemos a lógica esperada do jogo, afinal,

“não é da benevolência do açougueiro [...] que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse. Dirigimo-nos não à sua humanidade, mas à sua autoestima, e nunca lhes falamos das nossas próprias necessidades, mas das vantagens que advirão para eles”.⁴²

Espera-se que esses constrangimentos mútuos propostos pela Lei de Licitações estimulem os atores envolvidos a interagirem como jogadores desertores. Nessa perspectiva de conflito, o suporte da Teoria dos Jogos condiz com o problema da pesquisa. A Teoria dos Jogos é uma abordagem que nasce da Teoria dos Conflitos e ganhou notoriedade a partir da publicação do livro *The Theory of Games and Economic Behaviour* (1944), do matemático John von Neumann, em parceria com o economista Oscar Morgenstern. O texto seminal foi responsável por difundir os fundamentos da teoria nos estudos da economia e posteriormente nas Ciências Sociais. De forma sucinta, entende-se por Teoria dos Jogos:

[...] a teoria dos modelos matemáticos que estuda a escolha de decisões ótimas sob condições de conflito. O elemento básico em um jogo é o conjunto de *jogadores* que dele participam. Cada jogador tem um conjunto de *estratégias*. Quando cada jogador escolhe sua estratégia, temos então uma *situação* ou *perfil* no espaço de todas as situações possíveis. Cada jogador tem interesse ou preferências para cada situação no jogo. Em termos matemáticos,

⁴² SMITH, Adam (1985). *A Riqueza das Nações*. In: _____. São Paulo, Abril Cultural. Os Economistas. p. 50.

cada jogador tem uma “*função utilidade*” que atribui um número real (o ganho ou *payoff* do jogador) a cada situação do jogo.⁴³

É considerado *indivíduo racional* aquele ator que avalia as implicações do seu curso de ação, que percebe certo ordenamento de preferências entre as consequências e escolhe uma linha estratégica segundo os objetivos esperados, ou seja, há uma coerência interna entre as preferências e as consequências. O resultado de um conflito não está nas mãos de um único jogador, depende da linha de ação de outros indivíduos sobre a qual o jogador não tem controle. Por isso mesmo, as prioridades de ação têm implicações mútuas entre todos os jogadores. Considera-se um indivíduo racional, portanto, o sujeito que esboça suas estratégias de ação segundo esse leque de questões. O limite dos movimentos em um jogo é dado pelas regras, semelhante ao que acontece nos *jogos de azar*. No caso dos jogos travados dentro de instituições, o marco constitutivo desse espaço delimita as regras do jogo. Todos os jogadores são considerados oniscientes, não porque são capazes de racionalizar toda amplitude dos caminhos e resultados possíveis, mas porque as ações que os interessam em um determinado momento do jogo compõem uma fração pequena em um conjunto de opções circunscritas no conjunto maior de alternativas possíveis. Mas não se deve confundir a Teoria dos Jogos com a *Teoria dos jogos de azar*, pois, para essa última, interessa apenas as probabilidades de combinação para o movimento do jogador. Na Teoria dos Jogos, além de compreender a probabilidade de ocorrência de uma combinação, o mais importante é a própria informação gerada ao tomar uma decisão; é em função dessa probabilidade que o jogador constrange ou estimula as estratégias do adversário. A necessidade de considerar o adversário como ator racional capaz de antever estratégias, é o ponto singular da teoria. No jogo de azar não há necessariamente adversário; por isso mesmo, apenas as probabilidades são suficientes para o lance do jogador, é um *jogo de um jogador só* por assim dizer. Nos jogos entre atores racionais, o resultado está potencialmente definido na capacidade que os participantes detêm para pressupor os movimentos adversários e as consequências futuras para ambos. Nesse sentido, esse enunciado é coerente com os requisitos para um modelo de análise nas concorrências públicas dos processos licitatórios. Afinal, só há

⁴³ BORTOLOSSI, Humberto *et al.* **Uma introdução a teoria dos jogos**. 2004. 64 p. Disponível em: <<https://www.ime.usp.br/~rvicente/IntroTeoriaDosJogos.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2021. p. 8-10.

Teoria dos Jogos se considerarmos a existência de jogadores racionais dentro de um jogo com limites definidos.

Entre os conceitos da teoria dos jogos a ideia de *utilidade* indica qual é a preferência de ação do jogador frente às outras possibilidades para o resultado do jogo. A ação do indivíduo racional depende de uma *escala de utilidade*, mas a ordenação de preferências é relacional e somente pode ser medida por meio da taxa dos pares de utilidade, ou seja, seu valor não pode ser dado em si mesmo, mas em relação aos outros valores em questão. A ideia de *recompensa (payoff)* representa os ganhos do jogador com o resultado do jogo; já a escolha de uma linha de ação dentro do conjunto de possibilidades é chamada de *estratégia*. Vencer o jogo, ou melhor, solucioná-lo, significa encontrar a estratégia para ambos os jogadores que não possa ser melhorada em função dos riscos de se optar por outra tática. A melhor estratégia não significa que ambos os jogadores terão a mesma recompensa, mas aquela que, considerando as regras do jogo, assegure o melhor resultado mesmo que desiguais entre os participantes. O comportamento que norteia o jogo seria de que

[...] em cada situação de jogo o objetivo de um indivíduo racional é maximizar a expectativa de utilidade por ele obtida de forma coerente com as limitações da situação, isto é, obter desta expectativa tanto quanto for possível obter, levando em conta os esforços de todos os outros participantes racionais do jogo, que estão tentando fazer o mesmo.⁴⁴

Talvez o jogo mais antigo registrado na literatura política seja a situação elaborada por Jean-Jacques Rousseau no *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*⁴⁵. No livro, um grupo de caçadores está diante de um cervo que será repartido entre todos; é formado um círculo no meio da mata em torno do animal; todos são importantes para o resultado do empreendimento; se alguém abandonar a posição, uma abertura para a fuga do cervo comprometeria o empreendimento. Nessa configuração, uma lebre passa perto de um dos caçadores. O jogo está montado. Trair o coletivo e ganhar a lebre individualmente, mesmo que diminuído a chance de caça para o grupo, pode ser uma estratégia mais vantajosa ante as inseguranças do benefício coletivo, que é sempre difuso.

⁴⁴ RAPOPORT, Anatol. A lógica da estratégia. In: _____. **Lutas, jogos e debates**. Tradução de Sergio Duarte. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1980. cap. 2, p. 97.

⁴⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos das desigualdades entre os homens**. In: _____. Os Pensadores. 2. ed. Tradução de Louderes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973. v. 24, cap. 3, p. 254-320.

Outra situação, está muito mais famosa para elucidar a teoria, é o dilema do prisioneiro. Imagine a seguinte situação:

[...] cada um deles (prisioneiros), se quiser, pode testemunhar contra o outro para reduzir a sua própria pena. O dilema surge porque, se nenhum denunciar o outro, a Justiça poderá condená-los por um crime menor, de modo que os dois saem ganhando se ficarem calados, mas cada um lucra mais se denunciar. [...] considere a questão como um simples jogo matemático que se joga contra o adversário com o objetivo de obter mais pontos. Se ambos colaboram (“ficando calados”) cada um ganha três pontos (é a chamada recompensa); se ambos denunciam, cada um ganha um ponto (a “punição”). Mas se um denuncia e o outro colabora, quem coopera não ganha nada (o “pagamento do trouxa”) e o denunciante ganha cinco pontos (a “tentação”).⁴⁶

O resultado do jogo encaminha para a seguinte resolução: se o primeiro jogador denunciar, o recurso mais viável para o segundo prisioneiro é denunciar também, caso contrário seria o pior resultado possível para uma das partes. Já no caso de cooperação, se um prisioneiro não denuncia, a solução ótima para o segundo é denunciar, afinal, levaria o melhor prêmio. No final das contas, sem conhecer o comportamento do outro, ambos os prisioneiros equacionam a estratégia da denúncia, pois essa é a ação que proporciona hipoteticamente os melhores resultados em função das incertezas. Como ambos são jogadores racionais, no resultado ambos se denunciam. Só existe dilema se houver conflito, por isso mesmo espera-se que as regras da licitação estimulem o conflito entre os jogadores, como de fato acontece.

Dessas situações hipotéticas, importa-nos então a ideia recorrente que a prática da deserção é normalmente a atitude norteadora em um jogo. Em licitações, supõe-se que a livre concorrência de mercado é um estímulo suficiente para a *deserção mútua* entre os fornecedores, o que conduziria o processo positivamente ao menor preço de compra para o Estado. É a prática da concorrência, ou seja, as deserções mútuas entre os jogadores que proporcionam a melhor oferta de preços. No dilema do prisioneiro, não parece haver alternativa para um resultado cooperativo. É um jogo característico da lógica das deserções. Todavia, pelo menos no Brasil, como a pesquisa vai apresentar, nada poderia ser menos verdadeiro.

⁴⁶ RIDLEY, M. **As origens da virtude**: Um estudo biológico da solidariedade. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 66.

2.2 UM JOGO DE CARTAS MARCADAS

Apesar de todas as estruturas preventivas e dos mecanismos de disciplinarização do conflito, a realidade, novamente, insiste em constranger os enunciados teóricos. Os jogos nem sempre são perfeitos, muitas vezes os jogadores sequer entram em conflito e os seus interesses não se contrapõem – apesar da racionalidade estratégica ainda permear o cenário. O processo licitatório pode, por inúmeros motivos, se converter em um espetáculo teatral da concorrência, simulacros de competição. Em alguns casos, os constrangimentos impostos pela Lei de Licitações são diluídos pelas relações vigentes entre políticos, burocratas, empresários e “não se estrutura como uma simples troca de recursos, troca de favores, privilégios por apoio político ou eleitoral. O processo é mais complexo e os atores atuam e interagem dentro dos marcos institucionais”.⁴⁷ Esse jogo recebe na literatura a alcunha de *Jogo com Conluio*⁴⁸ e acontece quando os jogadores se conhecem ou os jogos se repetem:

[...] o egoísmo não é a atitude racional desde que o jogo seja jogado mais de uma vez [...] quando pediram a dois colegas – Armen Alchian e John Williams – que jogassem cem vezes por pequenas somas de dinheiro, as cobaias se mostram surpreendentemente inclinadas à cooperação: em 60 das cem tentativas, ambas cooperam e colhem os benefícios da ajuda mútua.⁴⁹

Quando há de fato estímulos para a competição em uma licitação, ambos são forçados a optar por estratégias de equilíbrio que não necessariamente são as mais *rentáveis*, mas que são mais seguras. Algo que oscila entre o dilema de oferecer um serviço superfaturado e perder o certame ou apresentar uma proposta mais barata,

⁴⁷ ZURBRIGGEN, Cristina. Empresários e redes rentistas. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. cap. 3, p. 436.

⁴⁸ Há algumas especificidades no conceito de conluio. Resumidamente, o conluio pode ser compreendido como formal ou tácito. O primeiro, representando um acordo explícito entre fornecedores; o segundo, como uma imposição de preços a partir da empresa que domina um setor de mercado. Para o presente artigo, adota-se duas linhas de raciocínio sobre cartéis: primeiro, cartel será sinônimo de conluio; e segundo, não haverá preocupação em distinguir entre conluio formal e tácito, pois conluio formal depende de contrato entre seus membros, mas um contrato que não tem eficácia legal também não faz muito sentido. No caso, conluio tácito será usado de uma forma geral, representando qualquer acordo entre licitantes no que tange à combinação de estratégia de participação em licitações públicas com o sentido de obter vantagens (definir faixa de mercado, evitar entrada de concorrente, definir preço e obter excedente) ao arripio da lei.” (CAMPOS, Francisco. As práticas de conluio nas licitações públicas à luz da teoria dos jogos. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, n. 50, set. 2008. p. 192. Disponível em: < <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10919>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

⁴⁹ RIDLEY, M. **As origens da virtude**: Um estudo biológico da solidariedade. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 71.

mas não obter o rendimento que poderia – a incerteza de não ganhar tudo aquilo que poderia é excruciante. O processo de conluio nasce quando não há mais a necessidade desse conflito, quando não existe realmente um adversário e é possível dividir a soma da maior recompensa do jogo. Essa é a base para o estudo da formação de um cartel segundo a racionalidade dos atores.

A emergência de estratégias cooperativas ou não-cooperativas está sujeita a eficiência das regras do jogo; *jogadores de mercado*, quando em um certame saudável – com efetiva publicidade e execução dos procedimentos –, optam por uma estratégia de redução de ganhos e, por isso mesmo, o preço final tende a diminuir. Já nos certames viciados, com regras difusas e comunicação aberta, os jogadores dividem o somatório do melhor *payoff* segundo o poder de convencimento do jogador com a estratégia dominante. Resumidamente, em um conluio, dois ou mais jogadores com interesses aproximados contornam as imposições do jogo de modo a assegurar uma dinâmica de ganhos coletivos, ou seja, o conluio é a própria cooperação indesejada.

O cartel é o exemplo mais citado entre as interações ilícitas nos processos licitatórios. Segundo a Secretaria de Defesa Econômica e o Ministério da Justiça, para compras de 300 bilhões de reais, há um possível prejuízo de 25 a 40 bilhões em função de irregularidades nesse tipo de procedimento⁵⁰. Para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, as fraudes públicas geram um sobrepreço de até 20% se comparadas a um mercado competitivo, causando perdas anuais de bilhões de reais. A Lei de Defesa da Concorrência, Lei nº 12.529/2011, tipifica o cartel no Art. 36 como

condutas para acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma, os preços de bens ou serviços ofertados individualmente, a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita, ou limitada de bens, ou a divisão de partes, ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos.⁵¹

As punições previstas nessa lei são multas administrativas entre 0,1% a 20% do valor faturado no processo, assim como a proibição de novas contratações com o

⁵⁰ CAMPOS, Francisco. As práticas de conluio nas licitações públicas à luz da teoria dos jogos. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, n. 50, set. 2008. p. 186. Disponível em: < <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10919>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

⁵¹ BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccvil_03/_ato20112014/2011/lei/l12529-.htm. Acesso em: 1 jun. 2021.

ente público em um período de cinco anos – ironicamente, o valor da multa no seu limite compensa o sobrepreço. Na esfera penal, a Lei nº 8.137/1990⁵² disciplina a questão dos cartéis, os envolvidos estão sujeitos à pena de reclusão de dois a cinco anos e multa; o agravante de dano à coletividade pode aumentar em um terço a pena. Já no caso específico de licitações públicas, a Lei nº 8.666/93⁵³ tipifica o evento e ressalta que os indivíduos envolvidos estão sujeitos criminalmente às mesmas punições citadas anteriormente. Ademais, os membros do cartel também estão sujeitos no âmbito civil, segundo a Lei nº 12.529/2011⁵⁴, as fraudes, caso comprovadas, são passíveis de reparação de danos ao erário.

É preciso ainda atribuir contornos mais nítidos ao conceito de fraude em licitações, afinal, onde há fraude existe corrupção, mas onde há corrupção não necessariamente existe fraude. Os conceitos não se alinham simetricamente, uma distinção que precisa ser melhor definida. Conceitualmente, a fraude é um ato intencional, está relacionada ao dolo, a omissão, manipulação de transações, adulteração de documentos e registros.⁵⁵ A fraude é uma ação racional compreensiva dotada de sujeito, portanto, se distancia da ideia de *erro*. Em um certame licitatório idôneo, as etapas formais estão sujeitas aos erros procedimentais não intencionais, erros de arquivamento, imprevisibilidades no edital, não conferência adequada de algum documento, situações que são sanadas ou justificadas nas fiscalizações posteriores. Nas fraudes, todavia, não podemos falar nessas modalidades de erros, mas no cálculo estratégico da intencionalidade de certos atores. Do ponto de vista dos certames públicos, na execução da fraude é muito improvável que o fraudador efetue uma atividade ilícita sem a participação de outras pessoas, mesmo que indiretamente; há quase sempre a conivência de alguns indivíduos no entorno do fraudador. Essa cumplicidade pode ser dolosa ou culposa, por negligência, imprudência, omissão ou incapacidade. Em um

⁵² BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm. Acesso em: 1 jun. 2021.

⁵³ BRASIL. **Lei nº 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. Legislação. Brasília, DF: Casa Civil, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 1 jun. 2021.n.p.

⁵⁴ BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm. Acesso em: 1 jun. 2021.

⁵⁵ QUEIROZ, C. G. Q. **Auditoria de Fraudes: Detecção e apuração de fraudes nos convênios federais**. 2004. 77 f. Monografia – Instituto Serzdello Correa, Brasília, 2004. Orientador: Prof. Dr. Ciro Biderman.

processo licitatório pequeno, em uma mesa com seis ou sete pessoas, é muito improvável a articulação de fraudes sem a conivência da maioria dos jogadores, inclusive o próprio Estado. As fraudes habitualmente ocorrem via simulação, atribuindo ao evento um verniz processual de legalidade.

É bom que se observe bem o caso, pois havendo fraude no procedimento licitatório, poderá haver conluio entre o gestor, a comissão de licitações e os demais envolvidos, tais como empresas figurantes, participantes da farsa. [...] Toda tentativa de fraude envolvendo pagamentos realizados a terceiros nos convênios celebrados pela administração pública deve, obrigatoriamente, passar pelo procedimento licitatório.⁵⁶

A porta de entrada para sondar esses cenários de fraude são os Relatórios de Fiscalização da CGU. A instituição é uma resposta à própria descentralização do orçamento previsto na Constituição de 1988. Por meio desse marco os entes subnacionais se responsabilizarão por um leque muito vasto de serviços e obras, anteriormente centralizados na figura do Governo Federal. O pouco engajamento das administrações municipais, no que tange a eficiência e lisura de custeio dos serviços, fomentou a necessidade de uma instância de controle externo. O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos encarna a vocação de controle que a instituição exerce. Instituído por meio da Portaria nº 247, de 20 de junho de 2003, o programa tem como finalidade

[...] conferir maior transparência e visibilidade à gestão governamental, assegurar a correta aplicação dos recursos públicos em benefício da população de modo a inibir e combater a corrupção e fomentar o controle social. Trata-se do primeiro instrumento de controle empregado sistematicamente em nível nacional, para a verificação da efetividade das políticas públicas com execução Descentralizada.⁵⁷

Farei um pequeno intervalo no texto para detalhar a ritualística na produção desses relatórios. Anualmente e em parceria com a Caixa Econômica Federal, a CGU realiza um sorteio por amostragem dos municípios brasileiros. Nessas cidades, serão

⁵⁶ QUEIROZ, C. G. Q. **Auditoria de Fraudes**: Detecção e apuração de fraudes nos convênios federais. 2004. 77 f. Monografia – Instituto Serzdello Correa, Brasília, 2004. Orientador: Prof. Dr. Ciro Biderman. p.105.

⁵⁷ LINHARES NETO, D. A. **Incidência da atuação da Controladoria-geral da união no controle social da alimentação escolar**. 2007. 53 f. Monografia – Escola Nacional De Administração Pública - ENAP, Brasília, 2007. Orientadora: Maria das Graças Rua. p. 18.

auditados os repasses dos recursos federais alocados por processos licitatórios. Segundo Lopes⁵⁸, por se encontrar vinculado ao Poder Executivo Federal, alguns críticos podem entender o programa como uma iniciativa politizada pouco eficiente como ferramenta de prevenção. No entanto, justamente devido ao caráter aberto e aleatório dos sorteios, a possível influência de agentes públicos é minorada, condição que atribui um valor positivo ao programa como iniciativa anticorrupção. O funcionamento da fiscalização acontece da seguinte maneira. Primeiro, a partir do sorteio dos municípios naquele ano, os auditores mapeiam os repasses transferidos e as prestações de contas. Sistematizada a etapa inicial, uma ordem de serviço (OS) é emitida para cada cidade que receberá a vista dos auditores⁵⁹. Os resultados das auditorias são sistematizados nos Relatórios de Fiscalização – a fonte primária desta pesquisa. O texto do relatório é descritivo e narra as experiências, percepções e resultados encontrados em campo. As obras licitadas são fotografadas, os bens adquiridos são conferidos, os serviços contratados são revisados, os processos licitatórios são investigados e remontados, os participantes são entrevistados, as empresas – vencedoras ou não do certame – são visitadas, os funcionários são questionados e são averiguados documentos, computadores, carimbos e todo o arsenal de provas possíveis geradas em processo licitatório, da semelhança das tintas das impressoras que imprimiram propostas de empresários concorrentes até a verificação cruzada dos horários de realização das etapas do evento, da análise de notas fiscais aos extratos bancários, passando pelo uso dos bancos de dados do Governo Federal e experiências internacionais de fiscalização em processos semelhantes. Findada as investigações, os gestores podem apresentar réplica de todos os levantamentos da fiscalização, corrigindo inclusive erros procedimentais que não caracterizam fraude intencional. Somente após os prazos estipulados para o direito de resposta, os Relatórios são finalizados apresentando tréplica das justificativas. Concluídos, os relatórios são encaminhados aos “[...] gestores federais dos programas fiscalizados, os Tribunais de Contas da União e dos estados, o Ministério Público, as casas legislativas locais e o Congresso

⁵⁸ LOPES, M. F. M. **Corrupção**: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate. 2011. 107 f. Tese – Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2011.

⁵⁹ “[...] A OS é um ‘guia de trabalho’ para os auditores que participarão da auditoria das transferências nos municípios, identifica recursos, investimentos, processos, obras, programas, serviços e resultados que serão objeto de fiscalização.” (Ibid., p. 192).

Nacional [...]”.⁶⁰ Por fim, os Relatórios de Fiscalização, com em média 100 páginas, são integralmente disponibilizados pela CGU em seu site. Atuando de forma conjunta, esses artifícios de investigação asseguram um conjunto sólido de procedimentos de fiscalização, um relatório bastante estruturado e volumoso, com cinco tópicos específicos para cada programa objeto da auditoria no município: a) constatação do auditor; b) exposição do fato; c) evidências comprobatórias; d) manifestação do gestor público; e) avaliação final da auditoria.⁶¹ Os relatórios são, portanto, peças preciosas para avaliar a saúde dos processos licitatórios.

Feitas as distinções introdutórias sobre a fraude e os Relatórios de Fiscalização que almejam capturá-las em seu habitat, ainda é preciso sondar quais as condições de fomento às cooperações ilícitas entre os jogadores de um certame, os mecanismos de estruturação das fraudes. Para nossa sorte, a literatura é vasta e normatiza a questão.

Nas tendências mais próximas das preocupações da Economia e do Direito, é da assimetria de informações técnicas entre o agente regulado, o fornecedor, e o Estado regulador ou agente licitante, que frequentemente emerge a possibilidade de conluio.⁶² Mas esse é um fraseado norteador, uma série de outras possibilidades se somam ao quadro. Para as *Diretrizes para Combater o Conluio entre Concorrentes em Contratações Públicas*, um documento formulado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), “[...] os esquemas de cartel em licitações frequentemente incluem mecanismos de partilha e distribuição entre os conspiradores dos lucros adicionais obtidos através da contratação por preço final mais elevado”.⁶³

A proximidade entre empresários é uma das principais condições para sofisticar as estratégias possíveis de fraude, inclusive, em rodízios programados no intuito de dissimular as práticas corruptoras. É importante destacar que as Diretrizes da OCDE

⁶⁰ ZAMBONI, Yves. 2012. **Avaliando o Avaliador**: Evidências de um Experimento de Campo sobre as Auditorias da CGU. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas. p. 5.

⁶¹ JANUZZI, Paulo. **Avaliação de Programas Públicos por meio da Análise Estruturada dos Relatórios de Auditoria da Controladoria Geral da União**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 16, n. 59, jul./dez. 2011.

⁶² SCHUARTZ, L. F.; POSSAS, M. L. **Habilitação em licitações públicas e defesa da concorrência**. Estudos Econômicos da Construção. SindusCon-SP, vol. 3, n. 1 (5).1998.

⁶³ OCDE - Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas**. São Paulo: CADTERC, 2009. Disponível em:< <http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/diretrizes-ocde.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2021. p. 3.

orientam as diretrizes nacionais, as cartilhas de combate a corrupção e a formação de pregoeiros e comissões de licitação por todo o Brasil. A partir desses textos, as tipificações de atuação dos cartéis podem ser sistematizadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Modelos de atuação dos cartéis

Classificação	Procedimento
Fixação de preços	“[...] acordo firmado entre concorrentes para aumentar ou fixar preços e impedir que as propostas fiquem abaixo de um preço base”.
Direcionamento privado da licitação	“[...] definição de quem irá vencer determinado certame ou uma série de processos licitatórios”.
Divisão de mercado	“[...] representada pela divisão de um conjunto de licitações entre membros do cartel, que, assim, deixam de concorrer entre si em cada uma delas”.
Supressão de propostas,	“[...] modalidade na qual concorrentes que eram esperados na licitação não comparecem ou, comparecendo, retiram a proposta formulada, com intuito de favorecer um determinado licitante, previamente escolhido”.
Apresentação de propostas “pro forma”	“[...] quando alguns concorrentes formulam propostas com preços muito altos para serem aceitos ou entregam propostas com vícios reconhecidamente desclassificatórios. O objetivo dessa conduta é, em regra, direcionar a licitação para um concorrente em especial”.

Fonte: Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas (2009); Combate a cartéis em licitações (2008).

Segundo as Diretrizes da OCDE, para a implementação dos cartéis, as empresas precisam de um plano de controle coletivo da atuação. Nesse sentido, algumas condições desejáveis poderiam minorar a cooperação ilícita. Primeiro, a fraude é mais frequente quando há um número reduzido de empresas para fornecer bens ou serviços específicos. Segundo, a cristalização das demandas, gerando previsibilidade, pode se tornar um estímulo para organização de práticas cartelizadas – o mapeamento prévio do orçamento é uma condição necessária para a formação de estratégias de predação. As associações de classe patronais, quando subvertidas por intuítos anticoncorrenciais, podem também se tornar um critério para associação espúria de interesses. Da mesma forma, certames com serviços idênticos ou recorrentes, pouco inovadores ou com baixa concorrência de produção, são mais susceptíveis a predação pelos interesses cartelizados. Para as Diretrizes da OCDE, o esforço do ente público deve ser sempre para estruturar a contratação pública de forma a maximizar a

participação potencial de candidatos que concorram genuinamente entre si, jogos verdadeiramente conflituosos e não-cooperativos, evitando restrições supérfluas, exigindo garantias monetárias para execução do contrato, habilitações individualizadas dos fornecedores e desagregando grandes lotes de fornecimento para itens individualizados. O texto faz referência específica às consequências da comunicação irrestrita dos participantes, como antecipa a própria Teoria dos Jogos, o que levaria a situações vulneráveis com comunicação aberta entre os participantes. O parágrafo afirma ser preciso

Limitar tanto quanto possível a comunicação entre os concorrentes durante o processo de contratação (licitação ou concurso). As propostas abertas permitem a comunicação e a transmissão de informações e sinais entre os concorrentes. A exigência de apresentação pessoal das propostas permite que as empresas comuniquem entre si e concluam acordos de última hora. [...] Exigir aos proponentes que divulguem todas as comunicações com os concorrentes. Deve considerar-se a hipótese de requerer que os concorrentes assinem uma Declaração de Independência de Proposta.⁶⁴

Outro critério muito importante para esta pesquisa, exposto nas Diretrizes da OCDE, é o subitem sobre *a consciência dos funcionários públicos quanto aos riscos de conluio*. Nesse parágrafo, é destacado a necessidade da formação continuada dos profissionais que atuam em processos de alocação de recursos públicos, inclusive encorajando os funcionários da administração pública a sempre investigarem e denunciarem situações de possível formação de cartéis. Ademais, o documento ainda elabora uma extensa lista de indicadores de fraude, desde padrões na fase da apresentação das propostas, dos documentos e dos preços, até o comportamento suspeito dos empresários diante a comissão de licitação – o que coloca o funcionário público em uma função polivalente entre a contabilidade, a psicologia e a investigação policial, uma recomendação incabível.

O Governo Federal reproduz, adapta ou complementa essas diretrizes internacionais em documentos anualmente publicados pelo Ministério da Justiça por meio do Departamento de Proteção e Defesa Econômica. Desde 2008, as cartilhas são muito parecidas, tipificam os cartéis, exemplificam a atuação cartelizada com casos nacionais famosos e apresentam um capítulo de perguntas e respostas – não há novidades

⁶⁴ OCDE - Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas**. São Paulo: CADTERC, 2009. p. 10-11. Disponível em:< <http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/diretrizes-ocde.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2021. p. 3.

em relação às Diretrizes da OCDE. Em 2019, contudo, duas publicações se destacaram: o *Roteiro de Atuação Combate de Cartéis, do Ministério Público Federal*⁶⁵, e o *Guia de Combate a Cartéis em Licitação*⁶⁶, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Apesar de publicado uma década depois das Diretrizes da OCDE, o primeiro texto não apresenta inovações quanto aos condicionantes facilitadores na formação de cartéis; o texto ainda defende que a cooperação ilegal está fundamentalmente embasada no número reduzido de agentes econômicos, nas barreiras elevadas para a entrada de novos *players* no mercado, na demanda por produtos homogêneos, na baixa elasticidade da procura em relação ao preço e no nível reduzido ou nulo de inovação tecnológica. Todavia, uma passagem é muito reveladora para a nossa pesquisa. Por se tratar de uma narrativa de atuação judicial contra os cartéis, o texto compartilha algumas experiências sobre a investigação que oportunamente retomarei no final deste tópico. Reproduzo uma citação imensa, mas futuramente importante.

Não existe uma fórmula predefinida de como seria a melhor maneira de investigar um cartel [...] a preocupação do objeto probatório deve recair não apenas na materialidade, ou seja, na existência do próprio conluio ilícito entre os agentes econômicos, mas também na autoria, quem foram os agentes econômicos que participaram da prática e, ainda, quais foram as pessoas físicas (sócio, conselheiro, diretor [...]) É preciso, pois, por meio da instrução probatória, responder às seguintes perguntas: o que, quem, como, quando, onde e por quê. [...] Quem? Quais os agentes econômicos envolvidos? Existem agentes externos, como consultores econômicos, de contabilidade, advogados que auxiliam o cartel? Quem é o líder da prática? Há a participação de algum sindicato? Quem são as pessoas físicas, na estrutura das pessoas jurídicas, que acertam as condutas? São os próprios sócios, conselheiros, diretores, gerentes ou empregados diversos? Como? Os agentes econômicos combinam as condutas por meio de reunião, e-mails, troca de mensagens por aplicativos de celular, na internet? Onde as reuniões ocorrem, na sede das empresas de alguns deles, em sindicatos? ⁶⁷

A segunda publicação, o *Guia de Combate a Cartéis em Licitação*, é bastante detalhada e exemplifica com casos reais as condutas de cartéis em contratações públicas. O documento aprofunda, de fato, as Diretrizes da OCDE e, inclusive, recupera conceitos na literatura internacional para tipificar o evento. Nas 54 páginas, apresenta

⁶⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão. **Combate a cartéis: Roteiro de atuação**. Brasília: MPF, v. 1, 2019. 53 p. Disponível em: <www.mpf.mp.br>. Acesso em: 1 jun. 2021.

⁶⁶ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia de Combate a cartéis em licitação**. 1. ed. Brasília/DF, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-publica-guia-de-combate-a-carteis-em-licitacao>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

⁶⁷ BRASIL, *op. cit.*, p. 34-36.

as principais estratégias de fraude no procedimento licitatório de forma indutiva, baseados em achados empíricos – diferente das versões dedutivas de outros documentos. Descreve também os instrumentos investigativos, como o Acordo de Leniência⁶⁸ e o Termo de Compromisso de Cessação da Prática⁶⁹, e, por fim, as medidas de prevenção contra a formação de conluíus. O texto será amplamente revisitado durante a pesquisa em curso.

Por último, em parceria com a Transparência Internacional, a Fundação Getúlio Vargas publicou, em 2018, o livro *Novas Medidas Contra a Corrupção*⁷⁰. Segundo sua própria apresentação, o texto agrega as melhores medidas nacionais e internacionais de combate a corrupção, com propostas de reformas legislativas, administrativas e institucionais. São elencadas 70 medidas sobre a participação e controle social, os sistemas de prevenção, as medidas anticorrupção nas questões eleitorais, a independência e blindagem dos agentes públicos de controle, as melhorias dos controles externos, o aprimoramento da resposta legal à corrupção no âmbito penal e administrativo e outras tantas medidas expostas. Decerto essa carta de intenções é o documento mais robusto sobre as medidas anticorrupção no presente momento, pois apresenta, para cada tópico, um anteprojeto de lei e justificativas, além de observações reais comprometidas e balizadas por experiências internacionais nas diversas áreas da administração pública. Das 70 propostas, duas incidem diretamente sobre os processos licitatórios: as maiores exigências de controle em contratações que envolvam grandes quantias e o aumento de penas para fraudes em certames públicos. O material em questão é o fechamento da revisão daquilo que se chamou anteriormente de *literatura oficial*.

⁶⁸ “No Brasil, o Programa de Leniência tem como premissa básica que as pessoas (físicas ou jurídicas) que tenham envolvimento atual ou passado em práticas de cartel, confessem e colaborem com as investigações em troca de imunidade total ou parcial em relação às penas administrativas e criminais aplicáveis. A colaboração envolve a entrega de informações e documentos que permitam ao Cade identificar os demais coautores e comprovar a infração noticiada ou sob investigação.” (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia de Combate a cartéis em licitação**. 1. ed. Brasília/DF, 2019. p. 16. Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-publica-guia-de-combate-a-carteis-em-licitacao>>. Acesso em: 1 jun. 2021).

⁶⁹ “Nesse caso, o acordo é realizado quando se tratar de uma infração cuja investigação pela autoridade já está em curso e, ao contrário do Acordo de Leniência, não gera benefícios aos Compromissários na seara criminal.” (*Ibid*, p. 17).

⁷⁰ MOHALLEM, Michael Freitas; BRANDÃO, Bruno *et al.* **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

Os documentos mobilizados nos parágrafos anteriores, os estudos, as diretrizes internacionais e nacionais, os manuais técnicos de condução dos certames, as cartilhas oficiais de combate à corrupção e a própria Lei de Licitações compõem as interpretações normativas sobre o evento da fraude e dos cartéis. São esses textos que disciplinam nosso olhar no exercício de alguma forma cidadã de controle social da corrupção. Essa literatura funda a linguagem das trapaças públicas, instrumentaliza as investigações e normatiza o evento. Todavia, essa literatura oficial não tardará em frustrar as expectativas do leitor mais inquieto. Em momento algum o evento da licitação, o cenário do jogo, é povoado por atores que não aqueles empresários inescrupulosos ávidos por capturar as contribuições dos cidadãos na forma de fraudes ao erário. Os empresários, ou agentes de mercado, aparecem sempre como os únicos jogadores envolvidos nos cartéis, normalizando ao extremo a própria ideia que a ontologia de um cartel é justamente a associação espúria de comerciantes. A questão é sempre apresentada como um erro procedimental na constituição das arenas de disputa, o jogo estaria mal montado, os constrangimentos não são suficientes e os jogadores têm livre contato, há ineficiência nas punições e os gestores são despreparados. Observem que, em todas as citações feitas anteriormente, as soluções para os problemas são atravessadas por mais constrangimentos e vigilância do comportamento das redes empresariais.

O Roteiro de Atuação a Combate de Cartéis, do Ministério Público Federal, o Guia de Combate a Cartéis em Licitação, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, assim como as Diretrizes da OCDE, as cartilhas do Departamento de proteção e defesa Econômica, as propostas da Transparência Internacional no livro *Novas Medidas Contra a Corrupção* e as legislações vigentes citadas, em nenhum momento, em nenhuma linha sequer, concebem – mesmo que hipoteticamente para alguns casos singulares – um agenciador de fraudes que não seja o Ator-Mercado. Mas quando a questão se defronta com os relatos empíricos de fraudes nos processos licitatórios, especificamente, a realidade que emerge dos Relatórios de Fiscalização da CGU, objeto desta pesquisa, fica evidente que

O homem público é igual a qualquer agente econômico, isto é, não há razão de se supor que somente o homem privado busque seus fins privados: o homem público não é um agente perfeito, imune aos seus próprios interesses

privados e aos interesses de *lobbies* e de diversos agentes privados que possam exercer pressão sobre ele.⁷¹

Seria irresponsável minorar a importância e a contribuição de toda esta literatura oficial na manutenção de um ambiente licitatório saudável e é preciso mesmo cercar o problema por todos os lados. No entanto, as interpretações oriundas dessa matriz de análise não são capazes de compreender o cerne do problema em uma dimensão mais profunda, para além da redoma dos imperativos econômicos do mercado, interpretando seu enraizamento no contexto dos jogos políticos. O que observamos nos próximos capítulos é a existência não prevista, descrita, normatizada ou investigada de um novo jogador: o Ator-Estatal. As fraudes em licitações respondem à dinâmica de cartelização muitas vezes por direcionamento de governos locais. Nesses casos, o mercado pode se tornar um agente secundário do processo, principalmente na rotina política dos pequenos municípios. Nessas arenas, Mercado e Estado firmam parcerias ilícitas e cooperam para capturar o orçamento público em uma complexa rede que envolve os ciclos eleitorais e a consolidação de “cooperações” comerciais com os dirigentes públicos. É urgente observar que na literatura oficial que tipifica, julga e pune o teatro dos cartéis, o protagonista não está sob a luz dos refletores. Emudecidos, a peça segue arrancando palmas das interpretações coadjuvantes.

Contrariando essa tendência, nesta pesquisa dois jogadores começaram a tomar forma, o Ator-Mercado e o Ator-Estatal. No entorno do primeiro agrupam-se os empresários e os fornecedores de bens e serviços; o segundo, por sua vez, está relacionado ao ente público na figura especialmente de prefeitos, secretários e da própria comissão de licitação. A tese oxigenada neste trabalho dialoga com a polarização desse binômio de atores e o sentido do vetor de predominância na fraude. Se em um certame público há conluíus por parte dos jogadores do mercado, como tipifica a Lei de Licitações, estamos diante de um cartel tradicional e toda aquela literatura oficial dialoga de forma eficaz com essa realidade. Na outra direção, se o evento é estruturado pelo Ator-Estatal, estamos diante de um cenário singular, uma condição não prevista nos marcos regulatórios e nas diretrizes de controle. Talvez a fragilidade ou ausência dessa tipificação para os casos de fraudes por agenciamento do ente público

⁷¹ SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política. **Estudos Econômicos da Construção**, São Paulo, v. 2, n. 3, 1997. p. 5.

não seja nada surpreendente. Afinal, os redatores das leis e das diretrizes não poderiam incluir nos textos essa possibilidade. Não faria muito sentido o Estado confeccionar uma cartilha contra a corrupção postulando que o mesmo Estado não deveria fraudar seus processos, imagem próxima da metáfora do Barão de Münchhausen, que, ao cair com o seu cavalo no mar, levanta-se a si mesmo puxando-se pelos próprios cabelos. Nesse caso, restou apenas confeccionar um documento para os *jogadores externos*, os empresários. Exigir mais do que isso da literatura oficial é colocar em posição delicada a relação entre o agente público e a própria engenharia institucional.

Para evitar um retrato pitoresco desse evento, é importante destacar o caráter tipológico desses conceitos. Ator-Estatal e Ator-Mercado são simplificações grosseiras, contudo, úteis para operacionalizar uma compreensão mais entrelaçada sobre as fraudes em processos públicos. Dificilmente encontraremos essas categorias de análise transitando pelas ruas de uma cidade, são instrumentos mentais, ferramentas que sintetizam uma miríade de relações, ilustrando para o pesquisador e o leitor um processo muito mais intrincado. Não aconselho antropomorfizar essas categorias. O Ator-Estatal, por exemplo, deve ser percebido como um evento de associação entre uma rede de indivíduos, incrustados no Estado ou espalhados pelo mercado, que agrupam sob a égide do ente público uma série de estratégias para contornar os constrangimentos da Lei de Licitações. Durante o texto, o leitor pode ser convidado a encarar os atores de forma monolítica, mas não é essa a intenção; os atores representam processos e estratégias diferenciadas de apropriação do erário. Não é correto supormos, portanto, que o evento é estanque, como se fosse possível a um ator desenvolver, em algum dos casos, o papel monopolizador da ação, enquanto o outro interpreta a paisagem onde os acontecimentos se desenrolam. Seria mais adequado enquadrar a ação da fraude em certames públicos do ponto de vista dos operadores, como um sistema interdependente com preponderância situacional das estratégias de ação típica de cada Ator.

Quando falamos em indução das fraudes por parte do Ator-Estatal, estamos afirmando que a ação predatória é orquestrada por agentes públicos e empresários, mas o sucesso da ação depende necessariamente da conivência ou participação ativa de prefeitos ou pregoeiros. Na outra ponta, quando falamos em fraude por agenciamento do Ator-Mercado, ou cartéis tradicionais, estamos ilustrando o cenário de orquestrações ilícitas que não carecem de participação dos agentes públicos para se

provarem eficazes. Mas o que deveríamos mesmo questionar é se seria possível existir fraude na administração pública sem a ativa participação do Ator-Estatal? Há sim. Mas são menos prováveis, conforme os dados que serão apresentados nos próximos capítulos. Na realidade, fraudar um certame sem a atuação do agente público é muito complexo, a estrutura da corrupção nas contratações públicas quase que exige a parceria do Estado. A Lei de Licitações é um instrumento robusto para constranger os vícios no processo, exige etapas muito bem delineadas, prazos muito rígidos, grande volume de documentos comprobatórios da participação e, se há fraudes, geralmente há conivência ou participação do Estado.

Irei sempre lembrar que essas tipologias dicotômicas são próprias desta pesquisa. Na literatura oficial, as fraudes são unidimensionais e não existe Ator-Estatal. Portanto, essa tese é escrita contra as expectativas disciplinadoras da Lei de Licitações. A questão chave aqui é que o instrumento jurídico foi desenhado para constranger uma realidade pouco verossímil – segundo os achados desta pesquisa. O poder de coerção do instrumento está direcionado para coagir um evento ínfimo, dinâmicas de cartelização entre empresários contra o poder público. Essa é a maior fragilidade da Lei nº 8666/93, um aparato robustamente estruturado, manuseado para disciplinar por quem deveria ser disciplinado. A Lei de Licitações é como um canhão atirando contra a névoa, pois o grande volume de fraudes na alocação de recursos continua seu fluxo operacional às margens do texto da lei.

Mesmo assim, não devemos supor que o agente público atua totalmente no vácuo institucional, à sombra de qualquer normatização. Existem, de fato, algumas legislações ou artigos específicos que regulam a atuação do ente público na figura da burocracia ou dos gestores. A Lei nº 8112/90, que institui e regulamenta os agentes e servidores públicos; a Lei nº 8.429/92, sobre a improbidade administrativa de gestores e servidores, e o Código de ética profissional do servidor público civil do poder Executivo Federal, Decreto nº 1.171, de 1994, são exemplos pertinentes. Especificamente, para os propósitos desta tese, a própria Lei de Licitações, no capítulo IV: Sanções Administrativas e da Tutela Judicial, em especial os Art. 82 e 84, define e pune o comportamento ilícito da administração pública, inclusive, postulando um agravante já que “[...] a pena imposta será acrescida da terça parte, quando os autores dos cri-

mes previstos nessa lei forem ocupantes de cargo em comissão ou de função de confiança em órgão da Administração”.⁷² Contudo, esse não é o foco da lei ou das diretrizes. As questões do agente público quando aparecem são colocadas tangencialmente. O texto está, de fato, direcionado aos ofertadores de serviços ou bens, como organizar a competição, as áreas de atuação, como habilitar para fornecer, as questões dos instrumentos convocatórios e outras tantas condições direcionadas para o Ator-Mercado.

A ideia de um ecossistema da corrupção cada vez mais se mostra uma metáfora adequada. O ambiente da ação está fundado na engenharia institucional da Lei de Licitações, que regulamenta as interações dos Atores de Mercado e Estado, de forma cooperativa ou concorrencial, na conservação ou captura dos recursos disponíveis no meio, no caso, o próprio orçamento público. A beleza dessa comparação é a dinâmica dos processos, pois estipulada as regras do jogo e os jogadores; observamos as estratégias construídas para sobrevivência nesse ambiente. Em se tratando de certames públicos, o que normalmente encontramos são gestores, presidentes de comissões e secretários municipais agenciando as fraudes através da parceria com os empresários locais. Na prática, o ente público será, na maioria dos casos, o corruptor que o próprio Estado procura desvelar. Mas ainda falta dimensionar o tamanho do nosso ecossistema, e, para isso, observaremos a importância dos pequenos municípios no agregado das fraudes.

2.3 O GIGANTISMO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Em sua formação acadêmica, o cientista político se vê impregnado pelo tema da democracia, situação rotineira na vida desses estudantes. A posição privilegiada desse objeto na agenda da disciplina é reflexo das sensíveis mudanças ocorridas nas últimas três décadas, inclusive, a crise política da alternativa socialista nos anos 1980 que terminou por estimular transformações e novas experiências no espectro democrático. À sombra desses novos arranjos, uma definição conceitual de democracia e dos fundamentos da sua conservação não tardou em estender as preocupações para

⁷² BRASIL. **Lei nº 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. Legislação. Brasília, DF: Casa Civil, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 1 jun. 2021. n.p.

campos mais instrumentais – referentes ao processo de diferenciação político-institucional e à qualidade dos regimes democráticos⁷³. Esses novos estudos não devem ser entendidos como uma taxonomia neutra visto que a tradição das ciências sociais já nos alerta para o fato de que a construção de qualquer índice está permeada por uma série de escolhas teóricas e metodológicas⁷⁴. Nesse caso, "qualquer tentativa de avaliar a qualidade da democracia [...] implica inevitavelmente a adoção de algumas premissas normativas sobre o que a Democracia é ou deveria ser".⁷⁵ De forma instrumental, três conceitos basilares podem nortear o julgamento sobre a qualidade de um regime: a liberdade, a igualdade e o controle.⁷⁶ Esses *Princípios* são mais bem compreendidos se atentarmos para as *Funções* a que estão atrelados, no caso, quantificá-los segundo o grau de realização alcançado em temas como o acesso à justiça; a liberdade e direitos individuais; a igualdade perante a lei; a eficiência do sistema eleitoral; o poder efetivo para governar; a qualidade da informação política disponível; a *accountability* vertical e horizontal e a igualdade de oportunidades para participar da política.

A democracia representativa acentua alguns problemas na administração da coisa pública. Afinal, como se fundamenta em um distanciamento entre os titulares do poder – os cidadãos – e o exercício efetivo praticado por políticos e burocratas, a necessidade de dar solução aos problemas de ação coletiva faz com que ela – a democracia – se estruture sobre um conjunto de filtros institucionais e um amplo processo de delegação aos agentes autorizados para assumirem decisões. É por essa razão que se faz necessário o desenvolvimento de instituições com a capacidade de

⁷³ Algumas iniciativas institucionais que figuraram esse interesse: o *Projeto Polity* da Universidade Maryland nos Estados Unidos e a organização Freedom House, apesar de ser fundada na década de 1940, são exemplos do empreendimento internacional para a construção de indicadores sobre a qualidade dos regimes. Na América Latina o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento também produziu pesquisas nesse sentido.

⁷⁴ JANUZZI, Paulo. Avaliação de Programas Públicos por meio da Análise Estruturada dos Relatórios de Auditoria da Controladoria Geral da União. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, jul./dez. 2011. n.p.

⁷⁵ MAGALHÃES, Pedro. **A Qualidade da Democracia em Portugal**: A Perspectiva dos Cidadãos. Relatório inicial de um estudo promovido pelas SEDES, com o apoio da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e da Intercampus. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2009. Disponível em: <<http://static.publico.pt/docs/politica/estudodasedes.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2021. p. 7.

⁷⁶ BARROS, Jorge Luiz Rodrigues de. **Qualidade da democracia e accountability**: o Brasil pode ser medido? 2007. 86 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2007. Orientador: Erivan da Silva Raposo.

controle da delegação, requisito que torna o processo de *prestação de contas* “uma forma especial de vínculo que o poder político estabelece com a cidadania”.⁷⁷ A ideia de *accountability*⁷⁸ incorpora essas considerações. O conceito está “vinculado à ideia de ‘transparência’ no governo, a habilidade para conhecer exatamente o que os representantes eleitos estão fazendo”.⁷⁹ A emergência dessa ideia está associada à própria expansão da experiência democrática em diversos países, assim como ao esforço para qualificar tais democracias. Na literatura da Ciência Política, é comum encontrar referências à *accountability* vertical ou horizontal, entendendo por vertical o controle utilizado pela sociedade sobre o Estado principalmente na forma de eleições, enquanto o controle horizontal é empregado entre os entes do próprio Estado.⁸⁰ Do ponto de vista dos procedimentos legais, o Brasil exibe bastante solidez no que diz respeito aos instrumentos de controles estabelecidos. O país usufrui de ciclos eleitorais periódicos e livre acesso à produção de informações, o que reforça positivamente os elementos de responsabilização vertical. Em relação à *accountability* horizontal, destaca-se o estabelecimento de instituições encarregadas do controle fiscal e orçamentário, os Tribunais de Contas, as Comissões Parlamentares de Inquérito e o livre acesso às informações sobre os atos administrativos do governo. Mas as coisas não são óbvias:

[...] assim como os índices de democracia aqui apresentados parecem carecer de uma boa dose de realidade, os conceitos de *accountability* vertical, horizontal e social, igualmente, carecem de justificar-se como instrumentos explicativos da realidade concreta da relação entre representantes e representados, da relação entre os poderes do Estado, e, ainda, dar conta da complexidade dos grupos organizados (sociedade civil) em contextos de fragilidade democrática.⁸¹

O que se observa é uma dissonância entre o estabelecimento legal de uma rotina de procedimentos de controle bem definidos e a percepção ampliada de corrupção no país, coisa que presumivelmente deveria diminuir em função da cristalização

⁷⁷ PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. cap. 3, p. 477.

⁷⁸ Traduzido como “responsabilização”.

⁷⁹ BARROS, Jorge Luiz Rodrigues de. **Qualidade da democracia e accountability**: o Brasil pode ser medido? 2007. 86 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2007. p. 31. Orientador: Erivan da Silva Raposo.

⁸⁰ O’DONNELL, G. (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, n. 44, p. 27-103, 1998.

⁸¹ BARROS, *op. cit.*, p. 61.

atual dos mecanismos de controle horizontais. Uma declaração de Abramo, da Transparência Brasil, em 2009, talvez sinalize para os motivos do descompasso entre a consolidação legal dos mecanismos de controle e a percepção da corrupção:

Os vereadores são eleitos para representarem o povo e sua principal função é fiscalizar o prefeito, mas eles não cumprem esse papel e não tem o controle das contas e ações de suas prefeituras [...] Em boa parte delas, os vereadores são cooptados pelo prefeito, quando deveriam agir para controlá-lo. As próprias prefeituras não têm controle interno, deixam suas contas a cargo de empresas de contabilidade, geralmente de parentes ou empresa fantasma. E, quanto aos tais conselhos de educação, saúde, etc., auditorias fiscais feitas pela Controladoria Geral da União atestam que, em 90% dos casos, eles não funcionam. Os tribunais de contas estaduais também são, em muitos lugares, uma farsa. Fazem apenas uma auditoria formal, 'emitem documentos' e pronto.⁸²

O comentário adverte que, em nível municipal, a efetividade dos mecanismos institucionais e legais enfrenta uma série de obstáculos políticos. A partir de alguns estudos de caso, a *Cartilha Combate a Corrupção nas Prefeituras do Brasil*⁸³ elenca diversos indícios que favorecem possivelmente o cenário descrito por Abramo.⁸⁴ O convencimento sobre a necessidade de se privilegiar o estudo desse tema por meio dos pequenos e médios municípios é atravessado pela análise de alguns desses condicionantes. É necessário, então, averiguar se o porte populacional interfere de fato sobre esses indicativos. Para quem investiga o problema da corrupção, as funções que incidem sobre a qualidade da democracia, especialmente as funções de controle, permitem algumas especulações sobre as condições que alicerçam o estabelecimento de práticas ilícitas dentro de uma gestão pública. É possível interpretar a situação de alguns indicadores do controle democrático nos municípios como o sinal de um contexto institucional vulnerável à corrupção, na nossa metáfora, um ambiente mais propício para práticas escusas. Portanto, dimensionar o ecossistema da corrupção é justificar o foco privilegiado do estudo nos pequenos e médios municípios, muitas vezes em oposição às análises exclusivamente direcionadas ao Executivo Federal, às grandes casas legislativas e aos volumosos contratos entre empresários e políticos. Nesse

⁸² MUNHOZ, César. **Origem e custo da corrupção**. Educacional. 2009. Disponível em: <<http://www.educacional.com.br/reportagens/corruptacao/origemecusto.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

⁸³ CHIZZOTTI, Antonio *et al.* **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 5. ed. São Paulo: AMARRIBO, v. 1, f. 39, 2012. 77 p. Disponível em: https://amarribo.org.br/wp-content/uploads/2018/02/cartilha_pt-5a.-edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁸⁴ a) o histórico comprometedor da autoridade eleita; b) a falta de transparência nos atos administrativos; c) a ausência de controles administrativos e financeiros; d) a subserviência do Legislativo e dos Conselhos municipais; e) o baixo nível de capacitação técnica dos colaboradores e funcionários públicos e, por fim, f) a desinformação da comunidade quanto ao processo orçamentário.

caso, o primeiro e mais importante argumento para o foco nos pequenos municípios reside na própria pulverização dos gastos e das receitas municipais.

O noticiário há algum tempo já alardeia para as situações pitorescas na realidade das pequenas administrações públicas.^{85 86} Cidades onde só há empregos na prefeitura, populações inteiras que dependem financeiramente do orçamento público e um leque de situações atípicas para as metrópoles brasileiras. É preciso descer ao nível municipal para compreender a corrupção no Brasil. Esse regresso não é alegórico, não é uma condição tangencial, já que é no ambiente municipal que o ecossistema da corrupção se torna relevante para este estudo.

Na tipologia utilizada para a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁸⁷, os municípios brasileiros são classificados como *pequenos*, *médios*, *grandes* ou *metrópoles* segundo o porte populacional. Na Tabela 2, podemos observar essas distribuições.

Tabela 2 – Distribuição dos municípios e População

Porte	Classificação	Municípios Média*	Municípios Média*(%)	População Média*	População Média* (%)
Até 20.000	Pequeno I	3741	68,54%	31.668.006,00	15,81%
Até 50.000	Pequeno II	1069	19,57%	32.531.202,33	16,24%
Até 100.000	Médio	346	6,34%	23.944.019,00	11,95%
Até 900.000	Grande	287	5,26%	70.038.840,00	34,96%
Mais de 900.000	Metrópole	16	0,29%	42.156.496,67	21,04%
TOTAIS		5459	100,00%	200.338.564,00	100%

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2020⁸⁸.

Tabulações especiais: Rodolfo Carneiro de S. Dourado

(*) Médias 2016, 2017, 2018

O dado carrega em si uma conotação de obviedade já que aparentemente não há grandes surpresas; tanto a literatura especializada quanto o conhecimento imediato não deve observar com grande estranheza a afirmação de que o Brasil é composto em sua maioria por pequenos municípios. Mas ainda assim é um dado crucial quando

⁸⁵ PEREIRA, Renée. Cidades onde só há emprego na prefeitura. **Estadão**, ano 2017, 22 jul. 2017. Economia & Negócios. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cidades-onde-so-ha-emprego-na-prefeitura,70002011375>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁸⁶ SILVA, Anna Lúcia. Prefeitura é a maior empregadora na cidade menos populosa do país. **G1**, ano 2015, 27 ago. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/centro-oeste/noticia/2015/08/prefeitura-e-maior-empregadora-na-cidade-menos-populosa-do-pais.html>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁸⁷ IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁸⁸ Todos os dados do Tesouro Nacional, em todas as tabelas, estão disponíveis em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

estamos falando da dimensão da corrupção. Isso fica evidente quando comparamos esses percentuais com a Receita Executada pelo conjunto dos respectivos municípios. Nessa condição, alguns dados não tão intuitivos emergem na pesquisa.

Os números da Tabela 3 correspondem as receitas orçamentárias médias, entre os anos de 2016 a 2018, estratificadas segundo o porte populacional. As receitas totais estão na faixa dos R\$ 640 bilhões, das quais 42% são executadas em pequenos e médios municípios. O relevante nesse dado é destacar que R\$ 270 bilhões das receitas são executadas por cidades médias e pequenas, ou seja, as receitas estão diluídas em 5.156 municípios, contra os R\$ 373 bilhões executados nos outros 303 municípios de grande porte. Essa diferença não deve ser interpretada sob uma perspectiva relativa à natureza *per capita* da distribuição da receita, visto que não há grandes variações entre as faixas populacionais nesse quesito – respectivamente, pequenos, médios e grandes municípios apresentaram receita *per capita* aproximada. A questão suscitada na abordagem gravita em torno de outro aspecto: *a pulverização de grande parte da receita em um mosaico de pequenos municípios*. Essa perspectiva permite questionar o foco das atenções públicas nas instituições federais ou nos Executivos e Legislativos estaduais no que se refere à incidência de práticas ilícitas.

Tabela 3 – Distribuição dos municípios e Receita

Classificação	Receita Méd.* (R\$) – BI	Receitas	Receita Méd.* / Porte	Rec. Média* / Per Capita
Pequeno I	R\$ 108.001.883.937,95	16,85%	R\$ 28.872.440,41	R\$ 3.410,44
Pequeno II	R\$ 91.825.490.734,90	14,31%	R\$ 85.920.953,94	R\$ 2.822,69
Médio	R\$ 67.638.955.848,95	10,55%	R\$ 195.420.056,95	R\$ 2.824,88
Grande	R\$ 220.029.346.038,50	34,30%	R\$ 766.582.679,88	R\$ 3.141,53
Metrópole	R\$ 153.758.935.255,23	23,99%	R\$ 9.609.933.453,45	R\$ 3.647,34
	R\$ 641.254.611.815,53	100,00%	R\$ 117.479.550,39	R\$ 3.200,85

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2020.
 Tabulações especiais: Rodolfo Carneiro de S. Dourado
 (*) Médias 2016, 2017, 2018

O indicativo da relevância dos pequenos e médios municípios no cenário das fraudes em processos licitatórios é agravado por outra condição, conforme demonstro na Tabela 4. Na média, entre 2016 e 2018, o Governo Federal contratou, por processo licitatório ou dispensa, algo no entorno dos R\$ 115 bilhões⁸⁹. Apesar de o Governo

⁸⁹ BRASIL. Controladoria Geral da União. Licitações com contratação realizada. **Portal da Transparência**, Brasília, 2021. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=-2019>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

Federal abarcar quase 53% das receitas totais⁹⁰, contra 22% dos municípios, as cidades realizaram despesas com processos licitatórios na casa dos R\$ 179 bilhões em 2018 – e esse é um dado subnotificado, haja vista que somente foram consideradas os pagamentos relacionados ao material de consumo, bem ou serviço para distribuição gratuita, serviços de consultoria, serviços de terceiros na pessoa física e jurídica e os investimentos em obras. Os pequenos e médios municípios são responsáveis por cerca de R\$ 83 bilhões pagos através de alguma modalidade licitatória, ou seja, um valor equivalente a 72% de todos os gastos federais na modalidade licitação. Cabe ainda salientar que as licitações públicas no âmbito Federal são quase que exclusivamente realizadas por meio da modalidade pregão digital, uma estratégia mais eficiente contra a corrupção. Já nos pequenos municípios, as determinantes logísticas da concorrência inviabilizam a oferta de fornecedores distantes em função dos baixos retornos financeiros licitados.

Tabela 4 - Despesas pagas 2018 por porte municipal

Classificação	Despesas Pagas 2018	Des. Pag. (%)	Despesa/per capita (R\$)
Pequeno I	R\$ 35.154.846.219,95	19,56%	R\$ 1.110,11
Pequeno II	R\$ 28.031.496.772,20	15,60%	R\$ 861,68
Médio	R\$ 20.130.728.221,61	11,20%	R\$ 840,74
Grande	R\$ 62.164.932.205,49	34,59%	R\$ 887,58
Metrópole	R\$ 34.211.463.902,03	19,04%	R\$ 811,53
TOTAIS	R\$ 179.693.467.321,28	100%	R\$ 896,95

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2020.
 Tabulações especiais: Rodolfo Carneiro de S. Dourado
 (*) Médias 2016, 2017, 2018

Uma possível metáfora é bastante adequada para o nosso contexto. Quanto maior o encanamento, mais complexo e com mais entroncamentos e conexões, maiores as possibilidades de vazamento. Estamos diante de um ambiente com cerca de 5.500 municípios e destes 94% são pequenos ou médios, isolados, distantes dos noticiários e dos instrumentos de controle, mas são ainda assim responsáveis por um terço dos valores alocados por meio de certames públicos em todo o Brasil. A comparação é simples e estarrecedora. Controlar R\$ 96 bilhões em trezentos municípios privilegiados geograficamente, com ampla rede de instrumentos fiscalizadores, contra R\$ 83 bilhões em quase cinco mil cidades espalhadas pelos grotões brasileiros.

⁹⁰ BRASIL. Senado Federal. Líder do governo recomenda foco no Estado Nacional. **Em Discussão!** Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/guerra-fiscal-e-reforma-do-icms/lider-recomenda-foco-no-estado-nacional>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

Nesse sentido, a distribuição relativa das receitas é a primeira justificativa do recorte nos pequenos municípios, vez que além de concentrarem grande parte da fatia das receitas executadas, se configuram ainda como o ambiente mais propício para a conduta desviante em relação à gestão da coisa pública. São cerca de cinco mil pequenos e médios municípios com alguma deficiência em instrumentos de controle, em um contexto político-institucional em que poucas cidades dispõem de conselhos municipais efetivos, pressão e publicidade da imprensa de massa e Organizações Não Governamentais (ONGs) preocupadas com a transparência dos gastos públicos. O que observamos nas pequenas cidades destoa do retrato das boas práticas, visto que são administrações pouco qualificadas, do ponto de vista da formação técnica para o controle, e em regiões em que a economia local depende dos recursos das Prefeituras, transformando-as em verdadeiros prêmios para as forças políticas locais vitoriosas. Por isso mesmo, talvez não surpreenda que o maior número de descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal esteja coincidentemente no interior do Nordeste⁹¹. Em muitos destes municípios, os instrumentos de controle social são rarefeitos, entretanto, mesmo assim, são nesses pequenos espaços político-administrativos que, de forma diluída, se administra grande parte dos recursos públicos disponíveis.

No segundo aspecto nessa narrativa de defesas e esclarecimentos, entre outros tantos que poderiam ser apontados, destaco a conivência estrutural dos vereadores e a dificuldade de estabelecer oposições estáveis nos pequenos municípios, no caso, a assimetria nas fiscalizações dos recursos. Em estudo realizado na Câmara de Vereadores de São Paulo sobre o perfil do processo decisório, Pralon e Ferreira⁹² concluíram que, mesmo nos momentos conjunturais não favoráveis, nos quais a relação de poderes se traduz na linguagem da negociação individualizada em torno de cargos e recursos, a Câmara de Vereadores ainda preserva relativa autonomia no processo decisório. Porém, Pralon e Ferreira⁹³ ressaltam que esse cenário se mani-

⁹¹ FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019**: Pesquisas e Estudos Socioeconômicos. Rio de Janeiro: Firjan, 2019. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B2-1E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁹² PRALON, Eliana M., FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: ANDRADE, Regis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado de São Paulo**. São Paulo: Editoria da Universidade de São Paulo, 1998. cap. 3, p. 73-86.

⁹³ *Ibid.*, p. 73-86.

festa possivelmente apenas nos grandes municípios brasileiros. Em pesquisa realizada com o mesmo objeto, Couto⁹⁴ considera que o caso paulistano é uma quebra do padrão predominante. Para Couto, a relação “Executivo-Legislativo no Brasil, muito embora apresente variações ao longo do tempo nos três níveis de governo e de uma região para outra do país, têm como fenômeno marcante e predominante a prevalência da coalizão fisiológica de governo”.⁹⁵

A dinâmica do legislativo nos pequenos municípios não pode ser encarada como uma réplica diminuta das Assembleias Estaduais ou das Câmaras de Vereadores nos grandes municípios. Uma série de especificidades nesses espaços emergiu através de estudos de caso. Em sua pesquisa Lopez⁹⁶ percebe que a relativa autonomia do legislativo descrita no trabalho de Pralon e Ferreira⁹⁷ de fato não se repete em um pequeno município. Com a proximidade cotidiana entre vereadores e eleitores, o parlamentar está sujeito à pressão direta do eleitorado, situação não manifesta nas grandes Casas Legislativas. Nesse contexto de proximidade, resta ao vereador acatar a relação *clientelista* com o prefeito, haja vista a própria competição entre os vereadores em torno do acesso ao Chefe do Poder Executivo sob condições privilegiadas. Lopez⁹⁸ situa o problema para além das fronteiras do município em questão, encontrando em diversas pesquisas do mesmo gênero ressonância dessa realidade. Do ponto de vista do vereador – da sua racionalidade estratégica – o projeto de reeleição passa pela capacidade de *atendimento* às necessidades do eleitorado, que, por consequência, se sustenta nos benefícios oriundos de pertencer ao *grupo do prefeito*:

Sem apoio do executivo, o vereador está impedido de exercer a função que julga fundamental, *i. e.*, “empreender as ações nas comunidades”. O que está em jogo não é propriamente exercer a função legislativa, mas responder às expectativas da comunidade, “que está esperando” realizações, pouco importando a conduta política do vereador em relação ao executivo [...] Dar apoio

⁹⁴ COUTO, Claudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. *In*: ANDRADE, Regis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado de São Paulo**. São Paulo: Editoria da Universidade de São Paulo, 1998. cap. 2, p. 41-72.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 58.

⁹⁶ LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Rev. Sociol. Polit.** Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782004000100012>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁹⁷ PRALON, Eliana M., FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. *In*: ANDRADE, Regis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado de São Paulo**. São Paulo: Editoria da Universidade de São Paulo, 1998. cap. 3, p. 73-86.

⁹⁸ LOPEZ, *op. cit.* p. 170.

ao Prefeito significa ter acesso aos recursos indispensáveis para a atividade cotidiana do Vereador, para o seu trabalho de atendimento.⁹⁹

É a própria percepção que o legislador possui da sua atividade como vereador, motivado pela necessidade de realizar as demandas dos eleitores, que distorce sua função de fiscalizador das atividades do Executivo. O vereador transforma-se tão somente em um interlocutor, eficiente ou não, entre as expectativas dos eleitores e os recursos disponibilizados pela prefeitura para concretizá-los. Apesar de os dados ainda escassos sobre o tema, os estudos realizados até o presente momento indicam que os legislativos municipais – de maneira mais acentuada nos pequenos municípios – ainda preservam sua característica mais *tradicional*, legislar com dificuldades em função da relação assimétrica estabelecida entre Poderes.¹⁰⁰

Se por um lado o Poder Legislativo não está em condições de fiscalização nas pequenas municipalidades, por outro, o próprio poder do Executivo municipal encontra-se fragilizado do ponto de vista da qualidade do controle e da gestão. Como bem sabemos, a saúde financeira das gestões municipais ganhou novos ares com a promulgação da Constituição de 1988. Mas se a descentralização da administração pública incrementou os repasses destinados aos municípios, também ampliou a responsabilidade na execução local das políticas públicas, especialmente nos setores da saúde e da educação. Mesmo assim, “1.856 cidades brasileiras não se sustentam, já que a receita gerada localmente não é suficiente nem para custear a Câmara de Vereadores e a estrutura administrativa da Prefeitura.”¹⁰¹ A Lei de Responsabilidade Fiscal foi um esforço legal para contornar essa realidade. A partir do ano 2000 foram estabelecidas novas regras para o comportamento fiscal dos municípios no que diz respeito ao equilíbrio entre a arrecadação e os gastos. Mas apesar desses constrangimentos, os indicadores mais atuais apontam para um cenário aquém do esperado.

⁹⁹ LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Rev. Sociol. Polit.** p. 170. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782004000100012>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

¹⁰⁰ KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 337-365. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000200003>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

¹⁰¹ FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019**: Pesquisas e Estudos Socioeconômicos. Rio de Janeiro: Firjan, 2019. p. 7. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E61-0B71B2-1E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) faz um diagnóstico pouco entusiástico da qualidade fiscal dos municípios.¹⁰² As conclusões gerais sinalizam para o estado crítico da dependência municipal no que diz respeito aos repasses de outros entes federados:

na prática, a baixa geração de receitas locais, frente aos custos com a estrutura administrativa, divide o Brasil em dois. Nas regiões Nordeste e Norte, as proporções de municípios com nota zero atingem 71,0% e 45,6% do total analisado, respectivamente. Essa realidade contrasta com o quadro nas demais regiões do país, o que é evidenciado pelo mapa georreferenciado do IFGF Autonomia. Na região Sul, apenas 6,6% das prefeituras analisadas não se sustentam, no Centro-Oeste foram 16,4% e, no Sudeste, 18,6%.¹⁰³

Os dados disponibilizados pelo Sistema Firjan indicam que existe grande dificuldade no controle administrativo das prefeituras. Tais números englobam todos os municípios, o que significaria na prática uma gestão deficitária numericamente superior nas pequenas cidades. O próprio relatório conclui sobre o inchaço de municípios pequenos, incapazes de gerar receitas e possivelmente sujeitos à predação da economia política local:

a emancipação dos municípios desde a Constituição de 1988 gerou incentivos para criação de prefeituras extremamente dependentes do governo federal. Nesses casos, há baixa atividade econômica e a renda da população gira em torno apenas da prefeitura. Com isso, há precária geração de receita local e alto comprometimento do orçamento com pessoal. É preciso revisar as regras de criação de municípios no Brasil, assim como avaliar os casos onde seria mais eficiente a fusão de prefeituras.¹⁰⁴

As estatísticas do Firjan apontam para uma interpretação muito sutil. Em um cenário em que 50% das prefeituras comprometem mais da metade do orçamento com pessoal, fica visível a interdependência do orçamento público e da economia local. Assim, as parcerias ilícitas se constituem como um sistema de sobrevivência para empresários e gestores. A ausência de controles administrativos do orçamento e a

¹⁰² O índice avalia cinco indicativos: a *receita própria do município*, para aferir sua dependência dos fundos de repasse; o *gasto com pessoal*; o *total de investimentos* sediado no município; a *liquidez*, postergação de pagamentos e, por fim, o *custo da dívida*, envolvendo o comprometimento do orçamento atual com o pagamento e a amortização de períodos anteriores. Os resultados são classificados em: Excelente (A); Bom (B); Dificuldade (C) e Crítico (D).

¹⁰³ FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019**: Pesquisas e Estudos Socioeconômicos. Rio de Janeiro: Firjan, 2019. p. 9. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E-610B71B2-1E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 22.

dependência dos recursos públicos para a economia local em quase todos os municípios, é um sinal para a consolidação de um ambiente de corrupção. Esse argumento será desenvolvido nos capítulos posteriores.

Por fim, um último aspecto denuncia a fragilidade no controle e fiscalização nos pequenos municípios, qual seja, a captura dos Conselhos Municipais. Os Conselhos Municipais de políticas públicas são canais institucionalizados de participação popular e deliberação de diversas políticas do município – saúde, transporte, assistência social, educação etc. É um espaço ocupado de forma paritária por representantes da sociedade civil e do governo local. Após o estímulo à descentralização e gestão local dos recursos no pós-1988, a experiência dos Conselhos Gestores difundiu-se no Brasil. Entre os 5.565 municípios pesquisados no Perfil dos Municípios Brasileiros, 5.417 já dispunham de um Conselho Municipal de Saúde e 4.403 possuíam um Conselho Municipal de Educação.¹⁰⁵

Segundo suas funções de exercício, os conselhos podem ser classificados em consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador, mas normalmente essas funções se sobrepõem em um mesmo Conselho. Interessa a este trabalho, o papel fiscalizador dessa instituição, pois espera-se que:

[...] no caso das políticas sociais, essa nova tessitura institucional-participativa traga mais racionalidade na formulação e implementação das políticas sociais, beneficiando a população mais pobre e necessitada, com economicidade e livre da corrupção. Essas seriam, então, as promessas contidas nessas inovações constitucionais.¹⁰⁶

No entanto, pesquisas alicerçadas em estudos de caso ou sofisticadas análises estatísticas começam a contradizer as promessas estabelecidas por esse novo instrumento de participação e controle. Weber¹⁰⁷, após um minucioso estudo estatístico sobre a possível correlação entre a existência de Conselhos Municipais e a convivência com atos ilícitos nos municípios, afirma categoricamente que:

¹⁰⁵ FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019**: Pesquisas e Estudos Socioeconômicos. Rio de Janeiro: Firjan, 2019. p. 22. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E6-10B71B2-1E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

¹⁰⁶ GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna. Instituições participativas na educação: entre a governança democrática e a captura de recursos. *In*: Seminário Nacional, 1; Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia, 3, 2010, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 2010. Disponível em: <<http://www.sociologia.ufsc.br/npms/mspd/a060.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2021. p. 959.

¹⁰⁷ WEBER, Luiz Alberto. **Capital Social e Corrupção política nos municípios brasileiros**. Brasília, 2016. Dissertação (Ciência Política) – Universidade de Brasília. Brasília, 2016. Disponível

projetados para serem arenas plurais que sirvam de anteparo às ações potencialmente corruptas dos gestores municipais, os Conselhos municipais tornaram-se, na maior parte dos casos, apêndices dos prefeitos ou instâncias de homologação de irregularidades. Sem pressupor as razões da inoperância – se a ausência de massa crítica técnica nos municípios ou a participação mancomunada dos conselheiros com os prefeitos em transações clandestinas – é notável a dominação dos Conselhos pelo sistema político. ¹⁰⁸

No universo mais reduzido do estado de Pernambuco, Guimarães¹⁰⁹ desenvolve uma análise comparativa dos Conselhos situados na Região Metropolitana de Recife. As conclusões apresentadas aproximam-se bastante da afirmação anterior:

[...] os Conselhos do Fundef revelaram-se espaços capturado pelo Poder Executivo municipal. Quando analisada a composição desses colegiados, fica patente que a representação governamental constitui maioria nos Conselhos. Além disso, os representantes do poder público ocupam lugares estratégicos nessas arenas. A maioria dos presidentes nesses Conselhos era o próprio secretário municipal de Educação ou outro secretário municipal. Estamos diante de um paradoxo: o gestor público é justamente aquele que coordena a instância criada para fiscalizá-lo. ¹¹⁰

Mas seria esse diagnóstico passível de generalização? Grandes e pequenos municípios estão sujeitos aos mesmos estímulos e constrangimentos? Para os autores, a mesma configuração é percebida na maioria dos municípios, mas esse quadro incide com maior frequência nas pequenas municipalidades. Em uma releitura sobre a tipologia dos Conselhos gestores Celina Souza¹¹¹ acrescenta que a existência formal dessas intuições não assegura a formação de decisores e fiscalizadores de fato e observa também que, entre os tipos de Conselho elencados pela literatura política,

em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7541/1/2006_LuizAlbertoWeber.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 91.

¹⁰⁹ GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna. Instituições participativas na educação: entre a governança democrática e a captura de recursos. *In*: Seminário Nacional, 1; Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia, 3, 2010, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 2010. Disponível em: <<http://www.sociologia.ufsc.br/npms/mspd/a060.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2021. p. 959.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 970-971.

¹¹¹ SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **Perspectiva**, v.18, n.2, p. 27-41, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200004>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

pode-se ainda acrescentar um quarto tipo, não incomum nas comunidades pequenas e pobres, em que muitas vezes os membros do Conselho são indicados pelos dirigentes locais, principalmente o prefeito, e seu papel é o de ratificar as decisões tomadas pelo Executivo local.¹¹²

Um estudo específico sobre a gestão social das políticas públicas através da atuação dos Conselhos gestores nos pequenos municípios do Rio Grande do Norte atentou que

no que diz respeito à participação da sociedade no processo de gestão, ainda não é evidente que os Conselhos Municipais possam ser vistos como garantia de uma efetiva democratização das decisões no âmbito das políticas públicas. Para nós, até o momento, os Conselhos têm se constituído muito mais em uma formalidade legal, que garante o repasse de recursos federais aos municípios, já que a maior parte dos Conselhos vem se caracterizando como uma forma meramente simbólica de participação da sociedade. Na maioria das pequenas cidades analisadas, a representatividade é apenas de caráter formal, uma vez que ainda persiste o estilo centralizador e autoritário nas decisões de governos municipais, com ações formuladas “de cima para baixo”, cabendo aos Conselhos o papel de referendá-las.¹¹³

Observando os Conselhos ativos em municípios pequenos da região oeste do estado do Paraná, Dombrowski¹¹⁴ ressalta o potencial significado dessa instituição para o aprofundamento da experiência democrática. Atenta também para a ampla difusão dos Conselhos, pois pequenas cidades rurais ou metrópoles dispõem relativamente do mesmo número de Conselhos atuantes. Contudo, Dombrowski¹¹⁵ destaca que os

problemas detectados na perspectiva da organização democrática dos Conselhos relaciona-se com a forte influência que o poder Executivo pode exercer na sua composição e direção, com a nomeação do Presidente e o consequente controle sobre a agenda e sobre a dinâmica de seu funcionamento. A hipótese mais imediata para explicar esse fenômeno remete a um controle de caráter “coronelista” exercido pelos prefeitos dos pequenos municípios sobre a política local. Essa hipótese ignora que a supremacia do poder Executivo diante dos outros poderes na política brasileira é um fenômeno que se pode constatar em todos os níveis de governo e, novamente, apenas aparece com maior clareza nos pequenos municípios do interior.

¹¹² *Ibid.*, p. 39.

¹¹³ GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Anieres Barbosa da; SILVA, Valdenildo Pedro da. **Gestão social das políticas públicas nas pequenas cidades**. Scripta Nova. Tradução <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-34.htm>>. Universidad de Barcelona, 2005. Disponível em: . Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹¹⁴ DOMBROWSKI, Osmir. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Rev. Sociol. Política**, [S. l.], v. 16, n. 30, p. 269-281. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782008000100016>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 279.

Esse quadro indica que os Conselhos gestores de políticas públicas começam a figurar – com merecidas exceções – na galeria das instituições descumpridoras de suas promessas. O papel fiscalizador dos Conselhos parece não ultrapassar o verniz da formalidade e dos *slogans* de *gestão participativa*. A experiência mostrou-se potencialmente mais frustrante nos pequenos municípios visto que nesse espaço o Conselho se torna um *legitimador* dos atos praticados pelo executivo local, sejam lícitos ou não.

Por fim, recapitulando, procurei elencar quatro aspectos para justificar o recorte nas pequenas cidades. Primeiro, a questão orçamentária – o ponto mais importante para a pesquisa; segundo, a capacidade de controle exercido pelos vereadores; terceiro, o controle por parte do Executivo e a interdependência econômica entre prefeitura e economia local nos pequenos municípios e, por último, a captura do instrumento fiscalizador com participação popular, no caso, os Conselhos Municipais de fiscalização. O levantamento bibliográfico tende para o esperado: os municípios estruturam suas bases administrativas e operam sob condições políticas que os situam em um lugar privilegiado para iniciativas que objetivam capturar recursos públicos com riscos reduzidos. Mostraram-se plausíveis os argumentos do baixo poder de fiscalização exercido pelas Câmaras de Vereadores e pelos Conselhos Municipais gestores de políticas públicas. O descrédito no Legislativo municipal transferiu grande parte das pressões sociais e expectativas para os Conselhos Municipais. Contudo, essas instituições não raramente são capturadas por setores estratégicos ou pelo próprio Executivo, minimizando o protagonismo decisório e fiscalizador a um papel de coadjuvante da Administração local. A essas informações comprobatórias, somam-se decisivamente as proporções das receitas e dos pagamentos realizados nas pequenas municipalidades.

Em função dessas ponderações, evidencia-se a necessidade de alertar para o estudo da corrupção e da própria qualidade da democracia segundo a ótica dos pequenos municípios. Resumidamente, é preciso deixar claro que essas pequenas cidades concentram grande volume de recursos públicos executados, ao mesmo tempo em que se situam num cenário de forte vulnerabilidade ao fenômeno das fraudes. O Ecossistema da Corrupção está consumado, possuímos um ambiente favorável e atores disputando recursos. Cabe agora estudar as dinâmicas da interação desse ecossistema.

3 COMO ENCONTRAR GATOS PARDOS NA NOITE¹¹⁶

Como em qualquer outra pesquisa, o esforço empreendido neste estudo iniciou-se a partir de um projeto formal. Relendo-o, é evidente o tom formalista que foi assumido para as futuras orientações metodológicas. Somente agora, após a conclusão de grande parte deste estudo, posso visualizar como o antigo agregado de palavras utilizadas no projeto – apesar de convincentes – pouco tinha a ensinar sobre a operacionalização real desta pesquisa. Evidenciar a distância entre as linhas gerais da metodologia pressupostas anteriormente e a narrativa metodológica da prática de pesquisa em si é o objetivo deste capítulo.

Do ponto de vista das técnicas mobilizadas, a pesquisa se filia a *Análise de Conteúdo*. Entende-se aqui por Análise de Conteúdo um conjunto de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo manifesto em uma mensagem.

Resumidamente, a técnica é um esforço para sistematizar as informações diluídas em um texto. Não existe uma fórmula padrão para o uso desse artifício, mas a literatura sobre o tema parece concordar que o procedimento é composto por duas etapas.^{117 118 119}

No primeiro momento é feita uma categorização dos *elementos de sentido* de um texto – uma taxonomia – segundo as categorias de análise ou unidades de codificação estabelecidas pelo pesquisador. Após essa etapa, o pesquisador inicia uma série de inferências, deduções lógicas a partir dos dados tratados que serão posteriormente balizados conforme os interesses teóricos do analista. A análise de conteúdo difere *da análise documental* como técnica investigativa justamente nesse segundo momento. Na análise documental o esforço do pesquisador encerra-se na primeira etapa, na organização e preenchimento das categorias. Esta pesquisa transitou entre as duas técnicas; não é uma análise de conteúdo em sua completude porque não está

¹¹⁶ Este capítulo foi baseado em parte da dissertação de mestrado (não publicada) e aprimorado para os propósitos desta pesquisa. O que justifica tal postura é a repetição dos procedimentos metodológicos; a pesquisa anterior foi ampliada nesta tese no quesito amostragem, embora a narrativa metodológica, os modelos e os parâmetros continuem análogos. O próprio objetivo da tese é corroborar ou falsear os resultados anteriores em uma análise de maiores proporções, condição que justifica o emprego da mesma metodologia tornando-o, inclusive, necessário.

¹¹⁷ BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

¹¹⁸ CARMO-NETO, Dionísio Gomes. **Metodologia científica para principiantes**. Salvador: Ed. Universitária Americana, 1992, p. 351-372.

¹¹⁹ DUVERGER, Maurice. **Ciência política: teoria e método**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar. 1981.

interessada na *transcendência do texto*, ou seja, em acessar a percepção do redator do relatório, suas motivações e posicionamentos. O objetivo não é revelar o velado na escrita, como pressupõem as técnicas em questão, mas a construir categorias e preenchê-las segundo a afinidade das informações. Por esse ponto de vista, a análise é mais documental do que propriamente de conteúdo. No entanto, os dados obtidos foram interpretados segundo orientações teóricas da Ciência Política, o que, nesse caso, supera o limite da análise documental aproximando esta pesquisa novamente das inferências próprias da Análise de Conteúdo.

Acredito que em determinados momentos a metodologia poderia flertar com a *Teoria Fundamentada*. De fato, essa perspectiva auxiliaria a pesquisa. O *excesso de dados* desses documentos - a fiscalização opera sobre um imenso número de Programas de Políticas Públicas, dentro de um gigantesco número de orçamentos em uma diversidade de municípios - poderia comprometer, se fosse enquadrado de antemão dentro de uma matriz teórica/explicativa rígida, as possibilidades de novas formas de questionar a realidade estabelecida. Nesse sentido, a Teoria Fundamentada pode sim contribuir para o estudo em questão, haja vista que não impõe um enquadramento monolítico da realidade aos dados disponíveis, visto que, ao contrário, "o pesquisador construirá uma teoria a partir da observação específica do fenômeno e não pela aplicação de uma teoria pré-estabelecida para explicá-lo. O propósito é desenvolver uma teoria e não meramente descrever um fenômeno."¹²⁰ Contudo, apesar dessas considerações, ainda assim optei pelas orientações da Análise de Conteúdo, embora ainda sinta a necessidade de problematizar um pouco mais sobre esse aspecto.

Apresentada como foi, a categoria de análise, o *centro nervoso* da pesquisa, parece *emergir magicamente* do campo, mas isso não é verdade. A preocupação que tenho com a trajetória da pesquisa dialoga abertamente com o conceito de *Referência Circulante* desenvolvido por Bruno Latour.¹²¹ Abro um parêntese para esclarecer melhor tal ideia. O ato de transformar em apenas uma tabela ou gráfico aquele emaranhado de informações contidas nos Relatórios de Fiscalização, lembra-me a descrição que Latour faz sobre a produção do conhecimento científico em um caso específico

¹²⁰ GASQUE, K.C.G.D. Teoria fundamentada: nova perspectiva à pesquisa exploratória. In: MUELLER, S.P.M. (Org.). **Métodos para a pesquisa em ciência da informação**. Brasília: Thesaurus, 2007. p.107-142.

¹²¹ LATOUR, Bruno. **A esperança de Pandora**: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos. Bauru: EDUSC, 2001.

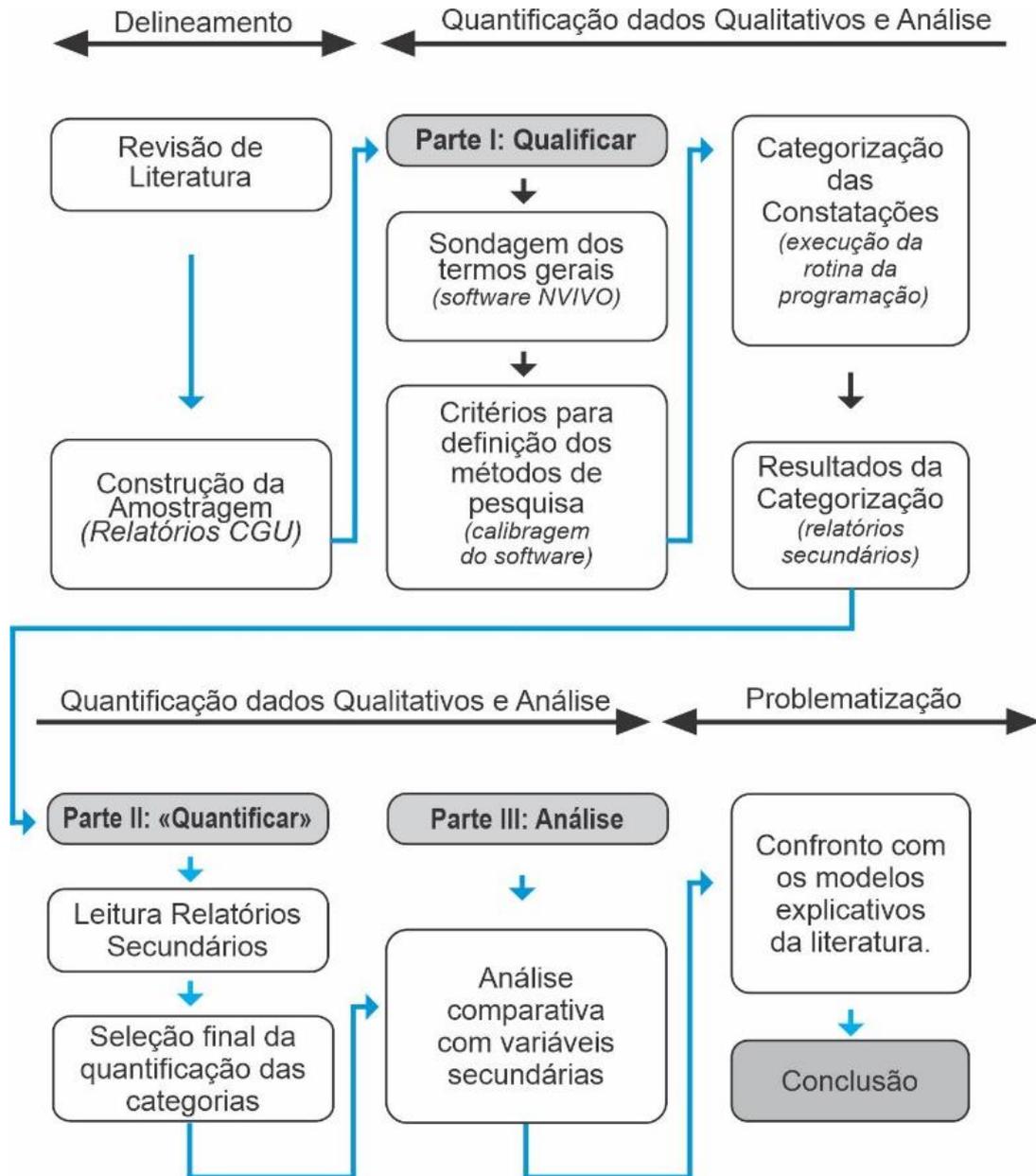
por ele estudado – uma controvérsia entre cientistas naturais sobre o avanço ou o recuo de um determinado bioma. Latour recoloca a questão sobre o salto entre o *mundo* e o *discurso*. Como "[...]o espaço floresta se transforma numa mesa de mapas, a mesa de mapas num armário, o armário num conceito e o conceito numa instituição?"¹²² A preocupação de Latour é direcionada ao movimento aparente da *descoberta* do fato científico. Ao contrário do suposto salto entre o mundo real e o conceito abstrato, o cotidiano da prática científica denuncia, na verdade, uma cadeia de mediações e transformações que encaminha a solidificação do *fato*. Nesse encadeamento, o que era *coisa* (evidência coletada), torna-se *objeto* (evidência processada) e tal *objeto* torna-se novamente *coisa* na próxima etapa de uma cadeia crescente. A sucessão desses elos é que permite o emergir do fato científico estabilizado. Essas considerações estão direcionadas a um problema corriqueiro nas ciências, isto é, a apresentação dos dados (a base de qualquer pesquisa) como uma matéria-prima pronta para ser modelada, dessa forma, os *números* vêm a público sem trajetória, hermeticamente encastelados. Nesse sentido a ideia de *Referência Circulante* é uma chave de muita importância, afinal, ao percorrer uma cadeia reversível da construção do objeto, permitimos *desempacotar* os dados e tornar pública a cadeia do seu desenvolvimento.

Em linhas gerais, enfim, a metodologia propôs uma abordagem qualitativa que faz uso de dados quantificados para uma *pesquisa explicativa* alicerçada na *análise de conteúdo* de diversos Relatórios de Fiscalização com o intuito último de validar uma hipótese mais generalizante.

Continuo sustentando essas considerações mais amplas, mas tenho clareza que não é esse o ponto central de uma construção metodológica que se oriente pela honestidade sistemática. O traçado metodológico mais relevante está edificado na fragmentação, categorização e tratamento dos dados extraídos desses Relatórios, assim como nas inferências possíveis realizadas a partir da consolidação de uma tipologia que agrupe os dados e mapeie a topografia do processo. Detalharei o percurso que inicialmente está sintetizado na Figura 1.

¹²² LATOUR, Bruno. **A esperança de Pandora**: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos. Bauru: EDUSC, 2001. p. 52.

Figura 1- Fluxograma da Metodologia



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

3.1 A NARRATIVA METODOLÓGICA

3.1.1 Primeira parte: Qualificar

Começaremos pelas dificuldades. A maior barreira - e em alguns momentos parecia-me intransponível - foi com certeza o volume de dados. O estudo adotou como *universo estatístico* todos os municípios do território brasileiro já contemplados pelo Programa de Fiscalização da CGU. Entre os anos de 2003 e 2017 foram sorteadas

2.321 cidades. Essa é basicamente a totalidade de Relatórios disponíveis. Um ponto importante para elencar aqui é o fato do Programa de Fiscalização continuar depois de 2017, mas agora com estratificações prévias que selecionam os municípios auditados conforme uma gama de indicadores para a potencial existência de fraudes. O sorteio deixou de ser não probabilístico e a composição da amostra desta pesquisa optou por retirar os casos mais novos de modo a não enviesar os resultados. Outro ponto de destaque é o fato de que o sorteio é como uma fotografia, queria eu que fosse um filme, mas ela é estática. A variável tempo não existe aqui, isso porque, se recortássemos nosso universo amostral em função dos tempos, os agrupamentos de relatórios não seriam mais proporcionais. Evidentemente, observar a trajetória temporal dos achados seria um ganho significativo, mas, no momento, inviável. A indisponibilidade de ferramentas apropriadas e de capital humano adequado constrangeram os caminhos possíveis deste estudo. A leitura e a sistematização dos Relatórios exigiram técnicas sofisticadas de *mineração de dados* indisponíveis a este pesquisador. Seria necessário um algoritmo de aprendizagem próprio para a modelagem, estruturação de testes e a análise posterior de um padrão. Realmente tais indisponibilidades de laboratórios e de expertise técnica inibiram o alcance da pesquisa. Todavia, frente a esses obstáculos, outras estratégias foram mobilizadas. A solução aceitável, depois de testar alguns *softwares*¹²³, foi utilizar o NVivo como ferramenta de categorização – um programa desenvolvido para pesquisas qualitativas que contorna em grande parte os problemas aqui expostos.

Meu ponto de partida, uma pressuposição, é que *a fragilidade na formalização do processo licitatório, geralmente, é um indicador de presença da gestão local na arquitetura da fraude, no caso, Prefeito e/ou Comissão de Licitação*. Tal postura parece-me verossímil porque, em um ambiente licitatório realmente competitivo, não há espaço para empresas que não satisfaçam todas as etapas formais exigidas pelo processo, haja vista que um concorrente pode encaminhar a desclassificação de outro perante a Comissão. São nos processos coniventes em que observamos falhas críticas no procedimento: *editais com descrições insuficientes dos itens ou dos serviços; empresas habilitadas sem documentos que comprovem sua situação; desrespeito ao*

¹²³ Destaco os seguintes: *Atlas.TI*; *WordSmith* (programa de análise lexical); e o programa *Iramuteq* (análises estatísticas sobre corpus textuais).

encadeamento das etapas formais do processo; ausências de assinaturas ou de outros documentos; datas equivocadas; processos iniciados e concluídos no mesmo dia; credenciamento de certidões fraudadas; ausência de comprovante de publicação do Edital; coincidência entre valores estipulados e valores propostos; participação de servidor municipal e outros tantos exemplos descritos nos Relatórios¹²⁴. É importantíssimo salientar que as falhas somente são possíveis em conivência com a administração pública local, já que são estranhas aos requisitos e condições técnicas vigentes em um mercado especializado e potencialmente competitivo, seja ele circunstancialmente propício ou não à formação de cartéis.

Os termos-chave que evidenciam o desrespeito ou a omissão diante de falhas impraticáveis em um processo habitual foram pinçados dos Relatórios de Fiscalização através de duas estratégias. A primeira, através de uma leitura flutuante de alguns desses Relatórios - o que evidentemente habilita um grau questionável de arbitrariedade. A segunda foi realizada através das "árvores de palavras" construídas pelo *software* de análise NVivo. Esse último recurso contorna os possíveis problemas da leitura flutuante visto que a varredura que o programa executa na totalidade do material textual disponível conecta, em uma rede de frequência, as palavras-chave associadas aos termos "licitação", "processo licitatório" e "alocação de recursos" conforme a calibração definida pelo pesquisador¹²⁵. Desse empreendimento inicial originaram-se os enunciados associados à temática dos processos licitatórios que estão elencados no Quadro 2. Cabe salientar que, de antemão, nada dizem sobre o ator corruptor, a forma da fraude ou qualquer outro detalhe; apenas relacionam o termo *licitação* – e suas variações – com as orações e parágrafos mais próximos.

¹²⁴ É importante destacar que essas falhas são indícios processuais de fraude nos processos. Metodologicamente, eles comportam, ao decorrer do texto, as categorias de análise desta pesquisa. Outros estudos também se dedicaram à construção de categorias a partir de constatações. Cito especialmente o artigo: *Avaliação de programas públicos por meio da análise estruturada dos relatórios de auditoria da controladoria geral da união*, de P. M. Januzzi. (2011). Todavia, neste trabalho optei por desenvolver as categorias segundo as próprias informações dos relatórios.

¹²⁵ Nesta primeira fase retirei todos os índices e sumários dos relatórios que seriam processados – a fim de evitar duplicação de informações – e converti todos os dados para uma linguagem acessível ao *software*.

Quadro 2 - Constatções gerais

1. "Indícios de falsificação;"	2. "Simulação de licitação;"
3. "Licitações forjadas;"	4. "Caráter competitivo;"
5. "Licitação forjada;"	6. "Simulados pela Prefeitura;"
7. "Licitação direcionada;"	8. "Falta de assinatura do contratado;"
9. "Irregularidades no processo licitatório;"	10. "Inconsistência dos autos da licitação;"
11. "Fraude em licitação;"	12. "Direcionamento;"
13. "Fraude nos processos licitatórios;"	14. "Ausência de planilha descritiva;"
15. "Favorecimento;"	16. "Favorecimento à empresa;"
17. "Ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;"	18. "Na Ata de julgamento das propostas só há assinatura do pregoeiro;"
19. "O valor apresentado pelo licitante declarado vencedor é exatamente igual ao valor que a Prefeitura Municipal houvera estimado;"	20. "Ausência de habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômica financeira;"
21. "Ausência de competitividade em processo licitatório.;"	22. "Empresas inexistentes e de propriedade de servidor municipal;"
23. "Exigências restritivas"	24. "Improriedades nas licitações"
25. "Ausência de comprovante de publicação do Edital;"	26. "Documentos e propostas não estão rubricados;"
27. "Excesso de detalhamento dos elementos constitutivos de produtos;"	28. "A Comissão de licitação sempre declara todas as licitantes habilitadas;"
29. "Nunca assinou/nunca participou/não participaram da licitação;"	30. "Certidão com prazo de validade expirado;"
31. "Exigências restritivas;"	32. "Simulado pela Prefeitura;"
33. "Processo licitatório anterior à assinatura do contrato de repasse"	34. "Todos os eventos da licitação acontecem no mesmo dia;"
35. "Certidões falsas;"	36. "Descumprimento de prazos;"
37. "Ausência de habilitação;"	38. "Montagem de processos licitatórios;"
39. "Simulação de processo licitatório;"	40. "Empresa Inexistente;"

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Com base no quadro 2, organizei as constatações segundo o que considero ser, para os propósitos desta pesquisa, uma *gradação normativa* para os indicadores de possíveis fraudes. Tal movimento objetiva transformar aquele quadro de enunciados aparentemente desconexos em *categorias de análise* agrupadas por afinidade. As categorias estão divididas em cinco eixos:

1. Indicador Genérico de Fraude;
2. Indicador Procedimental Indireto,
3. Indicador Forte de Fraude;
4. Indicador Forte de Cartel Tradicional;
5. Indicador Contrafactual de Cartel Tradicional.

Nesse processo, os termos foram congregados segundo as similitudes, os produtos desse arranjo serão propriamente as *categorias de análise* com as quais o estudo

dialoga. Vejamos mais detalhadamente. No primeiro agrupamento termos como "Fraude em licitação" ou "Irregularidades no processo licitatório" foram entendidos como genéricos quando deslocados do contexto, ou seja, são termos que não denunciam quem ou como se pratica as fraudes ou irregularidades. Nessa linha de raciocínio, portanto, estão agrupados como *Indicadores genéricos*. Enquanto isso, outros termos como "Descumprimento de prazos", "Ausência de habilitação", "Falta de assinatura do contratado" etc. foram considerados *Indicadores procedimentais*, ou seja, dizem algo sobre o procedimento, mas não apontam necessariamente a participação clara de algum ator na definição do evento. Os *Indicadores fortes*, por sua vez, foram aqueles termos capazes de remeter diretamente à existência de fraudes com a possibilidade de participação do Ator-Estatal. "Simulação da comissão"; "Licitações forjadas"; "Montagem de processos licitatórios"; "Favorecimento" e "Simulação da prefeitura" são exemplos de termos condizentes com esse indicador. Por fim temos os *Indicadores fortes de cartel tradicional* – nominalmente os termos "Cartel em licitação" e "Conluio em licitação" que denunciam a prática ilegal do cartel entre atores de mercado – e os *Indicadores contrafactuais de cartel tradicional*, isto é, uma categoria que evidencia o termo "cartel" associando-o a termos como "prefeitura", "servidor" e "agente público". Em outras palavras, o termo emprega o conceito de cartel/conluio relacionando-os aos agentes do Estado. Todas essas categorias e constatações serão melhor desenvolvidas no próprio capítulo dos resultados, mas ilustrativamente o quadro 3 ficará modulado com os seguintes critérios, aqui resumidos para fins práticos:

Quadro 3 - Categorização das Constatações Processadas

Cod.	Indicador Genérico	Método de Pesquisa: Consulta Composta *
A01	Fraude em licitação Fraude nos processos licitatórios	(Subconsulta1="fraud*") + (Subconsulta2="licita*") **
Cod.	Indicador Procedimental	Método de Pesquisa: Consulta Composta
B01	Descumprimento de prazos	(Subconsulta1="prazo*") + (Subconsulta2="licita*")
Cod.	Indicador Forte	Método de Pesquisa: Consulta Composta
C01	Favorecimento	(Subconsulta1="favore*") + (Subconsulta2="licita*")
Cod.	Indicador Forte de Cartel Tradicional	Método de Pesquisa: Consulta Composta
D01	Cartel em licitação	(Subconsulta1="cartel*") + (Subconsulta2="licita*")
Cod.	Contrafactual de Cartel Tradicional	Método de Pesquisa: Consulta Composta
E01	Conluio com prefeitura	(Subconsulta1="conlui*") + (Subconsulta2="prefeitura*")

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

*Critério: Pesquisa em contexto personalizado por parágrafo adjacente.

**O "*" é um caractere coringa, com ele é possível, por exemplo, identificar, com o termo "licita*", os termos derivados "licitatório(s)" e "licitação(ões)"; com o termo "favore*", identificar os termos derivados "favorecer", "favorecido(s)", "favorecimento".

***Essa categoria pode ser enquadrar como um indício Forte ou como um indício Genérico, por esse motivo, é preciso uma releitura mais pormenorizada dos achados.

Observe que a terceira coluna do Quadro 3 define um *método de pesquisa* para cada categoria. Esse detalhe é fundamental para a construção dos dados. Existem diversas formas de pesquisar *termos* com o auxílio de um *software* para análise qualitativa. A depender da estratégia utilizada para sondar o texto, os resultados podem oscilar em volume e qualidade. Para minorar os impactos desse problema, resolvi testar¹²⁶ alguns critérios de pesquisa e convencionar qual estaria mais adequado aos objetivos e limitações do trabalho. Os testes de calibração definiram o modelo de pesquisa adotado segundo a eficiência-ótima dos resultados, ou seja, a capacidade de mapear o maior número de constatações por Relatório sem gerar uma frequência elevada¹²⁷ em cada caso que inviabilizasse a pesquisa. Na segunda etapa da pesquisa, esses dados foram revisados manualmente, cidade por cidade, constatação por constatação, e, nesse sentido, a frequência elevada decerto inviabilizaria tal empreendimento. No Quadro 4 resumo os seis critérios¹²⁸ de pesquisa em função do número de cidades que apresentaram ocorrência, assim como a frequência e a média de ocorrência/cidade. É importante destacar que cada busca gera um novo relatório que seleciona e destaca o trecho pesquisado conforme o critério estabelecido. Após a leitura desses relatórios, optei pela *pesquisa composta: proximidade do contexto personalizado por parágrafo adjacente*, devido ao fato dos dados estarem concentrados por períodos próximos e haver coerência na relação entre sentenças.

¹²⁶ Aleatoriamente, uma amostra de 35 relatórios foi definida para um "pré-teste". É importante destacar que o objetivo aqui proposto é realmente de um "pré-teste", pois, afinal, se o objetivo fosse mesmo construir uma amostra representativa do universo seria necessário um número maior de Relatórios.

¹²⁷ Fruto do fracionamento e repetição de frases e orações.

¹²⁸ A "Chamada" é a combinação de palavras pesquisada, sempre em pares, por exemplo: ("licita*")+("simula*"). A distância pré-estabelecida entre os termos é que definirá a frequência de ocorrências em um texto. Por exemplo, se o critério de proximidade é entre as duas palavras relacionadas é "0", o programa somente aceitaria como constatação termos seguidos, se o critério é "3", poderia haver três palavras entre os dois termos pesquisados. Esse critério determina a busca com intervalos maiores ou menores entre os termos, pode ser na mesma frase, no mesmo parágrafo, no parágrafo adjacente, na mesma página ou sem distância alguma entre termos.

Quadro 4 - Critérios para definição dos métodos de pesquisa

Nº de Casos	Chamada	Critério de pesquisa	Cidades com Constatações	Frequência	Média de Ocorrência/Cidade	Comentário
35	("licita*")+("simula*")	Pesquisa Composta: Proximidade do Contexto personalizado por parágrafo adjacente	13	241	18,54	Dados concentrados por períodos próximos, coerência e relação entre sentenças.
35	("licita*")+("simula*")	Pesquisa Composta: Proximidade do Contexto personalizado no mesmo item de escopo	17	1537	90,41	Dados fracionados, sem conexão nas mesmas sentenças, duplicação de dados.
35	("licita*")+("simula*")	Pesquisa Composta: Proximidade do Contexto personalizado em todo o texto	17	1537	90,41	Dados fracionados, sem conexão nas mesmas sentenças, duplicação de dados.
35	("licita*")+("simula*")	Pesquisa Composta: Proximidade Antes do Conteúdo	7	38	5,43	Dados muito limitados pela proximidade rigorosa entre palavras.
35	("licita*")+("simula*")	Pesquisa Simples: Pesquisa de Texto simplificada	17	1537	90,41	Dados fracionados, sem conexão nas mesmas sentenças, duplicação de dados.
35	(simula*~5)+(licita*~5)	Pesquisa Simples: Pesquisa de Texto simplificada por proximidade entre 5 palavras para mais ou para menos	35	1061	30,31	Dados fracionados, sem conexão nas mesmas sentenças devido à proximidade rigorosa entre palavras.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Até então, selecionamos os principais termos associados ao contexto do processo licitatório e suas possíveis fraudes – *Quadro 2: Constatações gerais*. Agrupamos, codificamos e categorizamos os termos segundo os interesses da pesquisa – *Quadro 3: Categorização das constatações processadas*. Por fim, traçamos uma estratégia para pesquisar os termos dentro dos Relatórios – *Quadro 4: Critérios para definição dos métodos de pesquisa*. Resta-nos executar as consultas via *software* para cada categoria definida no Quadro 3, obedecendo aos critérios do Quadro 4¹²⁹. O produto desse empreendimento é uma série de relatórios secundários emitidos pelo programa para cada categoria de análise. Nesses documentos – disponíveis em anexo¹³⁰ – é possível recuperar os trechos do texto original em que ocorre a combi-

¹²⁹ Devido às limitações de processamento de dados em computadores pessoais, foi preciso dividir a pesquisa em lotes de 50 relatórios e posteriormente reagrupar os resultados.

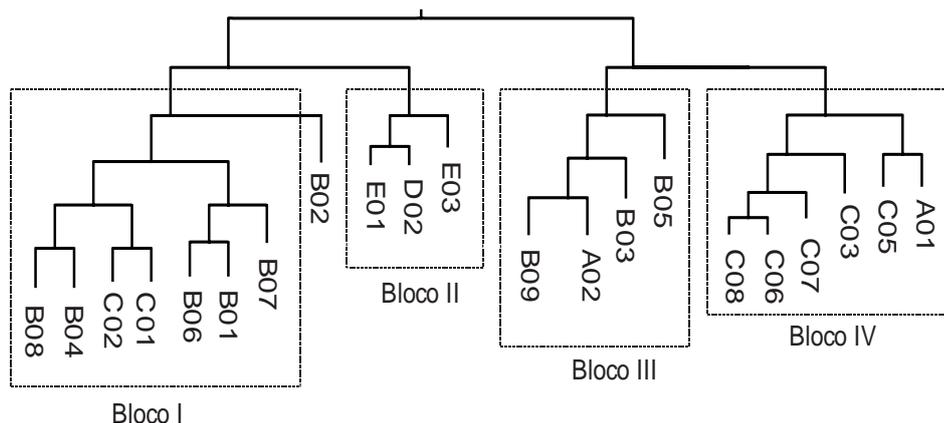
¹³⁰ Somente na versão final do texto e em arquivo digital.

nação dos termos pesquisados. Ao final do processo temos em mão um *resumo seletivo* dos Relatórios de Fiscalização da CGU segundo os critérios que consideramos importantes para a pesquisa.

Tal trajetória realmente lembra a ideia de *referência circulante*¹³¹. Daí a importância de descrever a construção do banco de dados, visto que as inferências posteriores dependem da aceitação e compreensão ou não desse processo por parte do leitor.

O *software* NVivo tem ainda um recurso bastante interessante, avaliar a *similaridade de codificação*, isto é, as semelhanças dos termos são alinhadas em um diagrama de análise de *cluster*, no caso, um *dendrograma vertical* onde itens análogos são agrupados no mesmo ramo e itens diferentes se encontram mais distantes. Observe na Figura 2¹³² que há coerência dentro dos blocos (I; II; III; IV), ou seja, as categorias que agrupei sobre a alcunha de *Indicador Forte*, em sua maioria, de fato, se distanciam de outros tipos de indicadores. No Bloco IV, por exemplo, apenas a categoria A01 - que é considerada genérica - está próxima de outras. É possível perceber que as ocorrências das categorias se agrupam seguindo certa coerência. Tal ilustração visa tão somente comprovar que o agrupamento feito anteriormente não é desmedido ou arbitrário.

Figura 2 - Cluster por similaridade de codificação



Fonte: Elaborado pelo autor (Reorganização gráfica do diagrama produzido pelo NVivo).

¹³¹ Disponibilizo no Anexo 2 uma pequena contextualização teórica da metodologia aqui praticada.

¹³² No diagrama da Figura 2 foram retiradas, para fins ilustrativos, as categorias com ocorrências ínfimas em relação às outras mais robustas (categorias omitidas: C04; B10; C09; D01; E02; E04 e E05).

3.1.2 Segunda parte: Quantificar

Todo o esforço empreendido até o momento resume-se à produção de *relatórios secundários* que identificam, sintetizam e organizam onde as informações contidas em todas as categorias - que agora me parecem coerentes - aparecem no texto dos Relatórios da CGU e em que frequência isso ocorre. No entanto, os relatórios secundários podem estar ainda enviesados. O *software lê* o texto identificando informações segundo a calibração feita pelo pesquisador, que pode levar a inúmeros *falsos positivos*. Há uma série de citações que são computadas e, no entanto, não necessariamente remetem a fraudes em processos licitatórios. Um exemplo típico são as citações que os auditores da CGU fazem sobre resoluções do Tribunal de Contas da União (TCU) ou sobre casos exemplares em outros municípios. Tais citações estão no texto do Relatório de Fiscalização, mas não se relacionam com a comprovação de alguma modalidade de fraude naquele município investigado. O termo "irregular", por exemplo, aparece em vários contextos, todavia, sua mera presença não sinaliza qualquer indício de fraude ou atitude do gênero. Diante desse grande problema, resta-nos apenas uma saída: *a leitura pormenorizada de todos os relatórios secundários*. Inclusive, quando o texto seccionado pelo programa não parece conclusivo, é necessário retornar ao Relatório original.

O importante nesse momento é identificar a presença ou não da ação do Ator-Estatal no direcionamento das fraudes. Não importa, portanto, a frequência desse acontecimento. Por esse motivo, não há problema algum se as categorias se sobrepõem. O importante não é o volume de fraudes mapeadas, mas a existência de um padrão de corrupção alicerçada no Ator-Estatal.

Por fim, ainda sobre essa etapa do trabalho, tenho que considerar a possibilidade de erros na minha interpretação. Por exemplo, eu selecionei trechos em função de um agrupamento de palavras e isso pode ter deixado muitas outras informações ocultas. Todavia, esse problema não diminuiria os indicadores apresentados, isto é, se os indicadores são passíveis de variação – e evidentemente são - eles oscilam para cima, o que tornaria todo o cenário estudado ainda mais preocupante.

3.1.3 Terceira parte: Analisar

Até o presente momento a narrativa metodológica argumentou em favor de um processo de quantificação de dados qualitativos¹³³. O resultado é a distribuição de frequências conforme o *indício de fraude em processos licitatórios com participação ativa do ator-estatal*, com a qual é possível apontar a incidência da participação do Ator-Estatal na orquestração de fraudes licitatórias, assim como relacionar o evento em questão segundo outras variáveis, como, por exemplo: "porte municipal"; "orçamento executado"; "IDH municipal" etc. A última etapa da pesquisa é propriamente uma *análise comparada*, inicialmente descritiva e focada em sumarizar o conjunto de dados produzidos por cada categoria.

Para findar essa linha de raciocínio, é muito importante destacar ainda que essa metodologia não visa instrumentalizar uma *investigação criminal*. Não estou disposto a encarar a responsabilidade de um texto engajado nas questões mais operacionais da corrupção; o objetivo é mesmo o exercício de convencimento de que certas "práticas" identificadas nos processos licitatórios sinalizam a possível conivência ou atuação decisiva do Ator-Estatal no direcionamento ilícito de recursos públicos. No próximo capítulo, adensaremos as estratégias para cercar o Ator-Estatal e possivelmente o visualizaremos com maior nitidez.

Ao final deste capítulo reafirmo a proximidade do empreendimento realizado e o conceito de *referência circulante*, afinal, análogo ao processo descrito por Latour sobre o movimento que caminha da *realidade ao conceito*, nesta pesquisa os Relatórios de Fiscalização da CGU foram seccionados segundo os interesses do pesquisador, tornaram-se outro texto. Esse texto, por sua vez, foi categorizado através de um programa, agrupado em um conjunto de números relacionáveis e que, por fim, tornou-se um gráfico. Acredito que a contribuição dessa *narrativa metodológica*, ou *referência circulante*, é demonstrar que o banco de dados é um objeto construído, diferente de ser um objeto *coletado*, de acordo com um encadeamento de procedimentos que permite manter a verossimilhança em todas as etapas da rede de mediações. Possibilitar ao leitor reconstituir os caminhos que permitem o *número* emergir na pesquisa é uma forma de dar maior robustez a esses dados.

¹³³ *Quantitizing* ou quantitização - uma tradução numérica de dados qualitativos.

4 DICIONÁRIO DE FRAUDES ARTESANAIS

Pesquisar fraudes, em qualquer situação, não é um serviço que cresce sob a luz do dia. A própria natureza do evento impõe uma série de singularidades na feitura dessa atividade. É enxergar nas sombras, como um legista que reimagina a cena depois do crime¹³⁴. Nesse cenário, não são possíveis entrevistas, questionários ou grupos focais, toda medição é indireta e todos os resultados se comparam a fluidos não-newtonianos; “como os atos de corrupção são secretos e a parcela detectada nada informa sobre o volume agregado das transações ilícitas, medidas diretas estão fora de questão; as medidas indiretas dominam o terreno.”¹³⁵

Talvez o indicador mais famoso sobre o assunto das fraudes na política, para o grande público, é aquele que aparece no jornal sob a alcunha de Índice de Percepção da Corrupção, já citado, mas construído de maneira comparativa no grande cenário internacional. O índice é uma rede de pesca para caçar borboletas; sua margem é muito ampla, fala sobre países; já a essa tese está preocupada com miudezas.

É preciso outra inventividade para ler o ecossistema da corrupção. A análise dos Relatórios de Fiscalização, para essa necessidade, aparece como uma alternativa vantajosa nesse empreendimento. Nosso trabalho aqui é decompor os relatórios, filtrá-los conforme a hipótese, quantificar os resultados e, enfim, interpretá-los segundo as possibilidades do próprio campo. Resumidamente, tudo aconteceu da seguinte forma. Primeiro, selecionamos 2.321 municípios auditados e com relatórios disponíveis, isso corresponde a 99% de todo o esforço do Programa de Fiscalização da CGU em quase duas décadas. Nesse sentido, a amostra coincide com o próprio universo – não cabendo agora preocupações com desvios ou intervalos de confiança¹³⁶. Segundo, esses relatórios, cerca de 350 mil páginas de informação, foram inquiridos por um *software* de aprendizagem capaz de mapear, separar e agrupar informações solicitadas, as categorias de análise. Terceiro, devidamente computados, os dados são

¹³⁴ ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos estudos**, n. 73, p. 33-37, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-330020050003-00003>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 34.

¹³⁶ Considerados somente os Relatórios até o ano de 2015, a partir dessa data as auditorias foram direcionadas por indicadores de vulnerabilidade na gestão pública, enviando a amostra para a proposta deste trabalho.

relacionados com outros indicadores consolidados para algumas interpretações sobre os achados. Em suma, esse será o roteiro deste capítulo.

O texto que se segue, por descrever os resultados das duas primeiras fases, peca no excesso de citações, tabelas e pela quase que total ausência de observações teóricas. Reservarei outra ocasião para discutirmos esses achados à luz de teorias apropriadas. No momento, interessa-nos apenas as observações oriundas dos Relatórios e as conclusões que deles emergiram. Assim, conheceremos mais de perto nosso ecossistema e o que podemos deduzir dele. É imprescindível um mergulho no vocabulário das fraudes.

4.1 O VOCABULÁRIO DAS FRAUDES NO RESULTADO DA PESQUISA

O propósito aqui é encontrar indicativos da participação ou não da prefeitura, do prefeito, da comissão de licitação e de funcionários relacionados ao processo de licitar, em suma, do Ator-Estatal, no artesanato das fraudes municipais. Confesso que talvez em função do contato extensivo com os relatórios, o pesquisador termina por desenvolver uma familiaridade com a linguagem da fraude, existe um lado da prática antropológica nisso tudo. Sem pretensões de manter a *vantagem epistemológica* – já tão criticada –, ainda assim posso dizer que *meus nativos* são textos, parágrafos, tabelas e terminei por ficar muito tempo entre eles. Penso até que o relator-auditor do texto fonte, em sua experiência cotidiana, conhece muito mais da realidade das fraudes do que uma escrita juridiquês pode suportar, infelizmente, auditores não mobilizam ferramentas antropológicas. Todavia, estou ciente que não posso sustentar qualquer debate na fragilidade desse argumento de autoridade. No caso, preciso então convidar o leitor para confabular comigo sobre o léxico das fraudes. Antecipo no convite que essa etapa é a que mais me sensibiliza na tese, isto é, a crescente de absurdos nas fraudes do processo de alocação dos recursos públicos. Sei bem que o manual das boas práticas da escrita acadêmica abomina as adjetivações e valorações devem ser evitadas, mas a classe gramatical tem um propósito muito coerente aqui, nosso ecossistema é povoado pelo absurdo.

Foram previstas 36 categorias para a análise. No capítulo metodológico fiz um fraseado sobre a questão que desenvolverei melhor agora. As categorias, produto de

leituras flutuantes, heranças em parte da dissertação do mestrado e artigos já referenciados que também se debruçam sobre a temática¹³⁷, foram agrupadas conforme a expectativa de denúncia da participação do Ator-Estatal na arquitetura das fraudes, a hipótese principal deste estudo. Portanto, existem categorias com *indicadores fortes* dessa participação que nominalmente apontam a autoria do processo. No caso, são as categorias do TIPO-C, compostas pela varredura de termos como “favorecimento”, “direcionamento”, “falsificação”, “simulação” e “montagem”, sempre associadas às ideias de fraude em licitação com participação nominal de “prefeitura” ou “prefeito”, “comissão de licitação” e “agente/servidor”. Lembrando que as buscas consideram variações substantivas, sinônimos, gênero e proximidades conforme o radical do termo pesquisado. A segunda categoria, ou TIPO-B, privilegia indicadores indiretos da participação do Ator-Estatal, não é uma citação nominal; mesmo assim é um indicativo bastante robusto que, em momento algum, podemos ler como uma categoria menos eficiente ou importante. Dentro dessa, os termos mobilizados e associados à fraude dialogam com a “falsificação de documentos”, “desconhecimento da própria participação no processo”, “falsificação de certidões”, “empresas inexistente”, “inconsistência dos altos”, “exigências restritivas” e outras mais. A categoria de TIPO-A indica tão somente a existência de fraude, de maneira genérica, sem expor mais nitidamente o ator envolvido no processo. Os termos mobilizados são “fraude”, “irregularidade”, “corrupção”, “improbidade” e “falha”. Por fim, as duas últimas categorias são muito importantes para a tese. A primeira, o TIPO-D, versa sobre os “cartéis” e “conluios” tradicionais, ou seja, aqueles esperados em um jogo competitivo no qual a associação de jogadores se alinha estrategicamente contra os limites impostos pela banca e suas regras, é uma categoria de controle. O segundo, ou TIPO-E, é um argumento contrafactual ao tipo anterior. Na verdade, é uma busca para confirmar se os termos “cartel” e “conluio”, de fato, estão associados à ideia de empresários confabulando entre si, ou teríamos a possibilidade de conluio entre os prefeitos e os fornecedores – o que semanticamente não deixa de ser conluio, mas agora pende a balança a favor da hipótese, pois seria conluio com o agente público.

Ainda há uma última categoria, do TIPO-F, que farei alguma menção posterior, serve apenas para um teste isolado. Para simplificar, apresento os dados no Quadro

¹³⁷ JANUZZI, Paulo. **Avaliação de Programas Públicos por meio da Análise Estruturada dos Relatórios de Auditoria da Controladoria Geral da União**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 16, n. 59, jul./dez. 2011.

5 tanto quanto as formas de consulta nos relatórios. O programa faz a leitura do relatório e seleciona os termos solicitados em uma proximidade de 50 palavras para qualquer sentido da leitura. Esse é o nosso ponto de partida.

Quadro 5 - Categorização das Constatções Processadas

Cod.	TIPO-A: Indicador Genérico / Método de Pesquisa	Cod.	TIPO-C: Indicador Forte / Método de Pesquisa	
A01	Fraude em licitação	C03	Montagem de processos licitatórios	("Fraude Licitatório" ~50)
				("Fraude Licitação" ~50)
				("Fraudados Licitatório" ~50)
				("Fraudados Licitação" ~50)
				("Falsificação Licitatório" ~50)
				("Falsa Licitatório" ~50)
				("Falsa Licitação" ~50)
				("Falsa Licitatório" ~50)
				("Farsa Licitatório" ~50)
A02	Irregularidades no processo licitatório	C04	Licitações forjadas	("Farsa Licitação" ~50)
				("Irregular Licitatório" ~50)
				("Irregu. Licitatório" ~50)
				("Irregular Licitação" ~50)
A03	Improbidade licitatória	C05	Indícios de falsificação	("Irregularidade Licitação" ~50)
				("Improbidade licitação" ~50)
				("Improbidade licitatório" ~50)
A04	Corrupção em Licitação	C05	Indícios de falsificação	("Improbidade licitatória" ~50)
				("Corrupção licitatória" ~50)
				("Corrupção licitação" ~50)
				("corrompeu licitatória" ~50)
				("corrompeu licitação" ~50)
				("corrompia licitatória" ~50)
				("corrompia licitação" ~50)
				("corrompida licitatória" ~50)
A05	Falha licitação	C06	Simulação de processo licitatório	("corrompida licitação" ~50)
				("Falha licitação" ~50)
B01	Descumprimento de prazos	C06	Simulação de processo licitatório	("Falha licitatória" ~50)
				("Descumprimento Licitatório" ~50)
B02	Inconsistência dos autos da licitação	C07	Desvio de recursos por licitação	("Descumprimento Licitação" ~50)
				("Prazo Licitação" ~50)
				("Prazo Licitatório" ~50)
				("Inconsistência Licitatório" ~50)
				("Inconsistência Licitação" ~50)
B03	Exigências restritivas	C08	Simulação da comissão	("Contradição Licitatório" ~50)
				("Contradição Licitação" ~50)
				("Incoerência Licitação" ~50)
				("Incoerência Licitatório" ~50)
				("Exigência restritiva" ~50)
				("restrição competitiva" ~50)
				("restrição concorrência" ~50)
B04	Ausência de habilitação	C09	Simulação da prefeitura	("licitação restritiva" ~50)
				("licitação restrita" ~50)
				("licitatório restrito" ~50)
				("licitatório restrição" ~50)
				("Ausência habilitação" ~50)
B05	Nunca/não assinou	C10	A Comissão/servidor de licitação é conivente	("Ausência documento" ~50)
				("Inexistência habilitação" ~50)
				("Inexistência documento" ~50)
				("Falta habilitação" ~50)
				("Falta documento" ~50)
				("não assinou" ~50)
("não assina" ~50)				
				("nunca assinou" ~50)
				("nunca assina" ~50)
				("nega assinar" ~50)
				("nega assinatura" ~50)
				("comissão conivente" ~50)
				("comissão participa" ~50)
				("comissão participou" ~50)
				("servidor conivente" ~50)
				("servidor participa" ~50)
				("servidor participou" ~50)

Continua

Conclusão

Cod.	TIPO-A: Indicador Genérico / Método de Pesquisa	Cod.	TIPO-C: Indicador Forte / Método de Pesquisa			
B06	Nunca participou	C11	A Comissão participa da fraude/simula/direciona	("não participou" ~50)	("comissão fraude" ~50)	
				("nunca participou" ~50)	("comissão fraudou" ~50)	
				("nunca participa" ~50)	("comissão simulação" ~50)	
				("nega participar" ~50)	("comissão simulada" ~50)	
				("nega participado" ~50)	("comissão simulou" ~50)	
B07	Ausência/ de planilha descritiva;	C11	A Comissão participa da fraude/simula/direciona	("Ausência planilha" ~50)	("comissão simula" ~50)	
				("Inexistência planilha" ~50)	("comissão direcionamento" ~50)	
				("Falta planilha" ~50)	("comissão direciona" ~50)	
B08	Falsificação de assinatura do contratado;	C12	Agente/Servidor municipal participa da fraude /simula/ direciona	("falsificação assinatura" ~50)	("agente fraude" ~50)	
				("falsificou assinatura" ~50)	("agente fraudou" ~50)	
				("falsifica assinatura" ~50)	("agente simulação" ~50)	
				("Inexistência assinatura" ~50)	("agente simula" ~50)	
				("Falta assinatura" ~50)	("agente simulada" ~50)	
B09	Empresas inexistentes e de propriedade de servidor/ funcionário municipal;	C12	Agente/Servidor municipal participa da fraude /simula/ direciona	("empresa inexistência" ~50)	("agente simulou" ~50)	
				("empresa fachada" ~50)	("agente direcionamento" ~50)	
				("propriedade servidor" ~50)	("agente direciona" ~50)	
				("empresa servidor" ~50)	("agente direcionou" ~50)	
				("empresa funcionário" ~50)	("servidor fraude" ~50)	
				("propriedade funcionário" ~50)	("servidor simulação" ~50)	
				("empresa agente" ~50)	("servidor simula" ~50)	
B10	Falsificação documentos	C12	Agente/Servidor municipal participa da fraude /simula/ direciona	("propriedade agente" ~50)	("servidor simulada" ~50)	
				("falsificação documento" ~50)	("servidor simulou" ~50)	
				("falsificou documento" ~50)	("servidor direcionamento" ~50)	
				("falso documento" ~50)	("servidor direciona" ~50)	
				("falsificou documento" ~50)	("servidor direcionou" ~50)	
B11	Desconhecimento de participação na licitação	C13	Manipulação de licitação	("Desconhecer licitação" ~50)	("Manipulação licitação" ~50)	
				("Desconhece licitação" ~50)	("Manipulação licitatória" ~50)	
				("Desconheciam licitação" ~50)	("Manipulou licitação" ~50)	
				("Desconhecer licitatória" ~50)	("Manipulou licitatória" ~50)	
				("Desconhece licitatória" ~50)	("manipulava licitação" ~50)	
B12	Falsificação Certidão	C13	Manipulação de licitação	("Desconheciam licitatória" ~50)	("manipulava licitatória" ~50)	
				("Certidão falsa" ~50)	("manipula licitação" ~50)	
				("Certidão falsificada" ~50)	("manipula licitatória" ~50)	
Cod.	TIPO-C: Indicador Forte / Método de Pesquisa	Cod.	TIPO-D: Indicador Forte Cartel / Método			
C01	Favorecimento	C01	Favorecimento	("favorecimento licitação" ~50)	D01 Cartel em licitação	("Licitação Cartel" ~50)
				("favorecimento licitatório" ~50)		("Licitação Cartel" ~50)
				("favorecer licitação" ~50)	D02 Conluio/licitação	("Licitação Conluio" ~50)
				("favorecer licitatório" ~50)		("Licitação Conluio" ~50)
				("favoreceu licitação" ~50)	Cod.	TIPO-E: Contrafactual de Cartel / Método
				("favoreceu licitatório" ~50)	E01 Conluio/prefeitura	("Conluio prefeitura" ~50)
				("favorece licitação" ~50)	E02 Conluio/servidor	("Conluio servidor" ~50)
				("favorece licitatório" ~50)	E03 Conluio/agente	("Conluio agente" ~50)
				("favoreceu licitação" ~50)	Cod.	Teste de Dispensa / Método
				("favoreceu licitatório" ~50)	F01 Dispensa - Indicador genérico	("Dispensa licitação" ~50)
C02	Direcionamento	C02	Direcionamento	("favoreceria licitação" ~50)		("Dispensa licitatório" ~50)
				("favoreceria licitatório" ~50)		("Dispensa ilegal" ~50)
				("favorecia licitação" ~50)	F02 Dispensa - Indicador factual	("Dispensa fraude" ~50)
				("favorecia licitatório" ~50)		("Dispensa favoreceu" ~50)
				("direcionamento licitação" ~50)		("Dispensa irregular" ~50)
				("direcionamento licitatório" ~50)		
				("direcionar licitação" ~50)	F03 Inexigibilidade - Indicador factual	("Inexigibilidade ilegal" ~50)
				("direcionar licitatório" ~50)		("Inexigibilidade fraude" ~50)
				("direcionada licitação" ~50)		("Inexigibilidade favorecer" ~50)
				("direcionada licitatório" ~50)		
("direcionou licitação" ~50)						
("direcionou licitatório" ~50)						
("direciona licitação" ~50)						
("direciona licitatório" ~50)						
("direcionava licitação" ~50)						
("direcionava licitatório" ~50)						

Fonte: Elaborado pelo autor (2021). Critério de Pesquisa: Pesquisa composta em contexto personalizado por parágrafo adjacente com intervalos de 50 palavras.

Um aspecto relevante dessa construção é salientar que as categorias foram testadas através um coeficiente correlacional¹³⁸ para ver se estão de fato consistentes, considerando as similaridades de palavras dentro dos recortes construídos. Os resultados são organizados em *clusters* de proximidade e permitem uma leitura sobre a robustez inicial da categorização.

Faço um parêntese aqui para enaltecer a possibilidade computacional, de outra maneira penso nas dificuldades em argumentar e talvez convencer o leitor e o próprio pesquisador da congruência dessas categorias. Afinal, de outra forma, isso talvez nem fosse assunto, as categorias simplesmente seriam criadas, preenchidas e os dados sistematizados sem sequer conferir se são pertinentes. Algumas dessas relações e a posição que a categoria ocupa no dendrograma já antecipam certas análises que faremos mais à frente. Por exemplo, C1 e C2, respectivamente “favorecimento” e “direcionamento” em licitação, apresentam um coeficiente de 0,941, ou seja, remetem a realidades muito próximas. Da mesma forma C8 e C11, “simulação da comissão e “comissão participa da fraude/simula/direciona”, com coeficiente de 0,973, estão, na prática, falando da mesma coisa, o que é o esperado – obviamente não há aqui nenhuma pretensão de um vetor de causalidade. As categorias do TIPO-B aparecem agrupadas basicamente em dois eixos e muito próximas entre si, o que denota a coerência da distribuição.

Outros achados são menos evidentes, mas ajudam a compreender melhor a análise. Por exemplo, A1 e C6, na ordem, “fraude em licitação” e “simulação em licitação”, portanto um indicador genérico e um indicador forte de fraude em favor da hipótese, aparecem com o coeficiente de 0,941 – um alto indicador de correlação. Observando com mais atenção, é possível ainda notar que há muitas relações pertinentes entre as categorias do TIPO-A e do TIPO-C, quase que de maneira generalizada. Por exemplo, C1 e A1 têm correlação de 0,917, enquanto C3 e A1 apresentam correlação de 0,900. A categoria A3, a única que mobiliza o termo “corrupção”, tem melhor associação com F1 e F2, ambas categorias que versam sobre “dispensa de processo licitatório”, uma relação que será melhor explorada posteriormente.

Mas talvez a melhor associação aqui nesse momento inicial do argumento, pois ainda será tema de um tópico mais a frente, é a correlação de 0,917 entre D2, que é

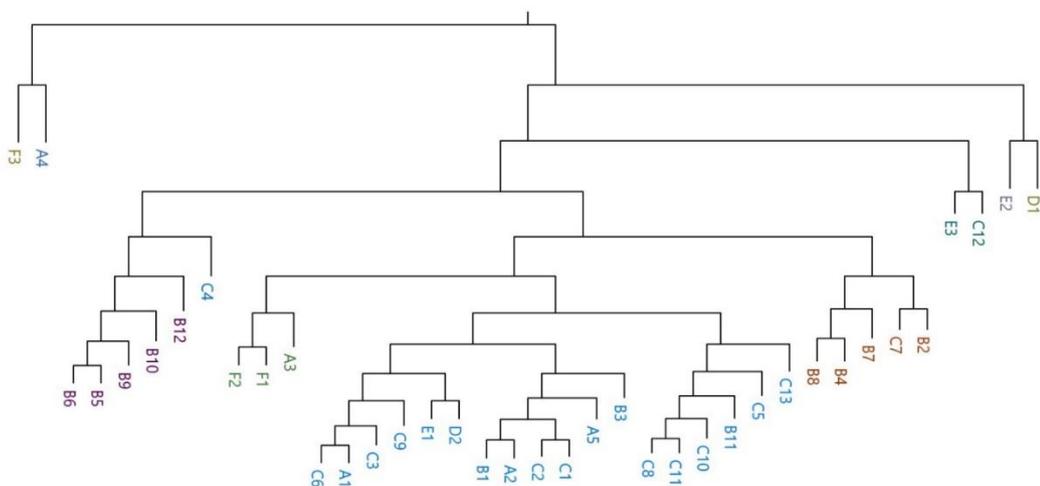
¹³⁸ Coeficiente de correlação de Pearson.

“conluio em licitação”, e E1, representando “conluio com prefeitura”. Essa relação insinua que o termo “conluio”, usado normativamente pela literatura oficial para designar a associação ilegal entre fornecedores, aqui o nosso Ator-Mercado, aparece nos relatórios associados à “prefeitura”, o que é um achado inesperado para quem concentra a expectativa de fraudes orquestradas por agentes econômicos que se mobilizam “contra” a prefeitura e não “com” a prefeitura. Na mesma linha, a categoria C8, ou “simulação da comissão”, também apresenta alta associação com D2, o que começa a sinalizar um entendimento novo para o termo “conluio”.

De maneira geral, para não fatigar demais o leitor com repetições de códigos e números, o que filtramos desses dados é a informação de uma certa congruência entre as categorias do tipo A, B e C. Isso implica dizer que, ao falar de fraudes em processos licitatórios com participação do Ator-Estatal do TIPO-C e do TIPO-B, respectivamente, indicadores fortes e indicadores indiretos, estamos falando também das fraudes do TIPO-A, ou seja, fraudes genéricas. Na prática, mas sem nenhum movimento incontestado de generalização, ao falarmos de fraudes em licitação, parece que estamos falando em fraudes com participação do Ator-Estatal. No decorrer dessa narrativa argumentativa, consubstanciaremos com mais propriedade isso que agora ainda é uma aproximação muito tímida.

O desenho da relação entre as categorias fica mais bem resumido na figura 3¹³⁹; nela é possível ler no eixo vertical as proximidades entre os resultados.

Figura 3 - Cluster por similaridade de palavras



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

¹³⁹ Todas as correlações estão disponíveis em anexo.

Feitos os introdutórios das categorias, temos que abrir então essas caixinhas, acessar seus conteúdos e conhecer suas nuances. Proponho um exercício de familiarização com a "linguagem das fraudes". O objetivo é tão somente contextualizar os números, apresentados posteriormente em tabela, com as categorias a que se encontram vinculados.

Vejamos, então, os indicativos do TIPO-A, genérico: é um catálogo de fraudes de todas formas e tamanhos, das ridiculamente ingênuas, absurdas por assim dizer, até fraudes com cartéis espúrios que ludibriam, de fato, a burocracia municipal – apesar desse último não ser tão recorrente. Citarei uma série de exemplos, mas antecipo uma questão: as fraudes encontradas nessa categoria não corroboram ou falseiam qualquer hipótese. Na verdade, a categoria ilustra um panorama das fragilidades em processos licitatórios Brasil afora.

Na categoria A1, “fraude em licitação”, a mais genérica possível, encontramos trechos descritivos, muitas vezes títulos de tópicos que irão narrar os fatos auditados, como, por exemplo, na citação “indício de fraude em processo licitatório disponibilizados pela Prefeitura de Teotônio Vilela os seguintes processos licitatórios que teriam sido realizados [...]”¹⁴⁰ ou “[...] detectadas irregularidades no processo licitatório, como a inexistência de pesquisa de preços, aquisições por preços acima dos praticados no mercado e fraude”¹⁴¹. Como na categoria também foi mobilizado o termo “falsificação”, é possível encontrar trechos assim:

Da análise dos processos licitatórios apresentados pela Prefeitura Municipal de Taperoá referentes aos Programas Federais, constatamos que os documentos apresentados são falsificados. Questionados o Presidente da Comissão de Licitação e a Secretária de Finanças sobre a execução dos procedimentos licitatórios, ambos demonstraram desconhecer as licitações realizadas no ano de 2003, bem como o ordenamento cronológico das mesmas, os objetos licitados ou qualquer ato/fato que atestasse a lisura dos respectivos certames.¹⁴²

O termo “fraude” é inequívoco, sempre sinaliza alguma corruptela no processo de alocação de recursos, mas justamente por isso, também não recorta informações

¹⁴⁰ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00802**: Teotônio Vilela – AL. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁴¹ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 40016**: Lupércio – SP. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁴² BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 003**: Taperoá – BA. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

sobre as fraudes, mesmo que, em alguns momentos, possa ser possível capturar orações como: “[...] constataram-se inconsistências na documentação apresentada, as quais apontam para fraude e para montagens de licitação, a saber, empresas licitantes não localizadas ou que nunca existiram nos endereços informados.”¹⁴³ Nesse caso, o termo remete a montagem e empresas fantasmas, o que de fato coloca a constatação em outro patamar. A segunda categoria não foge a essa lógica mais generalista. Ao pesquisar “licitação” associada a “irregularidades”, não assegura nenhuma particularidade, os recortes selecionam frases como: “nesse ponto, constata-se irregularidade do procedimento adotado, tendo em vista que, para a conclusão do processo, no caso de Convite, seriam necessárias 3 propostas válidas, conforme decidido reiteradamente pelo TCU”¹⁴⁴ ou “[...] apesar de considerarmos as dificuldades mencionadas pela Prefeitura, a justificativa apresentada não elide a irregularidade, visto que as evidências comprometeram o processo licitatório”¹⁴⁵. Todavia, como aconteceu na primeira categoria, é possível filtrar situações mais ricas de informação, a exemplo do que aconteceu no município de Itaquera na Bahia, uma denúncia que já sinaliza inversões de datas nos processos licitatórios, assunto futuro para as categorias indiretas.

O processo licitatório nº 005/98 foi destinado a selecionar empresa para realização de obras de ampliação e reforma do Centro Assistencial Médico Odontológico de Itaquara – CAMOI. O referido processo apresenta indício de irregularidade, uma vez que a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART foi emitida com data anterior (08/05/1998) à confecção do contrato com a Prefeitura, e mais, anterior a própria data de recebimento da Carta-Convite que se deu em 23/06/1998, pela empresa GPS – Construções Ltda.¹⁴⁶

A terceira categoria do grupo genérico, “improbidade em licitação”, mobiliza normalmente um recurso normativo e legalista da escrita dos relatórios, situando decisões dos tribunais de contas ou tipificando “ação de improbidade administrativa”. O

¹⁴³ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01077**: Carutapera – MA. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁴⁴ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01063**: Coqueiro Seco – AL. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁴⁵ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01071**: Amontada – CE. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁴⁶ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 39027**: Nova Olímpia-MT. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

termo não é usualmente utilizado para práticas da gestão, mas para delinear encaminhamentos da auditoria, como no trecho “[...] a Prefeitura corroborou a constatação da ausência de documentos no arquivo da Prefeitura, [...] e informou que impetrou duas ações de improbidade administrativa em face do ex-gestor”.¹⁴⁷ Mesmo assim, não escapam questões pontuais que lançam luz sobre outras categorias, como aconteceu em Rondônia, na cidade de Buriti, em 2002.

Pelo exposto, há evidências de direcionamento de licitação e superfaturamento, caracterizando também afronta aos Princípios da Moralidade, da Impessoalidade e da probidade administrativa expressos no caput do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, assim como configura Ato de Improbidade Administrativa tipificado no Artigo 10 Inciso V da Lei 8.429, de 02 de junho de 2002.¹⁴⁸

A categoria A4, ou associação de licitação com “corrupção”, é um caso à parte. Em mais de dois mil municípios auditados, o termo aparece apenas três vezes na totalidade dos relatórios e, nesses casos, nunca como uma constatação, pois o termo sempre emerge como uma citação secundária, um comentário. Todas as três referências foram encontradas em municípios do Nordeste. Vale salientar que corrupção, como debatemos no primeiro capítulo, é um termo menos preciso que fraude, os auditores relatam o que conseguem mensurar no levantamento das provas; já corrupção é um conceito relacionado a processo com trânsito em julgado, ou seja, é a consequência do levantamento das fraudes, não é a fraude em si.

Por fim, a última categoria genérica não apresenta nenhuma diferença substantiva das demais. Quando procurarmos por *falha* em licitação, a ideia tem grande associação com a defesa dos gestores municipais que por inúmeras vezes rebatem as constatações como meras falhas formais ou procedimentais. Na tréplica da prefeitura de Duque Bacelar, no Maranhão, podemos ler um exemplo: “entendemos que a ausência da rubrica da comissão nas propostas das empresas ACM e OMR, sendo a primeira a vencedora da licitação, não deveria ensejar a nulidade do procedimento, visto que se trata de falha formal.”¹⁴⁹ Repetidamente, os auditores atestam que “*a manifestação da prefeitura apenas ratifica a falha apontada, termo usado pela CGU*”,

¹⁴⁷ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 40031**: General Maynard-SE. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁴⁸ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 0039**: Buritis - RO. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁴⁹ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01146**: Duque Bacelar - MA. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

povoando essa categoria por citações procedimentais que pouco acrescentam no entendimento das fraudes. Em alguns momentos, os próprios redatores, em tréplica, aceitam as alegações formais dessas falhas, como em Lagoa do Piauí, onde o auditor afirma que “[...] realmente as falhas apresentadas nos processos acima citados são formais, mas esses procedimentos devem ser observados pela comissão de licitação e pelo gestor para evitar possíveis prejuízos ao erário municipal”¹⁵⁰.

Em suma, não há surpresas na categoria genérica, do ponto de vista das expectativas de uma pirotecnia da corrupção na rotina burocrática municipal, não há nada burlesco. A categoria demarca apenas a existência de fraudes ou irregularidades, mas não permite muito desenvolvimento para além disso, uma realidade bem diferente das outras categorias. Então vejamos esse cenário por outra lente.

As categorias do TIPO-B começam a recortar com mais clareza o objeto desta pesquisa, mas ainda não são taxativamente conclusivas. Por isso mesmo, vamos defini-las como *indicador procedimental indireto*. De fato, nessa situação, o auditor pode fazer alusão a uma questão formal em algum município, um problema que não configure dolo e que possa ser justificado sem maiores desencontros. Contudo, muitas dessas situações também permitem um vislumbre indireto de fraudes já orquestradas com conivência ou participação direta do ente público. Trarei ao texto uma série de citações que dialogam com esse duplo caráter.

Na cidade de São Brás, em Alagoas, conseguimos selecionar um trecho na categoria B1, relacionado a questão de prazos em licitação. O redator escreve:

constatamos o direcionamento da licitação em favor da empresa PPC Palmeira Projetos e Construções, CNPJ 03.423.277/0001-15, contrariando o princípio da Isonomia previsto na Lei 8.666/93, Art. 3º, através das seguintes evidências: A) empresa concorrente da Licitação, CCC Construções, foi “desclassificada” na ata de julgamento, por apresentar certidões com prazo de validade vencido. Ao analisarmos os documentos, constatamos que todas as certidões estavam dentro do prazo de validade. A Prefeitura, questionada através de solicitação de Fiscalização, informou que “após análise feita juntamente com técnicos dessa comissão, foi constatado que não havia certidão vencida, porém a firma prejudicada no certame não contestou a decisão da comissão de licitação”. A resposta da Prefeitura aponta para a atípica situação de uma empresa enviar proposta de preço, todos os documentos, participar da reunião de julgamento e ser inabilitada sem nenhuma contestação por um motivo que não existia. Outro fato atípico é que, mesmo “desabilitada”,

¹⁵⁰ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01405**: Lagoa do Piauí - PI. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

consta proposta de preço no processo da licitação, que deveria ter sido devolvida¹⁵¹

Podemos inicialmente acreditar que se trata de um erro procedimental, uma desatenção ou mesmo imperícia da Comissão de Licitação. Mas convenhamos, na prática ordinária de uma licitação, quando os concorrentes estão sedentos por vitória e lucro, qual participante aceitaria sua desclassificação dessa forma amplamente atípica? Observe que o motivo do descredenciamento foram certidões vencidas, algo muito simples de contestar haja vista que os documentos são emitidos por meio digital de fácil acesso. Nesse caso, a Comissão encontrou o que não existia e a empresa aceitou tal fato, um indicativo indireto de participação da burocracia municipal da fraude no processo.

Outra forma de mapear essa sondagem indireta é possível pela incoerência de certas contratações. O município de Uibaí, no centro norte baiano, por exemplo, fez uma contratação de alimentos para a merenda escolar, principalmente carnes perecíveis, materiais de limpeza e leite. O contrato foi homologado e a previsão de entrega de todos os lotes estavam datados para o dia 12 de novembro do respectivo ano. Mas os auditores se atentaram para o fato de que “[...] as aulas encerraram no final de outubro e não fazia mais sentido essas aquisições, ainda mais tendo em vista a falta de condições de armazenagem que o município apresenta”.¹⁵² Há no exemplo outra evidente alusão indireta para fraude do processo.

Falhas dessa natureza, aqui catalogadas como procedimentais, contudo, podem não sinalizar nada além de uma mera formalidade, como de fato ocorreu em outro município de Alagoas no qual a comissão entendeu que:

Em análise documental, a equipe de fiscalização identificou que não foi respeitado, na Tomada de Preço n.º002/2005, o prazo estabelecido pela Lei de Licitação quanto à publicação de aviso de licitação e realização da sessão pública de entrega de envelopes. Conforme constante na fl. n.º 42 do processo correspondente a referida Tomada de Preço, o aviso de licitação foi publicado no Diário Oficial do Estado em 10/02/2005, citando data de 23/02/2005 para realização do certame.¹⁵³

¹⁵¹ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00221**: São Bras - AL. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁵² BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01614**: Uibaí - BA. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁵³ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01489**: Olho Água de Flores - AL. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

No caso citado, o problema foi o respeito ao intervalo mínimo de tempo exigido entre a divulgação de todo o processo e sua realização, uma situação que cabe na lacuna das falhas procedimentais. Mas bem diferente do ocorrido, no município de São Francisco de Assis, no Piauí, os documentos comprobatórios da habilitação foram emitidos e aceitos depois do certame, conforme trecho que diz que o “comprovante de inscrição no CNPJ foram emitidos em 01/03/2012 e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas emitido em 02/03/2012, ou seja, em data posterior a data de abertura do Certame, que foi em 27/02/2012.”¹⁵⁴ Uma caso mais grave ainda, na mesma linha de raciocínio sobre prazos, aconteceu no Pará, no município de Faro. Nessa licitação

Todos os procedimentos (análise dos documentos de habilitação, emissão da ata de julgamento, envio do processo ao setor jurídico, emissão do parecer jurídico, emissão dos termos de homologação e adjudicação, assinatura do contrato) ocorreram no mesmo dia da abertura da licitação (24/03/2011). O fato indica que as peças do processo foram compostas a um só tempo¹⁵⁵

Esse tipo de *falha* expõe a participação do ente público; aceitar documentação vencida ou posterior ao certame e realizar todas as etapas em um prazo inexecutável, sem qualquer contestação dos empresários envolvidos no processo, sinaliza um cenário em que a fraude acontece na interface entre empresários e os representantes da burocracia municipal.

Na categoria B3, sobre “exigências restritivas”, observamos como o certame pode ser desenhado para excluir participantes. A modalidade Carta-convite, aquela em que a prefeitura convida ao menos três empresas para participar do processo, é um terreno fértil para restrições propositais da participação. Em Guanambi, na Bahia, o relatório mapeia bem essa realidade.

Os membros quase nunca iam às sessões das licitações, cujos papéis eram preparados pelo Sr. André Donato em conjunto com o Sr. Joaquim Boa Sorte. O Sr. Vicente Cezarino, ex-secretário de Infraestrutura, também ajudava André Donato e Joaquim Boa Sorte a organizar licitações, frequentemente na sala de licitação, trazendo e levando documentos para assinar. O Sr. Joaquim Boa Sorte ou a secretária de André Donato eram as pessoas que levavam os papéis das licitações para os membros assinarem. Como a modalidade usada foi o convite, sendo essa de publicidade restrita, as fraudes eram possíveis

¹⁵⁴ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 37036**: São Francisco de Assis - AL. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁵⁵ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 36011**: Faro - PA. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

no momento em que a Prefeitura convidava sempre empresas pertencentes a um mesmo sócio ou com proprietário sendo funcionário de outra licitante, ou a sócios com vínculo de parentesco¹⁵⁶

As restrições criam situações de fraude grosseiras, como no caso da prefeitura de Santa Luzia do Pará, que recorrentemente convidava apenas empresas de fora do município, em uma distância superior a 200 km, para contratações que seriam possíveis na própria cidade. Para o relator, somente o custo do transporte das mercadorias já tornaria a proposta menos vantajosa para a administração¹⁵⁷. No Tocantins, observamos um caso muito ilustrativo de fraude por restrição no processo licitatório, tanto pelo convite feito a empresas da mesma família, quanto pelo fato de o processo aceitar documentos após o fechamento do certame, uma clara comunhão entre empresários e prefeitura na arquitetura da fraude.

Cumpramos enaltecer que a caracterização da estreita relação de parentesco e de sociedade entre as empresas contraria diversos princípios constitucionais e legais, especialmente o da competitividade, da moralidade, da isonomia, da impessoalidade, da República, dentre outros, configurando "autêntica fraude à licitação". Com base nas irregularidades acima apontadas, verifica-se evidências claras de restrição à competitividade e de simulação de realização de procedimento licitatório, confirmado também com a constatação de que houve anexação de documentos emitidos após a data de realização do certame, com datas adulteradas.¹⁵⁸

Quando pesquisamos sobre “ausência de habilitação”, encontramos resultados muito próximos de uma categoria do TIPO-C, ou seja, indicadores fortes da presença do Ator-Estatal na autoria de fraudes. Isso porque, em um certame saudável, com real concorrência e fiscalização da Comissão de Licitação, é realmente impossível homologar um processo sem a regularidade fiscal dos envolvidos – e esse impossível não é uma adjetivação vazia, é realmente impossível. O objetivo do processo licitatório é desclassificar o adversário, e a ausência de documentação é um erro grave e visível para os empresários envolvidos, fato que não seria tolerado pelos adversários, muito menos pela comissão. Por exemplo, em Bela Vista, no Maranhão, o auditor observa que a empresa vencedora não apresentou a Certidão Negativa Conjunta de Débitos

¹⁵⁶ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00410**: Guanambi - BA. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁵⁷ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01397**: Santa Luzia - PA. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁵⁸ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01667**: Xambioa - TO. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

Relativos aos Tributos Federais e o Balanço Patrimonial da empresa, documentos que eram exigidos em edital. Mas é interessante observar que tamanha ausência não foi notada pela pregoeira, nem foi objeto de recurso pelas empresas concorrentes.¹⁵⁹ Outro caso ainda dentro desse recorte apresenta um quadro completo de uma fraude, a narrativa do relatório indica possíveis irregularidades nessa licitação pelo fato da

Prefeitura Municipal ter publicado o Aviso de Edital no dia 19.12.2002 no D.O.U, sendo que a Sessão de Abertura das propostas ocorreu no dia 05.12.2002, ou seja, em data anterior à publicação do Aviso, sinalizando para o possível direcionamento na contratação da empresa executora, além de não ter sido garantida a competitividade, isonomia e igualdade indispensáveis ao processo licitatório. Não constava, ainda, a comprovação da publicação do referido Aviso de Edital em jornal de grande circulação no Estado, município ou região onde se realizaria a licitação. Acrescente-se ao já exposto, a falta de rubricas nos documentos de habilitação e na proposta da licitante vencedora das pessoas que possivelmente estavam presentes na sessão de abertura das propostas.¹⁶⁰

A crescente de evidências agora se depara com a categoria B5, uma busca sobre falsificações de assinaturas. Antecipo que essa categoria colhe muitos “falso positivos”. Ao esmiuçar os resultados selecionados não encontramos apenas frases afirmando que uma pessoa nunca assinou documentos relacionados àquele processo licitatório, mas também é possível identificar muitos casos de assinaturas falsas em cheques ou outros documentos, o que não remete à nossa problemática das licitações. Mesmo assim, nos casos em que a categoria consegue pescar um indicador em certames públicos, normalmente nos deparamos com uma situação muito bem definida do seguinte tipo:

A Sra. Claudinara confirmou ainda que não assinou qualquer proposta de preços das empresas participantes da licitação, assim como não assinou as certidões negativas de débito das concorrentes, conforme consta dos autos do processo. Tal afirmação decorre do fato de que, para que tivesse assinado tais documentos, a Sra. Claudinara deveria estar presente quando da realização da licitação, entretanto a mesma sequer foi ao município, nem naquele momento e em nenhum outro. Isso pois, fica comprovada a fraude em sua assinatura nesses documentos assim como evidenciada a falsidade da Ata

¹⁵⁹ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 39016**: Bela Vista - MA. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁶⁰ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00281**: Macio Lima - AC. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

de Reunião da Comissão Permanente de Licitação, que tinha como presidente o Sr. José Múcio Jarjor Montenegro, e que atestava a presença da Sra. Claudinara, constando ainda sua assinatura fraudada.¹⁶¹

Esse caso citado é muito parecido com a próxima categoria, responsável por indexar a busca por “não participou de processos licitatórios”. Ambas as categorias estão próximas quando o assunto é a conivência ou orquestração das fraudes por parte do ente público, isso porque, o empresário é a parte lesada no processo por ter sua empresa vinculada a um certame que, de fato, não participou. No município de Maiquinique, na Bahia, uma empresa comprovou que suas notas fiscais haviam sido clonadas, as assinaturas dos recibos falsificadas e todo o processo de contratação fraudada, afirmando inclusive que nunca forneceu ou participou de qualquer licitação naquele município.¹⁶²

Cada categoria começa a compor um cenário: quanto maior a fraude, mais arestas existem. Numa altura dessas o leitor já deve ter compreendido ser quase impossível organizar uma escalada de fraude, da concorrência até a emissão de “notas frias”, sem algum nível de participação dos agentes públicos. Quando a fraude acontece em uma licitação da modalidade Carta-convite, o procedimento se torna ainda mais evidente, pois, afinal, os concorrentes foram convocados conforme critério da prefeitura, como aconteceu em Mãe do Rio, no Pará, em que a licitação foi homologada por meio dessa modalidade, mas nenhuma empresa do processo participou ou foi encontrada.

Existência de carta-convite em nome de 03 empresas, sendo constatado o seguinte: Comercial São Geraldo Ltda, endereço não localizado; Comercial Sâmara Ltda, declarou que não participou da licitação nem teve qualquer tipo de relacionamento com essa Prefeitura e R.H.F. 20 Comercial Ltda., declarou nunca participou de nenhum processo licitatório no município de Mãe do Rio e consignou que o carimbo utilizado na proposta diverge do utilizado pela empresa.¹⁶³

A categoria B8 é incisiva, apesar de ser considerada procedimental indireta (QUADRO 5). Os achados são muito acertados quando busca pela “falsificação de

¹⁶¹ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01135**: Campo Formoso - BA. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁶² BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00006**: Maiquinique - BA. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁶³ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00768**: Mãe do Rio - PA. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

assinatura”. No agregado, pelo conjunto da obra, quando chegamos ao ponto de falsificação de certidões, assinaturas e planilhas, ou temos uma situação de extrema incompetência da Comissão de Licitação – inclusive muitos relatórios afirmam que a imperícia não é justificativa para eximir o município –, ou temos conivência com as fraudes. No Maranhão, o relator chega a uma conclusão irrefutável de que não houve licitação alguma naquela situação “[...] os processos apresentados foram montados para compor prestação de contas, inclusive com falsificação de documentos, propostas de preços de empresas e de assinaturas dos representantes.”¹⁶⁴

Um bom exemplo sobre essa questão, que agrega inclusive muitos indicadores procedimentais já vistos até aqui e faz um realístico panorama das fraudes com participação do ente público, está no município de São Gabriel, na Bahia. A citação é grande, mas muito proveitosa. Vamos ler com atenção para visualizar a narrativa do absurdo das rotinas administrativas em processos licitatórios nos rincões e grotões pelo Brasil. Aqui temos uma prefeitura que confecciona as propostas das empresas na licitação, que detém os carimbos falsificados dos comerciantes, que simula a concorrência entre participantes que expressamente afirmam nunca participar de tais processos e que, além disso tudo, faz uma montagem com certidões fora dos prazos. Vejamos:

diversas falhas encontradas e a natureza de sua gravidade evidenciam que o convite nº 029/2008 foi fraudado, mediante simulação de competição e falsificação de documentos, com o objetivo de favorecer a firma vencedora. Seus únicos registros nos autos foram a assinatura da proprietária na ata da sessão de julgamento e a emissão de certidões negativas após o encerramento do certame. No convite nº 029/2008, a Prefeitura produziu uma proposta de preço em nome da Papelaria Aquarela, entretanto, por erro ou desatenção de quem produziu a fraude, no preenchimento foi apostado o carimbo de CNPJ e rubrica em nome da firma de A.B.S.N. A descrição detalhada e a proximidade da relação existente entre as firmas individuais Papelaria Aquarela e Magazine Aquarela já foi registrada na análise do convite nº 015/2008. Foi confirmado ainda que a participação da Livraria e Papelaria Caargrali Ltda. no convite também foi forjada. As assinaturas do seu proprietário na proposta de preço e na ata da sessão de julgamento do certame foram falsificadas, apresentando visível divergência em relação à sua assinatura original, observada em documentos na sede comercial da empresa em Irecê. Outra fraude identificada foi a falsificação do carimbo de CNPJ da Caargrali. O carimbo adulterado apresenta o número do CNPJ sem pontos intercalados e o endereço em duas linhas distintas, ao passo que o original possui o número do CNPJ separado por pontos e o endereço registrado numa única linha, confirmando a fraude. Em face disso, o proprietário da Caargrali informou que não autorizou e que desconhecia a existência de carimbo de sua empresa

¹⁶⁴ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 034018**: São Raimundo da Doca Bezerra - MA. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

em poder da Prefeitura Municipal de São Gabriel, desmentindo ainda participação em licitações promovidas pela referida Prefeitura nos exercícios de 2008 e 2009, contradizendo os registros dos convites nº 017 e 029/2008, e reforçando as evidências de fraudes em licitações municipais. A produção de documentos para composição processual também foi observada na verificação dos documentos de habilitação das empresas licitantes. As certidões de regularidade de FGTS e negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros das empresas foram emitidas ou impressas após a sessão de julgamento das propostas, aproximadamente 02 meses após o encerramento do certame, no dia 30.04.2008.

Para fechar essa sessão de constatações indiretas, é preciso falar ainda de quando o próprio servidor público participa do processo como empresário, o que evidentemente não impede, mas minora a concorrência em critérios simétricos de participação. A categoria mobilizada aqui é a F9, que também faz varredura no termo “empresas de fachada”. Em Quixabeira, na Bahia, os relatores afirmam a existência de empresa constituída “com o único propósito de participar de licitações produzidas pela Prefeitura”¹⁶⁵. Em Hidrolândia, no Ceará, os relatores são precisos ao constatar a “ocorrência de uma empresa inexistente como ganhadora de Pregão Presencial para a aquisição de bens permanentes”.¹⁶⁶ Ambos os casos, todavia, ainda podem figurar como indicadores procedimentais, haja vista que, de fato, a investigação da existência de uma empresa ou dos proprietários exige um esforço para além do esperado pelas Comissões de Licitação – isso quando não é uma licitação na modalidade Carta-con-vite.

Enfim, esse agrupamento de categorias do TIPO-B, procedimentais e indiretas, permite um vislumbre mais próximo das rotinas de alocação dos recursos públicos nos municípios do Brasil. Mesmo que muitas vezes possa contabilizar um *falso positivo*, sua leitura nos serve qualitativamente para ilustrar a rotina das fraudes, algumas vezes com a visível participação do Ator-Estatal. Mas é na próxima categoria que encontraremos as fraudes mais importantes para esta tese.

Os indicadores das categorias do TIPO-C são aqueles que mobilizam de maneira mais substantiva termos que evidenciam, de fato, a participação direta dos agentes públicos nas fraudes, entre eles, a figura do prefeito, seus secretários ou a comissão de licitação. Muitos desses trechos recortam questões procedimentais, mas, em

¹⁶⁵ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00749**: Quixabeira - BA. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁶⁶ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 37007**: Hidrolândia - CE. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

algum momento, pontuam assertivamente sobre o “favorecimento”, o “direcionamento”, a “montagem” ou “simulação” de processos licitatórios, inclusive, são esses os principais termos da varredura nos relatórios.

Em Manuel Urbano, cidade do Acre, por exemplo, o redator escreve que, na documentação de habilitação das empresas participantes do certame, se constatou a existência de carimbo da comissão de licitação nos documentos de maneira retroativa, uma constatação tipicamente procedimental indireta; contudo, o trecho vai além e conclui que a “situação indica que houve violação da documentação dos licitantes, possibilitando o favorecimento de fornecedores e desvirtuando o objetivo do procedimento”¹⁶⁷. O flagrante mobiliza a palavra “direcionamento”, o termo central da categoria C1. Os resultados são agora mais incisivos e o pronunciamento do relatório mais claro e assertivo, como acontece em Irarema, no Ceará, quando o relator enuncia que naquele caso analisado é “evidente a possibilidade de favorecimento para um licitante que possua um grau de parentesco tão próximo quanto o de ser genitora do Chefe do Executivo”¹⁶⁸. Estamos falando em um processo de concorrência pública em que uma das empresárias é a mãe do prefeito.

O favorecimento em licitação precisa ser revestido de um verniz ritualístico do procedimento, mesmo não cumprindo as etapas é preciso ainda parecer cumpri-las. Aí reside as falhas mais grotescas, mapeadas pelo auditor de maneira quase que irônica, como em Fonte Boa no Amazonas. Nesse município o relatório diz que

restou comprovado que não houve competição no certame nem isonomia nos julgamentos da Comissão Especial de Licitação, além de favorecimento à licitante vencedora. Registramos, por oportuno, o fato inusitado de a licitante Visão Construção e Projetos Ambientais Ltda., sediada em Manaus, deslocar representante para o município de Fonte Boa (distante 665 Km em linha reta e 1.011 Km por via fluvial, cuja passagem aérea gira em torno de R\$ 1.000,00 e fluvial em cerca de R\$ 500,00, ambas ida e volta) e esquecer as Certidões.

¹⁶⁹

É notadamente no somatório desses detalhes que a fraude se manifesta, a aceitação de documentação depois do certame – ou mesmo ausência desses, a falta de

¹⁶⁷ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 034001**: Manuel Urbano - AC. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁶⁸ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01139**: Itarema - CE. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁶⁹ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00875**: Fonte Boa - AM. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

assinaturas ou a declaração da não participação por parte de concorrentes, a alteração da cronologia das etapas do processo invertendo ou suprimindo momentos da licitação, a divulgação insuficiente do Edital e a definição dos objetivos com critérios de restrição da concorrência, entre outras possibilidades, sinalizam o que o próprio relator coloca no texto de maneira taxativa, já que, em várias situações analisadas, não é difícil concluir que a comissão de licitação “[...] só existe para preencher uma exigência legal, pois, na prática, os ditos membros da comissão de licitação não são capazes de executar os atos processuais necessários à instrução de processos licitatórios.”¹⁷⁰

Quando questionamos os relatórios de fiscalização por meio do termo “direcionamento”, a categoria C2, alguns resultados são ainda mais decisivos. No caso de Guarantã do Norte, no Mato Grosso, o redator escreve sobre a parceria entre o empresário local e o prefeito, afirmando, inclusive, que a empresa tem acesso às planilhas de custo da prefeitura:

além disso, conforme consulta ao cadastro nacional da pessoa jurídica, essas empresas funcionam no mesmo endereço e tem sócios em comum. Acrescentando a esses fatos, evidenciamos o direcionamento da licitação para a Construtora Tapajós, pois a Ordem de Serviço que autorizou a Tapajós a dar início aos serviços, foi emitida em 05/01/00, antes da adjudicação do objeto ao vencedor que se deu em 10/01/00. Essas constatações demonstram que houve combinação entre o Gestor Municipal e as Construtoras a fim de restringir o caráter competitivo do certame com intuito de obter vantagens na adjudicação do objeto da licitação.¹⁷¹

Talvez um dos casos mais didáticos de fraudes com agenciamento público apareceu com a categoria C6 “simulação de processos licitatórios” na cidade de Monte Mor, em São Paulo, não necessariamente pelo conteúdo da auditoria, mas pelo detalhamento das etapas que, no relatório, aparecem sequenciadas para o leitor, pontuando quem são os envolvidos na simulação analisada. Primeiro, aparece o titular da empresa Comercial Marini de Produtos Alimentícios o qual teria assinado um *papel em branco* a pedido de seu fornecedor. Segundo, o titular da empresa Joselyn Estropolis Filho – ME, que teria ficado com o *papel em branco* e posteriormente preenchido e utilizado no processo. Terceiro, o titular da empresa Supermercado Emke Ltda., que, muito provavelmente, já teria encerrado suas atividades antes do certame

¹⁷⁰ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01564**: Mata Roma - MA. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁷¹ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00021**: Guarantã do Norte - MT. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

licitatório, ou seja, uma empresa que não poderia participar porque simplesmente não existe. Para finalizar, não poderia faltar, “os membros da Comissão de Licitação que, possivelmente sabiam, ou deveriam saber, dos fatos acima relatados, uma vez que o processo aconteceu por convite em uma comunidade pequena.”¹⁷² Esse tipo de narrativa cristaliza uma categoria direta, haja vista que nominalmente situa a posição que ocupa a comissão de licitação no enredamento da fraude. Não é, portanto, um evento que ludibria a burocracia municipal, mas uma dinâmica que envolve esses atores e somente assim, no caso de uma carta-convite, poderia acontecer. Esses exemplos do TIPO-C se avolumam na busca, não são casos pontuais; eles saltam aos olhos da auditoria pela caricatura das fraudes, como acontece na cidade de Venha Ver, no Rio Grande do Norte. Nesse município, o presidente da comissão de licitação não sabe muito bem quais as funções da comissão e termina por admitir que as licitações nem sempre eram realizadas, muitas vezes era apenas uma formalidade retroativa e o colegiado apenas assinava os documentos.

Constatou-se, porém, que o mencionado certame não ocorreu e, que a documentação apresentada foi preparada para simular ou forjar a realização do processo licitatório. A irregularidade do processo foi confirmada, em reunião, por membro da CPL – Comissão Permanente de Licitação e depois, pela própria comissão. A primeira reunião ocorreu no dia 22/11/2005, às 14h10min, na sede da Prefeitura, com o portador do CPF 655.427.974-15, ex-presidente e atual membro da comissão de licitação, da qual participa desde 1998 (com interrupções). Ao solicitar-lhe que descrevesse a sequência e a realização das etapas de uma licitação, o mesmo não conseguiu fazê-lo coerentemente. Ao responder como se deram o envio das cartas-convite (e demais documentos) às convidadas, foi impreciso e apresentou versões contraditórias, demonstrando total desconhecimento dos fatos (mesmo de posse do processo do citado convite). Por fim, declarou formalmente que nem todos os processos licitatórios da Prefeitura de Venha-Ver eram de fato realizados. Aquela CPL somente assinava os documentos ¹⁷³

Em outra situação de simulação, a esposa do prefeito participa do processo alegando que a lei apenas proíbe a contratação e não a participação em licitações de empresas pertencentes a parentes do Prefeito. Nesse caso, conclui-se que a propo-

¹⁷² BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00021**: Monte Mor - MT. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁷³ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00724**: Venha Ver - RN. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

nente na disputa apenas compõe o processo, pois já sabia que não poderia sair vencedora, mas dessa maneira consegue assegurar a aparente formalidade do evento.¹⁷⁴ Outro recorte ilustrativo de como os relatórios descrevem a *simulação* aparece na cidade de Caculé, na Bahia. Observe que o relatório deixa claro a relação entre empresários locais e prefeitura municipal no agenciamento da licitação, não é uma insinuação indireta ou um achado tangencial, mas uma afirmação objetiva recortado pelo termo *simulação*.

Da análise das licitações apresentadas pela Prefeitura Municipal de Caculé referentes aos recursos do FUNDEF, constatamos que os procedimentos licitatórios são simulados. Em todos os processos analisados, evidenciamos que a Prefeitura não vem realizando licitações efetivamente, o que revela a prática da contratação direta. São comerciantes do próprio município que contribuem para a montagem dos processos e se revezam na vitória dos certames. Os preços ofertados são datilografados por máquinas com idênticas características, mesmo se referindo a empresas diferentes, e a licitante vencedora sempre ganha todos os itens, muitos deles por poucos centavos¹⁷⁵

Em outros casos, principalmente quando associamos o termo “simulação” à “comissão de licitação”, como na categoria C8, os relatórios são contundentes ao apontar os membros da comissão como responsáveis pelos fatos auditados. O trecho subsequente questiona justamente como poderia a comissão aceitar e validar certidões de maneira retroativa em um processo com o mínimo de lisura.

A existência de documentos no processo licitatório, emitidos com data posterior a realização da Ata de Habilitação e de Julgamento de Propostas, inclusive mediante adulteração de documentos, desvirtua a fidedignidade dos atos praticados pelos membros da comissão de licitação nas datas ali informadas. Por essas razões, as justificativas não foram acatadas, mantendo-se a constatação de simulação de licitação, vez que não poderia a Comissão de Licitação ter analisado, em 08/06/2004, as referidas certidões, expedidas em datas posteriores.¹⁷⁶

Ao contrário do que foi descrito pelo prefeito de Poço do Jose do Mourão, na Paraíba, como tréplica dos achados no município em sua gestão, que chegou a afirmar que, “[...] quando a intenção é fraudar os cofres públicos, o gestor contrata profissionais

¹⁷⁴ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00724**: Santa Barbara - BA. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁷⁵ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00053**: Caculé - BA. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁷⁶ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00771**: Pedra Branca - PB. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

de licitação que as fazem impecavelmente correta, sem falhas, sem erros”¹⁷⁷, as fraudes deixam rastros, mesmo para os “profissionais” aos quais o prefeito se referia – que eu confesso desconhecer. Isso porque, simular uma licitação é uma atividade que exige respeitar uma série de etapas no tempo, coisa que a expertise técnica dos municípios muitas vezes ignora. Na maioria dos casos dessa categoria, o que encontramos são fraudes grosseiras, sem requintes cinematográficos, um despreparo fácil de ser identificado, como no município de Espírito Santo, no Rio grande do Norte, em que o relator identificou total confusão entre as datas do processo, inclusive com o convite feito às empresas antes mesmo da licitação ser elaborada em sua fase interna.¹⁷⁸

Situação mais grave ainda acontece quando a própria comissão é flagrada na montagem dessas simulações, ou para costurar novos vínculos, ou para sanar antigos débitos, caso do município de Pirapora do Bom Jesus, em São Paulo, onde, segundo os relatórios, “[...] há indícios de que houve uma montagem do processo licitatório com o intuito de amparar prestação de serviço já executado por determinada empresa.”¹⁷⁹ No caso mapeado na cidade de Aramari, na Bahia, estamos alcançando a fraude em seu formato menos preocupado com fiscalizações e auditorias, estamos falando no caso da comissão fraudar o processo nos próprios computadores da prefeitura:

“(...) comprovou-se que a CPL elabora, por meio de editor de textos WORD, certidões de licitações como forma de simular as disputas. Entre esses arquivos encontra-se Terraplenagem Ltda, uma das participantes do Convite nº 006/2008, ora retratada. Ainda em análise dos H.D.'s apreendidos pela Polícia Federal, pôde-se verificar que a CPL montou esta licitação no período da fiscalização da CGU, haja vista os arquivos em formato do editor de textos WORD, contidos nos H.D.'s, referentes às fases da licitação terem sido criados em 14/05/2008, enquanto que a licitação deveria ter ocorrido em 20/02/2008. Esses arquivos referem-se à Publicação, Ata de Reunião, Autorização ¹⁸⁰

¹⁷⁷ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01161**: Poço de José do Moura - PB. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁷⁸ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01411**: Espírito Santo - RN. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁷⁹ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00931**: Pirapora do Bom Jesus - SP. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁸⁰ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01134**: Aramari - BA. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

Em Erico Cardoso, na Bahia, o relator não poderia ser mais taxativo em seu texto: as “propostas de licitantes são confeccionadas pela própria Prefeitura e a montagem beneficia empresa diretamente relacionada ao Coordenador Fiscal de Obras do Município.”¹⁸¹

Esses tipos de indícios, considerados fortes pela categorização da pesquisa, se repetem, avolumam e corroboram a hipótese da participação ativa dos gestores locais nos atos ilícitos. O que na categoria do TIPO-B pode aparecer como “descuidos” com a lisura do processo ou falhas procedimentais, nesse indicador de TIPO-C aparecem com grande força para a tese da cumplicidade do poder público com a inexistência de concorrência real entre os participantes. Fica evidente que o processo, quando ilícito, não consegue contemplar todas as etapas procedimentais que normalmente ocorreriam em um certamente competitivo e, nesses casos, os relatórios conseguem captar bem a influência do ente público, inclusive, situando-o nominalmente no texto do relatório.

Cabe agora ainda uma atenção para as duas últimas categorias, aquelas que irão averiguar a existência de cartel ou conluio no sentido tradicional do termo. De maneira geral, essa seria a parte mais importante do texto até o momento. Afinal, estamos procurando provas que existem tipos de fraudes nos processos licitatórios que não cabem na compartimentação *conluio e cartel*. Essas tipificações são normalmente utilizadas para situar uma realidade em que a predação do orçamento público acontece por meio de empresários que se organizam para superar as imposições da concorrência. Na prática, os relatórios de fiscalização da CGU deveriam estar povoados por esse tipo de falcatrua, pois, afinal, o desenho do marco regulatório desses processos, a Lei de Licitações, tem sua engenharia arquitetada para antecipar a formação desses arranjos entre competidores, evitando assim a concorrência simulada. É em função dessa expectativa que a categoria dos TIPO-D é importante para a pesquisa. Ela vai minerar os relatórios buscando os termos de “conluio” e “cartel” associados a fraude em processos licitatórios. De fato, temos alguns achados aqui.

Primeiro, a palavra cartel é basicamente inexistente nos Relatórios de Fiscalização da CGU, surge apenas em citações de sentenças ou de manuais de investigação, mas nunca mobilizada como um achado em um município. Sua recorrência é

¹⁸¹ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01067**: Erico Cardoso - BA. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

ínfima, apenas cinco citações no universo analisado. Sendo assim, a categoria D1, “cartel em licitação”, não tem valor para a pesquisa. Já a categoria D2, “conluio em licitação”, é amplamente povoada de achados, o que evidencia que os relatórios dialogam com conluios e não com cartéis.

Para mapear conluios, as equipes de fiscalização buscam a repetição de certos padrões nas propostas e documentos de habilitação entre participantes. É totalmente plausível supor algum nível de cumplicidade quando as propostas de duas empresas concorrentes são impressas no mesmo tipo de papel, na mesma orientação, com a mesma técnica de impressão e ainda apresentam os mesmos erros de grafia ou supressões de palavras em um mesmo modelo de apresentação de propostas. Além disso, documentos que são emitidos com datas e horários muito próximos, nos mesmos computadores, são sinais muito robustos de alguma associação entre participantes. Completam essa lista de evidências propostas que se diferem em proporções perfeitas, por exemplo, uma situação em que a planilha de um candidato é exatamente, em todos os itens, 15% menor ou maior que a do adversário, situação inverossímil no mundo real. No caso desses empresários terem entre si ainda algum nível de parentesco, ou mesmo empresas com os mesmos sócios, fica latente o conluio no processo. São casos com essas características que os auditores conseguem capturar, como no Município de Coronel Macedo, em São Paulo:

[...] somado ao fato de o sobrenome dos responsáveis pelas empresas ser o mesmo e, ainda, aliados ao fato de as propostas de ambas as empresas terem sido feitas com o mesmo *layout*, com o mesmo texto, com separação das palavras no mesmo ponto, somente com o preço diverso, foram evidências suficientes para que consultássemos os sistemas da Receita Federal, por meio dos quais obtivemos a confirmação da participação do mesmo sócio em ambas as empresas.¹⁸²

Um caso muito próximo, a título de ilustração, acontece em Itarema, no Ceará. Aqui a fiscalização encontrou uma incongruência nas datas dos documentos de empresas diferentes:

[...] as justificativas apresentadas não ilidem a irregularidade constatada durante a fiscalização, em razão de não se estar questionando a conduta de tabeliães e seus cartórios, mas sim o fato das três licitantes, todas sediadas em Fortaleza/CE, realizarem autenticação nos mesmos dias, no mesmo cartório situado a 168 km de Fortaleza e apresentarem selos com numeração

¹⁸² BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00736**: Coronel Macedo - SP. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

sequencial, evidenciando indícios de conluio para fraudar o procedimento licitatório, com ou sem a conivência da Comissão de Licitação.¹⁸³

Todavia, o termo “conluio” pode não carregar uma essência em si. Apesar de estar associado nos exemplos anteriores com a nítida situação de fraudes organizadas entre empresários, nada assegura que sempre o termo estará associado ao quadro de empreendedores que se organizam para fraudar o erário; ao contrário, a palavra pode hipoteticamente aparecer como “conluio com a prefeitura”. As categorias do TIPO-E serviram justamente para averiguar tal possibilidade, no caso, avaliar se o termo não encaminha a descoberta de inúmeros *false positivos*. Na tabela 5, organizo a distribuição das buscas e associações com o termo “conluio” – a totalidade do universo, portanto, são os casos com referência ao termo. A busca coloca em paridade as categorias D2 com E1 e E2, um indicativo que as citações entre os termos são próximas.

Tabela 5 – Distribuição das categorias de Conluio

Rótulos de Linha	D2	E1	E3
Centro-oeste	55,56%	33,33%	11,11%
Nordeste	51,10%	37,13%	11,76%
Norte	52,00%	48,00%	0,00%
Sudeste	46,15%	41,03%	12,82%
Sul	57,14%	28,57%	14,29%
Total Geral	50,97%	37,95%	11,08%

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Quando observamos esses resultados mais de perto, os recortes dessa última categoria do TIPO-E são surpreendentes, pois “conluio” é um termo muito associado com “prefeitura”. Foram testados três termos: “conluio com servidor”, com “agente público” e com “prefeitura”, este último, o mais frequente. Nos textos dos auditores conseguimos recontar enunciados, como “[...] desvio de recursos públicos por conluio entre a empresa Oliveira Tratores de Aluguel e agentes públicos municipais”¹⁸⁴ ou “[...] tais fatos apontam para indícios de conluio entre as empresas e a Prefeitura

¹⁸³ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01139**: Itarema - CE. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁸⁴ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00227**: Chorrocho - BA. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

no sentido de favorecer a Empresa vencedora.”¹⁸⁵ Na mesma linha aparece “[...] indícios da existência de conluio entre o pregoeiro e as empresas que participaram dos certames licitatórios.”¹⁸⁶ e também “[...] Tais fatos sugerem que o processo licitatório foi forjado, evidenciando um conluio entre as empresas participantes e a Prefeitura, afastando o caráter competitivo do certame [...]”¹⁸⁷ As frases se multiplicam na sondagem, “[...] o presente pregão presencial apresentou indícios consistentes de conluio entre os licitantes e a Prefeitura, frustrando assim, o caráter competitivo do certame licitatório.”¹⁸⁸ Em suma, citações que evocam essa situação:

Resta, pois, caracterizado forte indício da ocorrência de conluio entre as empresas concorrentes, dada a participação de membros da Administração Municipal no procedimento licitatório, considerando também a vinculação da firma vencedora com o ex-Secretário Municipal de Educação, conforme já comentado.¹⁸⁹

Esses dados de caráter descritivos que emergem dos Relatórios de Fiscalização começam a desenhar um cenário que compreende o processo licitatório como um fio condutor, um instrumento de construção – talvez até de manutenção – de laços entre atores de mercado, basicamente os fornecedores das prefeituras, e os agentes públicos na figura dos servidores e o prefeito local. Com base no mergulho na linguagem das fraudes, é possível agora delinear uma “tipologia das fraudes” para organizar nossos argumentos. Dedicarei algumas linhas a esse exercício e, apesar dos instrumentos normativos de controle cogitarem somente um único modelo de fraude, o afamado cartel ou conluio entre atores de mercado, podemos agora nos permitir agrupar as fraudes detectadas nos Relatórios da CGU em três subconjuntos. Dialogar com a possibilidade dessa diversidade no arranjo das fraudes é esforço para não ignorar a realidade que emerge dos Relatórios de Fiscalização. Seriam estas as três opções mapeadas:

¹⁸⁵ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01140**: Mucambo - CE. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁸⁶ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01444**: Maracacume - MA. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁸⁷ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00553**: Felisburgo - MG. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁸⁸ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 37016**: Bacuri - MA. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁸⁹ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00435**: Araripina - PE. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

1. Cartel ou Conluio entre Atores de Mercado
2. Cartel ou Conluio entre um Ator-Mercado e o Ator-Estatal
3. Cartel ou Conluio Direcionado

Identificar os conluios com participação exclusiva dos atores de mercado, como lembrei anteriormente, é a luta deste texto. Desmistificar a suposta presença massiva desse modelo não é ignorar sua existência, mas pontuar que os esforços das fiscalizações da CGU, em quase duas décadas de trabalho, denunciam que o arcabouço institucional dos controles contra fraudes apresenta-se quixotesicamente, lutando contra moinhos de vento. Mesmo assim, precisamos tipificar esse *cartel ou conluio entre atores de mercado*, esse é o padrão-ouro, um modelo esperado da fraude: empresários que se associam para contornar os constrangimentos da concorrência. Nosso exemplo de fixação é o recorte da cidade de Bodo, no Rio Grande do Norte. Nesta citação, os auditores visualizam o conluio por evidências indiretas do processo, no caso, a cumplicidade impossível das propostas é o fato que associa as empresas concorrentes antes mesmo da participação do certame:

Além disso, verificamos também que as propostas das outras empresas participantes dos certames licitatórios, apresentam variações ínfimas, quando comparadas às propostas vencedoras, o que indica que as mesmas tinham conhecimento prévio dos valores das propostas vencedoras, demonstrando a existência de indícios de conluio por parte dos licitantes, ou seja, as empresas perdedoras teriam ofertado propostas com valores intencionalmente um pouco mais altos do que aquele proposto pela empresa escolhida para vencer o certame, com o propósito de perder a licitação, mas distanciando-se o mínimo possível do orçamento básico. Os elementos acima discriminados corroboram a ocorrência.¹⁹⁰

O segundo modelo típico, *cartel ou conluio entre um Ator-Mercado e o Ator-Estatal*, pontua a ideia de *um* Ator-Mercado, ou *um* empresário, associado com o ente público na elaboração da fraude. Nesse caso, estou atentando para a possibilidade de conluios que simulam a participação de concorrentes sem o conhecimento dos mesmos. A parte lesada, além do erário, são outros comerciantes que estão acionados na licitação sem o seu consentimento. Como exaustivamente debatido em textos anteriores, principalmente a dissertação que é a base para a ampliação desta pesquisa, quero atentar para a possibilidade de cenários em que *um* ou *alguns* dos atores

¹⁹⁰ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00446**: Bodo - RN. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

envolvidos no processo realmente não estão cientes que o certame em que se inseriram está comprometido pelo vínculo ilícito entre o Ator-Estatal e Ator-Mercado. Nesses cenários, é possível observar uma gradação de práticas dentro da tipologia, desde constrangimentos formais para a participação de um concorrente potencial, por meio, por exemplo, da *baixa publicidade do edital*, de *exigências restritivas para o credenciamento e habilitação*, *convites para empresas de outros estados*, *inviabilidade por proximidade de datas entre as fases do processo* etc., até a total falsificação da participação de alguns dos concorrentes em um processo simulado. Estamos falando aqui na presencialidade de licitantes ausentes, que participam, emitem documentos, defendem propostas e assinam contratos diante da comissão de licitação, mesmo não existindo. Observem o caso de Ituaçu, na Bahia, e de São Bento, no Maranhão.

Ocorre que a empresa Degraus Construtora Ltda. declarou formalmente não ter participado da referida licitação e que as assinaturas constantes das propostas apresentadas em seu nome não correspondem a de nenhum de seus funcionários ou prepostos. Foram fraudados o protocolo de recebimento do convite, o expediente de encaminhamento da proposta, a proposta de preços, planilha orçamentária e a ata de julgamento da licitação. Todos esses documentos tiveram a assinatura e carimbos falsificados, além da utilização de certidões extraídas da Internet (FGTS, Tributos Federais, Dívida Ativa da União e Previdência social) sem o consentimento do proprietário.¹⁹¹

[...] não se trata de um caso isolado de contratação de empresa de fachada. De 57 empresas participantes de licitações, no município em tela, 26 não foram localizadas. E, ainda, seis empresários negaram participação nos certames licitatórios. Portanto, não se trata de um caso isolado de relação com empresas de fachada, mas de uma prática rotineira da administração municipal, pois 56 por cento das empresas não foram encontradas ou participaram da licitação sem o conhecimento do proprietário.¹⁹²

Vale ainda ressaltar que o primeiro trecho está vinculado a uma licitação na modalidade Carta-convite. A prefeitura, portanto, tem a prerrogativa para selecionar as empresas que participaram do processo, toda e qualquer responsabilidade desse convite recai sobre a figura do gestor público e a própria comissão de licitação, pois, afinal, uma simulação de certame nessa condição reflete algum nível de envolvimento do ente público na fraude. Convenhamos, em uma situação em que toda a documentação de uma empresa é forjada – lembrando que empresas possuem documentos físicos que não

¹⁹¹ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00164**: Ituaçu - BA. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

¹⁹² BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01385**: São Bento - MA. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

são públicos (Contrato Social, Ato Constitutivo, Requerimentos de Empresário, Identidades dos Diretores etc.) –, é muito difícil supor que um concorrente isoladamente consiga simular a presença de outro concorrente em uma mesa real de disputas sem a conivência da Comissão de Licitações. Na prática, pensemos assim: no dia da licitação, em uma salinha no fundo da sede da prefeitura, como poderia o empresário, sozinho, articular a existência de outra empresa perante os membros presentes da comissão? Ou seja, como alguém que não se faz presente poderia assinar uma Ata sem que a Comissão desconfie de alguma coisa? Como poderia dar lances? Retirar propostas e interpor recursos? É um quadro esquizofrênico. Se o leitor me questionou sobre a possibilidade de o concorrente encontrar outro indivíduo para *atuar* como um empresário e que dessa maneira a Comissão de Licitações em nada poderia ser culpada, gostaria de lembrar que o processo carece do "ato de convidar" por parte da administração municipal, isto é, a comissão conhece antecipadamente quem irá participar do processo. E nos casos de modalidades de concorrência pública, ainda assim, é muito difícil pensar que toda a comissão seria ludibriada pela interpretação de um empresário ator, com todo histórico e expertise técnica na área. Bastaria duas ou três perguntas para desmascarar o farsante. Por mais que me esforce, não consigo ver alguma verossimilhança em um cenário imaginário onde a comissão de licitações é *enganada* por um empresário nesse ato. A comissão pode sim alegar desconhecimento do parentesco entre empresários, mas é improvável afirmar que a empresa convidada, que assinou o recebimento do convite, levou a documentação no dia do certame – documentação reconhecida pela própria comissão – e assinou a ata de encerramento dos trabalhos, é, na verdade, uma empresa forjada exclusivamente pelo empresário que concorre no processo. Esse cenário é simplesmente inimaginável.

Todavia, é importante lembrar que estamos trabalhando aqui com tipologias, bem no sentido weberiano. Essas classificações são *caixinhas* que radicalizam características para agrupar idealmente, no campo dos conceitos, práticas bem reais que se desdobram no cotidiano das administrações municipais. Os tipos são úteis para o desenvolvimento da análise, agrupam as ideias, mas não podemos tentar encaixar o mundo na tipologia. Pensando sobre esses critérios, a segunda tipologia está descrita no texto, mas tem um caráter de intencionalidade da participação nas fraudes difíceis de mensurar. Se fossemos focar nela adentraríamos um terreno movediço sobre a presencialidade e intencionalidade que são impossíveis de recuperar apenas com os

textos dos relatórios. Situado esse aspecto, vejamos então a principal tipologia do estudo.

O “conluio direcionado” é a síntese desse empreendimento narrativo-argumentativo. Doravante aprofundaremos os resultados que corroboram esse modelo de fraude, tão óbvio nos relatórios de fiscalização que destoa das restrições previstas pela Lei de Licitações. A tipologia, decerto a mais registrada na rotina administrativa dos municípios brasileiros, é, ao mesmo tempo, a mais preocupante do ponto de vista da preservação do erário público. O conluio direcionado que costura, na mesa de licitações, uma pactuação contra os recursos da municipalidade é o extremo simétrico imaginado pela Lei nº 8666/93. A visualização desse tipo de fraude emerge do somatório de evidências fortes ou procedimentais. Nessas, enxergamos a atividade direcionadora do Ator-Estatal no processo de elaboração das fraudes não só uma conivência passiva, mas algum nível de atividade necessária para existência desse cenário. As inúmeras citações anteriores aludem para esse formato da fraude; selecionei apenas mais um caso para sintetizar o conceito.

Antes de qualquer consideração com relação aos aspectos técnicos observados na análise dos autos do processo licitatório, é importante registrar que a montagem do referido certame justificou as prisões, em flagrante delito, da Secretária Municipal de Obras e do Contador da Prefeitura, por ocasião do cumprimento de um mandado judicial de busca e apreensão efetuado na sala da comissão permanente de licitação da Prefeitura Municipal de campo Formoso. Os dois foram flagrados assinando papéis relacionados ao convite nº 18/2007, e detinham, ainda, em seu poder um carimbo de CNPJ da empresa Belparti Beltrami Participações Ltda., suposta concorrente no referido procedimento licitatório. Da análise dos autos, resultou a identificação de inúmeros indícios de fraudes no referido processo.¹⁹³

No trecho, a fraude aparece como a prática que agrega atores, mas a cooperação é o que menos podemos esperar em um processo de concorrência saudável. Para finalizar a construção de uma imagem dessa categoria, convindo ao texto um último exemplo, icônico para esta pesquisa, que apareceu nos achados da dissertação e voltou a aparecer na pesquisa da tese, um pequeno fraseado sobre a solidão das fraudes. O limite imaginável no que tange a orquestração da fraude com participação do Ator-Estatal, nesse caso, o ente público agora corrompe o processo em um nível que não existe nem mesmo a participação de outros atores, o limiar o tipo ideal. Já

¹⁹³ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01135**: Campo Formoso - BA. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatórios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

não há grupos de mercado pressionando o certamente, empresários que mancomunam entre si, agentes privados que corrompem os servidores municipais. É somente o Ator-Estatal contra o erário.

Ocorre que o procedimento licitatório se constituiu em mera simulação. Os convites supostamente enviados pela prefeitura, com idêntico conteúdo e disposição textual, já apresentavam digitados os preços ofertados. E mais, os “convites-proposta” estão assinados pelo Presidente da Comissão, ou seja, os convites com os respectivos preços de cada uma das empresas foram feitos na própria Prefeitura.¹⁹⁴

Pois bem, diante de tudo que venho expondo nas últimas páginas, especialmente na ilustração das categorias e o que ela pode *pescar* nos Relatórios de Fiscalização, sinto-me agora confortável para apresentar os principais dados da pesquisa. Mas já antecipo, não há compromissos quantitativos aqui, apesar de mobilizar frequências e médias, gostaria de passear pelos dados como um suporte para a argumentação. Não é sobre encontrar correlações e regressões, mas sobre as impressões desse Ecossistema da Corrupção.

Para abrir esta apresentação é importante situar a amostra, conforme distribuição na Tabela 6. A apresentação é orientada pela estratificação do porte municipal, mas logo que olhamos para os números já encontramos uma aparente incongruência. Observe que o estado do Amapá, assim como Roraima, estão com um percentual de amostra acima de 100%. Isso, contudo, apenas mostra que dentro desses Estados, com poucos municípios por sinal, o Sorteio de Fiscalização da CGU auditou mais vezes a mesma cidade do que a soma de todos os municípios da região. Portanto não há confusão com esses números. Assim também alguns Estados sofrem do oposto. Minas Gerais, por exemplo, tem apenas 30% dos municípios fiscalizados nas duas últimas décadas do Programa, uma distribuição muito próxima as dos estados do Sul e de São Paulo. A média geral do alcance das Fiscalizações da CGU é de 42%, isso corresponde a 2.321 relatórios, sendo que algumas cidades entram nesse número repetidamente. São 2.321 casos, não necessariamente cidades inéditas. Independente desses pormenores, a amostra é muito robusta, a definição por sorteio não pro-

¹⁹⁴ BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00541**: Ibipeba - BA. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

babilístico, em um universo de 5.569 cidades, assegura uma margem de erro de menos de 2%. Mas apesar dessa confiança, esses números não são de fato o mais importante, o objetivo aqui é um panorama do nosso ecossistema de maneira qualitativa, pois, novamente, os números são acessórios.

Tabela 6 - Distribuição da amostra

Estado	Grande/Metro			Médio			Pequeno I			Pequeno II			Total Geral		
	Grande/Metro	AMOSTRA Grande/Metro	AMOSTRA Grande/Metro (%)	Médio	AMOSTRA Médio	AMOSTRA Médio (%)	Pequeno I	AMOSTRA Pequeno I	AMOSTRA Pequeno I (%)	Pequeno II	AMOSTRA Pequeno II	AMOSTRA Pequeno II (%)	Total Geral	AMOSTRA Total Geral	AMOSTRA Total Geral (%)
AC	1	0	0	1	1	100	15	13	87	5	2	40	22	16	73%
AL	2	0	0	7	2	29	62	35	56	31	14	45	102	51	50%
AM	2	2	100	6	5	83	29	16	55	25	14	56	62	37	60%
AP	2	3	150	0	0	0	12	14	117	2	4	200	16	21	131%
BA	16	5	31	27	16	59	248	108	44	126	53	42	417	182	44%
CE	8	6	75	25	16	64	92	56	61	59	35	59	184	113	61%
ES	9	5	56	2	0	0	42	18	43	25	18	72	78	41	53%
GO	9	3	33	11	7	64	194	74	38	32	16	50	246	100	41%
MA	9	4	44	13	5	38	127	58	46	68	26	38	217	93	43%
MG	29	11	38	37	11	30	675	196	29	112	36	32	853	254	30%
MS	4	3	75	1	0	0	54	33	61	20	12	60	79	48	61%
MT	4	3	75	5	3	60	112	48	43	20	11	55	141	65	46%
PA	10	10	100	30	18	60	43	32	74	61	44	72	144	104	72%
PB	4	1	25	6	2	33	193	79	41	20	12	60	223	94	42%
PE	12	4	33	23	17	74	83	46	55	67	34	51	185	101	55%
PI	2	0	0	3	2	67	199	85	43	20	7	35	224	94	42%
PR	18	14	78	14	6	43	312	93	30	55	16	29	399	129	32%
RJ	26	18	69	11	5	45	27	18	67	28	28	100	92	69	75%
RN	3	1	33	5	6	120	140	77	55	19	15	79	167	99	59%
RO	2	1	50	5	3	60	35	18	51	10	10	100	52	32	62%
RR	1	0	0	0	0	0	13	16	123	1	2	200	15	18	120%
RS	18	6	33	24	6	25	397	126	32	58	26	45	497	164	33%
SC	12	1	8	15	8	53	234	67	29	34	17	50	295	93	32%
SE	2	2	100	4	3	75	51	33	65	18	9	50	75	47	63%
SP	75	21	28	49	17	35	401	121	30	120	43	36	645	202	31%
TO	2	2	100	1		0	129	46	36	7	6	86	139	54	39%
Geral	283	126	45	325	159	49	3919	1526	39	1043	510	49	5569	2321	42%

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Visto a composição da amostra, podemos apresentar os resultados da maneira menos processada possível. Na Tabela 7, temos as distribuições da contagem de casos das principais categorias do TIPO-ABC. Vale destacar que algumas categorias não foram incluídas, ou por apresentarem alguns dados repetitivos, ou mesmo pela baixa capacidade de mineração dos resultados. Isso não implica nenhum ponto para

argumentação que se segue, a exclusão não omite resultados, haja vista ser esse mesmo um dos objetivos da construção de várias categorias, testar o poder de captura das investigações.¹⁹⁵ É muito importante destacar ainda que se a ocorrência dos casos de uma categoria aparece várias vezes na mesma cidade, a contagem é feita por município único. Nessa situação, mesmo que na mesma cidade apareçam oito direcionamentos em processos licitatórios, por exemplo, a contabilidade é feita como um único caso apenas. Não estou contando a frequência dos casos dentro da cidade, mas apenas a cidade da ocorrência. Cada número na Tabela 7 é um município pontuado.

Tabela 7 – Distribuição das Categorias por Estado

Estado	A1	A2	A3	A5	B1	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	C1	C10	C11	C12	C13	C2	C3	C6	C7	C8	C9
AC		3	2	5	11	1	10	3	4	3	7	6	1		1	1		2	4		2		
AL	12	30	6	25	48	16	46	15	29	35	27	46	17	7	2	4	1	10	14	3	13		4
AP		7		4	13	2	15	9	6	4	6	13	2		1			6	1		2		
AM	7	16	1	10	22	4	21	6	11	11	4	23	5	4	5	6	2	6	13	5	7	3	2
BA	67	130	18	54	133	59	143	70	103	78	64	136	80	28	60	75	3	64	52	95	67	45	96
CE	27	65	3	54	83	24	96	37	57	50	28	99	20	14	23	21	2	32	38	20	12	8	12
ES	1	16		11	30	13	28	13	17	25	15	26	2	3	2	2		4	3	1	1	1	1
GO	5	35	1	31	59	8	74	15	19	26	28	44	2	2	3	1		7	13	1	8		3
MA	32	66	11	32	79	30	79	27	65	47	46	73	29	14	19	20	2	25	43	31	28	9	27
MT	12	35	6	26	52	26	54	16	26	49	21	53	17	6	6	7	3	20	15	5	19	2	3
MS	2	17		10	31	16	34	9	20	23	11	26	7	7	3	5	1	13	5	2	2	1	3
MG	24	82	10	60	158	43	172	43	64	62	39	129	21	15	19	33	3	27	16	21	23	8	16
PA	27	67	1	39	68	34	89	26	42	47	32	61	39	14	13	5	3	16	22	9	7	4	8
PB	14	53	6	57	70	21	66	24	40	42	24	65	21	9	23	17	3	26	11	26	18	17	21
PR		20	4	27	68	10	83	14	28	24	18	61	6	5	2	6	2	15	9	2	11		2
PE	19	67	5	47	82	41	87	31	54	63	40	77	24	9	13	9		30	13	13	17	4	13
PI	9	53	3	43	69	22	60	16	30	34	19	42	13	5	10	10		17	15	18	8	4	12
RJ	1	8	1	9	47	13	33	8	21	24	10	42	3	2	1	2		3	1		4		1
RN	34	61	19	48	68	20	78	23	42	44	26	65	20	7	17	16	5	20	20	13	21	3	11
RS	3	36	3	56	122	21	138	36	37	40	72	111	6	8		4	1	7	7	4	5		7
RO	4	15	2	11	24	6	24	13	16	16	11	25	1	3	2	2	2	8	4	6	10	1	4
RR	4	9		5	15	4	14	5	7	7	7	13	3	1	1	2		3	5	1	1		1
SC	2	34	4	28	57	18	64	24	33	22	26	59	5	4	2	4		12	6	3	11	1	3
SP	13	71	1	66	120	30	114	33	50	59	47	87	6	12	6	7	1	21	12	5	24	1	6
SE	10	27	3	17	34	16	37	15	21	24	19	38	7	4	3	8	1	8	6	3	10	2	1
TO	4	17		15	29	6	32	5	18	18	11	31	10	2	3	2	1	5	2	3	4	2	1
Geral	333	1040	110	790	1592	504	1691	536	860	877	658	1451	367	185	240	269	36	407	350	290	335	116	258

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

¹⁹⁵ Categorias retiradas da tabela final: A4, B2, B10, B11, B12. C4, C5, E2 e F3, mas disponível nos anexos.

As categorias do TIPO-B, aquelas relacionadas aos indicadores indiretos para a tese de participação do agente público na organização de fraudes, é a mais expressiva numericamente. A categoria B1, por exemplo, é recorrente em 1.592 cidades, algo próximo de 2/3 de todos os casos. A categoria A2, que responde à pesquisa de “irregularidades em processos licitatórios”, foi registrada em quase metade de todas as cidades, o que já denuncia o altíssimo número de situações controversas – para usar um eufemismo – na alocação de recursos via concorrência pública.

É muito importante dizer que nada assegura que as outras categorias do TIPO-A, por exemplo, não identifiquem mais municípios diferentes, o que, no final das contas, pelo menos permite supor que o número de fraudes da primeira categoria é no mínimo recorrente em metade das cidades, mas a tendência é sempre de ampliação desse número.

A categoria C2, “direcionamento de licitação”, um destacamento de termos para um forte indicador da presença do Ator-Estatal nas fraudes, aparece em 407 cidades, o que na hipótese mais tímida, já garantiria afirmar que, em pelos menos 1/5 dos municípios, há a presença do agente público nos desvios das licitações apenas nessa categoria. Esse não é de maneira alguma um dado insignificante. Uma pesquisa por B4, uma categoria indireta, mas com muita força na varredura de fraudes que versa sobre os contratos com empresas de fachada ou de propriedade de servidor público, foi capturada em 1.451 cidades, um valor que joga luz no gigantismo do cenário das fraudes, pois temos aqui mais 60% dos municípios com uma ocorrência gravíssima.

É sempre bom lembrar o que foi dito no início deste capítulo, pesquisar fraudes em processos licitatórios é como caçar gatos pardos à noite, não encontraremos sujeitos denunciando-se e provas empíricas transbordando pelos almoxarifados das prefeituras, as medidas são necessariamente indiretas. Mesmo assim, temos 350 cidades com processos licitatórios explicitamente montados, 367 municípios como certames direcionados e impressionantes 860 casos com pessoas jurídicas ou físicas afirmando que não participaram ou não reconhecem a sua participação em algum processo licitatório oficial daquela cidade, indicativo indireto muito importante sobre a presença da mão visível do Estado na expropriação do erário.

O número mais relevante talvez é o fato de que 1.010 dos municípios auditados, ou seja, 45% de toda amostra, foram capturados nos indicadores da categoria do TIPO-C. Em síntese, mais de 1000 municípios possuem, de fato, uma alta probabilidade de fraudes associadas à participação do Ator-Estatal, o que corrobora a tese de

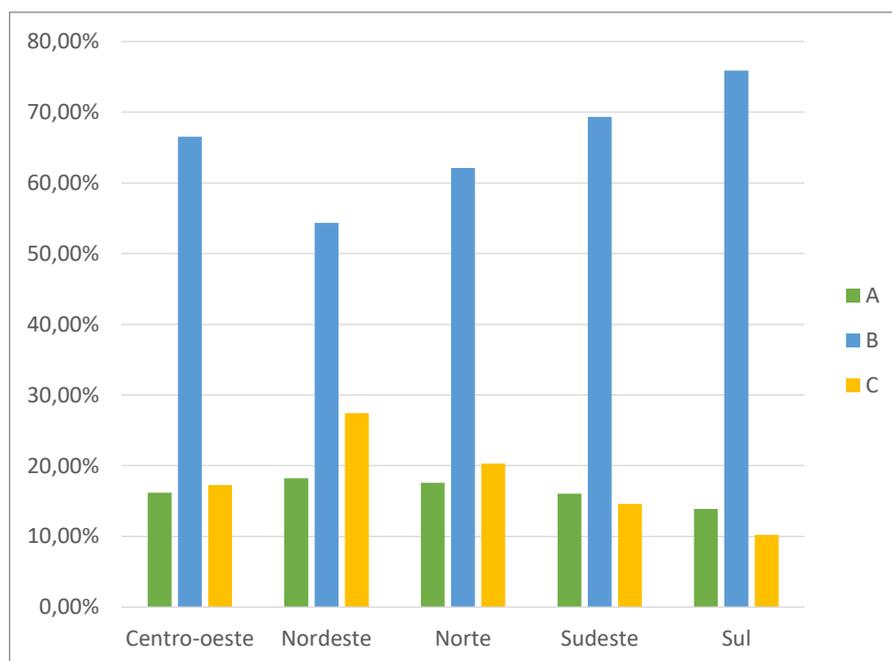
um amplo cenário de vícios, roubos e trapanças, com jogadores que não são esperados pelos formuladores das regras desse jogo. A situação é drástica. Mas essas constatações não são homogêneas no Brasil, as regiões como critérios de estratificação começam a apresentar resultados diferentes conforme a categoria mobilizada, como discutiremos a partir da Tabela 8 e Gráfico 1.

Tabela 8 – Percentual Casos por Categoria

Rótulos de Linha	A	B	C	Total Geral
Centro-oeste	16,19%	66,55%	17,27%	100,00%
Nordeste	18,24%	54,35%	27,41%	100,00%
Norte	17,59%	62,12%	20,28%	100,00%
Sudeste	16,06%	69,34%	14,60%	100,00%
Sul	13,88%	75,88%	10,24%	100,00%
Total Geral	17,10%	61,44%	21,46%	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Gráfico 1 – Percentual Casos por Categoria



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

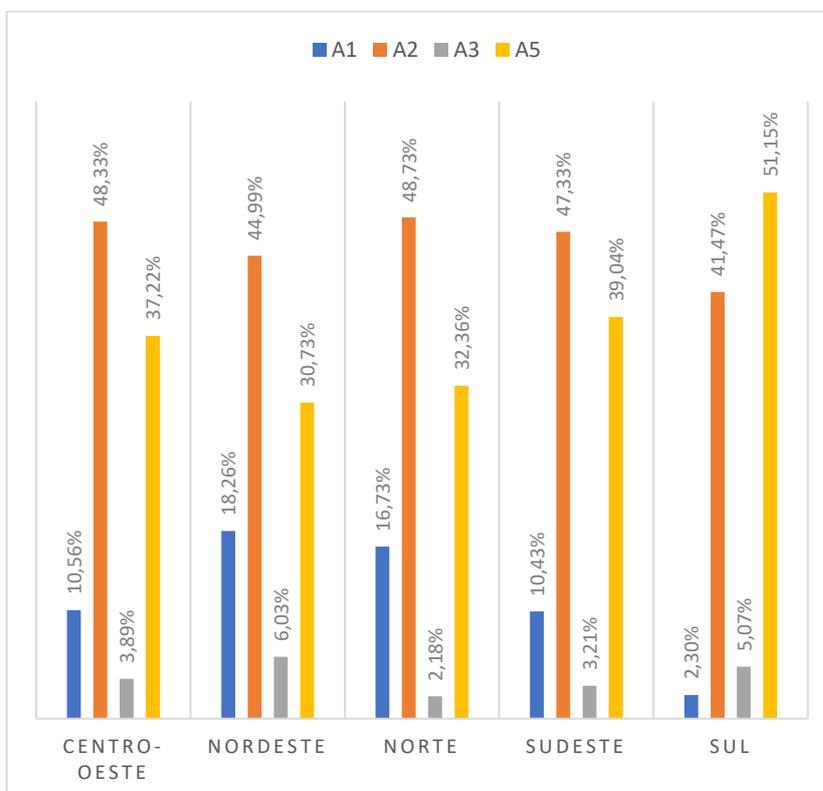
Tanto a Tabela 8 quando o Gráfico 1, precisam ser interpretados com um ajuizamento muito bem pontuado. Não estamos comparando agora a distribuição das categorias entre as regiões, mas comparando essas constatações dentro de cada região, como um universo fechado em si mesmo, porque a distribuição de Relatórios de Fiscalização entre as regiões do Brasil não é homogênea, ao contrário. Com isso podemos ler, por exemplo, que a categoria do TIPO-C é mais relevante no Nordeste,

onde aparece com mais relevo. De maneira inversa, as categorias indiretas, do TIPO-B, estão mais presentes no Sul do país, onde é menos evidente a presença de relatos que denunciam de maneira direta fraudes com a participação dos agentes municipais. Na mesma trilha lógica, no Nordeste será menos evidente indicativos de fraudes indiretas.

Esta comparação entre as regiões será a bússola das observações doravante. Comece a observar que nesse panorama o Nordeste – e muitas vezes o Norte – figura em uma posição singular em relação ao resto do país. Nas Tabelas 9, 10, 11 e 12 e Gráficos 2, 3, 4 e 5, observamos a distribuição das categorias de maneira separada e considerando as regiões como critério de estratificação.

Representado no Gráfico 2, a distribuição das categorias do TIPO-A, dentro de cada região, sofre alguma variação no que diz respeito às pesquisas de “fraude em licitação” que são mais relevante no Nordeste e pouco expressiva no Sul. Já a categoria A5, “falhas na licitação”, tem o menor patamar no Nordeste e maior frequência no Sul.

Gráfico 2 – Distribuição das Categorias TIPO-A



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

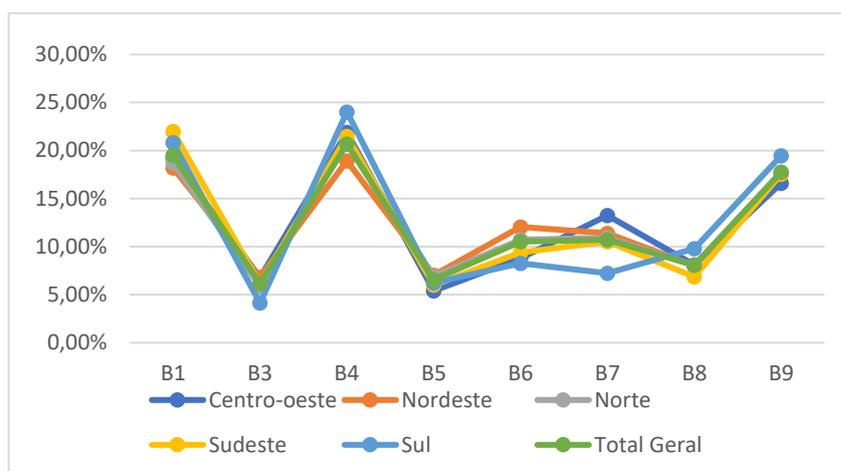
Acredito que vale o exercício interpretativo de que *falha* e *fraude* em uma licitação, por mais que sejam expressões genéricas, não devem ser compreendidas com o mesmo peso na textualização de um Relatório. A palavra *fraude* apresenta uma conotação muito mais incisiva no diagnóstico da saúde de um certame público do que a palavra *falha*. Falha remonta a ideia de erro procedimental; fraude remete a ideia de ação com dolo. Além disso, uma observação parece que passou despercebida até o presente momento. Onde houve uma fraude cristalina com a participação do ente público, houve também falha, apesar de o inverso não ser verdadeiro. Ou seja, a existência de fraude não é um caso menos grave, pode ser menos relevante para o argumento desta tese – a inversão autoral da fraude –, mas decerto não é menos importante para os cofres públicos.

Já a distribuição da categoria do TIPO-B, na Tabela 9 e Gráfico 3, é sempre muito homogênea, mesmo não sendo o recomendado, pois a variável tempo não é relevante. Fiz uma representação em linhas dessa distribuição para facilitar a visualização das proximidades entre regiões no que tange às questões procedimentais indiretas. Vale destacar a alta frequência de B4, “ausência de habilitação”, B9, “empresas inexistentes e/ou de propriedade de servidor ou funcionário municipal”, e B1, “descumprimentos de prazos licitatórios”. Todos esses critérios são indicativos indiretos muito importantes para a configuração de um arranjo enviesado do processo licitatório com participação ou conivência do agente público, já que, afinal, como venho debatendo e exemplificando, dificilmente um desses indicadores indiretos passaria oculto sem a conivência ou a participação efetiva da comissão de licitação.

Tabela 9 – Distribuição das Categorias TIPO-B

Categoria	Centro-oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
B1	19,19%	18,21%	18,74%	21,98%	20,83%
B3	6,76%	6,81%	5,87%	6,13%	4,13%
B4	21,89%	18,92%	21,11%	21,49%	24,03%
B5	5,41%	7,05%	6,90%	6,01%	6,24%
B6	8,78%	12,06%	10,71%	9,41%	8,26%
B7	13,24%	11,40%	10,92%	10,53%	7,25%
B8	8,11%	8,01%	8,03%	6,87%	9,78%
B9	16,62%	17,53%	17,71%	17,59%	19,48%
Total Geral	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Gráfico 3 – Distribuição das Categorias TIPO-B

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Por último, na Tabela 10, sobre a distribuição do TIPO-C, comparando o comportamento das categorias dentro da região – e não entre as regiões –, temos algumas variações para considerar. Por exemplo, a categoria C9, “simulação com a prefeitura”, do tipo de forte indício, apresentou resultados mais expressivos no Nordeste, enquanto o termo “direcionamento” foi pouco notado nessa região, principalmente em relação ao Sul do país, em que a categoria aparece com o dobro de citações. Outra questão aponta para o fato do termo “simulação da comissão”, ou C8, ser capturado cerca de sete vezes mais no Nordeste do que no Sul. Mas, apesar dessas pequenas observações, confesso que tais números não são tão desproporcionais, a divisão das categorias do TIPO-C também é relativamente homogênea nos grupos de cada região.

Tabela 10 – Distribuição das Categorias TIPO-C

Categoria	Centro-oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
C1	13,54%	12,53%	19,24%	9,41%	10,63%
C10	7,81%	5,26%	7,57%	9,41%	10,63%
C11	6,25%	9,22%	8,20%	8,24%	2,50%
C12	6,77%	9,76%	5,68%	12,94%	8,75%
C13	2,08%	0,92%	2,52%	1,18%	1,88%
C2	20,83%	12,58%	14,51%	16,18%	21,25%
C3	17,19%	11,50%	16,09%	9,41%	13,75%
C6	4,17%	12,04%	7,57%	7,94%	5,63%
C7	15,10%	10,52%	10,41%	15,29%	16,88%
C8	1,56%	4,99%	3,15%	2,94%	0,63%
C9	4,69%	10,68%	5,05%	7,06%	7,50%
Total Geral	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Cabe lembrar que até então estamos apenas comparando a distribuição *dentro* da região, o que mostrou certas coerências de como as categorias aparecem nos Relatórios de Fiscalização da CGU, sem discrepâncias tão profundas. Obviamente, para comparar as categorias *entre* as regiões precisaremos fazer alguns ajustes. Porém, antes, ainda resta uma categoria que merece um pequeno comentário, as do TIPO-F.

Nessa última categoria foi feito um teste sobre a hipótese de fraudes pela ausência de provas. Parece confuso, mas estamos falando dos processos de dispensa de licitação. Essa categoria apareceu como um achado relevante na pesquisa do mestrado. Naquela situação, pesquisando apenas os municípios do Nordeste, foi possível identificar a modalidade de “dispensa de licitação” como um dado explicativo a ser problematizado. Entretanto, observando os números da Tabela 11, a questão suscitada parece importante, de fato, apenas no Nordeste, pois a distribuição da frequência é maior nessa região. A categoria F1 rastreia somente os termos “dispensa em licitação”, um marcador neutro, indicando a existência da dispensa procedimento previsto normativamente na Lei de Licitações. A categoria F2, por outro lado, faz busca pelos termos “fraude em dispensa” ou “dispensa irregular”, que mesmo sendo bastante limitado, ainda consegue capturar alguns achados, visto que 159 cidades apresentaram resposta para fraude ou irregularidade em dispensa.

Tabela 11 – Distribuição das dispensas de Licitação

Região	F1	F2	Total Geral
Centro-oeste	116	9	125
Nordeste	608	106	714
Norte	173	20	193
Sudeste	303	19	322
Sul	171	5	176
Total Geral	1371	159	1530

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Do ponto de vista mais geral, principalmente comparado aos achados que já apresentamos e que envolvem muito porcentos de casos em qualquer categoria, 159 é um quantitativo pequeno, mas não é um número que deixarei de lado. Estamos falando de, pelo menos, 159 municípios com uma possibilidade de fraude inovadora, um processo que não gera provas contra o gestor. Aproveito dessa situação para tecer alguns comentários.

O legislador quando arquitetou o instituto licitatório teve a sagacidade de antever cenários em que o processo de compras poderia atrapalhar o interesse público, nesse caso, permitiu algumas lacunas propositais para facilitar a contratação de bens e serviços em situações singulares, como no estado de emergência, guerras, perturbações da ordem, calamidades públicas e outras situações catastróficas. Nessas situações, o interesse público não poderia ficar refém do tempo ritualístico de um processo licitatório, pois é necessário remédios, resgates, transporte de emergência e alimentos que não podem e não devem esperar a burocracia ordinária. Diante disso, fazendo a devida justificativa da urgência, o ente público pode contratar diretamente sem os trâmites ordinários do processo licitatório.

Pois bem, acontece que o Decreto de Calamidade Pública, por meio de iniciativa municipal e reconhecimento estadual, em uma única canetada, cria um cenário de contratações por dispensa muito simplificado. Ocorre também, como apontado nos estudos anteriores da dissertação, que o Nordeste assume esse instituto como uma prática mais corriqueira que outras regiões, muitas vezes em função dos ciclos da seca. Nesses casos, a calamidade se torna um terreno fértil para contratações não auditáveis. Esse é um ponto relevante. Como já havia reconhecido em texto anterior, a dispensa de licitação não deixa rastros, não cria provas formais, não associa atores e não produz propriamente um processo escrito que possa ser posteriormente rastreado. Na ausência da peça processual, não é possível encontrar erros nas assinaturas, datas retroativas, documentos fraudados e carimbos forjados. Por esses motivos, podemos supor que, do ponto de vista dos agentes diretamente envolvidos na ilicitude, fraudar por omissão sem gerar materiais para sondagem, é estrategicamente menos custoso e apresenta menos riscos pessoais do que uma fraude que repousa à luz da suposta formalidade de um processo licitatório típico. E é claro que em uma dispensa de licitação nem é possível cogitar a presença de atores de mercado conspirando na fraude já que tudo seria abertamente direcionado pelo agente público.

Todas essas questões abrem espaço para uma pergunta sincera, que evidentemente não poderá ser respondida aqui neste espaço: como os gestores públicos aprendem a fraudar? Afinal, para o bem ou para o mal, fraudar exige certa expertise técnica. É uma pergunta que atravessa o formalismo desta tese que se aproxima de uma etnografia política das fraudes. Como a memória técnica de um município adquire e aperfeiçoa os conhecimentos para a ilicitude? Existiriam equipes sob a tutela de consultores responsáveis para treinar comissões de licitação? São perguntas sem

uma resposta clara, mas que inauguram um possível estudo mais antropológico sobre a questão.

Apesar de não possuir respostas para tais indagações, esse tipo de pergunta ganha força com as comparações entre o comportamento das fraudes e as regiões. Antes de pisar nesse terreno, primeiro é preciso esclarecer que a amostra disponível dos Relatórios por região, conforme Tabela 12, não são proporcionais e os resultados das categorias são mais desproporcionais ainda, mas esse é outro problema. Começamos a separar o Brasil entre Nordeste e Norte, em oposição a Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Tabela 12 – Distribuição dos Relatórios por Região

Região	Nº Cidades/Casos	Nº Cidades/Casos (%)	TIPO-C
Centro-oeste	213	9%	6,7%
Norte	282	12%	11,1%
Sul	386	17%	5,6%
Sudeste	566	24%	11,9%
Nordeste	874	38%	64,6%
TOTAIS	2321	100%	100%

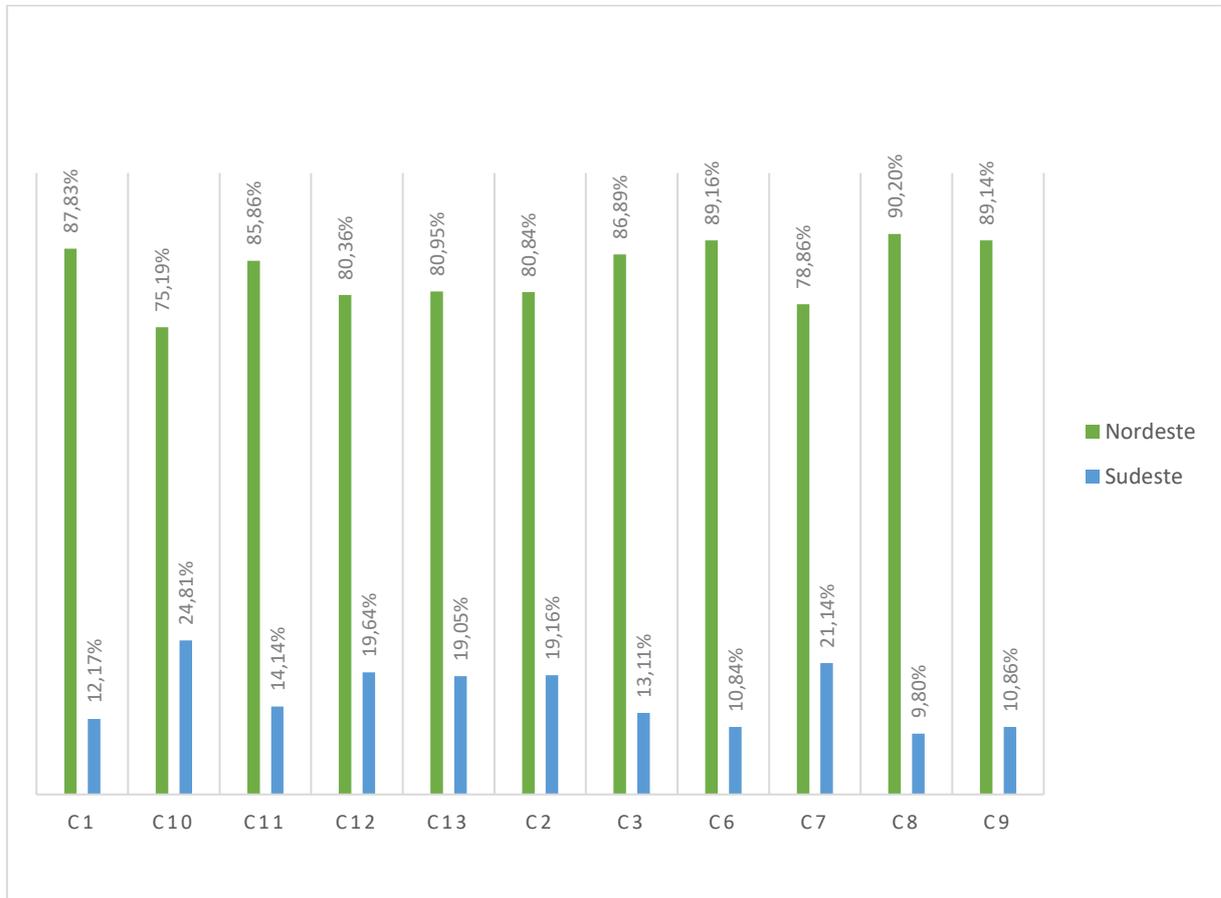
Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Não podemos comparar as regiões entre si sem alguns artifícios, pois a distribuição dos relatórios é muito desigual e estaríamos comparando um cenário inverosímil. Se existe mais fiscalização nos municípios do Nordeste, obviamente, comparando com o Sul do país, sempre teremos resultados muito enviesados. Uma estratégia inicial foi aproximar o Sudeste e o Nordeste e, separadamente, comparar Sul, Centro-Oeste e Norte, isso em função da distribuição dos casos disponíveis. Essas divisões não são perfeitas, mas possibilitam uma aproximação comparativa mais justa. Ainda assim, as discrepâncias dos casos totais do TIPO-C são drásticas, mesmo esse tipo de maquiagem não consegue disfarçar a dissonância do Nordeste em relação à totalidade de todas as outras regiões, mesmo somadas. O Nordeste detém 38% dos casos fiscalizados pela CGU contra 24% do Sudeste, mas apresenta cerca de 65% de todos os resultados das fraudes capturadas pela categoria forte de análise, contra quase 12% do Sudeste.

Comparando apenas o Sudeste com o Nordeste nas categorias do TIPO-C, temos os resultados do Gráfico 4. Não há muito o que comentar, a visão do Gráfico 4 é autodeclarada. No pior cenário para o Sudeste, a categoria ainda é representada

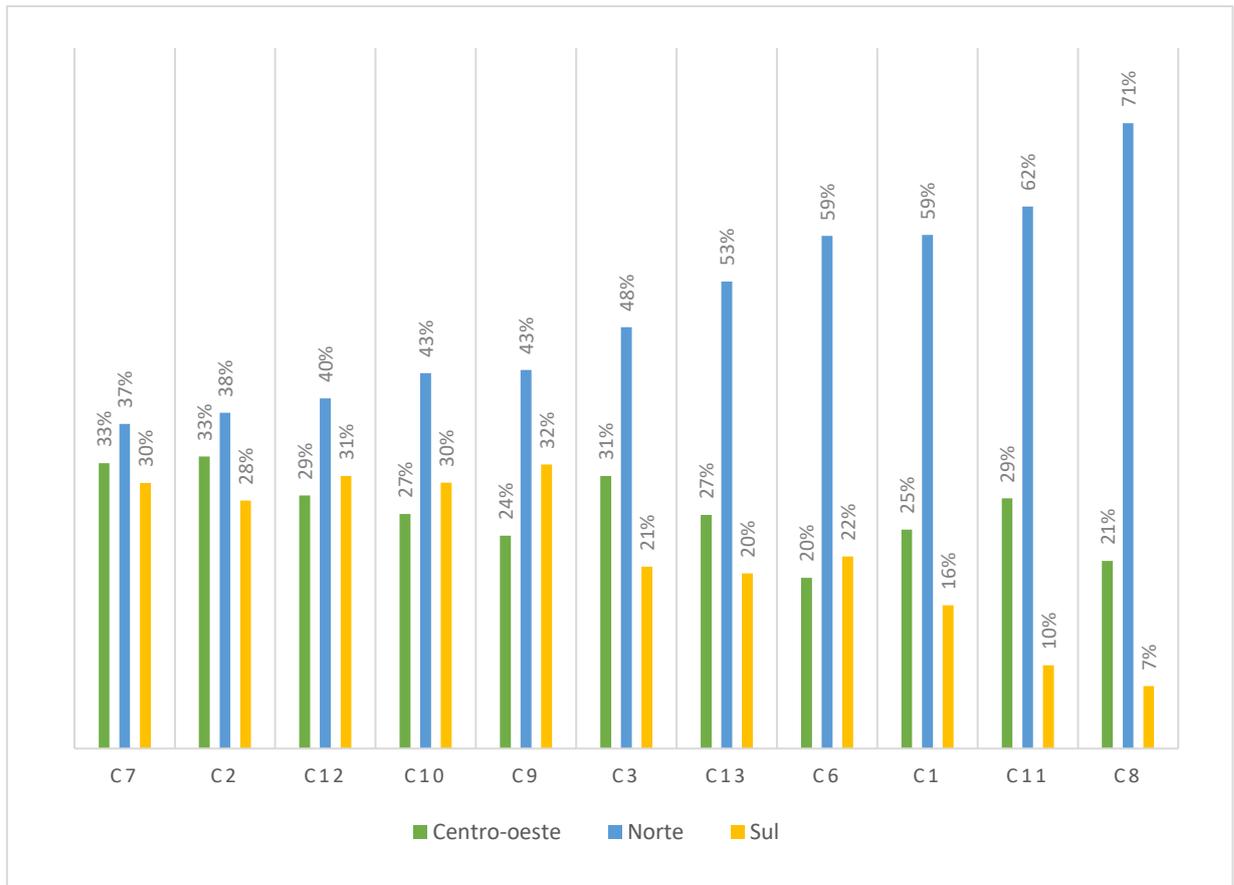
três vezes a mais no Nordeste. Na importante categoria de “simulação de licitação”, ou C6, a diferença é de 9 para 1 entre as regiões.

Gráfico 4 – Comparativo distribuição TIPO-C Nordeste e Sudeste



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Quem escreve este texto é um nordestino, essas *coincidências* tornam-se uma provocação extra para interpretar tal cenário. Se já compreendemos que há fraudes de maneira generalizada no país, em grande parte com evidente presença de indicadores procedimentais, indiretos e diretos da fraude com presença do Ator-Estatal e se já internalizamos a importantíssima informação de que em 45% dos 2.321 casos disponíveis há alguma ocorrência de termos associados aos indicadores fortes, então, agora precisamos entender como ou por que o Nordeste e Norte apresentam tão destacado protagonismo. O próximo gráfico compara, entre as regiões, a distribuição novamente das categorias do TIPO-C no Sul, Sudeste e Centro-Oeste. A crescente visual é proposital no Gráfico 5 e não indica nada, além da facilidade de visualizar as grandezas entre as categorias.

Gráfico 5 – Comparativo distribuição TIPO-C Norte, Sul e Centro-Oeste

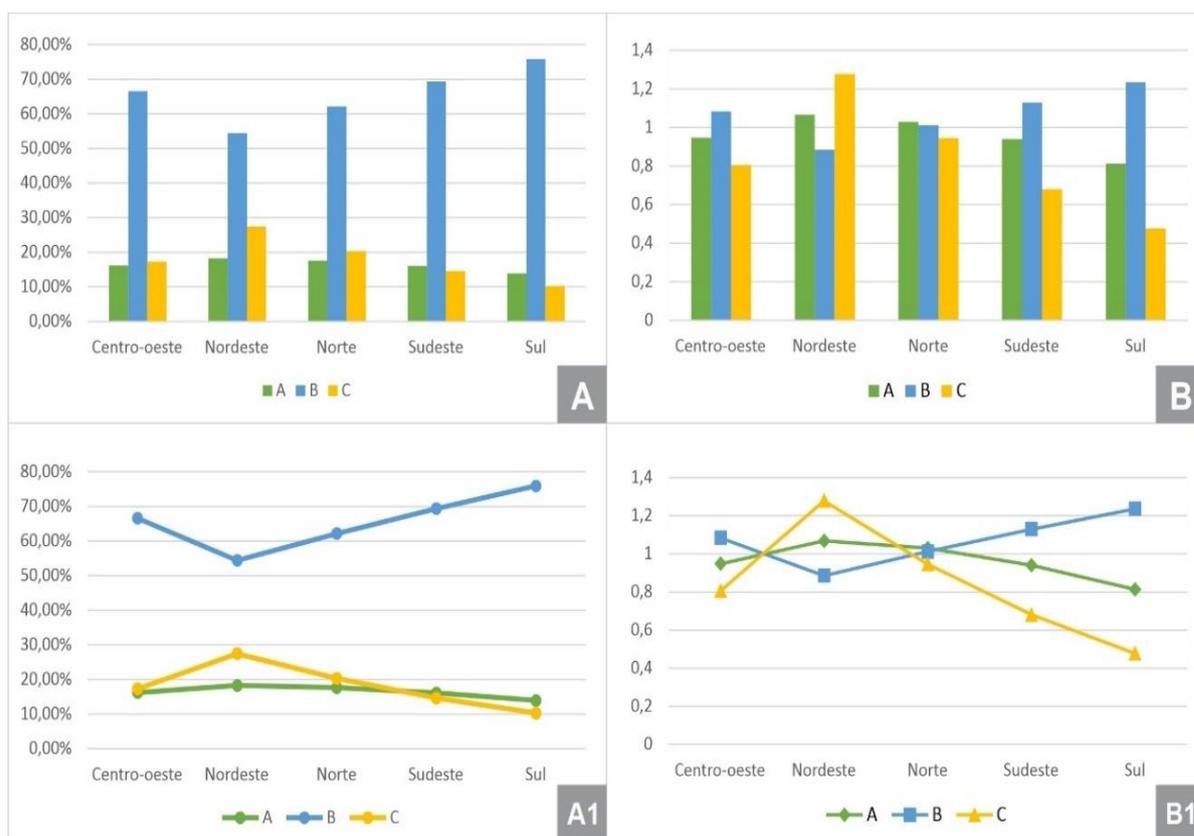
Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

O Norte do país, mesmo com tão poucos municípios auditados como no Sul e o Centro-Oeste, apresentou um desequilíbrio significativo, principalmente em categorias como “simulação da comissão”, “comissão participa da fraude”, “favorecimento em processo licitatório” e “simulação de processo licitatório”. Em todos esses casos, o Norte detém, pelo menos, a soma das outras duas regiões. Um número que aproxima o Norte do Nordeste e se afasta das realidades do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Apenas na categoria C7, “desvio de recursos em licitação”, podemos visualizar alguma paridade, nas demais, a tônica é uma crescente diferenciação dos cenários regionais.

Diante das provocações que os gráficos nos fazem, precisamos mobilizar algum tipo de explicação para tais resultados – ou pelo menos uma tentativa – que projete luz sobre essa realidade. Nesse intuito, fiz algumas comparações com indicadores consolidados para contextualizar a questão, mas antes de adentrar nessas projeções, farei um recuo explicando a montagem dos gráficos.

Como já sinalizei no percurso deste capítulo, a distribuição da frequência do TIPO-B, indiretos e procedimentais, é muito mais avolumada que as outras categorias. No primeiro gráfico da Figura 4, identificado pela letra “A”, temos a representação dos percentuais absolutos das categorias estratificadas pelas regiões, a mesma representação foi feita em linhas para facilitar a visualização em “A1”. A imagem “B” da mesma figura é a normalização desse gráfico feita automaticamente por representação de índice no Excel. Observe que apenas a extensão das barras foi equalizada dentro de cada região, mas o dado visual não é alterado, como é possível ver em “B1”, as curvas são ainda as mesmas, mas ajustadas para caber na mesma representação. No caso, o topo da categoria de TIPO-B, por exemplo, encontra-se nas mesmas posições relativas quando comparadas entre as regiões.

Figura 4 – Normalização e plotagem do gráfico



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Veja bem, se estivéssemos preocupados com a frequência de cada categoria comparadas *dentro* das regiões, essas transformações seriam impossíveis, mas aqui o que vamos privilegiar são os limites das categorias *entre* as regiões, portanto, a normalização não traz nenhum prejuízo para os nossos propósitos. A categoria do

TIPO-C, em amarelo, continua com os maiores limites no Nordeste nas duas representações, da mesma forma que as categorias do TIPO-B, em azul, continuam mais evidentes no Sudeste.

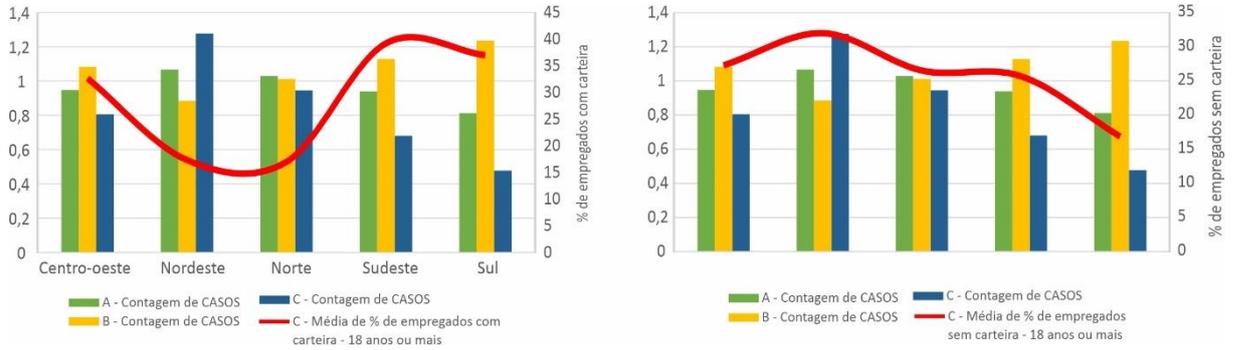
Fiz todo esse imbróglio para apresentar agora uma série de gráficos que projetam dois eixos, a normalização pelo índice ajuda a visualização, apenas isso. Dito assim, selecionei, muito em função dos testes já realizados na pesquisa do mestrado, mas também segundo a disponibilidade dos dados, alguns índices ou séries históricas e projetei em um eixo secundário no gráfico da distribuição das categorias por Estado. Esses foram os indicadores elencados:¹⁹⁶

1. Soma e Média das receitas executadas nos municípios entre 2003 – 2019
2. Média percentual de empregados sem carteira - 18 anos ou mais
3. Média percentual de empregados com carteira - 18 anos ou mais
4. Média percentual de pobres no município
5. Média de Renda per capita
6. Média IDHM
7. Média percentual da Taxa de analfabetismo - 18 anos ou mais
8. Média percentual dos ocupados no setor agropecuário - 18 anos ou mais
9. Média percentual de trabalhadores do setor público - 18 anos ou mais

A linha vermelha sempre será a variável secundária na ilustração, sendo que o eixo vertical à esquerda descreve a variável. A linha é suavizada porque o objetivo aqui jamais foi cravar correlações dentro dos cenários, inclusive um evento polissêmico e multifatorial como as fraudes em processos licitatórios, creio eu, não deve ser compartimentado em suas causas nesse ou naquele indicador. Portanto, o objetivo é supor certas situações de ocorrência simultânea de eventos, mas não constitui uma prova de caráter quantitativo já que estamos falando sempre em argumentos qualitativos que exploram frequências e médias. Dessa forma, não há nenhum problema em confrontar tais suposições com outros resultados. É justamente isso, esses dez gráficos dispostos nas próximas páginas são suposições para ampliar o debate sobre a presença massiva de fraudes do TIPO-C nas regiões Nordeste e Norte. Encare-os como argumentação, não como prova. Vejamos então os Gráficos 6, 7, 8, 9 e 10:

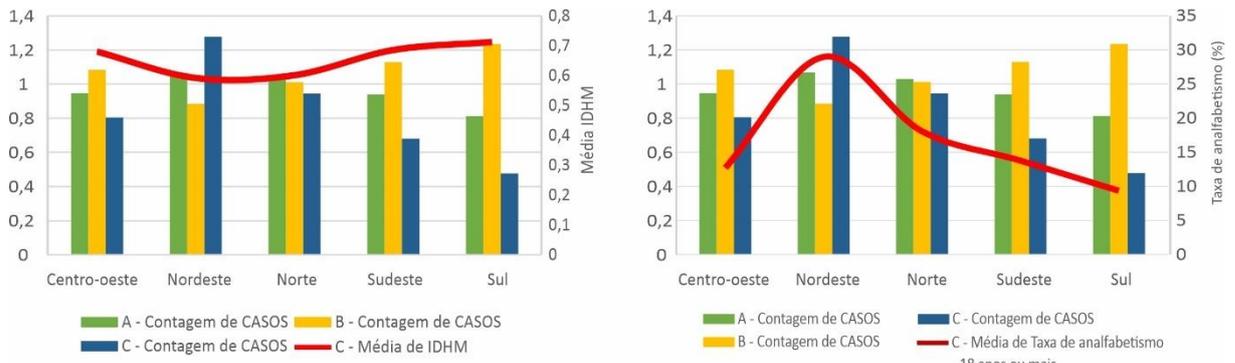
¹⁹⁶ Ipeadata, dados consolidados de 2010.

**Gráfico 6 – Categorias TIPO-ABC /
Média de % de empregados com carteira - 18 anos ou mais
Média de % de empregados sem carteira - 18 anos ou mais**



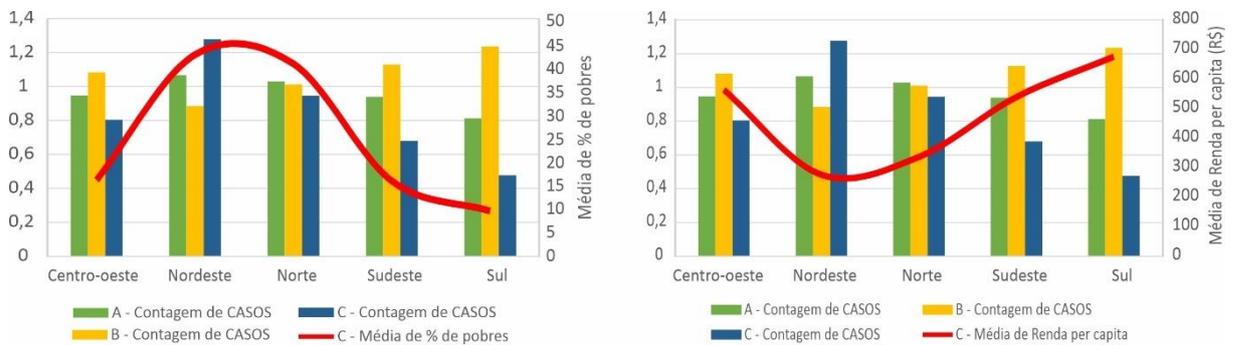
Fonte: Elaborado pelo autor (2021). Dados secundários consolidados obtidos em: Ipeadata (2010).

**Gráfico 7 – Categorias TIPO-ABC /
Média IDHM
Média de Taxa de analfabetismo - 18 anos ou mais**



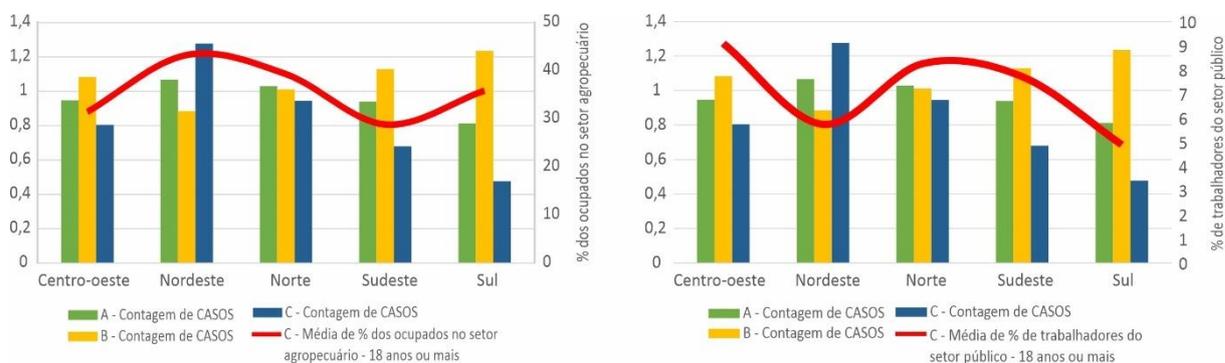
Fonte: Elaborado pelo autor (2021). Dados secundários consolidados obtidos em: Ipeadata (2010).

**Gráfico 8 – Categorias TIPO-ABC /
Média de % de pobres
Média de Renda per capita (R\$)**



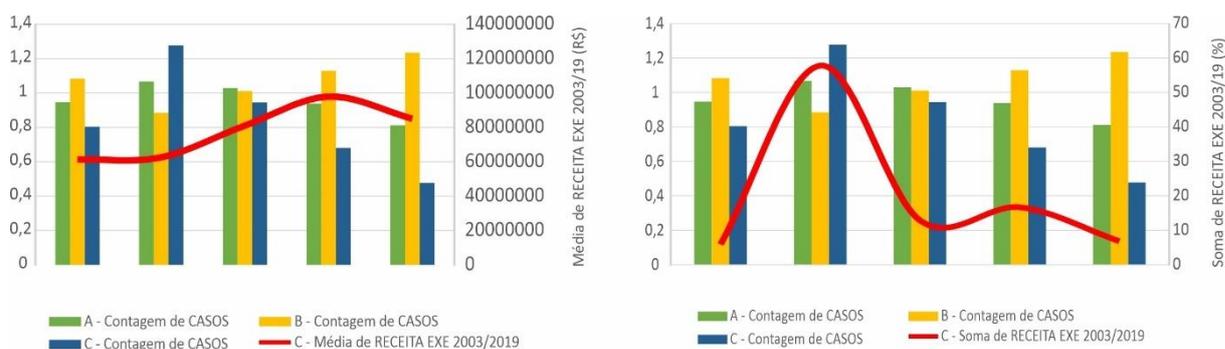
Fonte: Elaborado pelo autor (2021). Dados secundários consolidados obtidos em: Ipeadata (2010).

**Gráfico 9 – Categorias TIPO-ABC /
Média de % dos ocupados no setor agropecuário - 18 anos ou mais
Média de % de trabalhadores do setor público - 18 anos ou mais**



Fonte: Elaborado pelo autor (2021). Dados secundários consolidados obtidos em: Ipeadata (2010).

**Gráfico 10 – Categorias TIPO-ABC /
Média de Receitas Executadas 2003-2019
Soma de RECEITA EXE 2003 - 2019 (%)**



Fonte: Elaborado pelo autor (2021). Dados secundários consolidados obtidos em: Ipeadata (2010).

E agora, o que vamos privilegiar na nossa visão? De maneira geral, a curva sofre deformações acentuadas nas regiões Norte e Nordeste. A primeira, sobre empregados com carteira assinada no município, tem uma projeção quase inversa em relação aos limites das barras azuis, as categorias do TIPO-C. A fraude aparece menos onde há mais empregados informais e quase desaparece onde há plena formalização, como na região Sul. O inverso também é verossímil. Na segunda figura, o Nordeste aparece com mais empregos sem carteira assinada e o Sul figura com situação oposta. Nesse caso, a linha vermelha segue a informalidade do emprego sendo diretamente proporcional, enquanto na primeira situação temos um cenário inversamente proporcional.

Do ponto de vista do IDH municipal, as oscilações na linha vermelha são suaves, mesmo assim há a ocorrência de maior contagem de casos onde o IDH é menor.

Novamente, o Nordeste tem um protagonismo vistoso. Já a curva das taxas de analfabetismo é visivelmente sugestiva. Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam as menores taxas de analfabetismo, enquanto o Norte e o Nordeste, este último especialmente, apresentam taxas altíssimas desse índice. De novo, de maneira insistente, a curva do analfabetismo faz o mesmo trajeto que as curvas das fraudes mapeadas na categoria do TIPO-C.

As curvas das porcentagens de pobres nos municípios, assim como a curva de renda média *per capita* apresentadas uma ao lado das outras, são funções inversas entre si. A renda *per capita* aumenta do Centro-Oeste para o Sudeste e Sul, com um vale evidente no Nordeste e Norte, enquanto as representações das fraudes em visíveis barras azuis seguem o caminho oposto. No caso do percentual de pobres – vulneráveis a pobreza apresentou a mesma linha –, quanto maior o percentual do indicador, mais evidente a quantidade de fraudes do tipo direto.

Os próximos gráficos, média dos ocupados no setor agropecuário e média de trabalhadores do setor público, são mais sutis. Podemos dizer que o Sul do país é rural na mesma medida que o Nordeste, o que não credita à ruralidade uma relação coerente com a existência de fraudes nas barras azuis. Da mesma forma, a parcela da população ocupada nos setores públicos é também muito próxima nas regiões Sul e Nordeste, mesmo com números tão diferentes na contagem de casos associados às fraudes. O que podemos ler apressadamente é que tanto a ruralidade e a ocupação da população como servidores das prefeituras, não aparecem de maneira discrepante com o gráfico de fraudes, não há uma relação observável.

Por fim, os gráficos relacionados à média e ao somatório das execuções das receitas municipais figuram como os mais importantes nessa argumentação. Como já é esperado, a média das receitas nos municípios do Sudeste, economicamente mais ricos, teria uma tendência de alta em relação ao restante do país, enquanto o Nordeste tem as receitas médias mais baixas. Todavia, o somatório de prefeituras no Nordeste agrega um valor maior do que nas outras regiões, muitos municípios com receitas baixas têm maior impacto no quadro geral do que menos municípios com receitas altas.

É importante entender que a curva vermelha, em todos os casos, é a soma ou média dos municípios que foram capturados na categoria do TIPO-C. A leitura é de que, considerando os municípios com grande probabilidade de fraudes com a participação do agente público, o Nordeste apresenta, no somatório, a maior potência de

predação do orçamento. Esse ponto merece algumas explicações mais pontuais. Observe na Tabela 13 a distribuição da receita em função da categoria do TIPO-C por região.

Tabela 13 – Distribuição das Categorias TIPO-C em função da receita orçamentaria em cada porte municipal

Região/Porte	Receita Total	Receita Média	TIPO-C	TIPO-C / Rec.Total	P.**
Centro-oeste	R\$ 12.214.519.555,69	R\$ 70.604.159,28	100%	R\$ 1.735.798.603,10	100%
<i>Grande</i>	R\$ 4.124.696.731,99	R\$ 515.587.091,50	9%	R\$ 381.916.364,07	22%
<i>Médio</i>	R\$ 1.570.283.559,05	R\$ 196.285.444,88	6%	R\$ 92.369.621,12	5%
<i>Pequeno I</i>	R\$ 3.517.806.057,16	R\$ 27.919.095,69	17%	R\$ 604.480.885,79	35%
<i>Pequeno II</i>	R\$ 3.001.733.207,49	R\$ 96.830.103,47	22%	R\$ 657.031.732,11	38%
Nordeste	R\$ 40.903.529.576,74	R\$ 58.517.209,69	100%	R\$ 10.450.373.845,15	100%
<i>Grande</i>	R\$ 11.103.141.746,97	R\$ 555.157.087,35	19%	R\$ 2.105.768.262,36	20%
<i>Médio</i>	R\$ 6.639.724.796,64	R\$ 125.277.826,35	27%	R\$ 1.804.139.639,75	17%
<i>Pequeno I</i>	R\$ 12.436.593.702,18	R\$ 26.860.893,53	27%	R\$ 3.336.088.340,56	32%
<i>Pequeno II</i>	R\$ 10.724.069.330,95	R\$ 65.791.836,39	30%	R\$ 3.204.377.602,48	31%
Norte	R\$ 13.826.593.195,56	R\$ 64.913.583,08	100%	R\$ 2.851.288.695,24	100%
<i>Grande</i>	R\$ 3.758.290.485,06	R\$ 341.662.771,37	23%	R\$ 851.487.688,02	30%
<i>Médio</i>	R\$ 2.773.433.924,47	R\$ 138.671.696,22	15%	R\$ 426.682.142,23	15%
<i>Pequeno I</i>	R\$ 3.214.707.164,64	R\$ 27.014.345,92	19%	R\$ 604.509.068,32	21%
<i>Pequeno II</i>	R\$ 4.080.161.621,39	R\$ 64.764.470,18	24%	R\$ 968.609.796,68	34%
Sudeste	R\$ 55.434.535.465,10	R\$ 115.248.514,48	100%	R\$ 7.211.869.404,68	100%
<i>Grande</i>	R\$ 28.307.262.966,34	R\$ 643.346.885,60	12%	R\$ 3.474.073.182,23	48%
<i>Médio</i>	R\$ 7.414.875.101,33	R\$ 255.685.348,32	14%	R\$ 1.041.759.311,76	14%
<i>Pequeno I</i>	R\$ 9.543.692.336,40	R\$ 30.588.757,49	16%	R\$ 1.529.807.155,20	21%
<i>Pequeno II</i>	R\$ 10.168.705.061,03	R\$ 105.924.011,05	11%	R\$ 1.166.229.755,49	16%
Sul	R\$ 23.253.642.321,40	R\$ 71.112.056,03	100%	R\$ 3.416.672.725,01	100%
<i>Grande</i>	R\$ 9.413.652.017,60	R\$ 588.353.251,10	23%	R\$ 2.208.140.596,72	65%
<i>Médio</i>	R\$ 2.938.596.062,26	R\$ 183.662.253,89	6%	R\$ 188.371.542,45	6%
<i>Pequeno I</i>	R\$ 6.422.709.113,70	R\$ 26.002.870,91	10%	R\$ 637.833.806,63	19%
<i>Pequeno II</i>	R\$ 4.478.685.127,83	R\$ 93.305.940,16	9%	R\$ 382.326.779,21	11%
Total Geral	R\$ 145.632.820.114,50	R\$ 76.932.287,44	100%	R\$ 25.666.003.273,17	100%

Fonte: Elaborado pelo autor (2021). Dados secundários consolidados obtidos em: Ipeadata (2010).

*Receita executada

**Potencial de Predação

Pela receita média, a região Sudeste apresenta cerca de R\$ 115 milhões por cidade, enquanto o Nordeste tem a menor média, 58 milhões. Contudo, nas receitas totais, o volume de municípios no Nordeste o reposiciona para segundo lugar, mantendo o Sudeste ainda com a primeira posição. Mas o importante da tabela 13 são as estratificações por porte municipal, pois o agregado das pequenas municipalidades do tipo Pequeno I e II, menos na região Sudeste, e sua característica da distribuição

produtiva em grandes centros urbanos, apresenta um quantitativo maior do que as receitas executadas nas grandes cidades.

Parece o sermão dos peixes do padre Antônio Vieira. De maneira geral, o somatório dos recursos das cidadezinhas engole o orçamento das grandes cidades. O interessante agora é ver a incidência percentual da categoria do TIPO-C também em função do porte municipal. Aqui teremos variações interessantes entre as regiões: enquanto no Nordeste 57% das ocorrências estão nos pequenos municípios, no Sul o número cai para 19%, sendo esse um valor menor do que os 23% nas grandes cidades.

Por meio desse número calculei o peso dessa porcentagem dentro do orçamento da região e do porte municipal. Os dados estão na coluna “TIPO-C / Rec.Total”. Esse valor representa o orçamento *disponível* para a possível captura conforme a categoria mobilizada. A última coluna, por fim, apresenta o percentual dos valores anteriores, considerado, como universo total, a soma dos portes municipais por região. Não é um valor real, foi construído quase que como índice para mostrar apenas o que estou chamando de *potencial de captura do orçamento*. Mas o número pode ser muito importante para compreender – ou facilitar certas visualizações – que apenas no Sul do país as pequenas municipalidades não ocupam a posição privilegiada para a orquestração de fraudes do tipo direto. Mesmo no Sudeste, a relevância da execução orçamentária disponível para fraudes do TIPO-C é basicamente a mesma nos grandes e nos pequenos municípios. Cabe então destacar que Centro-Oeste, Norte e Nordeste são as regiões mais importantes para deslocar os esforços de controle sobre a execução do orçamento público através de processo licitatório.

Enfim, as conclusões mais pertinentes até o presente momento sinalizam para um cenário em que o Ator-Estatal é uma figura decisiva nas fraudes e na construção de um processo licitatório opaco. Nesse sentido, é espantoso o fato de que as fraudes com Ator-Mercado sejam esmagadoramente a minoria dos casos, dado que em si já descaracteriza as orientações normativas sobre o problema da corrupção em processos licitatórios, haja vista que as regras que constroem os certames estão orientadas para evitar fraude com a presença exclusiva do Ator-Mercado. A *Lei de Licitações* e as *Diretrizes para combate a corrupção* é uma estrutura massiva e pesada que dispara tiros de canhão contra a névoa.

O empreendimento até o presente momento parece uma contribuição pertinente, pois os resultados encontrados indicam que, nos municípios analisados, a

forma predominante de apropriação indevida do erário se orienta por uma lógica que sequer é cogitada pelas normas que constroem a corrupção na alocação dos recursos.

Ademais, fica cada vez mais evidente a imagem de que as fraudes em processos licitatórios são mais recorrentes quando o ambiente para a corrupção é mais favorável, voltamos à metáfora de um ecossistema da corrupção no Brasil. Nessa situação, o porte do município é uma variável importante para posicionar o potencial de predação dos recursos públicos. Fica também evidente que temos uma distribuição geográfica dessas fraudes, não por um determinismo, mas porque os pequenos municípios do Norte e Nordeste – que no agregado se avolumam em importância do orçamento – com baixa empregabilidade formal, altos índices de analfabetismo, baixa renda *per capita* e altos percentuais de vulnerabilidade à pobreza, constituem um terreno fértil para semear fraudes. A condição do Nordeste e do Norte nesse panorama merece um estudo específico, a trajetória regional, do clientelismo institucionalizado à cultura política das eleições, atravessadas por variáveis socioeconômicas, como renda, pobreza e educação formal, podem dialogar com as especificidades da territorialização da corrupção no Brasil, mas, evidentemente, não posso convidá-las ao texto como possível ou única explicação para o desenrolar dos fatos. Decerto, outros indicadores poderão ainda situar melhor a vulnerabilidade para fraude em processos licitatórios. Mesmo assim, os dados aqui elencados não são desprezíveis.

Municípios pequenos, invisíveis aos olhos da imprensa, inacessíveis aos controles políticos das oposições formais, distantes da fiscalização de uma esfera pública dilatada, com problemas na distribuição da renda, emprego e escolaridades, *estruturam suas bases administrativas e operam sobre determinadas condições políticas, socioeconômicas e institucionais que os situam como lugar privilegiado para iniciativas que objetivam capturar recursos públicos com riscos reduzidos*. Não é uma cartografia da corrupção, o objetivo não é alfinetar um mapa com marcadores coloridos nos municípios com mais ou menos fraudes. Estamos tentando acessar um ecossistema e a metáfora parece cada vez mais adequada: observar as relações entre atores, os jogos e o tabuleiro.

Reiteradamente afirmo, pesquisar a corrupção é como investigar a cena de um crime; é investigar às sombras. Até então, a descrição dos nossos casos tem um efeito *matrioska*, aquelas bonequinhas russas. Estamos abrindo cada vez mais bonecas menores nessa descida ao mundo das pequenas municipalidades. No mundo real,

quando chegamos à última boneca, não podemos retirar de dentro dela uma boneca maior, mas o texto nos permite fazer isso. No próximo capítulo, do menor escalaremos ao maior. Tentaremos compreender, de forma mais distante, quem são os atores e quais jogos eles estão jogando nesse tabuleiro.

5 JOGOS, TRAPAÇAS E O LIMITE DO TABULEIRO

Encontramos um protagonista para o nosso teatro. No fundo do picadeiro, sob a luz insistente dos Relatórios de Fiscalização, um novo ator apresenta seu monólogo. Há outros intérpretes na peça, são relevantes, possuem falas importantes, mas agora nossos olhos não conseguem se distrair da figura ao centro, um Ator-Estatal.

Pensando nas pequenas municipalidades, distantes de mecanismos de controle políticos ou midiáticos ampliados, sem uma esfera pública dilatada, em quase metade de todas as cidadezinhas auditadas no Brasil, existe alguma menção ao ente público participando dos processos licitatórios, não como o condutor de jogo de concorrência, longe e neutro das desavenças empresariais, mas como um jogador ativo, atento ao movimento das peças e interessado nos resultados do jogo.

A posição privilegiada em que se encontra o Ator-Estatal na orquestração das fraudes, serviço apresentado no Capítulo 4, exige da nossa parte um esforço maior para definir com mais nitidez quem de fato é o protagonista. Começamos este texto definindo a ideia de Ator-Estatal como um processo, uma tipologia ideal que não responde a um CPF específico ou uma autoridade personificada na figura desse ou daquele gestor público e seus secretários. Ator-Estatal, até então, era uma referência a um conjunto de estratégias situacionais em uma linha imaginária que separa diametralmente o Estado e o Mercado. A tendência para o polo do Estado, caracteriza um arranjo entre empreendedores locais, autoridades eleitas e burocracia de carreira que possa porventura se alinhar ao esforço de predação dos recursos públicos. A definição é necessariamente situacional. O Ator-Estatal é uma tipologia que faz sentido em oposição ao conceito de Ator-Mercado, mas habitando apenas o mundo idílico das ideias e dos textos. Contudo, depois de todas as narrativas elaboradas até então, precisamos recortar melhor os termos e fazer descer ao mundo mais ordinário as imagens flutuantes. Faremos uma “desagregação analítica” da tipologia de modo a apontar o dedo e anunciar em bom-tom: aquele ali é o Ator-Estatal, temos que vigiar melhor os seus passos.

Nas leituras dos Relatórios de Fiscalização, duas figuras concorrem à posição de Ator-Estatal. Na primeira audição encontra-se o executivo municipal, especificamente, o gestor eleito que responde à alcunha de prefeito e seu gabinete de secretários. Na segunda posição, não menos lembrado nos textos, figura a burocracia res-

ponsável pelo certame, a Comissão de Licitação – sempre em maiúsculo para individualizar sua própria natureza. Mas sendo sincero com o leitor – que teve paciência até aqui – a forma como a concorrência pelo papel principal foi apresentada, pode estimular uma falsa dicotomia. Afinal, seriam mesmo protagonistas diferentes? A Comissão de Licitação é um *adversário* dos interesses do prefeito? O caminho mais seguro aqui é remodelar o desenho deste instituto e observar se há de fato conflitos entre os atores.

No quinto artigo da Lei nº 8666/93 nasce a Comissão de Licitação. O texto diz que a habilitação para os certames, a inscrição de registro cadastral, alterações ou cancelamentos e, principalmente, as propostas de preço dos fornecedores, serão processadas e julgadas por “[...] comissão permanente ou especial de, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação”.¹⁹⁷

A Comissão é a entidade responsável pela processualística da coisa toda, é da sua responsabilidade a lisura no processo e responde em solidariedade aos malfeitos na alocação dos recursos. Analisar as certidões dos concorrentes, habilitando-os ou não, observar a coerência das propostas e desclassificar tudo aquilo que se afaste das normas do edital, são condições cruciais para a saúde do orçamento. Por isso mesmo, pela relevância das funções, a composição da equipe exige ao menos dois servidores de carreira qualificados para o serviço, cabendo ao prefeito indicar os nomes – mas esse aspecto não é somente um detalhe, como veremos depois. O desenho da Comissão exige então falar um pouco da relação entre Burocratas e Poder Executivo. Sigamos nesse caminho.

Na trilha da revisão bibliográfica sobre política e burocracia no Brasil¹⁹⁸, a abordagem mais usual sobre o tema oxigena a ideia de que no país, em grande medida, o poder da burocracia se origina de uma relação complexa com os chefes do Executivo. Afinal, a interferência na indicação de um ordenamento burocrático é critério para assegurar algum nível de direção da *máquina pública*. Entenda bem, sem adentrar aqui nas questões do insulamento burocrático, ao construir o primeiro escalão, mesmo

¹⁹⁷ 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. Legislação. Brasília, DF: Casa Civil, 1993. n.p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 1 jun. 2021.

¹⁹⁸ LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios pra o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

que todos os interessados se originem de um corpo técnico de carreira, o gestor tem a prerrogativa de indicar – de forma política e subjetiva – qual, dentre os técnicos disponíveis, ocupará determinada função de decisão. Essa escolha, evidentemente, estrutura certos laços entre os atores envolvidos. Sem muita firula, quando o Presidente da República indica esse e não aquele sujeito para dirigir uma agência qualquer, espera um perfil de decisão daquele indivíduo, perfil que dialoga com a sua gestão e vincula algum vetor de poder passível de ser extraído mesmo de um instituto que enxergamos comumente como objetivo, neutro e burocrático. O Executivo se apropria de algum nível do poder decisório através destes burocratas em cargos de confiança. Mas isso não autoriza afirmar que a burocracia é um apêndice, um figurante sem falas relevantes nas decisões governamentais, isso seria um retrocesso segundo as revisões da literatura específica, afinal, a burocracia não é um mero instrumento dos gestores eleitos. Mas há aqui uma ressalva que muda todo o panorama, porque existem burocracias e burocracias.

Quando ouvimos falar em burocratas, uma associação imediata parece pertinente. Estamos falando de altos dirigentes da cúpula em Brasília ou das capitais estaduais, em edifícios inteiros destinados a uma única agência, com cargos de alto escalão e a direção técnico-administrativa direta do Executivo Federal. Mas me permita o recuo quase que etnográfico aqui. O alcance das burocracias é bem distinto, pensando os níveis dos entes federados, não queira simetrizar o burocrata do Governo no Estado de São Paulo com o presidente da Comissão de Licitação em um município do interior do Mato Grosso do Sul. Essa distinção é muito importante. A literatura em questão tem um entendimento muito específico sobre os atores em posição de direção nos setores estratégicos do Estado, por ascensão política ou de carreira, como na diplomacia, nos Ministérios ou nas agências de regulação. Existe uma questão de escala do poder e a literatura que versa sobre o assunto – pelo menos aquelas consultadas para estes escritos – está focada nas *grandes burocracias* e os impactos no processo decisório.

Nesse ambiente ampliado, os atores podem assumir de fato posição de concorrência entre si, existem interesses de conflito, situações que demandam a questão do limite da delegação, mas são circunstâncias que povoam a política nacional. Não é o caso das pequenas municipalidades, nosso foco justificado. Afinal, não perca do horizonte a informação de que são nas cidadezinhas que o volume do orçamento se

agiganta e fraudes no processo são minoradas em importância para o somatório do erário.

Na ambiência político-administrativa da pulverização de pequenas cidades, não há propriamente uma burocracia como usualmente entendemos. Peço licença para uma pequena autoetnografia agora, mas quem já teve a oportunidade de participar de um processo licitatório em qualquer cidade interiorana, muito provavelmente não enxergou no servidor da prefeitura, aquele funcionário sem sala, sem ar-condicionado, com uma mesa há décadas precisando ser substituída, um burocrata na acepção que a palavra merece no sentido mais amplo. Estamos falando de funcionários públicos dentro de um enredamento muito próximo, pois o prefeito atende na sala ao lado de onde a licitação acontece e pode, inclusive, trocar algumas palavras com os presentes antes do certame. Não há, nem espacialmente, o distanciamento que a burocracia em seu tipo ideal racionalizado exige. A Comissão de Licitação nessas municipalidades diminutas, não se encaixa adequadamente nas expectativas do desenho burocrático normativamente insulado. Na prática, estamos falando de três sujeitos que realizam o seu trabalho de servidor na antessala do gabinete do prefeito, nada mais.

Desde o final dos anos 1980, considerando o pano de fundo histórico dos impactos do Regime Militar¹⁹⁹, os esforços para a reforma da administração pública buscaram reverter uma série de problemas que foram potencializados pelo próprio regime, entre eles, a politização das burocracias – e nesse caso, se considera, inclusive, a realidade dos municípios. Esse tipo de informação dialoga com as contagens que emergem dos Relatórios de Fiscalização. De fato, é possível afirmar, no contexto das pequenas cidades, que a Comissão de Licitação é um prolongamento do gabinete dos prefeitos.

A ideia de *estruturas burocráticas* operando processos desencantados e objetivos – para manter um pezinho na literatura weberiana – delimita uma situação muito mais sofisticada do que aquela que encontramos em certames públicos nos municípios do interior do Brasil.²⁰⁰ Mesmo a Comissão de Licitações sendo tecnicamente

¹⁹⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010, cap. 1, p. 27-72.

²⁰⁰ Inclusive a própria legislação prevê que, no “caso de convite, a Comissão de licitação, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exiguidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente”. (BRASIL, 1993, Art. 51, § 1º).

autônoma e responsável pelos seus atos, a forma como é constituída – ou destituída – por nomeação de ato direto do gestor municipal, já anuncia o vínculo de dependência com o Executivo. Estamos falando de servidores, alguns de carreira, outros não, que são indicados para uma posição estratégica sem qualquer garantia de permanência, inclusive, a própria legislação deixa clara a necessidade de manter um fluxo de alterações dos cargos desta Comissão sempre sob a tutela direta do gestor.

Talvez meu debate pareça bizantino – em alusão aquelas intermináveis discussões sobre o sexo dos anjos. Muito claramente a Comissão de Licitação pode figurar como ator no certame, neste sentido, é relevante nos processos de alocação dos recursos e em algumas situações mapeadas, projete os seus negócios de maneira particular. Mas, decerto, a agência não é independente dos interesses daqueles que ascenderam à administração pelo voto. Os auditores da CGU, nos Relatórios, não estimulam qualificar a Comissão como um “ator com poder de veto”, como conceitua Tsebelis²⁰¹ sobre o assunto. Os *burocratas* do certame, em função de sua natureza constituinte, sua sazonalidade e ausência de um estatuto de independência, não apresentam nenhuma característica de um veto *player*, um ator coletivo com o poder de veto sobre um setor e cujo acordo é necessário para alguma mudança no *status quo*. Essa tipologia tem uma aderência exemplar quando pensamos em uma Agência Reguladora, representante de supostos interesses públicos que se encontram manifestos e em interface com a pressão entre o Executivo Federal e o *lobbying* do Mercado, esse sim é um bom exemplo de um veto *player*, um ator com poder decisivo. Não é o caso do funcionalismo público municipal pinçado para uma função esporádica.

A Comissão de Licitação não é uma instância de controle, menos ainda um entrave para o Executivo, que pode destitui-la com uma canetada. A Comissão, não é fruto de uma lista tríplice sabatinada pela Câmara de Vereadores. Nasce e morre de um ato administrativo independente. Mesmo assim, reitero, isso não autoriza afirmar que o instituto é esvaziado. A conclusão, na verdade, é a retirada da Comissão de Licitação do debate sobre a burocracia; a questão em voga não se insere na temática

²⁰¹ TSEBELIS, George. Teoria dos atores com poder de veto. In: _____. **Atores de veto**: como funcionam as instituições políticas. Tradução de Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009. cap. 1, p. 35-98.

dos controles institucionais de planejamento, coordenação e coerção sobre o ator autorizado²⁰². Sendo assim, não concordo com qualquer suposição, considerando especialmente a realidade dos pequenos municípios, de um contexto em que a Comissão de Licitação é uma estrutura burocrática, e os desvios de comportamento, as fraudes, é um clássico problema de controle da delegação. Evidentemente, vale pontuar que o comportamento das Comissões não é invariavelmente corrupto, por óbvio. Todavia, as fragilidades dos procedimentos, como a falsificação de carimbos, assinatura de empresários que não compareceram, validação de certidões fiscais vencidas ou retroativas, convite de fornecedores com ligações com a prefeitura ou o ciclo eleitoral, homologação de contratos sem rubricas e inserção posterior de documentos, por exemplo, sinalizam para a clara conivência desse ator com as fraudes. Por isso mesmo, os Relatórios atentam para o fato que as fraudes são um processo que articula toda administração pública envolvida no certame, e isso é muito importante, da fase interna da licitação, passando pelo dia da concorrência público e findando na assinatura do contrato. Muitos sujeitos estão envolvidos, mas geralmente um ator direciona esse processo, o Ator-Estatal na figura do prefeito eleito.

Podemos delinear então dois cenários plausíveis. No caso do gestor público de índole ilibada, total idoneidade administrativa em uma gestão transparente focada na lisura do uso adequado dos recursos públicos, um cenário onírico, mas não impossível, a Comissão pode ser um jogador contra a administração municipal de um certo gestor. Estamos falando de uma situação em que os interesses e recompensas dos agentes que ocupam esses cargos, se alinham aos atores do mercado para fraudar o processo e capturar o erário contra os evidentes interesses da administração. A propina é o termo que ilustra essa conjuntura, ganhos particulares de agentes públicos em função de benefícios privados para os fornecedores. Nesse caso, a Comissão de Licitação seria o Ator-Estatal.

Todavia, mesmo que a configuração relatada se apresente em alguns municípios – talvez as cidades maiores – é uma possibilidade tímida, com pouca referência nos Relatórios. A segunda configuração, mais verossímil, é o caso do prefeito que não se orienta necessariamente, a todo momento, em função dos princípios basilares da administração pública. A Comissão se tornaria, nessa situação, uma ferramenta ou

²⁰² ARAUJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 65, p. 137-173, 2005.

um prolongamento dos negócios escusos do detentor do mandado. A função da Comissão ocuparia a constrangedora posição intermediária entre os interesses – ou dívidas – do gestor municipal e os seus parceiros comerciais – ou financiadores, por assim dizer.

Enfim, não há evidências de que a Comissão pode ser compreendida como um mecanismo de controle eficiente dos processos. Os indicativos de conivência ou mesmo atuação direta dessa estrutura, sua forma de composição e a fragilidade do arranjo, não permitem afirmar a independência desse ator e seus atos. A Comissão interpreta falas que não são suas nesse teatro. É sensato afirmar que, nos casos dos pequenos e médios municípios – não na burocracia federal de Brasília –, o Ator-Estatal coincide com o *Ator-Político*, o chefe do Executivo e seu círculo mais próximo.

A conclusão segue da seguinte maneira: a fraude pode acontecer entre dois atores na nossa compreensão, excluído aqui as fraudes tradicionais de cartéis, mas a *burocracia* municipal não figura nesse palco. Por isso mesmo, muito mais do que aprofundar o debate sobre atores regulados e reguladores, é mais importante observar as relações de estímulos e constrangimentos, os ganhos e prejuízos, a dinâmica dos jogos e as regras ocultas desse ecossistema. Voltaremos à Teoria dos Jogos e falaremos mais sobre a coincidência entre Ator-Estatal e Ator-Político.

5.1 UM ECOSSISTEMA POLÍTICO DA CORRUPÇÃO

No primeiro capítulo falamos sobre a Teoria dos Jogos como suporte interpretativo que explicaria os movimentos em um processo licitatório. A tese tem uma expectativa a favor do egoísmo e mesmo posturas altruístas têm benefícios individuais em arena ocultas, recompensas que não estão visíveis no presente momento. Resumidamente, em uma situação de conflito, espera-se que o comportamento decisório de um jogador esteja balizado pela expectativa da conduta racional do adversário. Essa racionalidade não é uma matemática de resultados probabilísticos perfeitos, pois estamos falando apenas que ambos os envolvidos avaliam sua posição e o próximo movimento, segundo a disponibilidade de dados naquela circunstância, em função da expectativa de que o adversário também está avaliando racionalmente para onde deslocará suas peças no tabuleiro. A máxima, portanto, é o entroncamento de ações autorreferenciadas na expectativa mútua que ambos os jogadores são previsíveis em

uma situação de conflito. Os resultados, assumindo esse ponto de vista, tendem à mediania. Ninguém ganha tanto a ponto de alguém perder tudo.

Imaginemos a seguinte situação de um conflito simples: o professor chega na sala, faz um círculo, puxa a sua mesa para o centro daquele ambiente e coloca um botão vermelho em cima do móvel. Todos se entreolham e o professor faz a seguinte provocação: se ninguém apertar este botão nos próximos 30 minutos, todos ganharão dois pontos na média da unidade. As pessoas parecem contentes. Contudo, se alguém apertar, esse primeiro receberá um ponto, mas apenas esse, todos os outros não receberão nada. Parece óbvia a sábia decisão de todos não agirem, a inação é a melhor resposta, mais pontos para mais alunos. Agora, se essa for a primeira aula e os alunos não se conhecerem direito, alguém deve começar a pensar que algum outro aluno pode supor que as pessoas não estão compreendendo direito o jogo. Nesse caso, quem aperta o botão é quem tenta antecipar a deserção possível dos jogadores espalhados pelo círculo da sala. A expectativa de que muitos alunos possam estar pensando nas garantias dos ganhos individuais, mesmo com visíveis prejuízos para o grupo, encaminha o jogo para uma saída egoísta, que não necessariamente é a melhor alternativa para todos, mas assegura ganhos mínimos no caso de alguém “trair” o coletivo.

Pensando nos certames públicos, as regras que o professor elaborou para disciplinar o cálculo estratégico dos alunos, exerce um papel análogo à Lei de Licitações, ou seja, uma estrutura jurídica que acredita forçar o comportamento dos atores dentro dessa arena – e talvez o enredo estaria adequado se a teoria fosse capaz de conter a realidade. Observe que o jogo acontece entre os alunos, mas o professor não joga. A normatividade institucional dos certames públicos, a Lei de Licitações e os outros incrementos administrativos, acredita que o ente público, o Ator-Estatal – e agora o Ator-Político –, é como o professor que propõe o jogo, mas tudo muda se no meio do conflito o professor anuncia que também jogará. Essa é a situação que nos encontramos, como se o crupiê da partida resolvesse agora participar da próxima rodada na mesa de *poker*.

A expectativa mais ingênua – e por incrível que pareça, a expectativa oficial – espera que a licitação estimule o conflito apenas entre os jogadores. O dilema é positivo para o orçamento público. Todos os empresários, ao calcular os descontos de sua proposta em função da expectativa da mesma razão feita pelos seus adversários, rebaixa ao preço mínimo possível da oferta contratada. Ganha os cofres públicos, ganha

o empresário, afinal, não é inteligente oferecer um serviço ou produto por valor superfaturado e perder o contrato. Do outro lado, também não é inteligente rebaixar o preço, perder a lucratividade, ganhar o processo e não se sustentar para a próxima rodada de disputas. Mas tudo isso é teoria e especulações no texto. O conflito pode ser contornado já que basta aos alunos acordarem entre si o comportamento do agora esperando os frutos no porvir. Para literatura política sobre a teoria dos jogos²⁰³, estamos diante de um *jogo sem conflito*, por mais contraintuitivo que possa parecer. A melhor solução é sempre combinar os resultados, o acordado não sai caro para ninguém.

Quando é possível para o Ator-Mercado articular estratégias, a circulação da informação envia as expectativas do jogo. Existe uma resposta mais lucrativa para ambos se os jogadores começarem a cooperar, contornando os imperativos da norma, pois, afinal, a melhor estratégia é *somar agora para dividir depois*. Esse é o conluio, sinônimo de cartel neste capítulo. Quando a estruturação do conflito se deteriora diante das parcerias ilícitas, não existe realmente um adversário sentado à mesa, se torna possível ampliar os ganhos presentes e, talvez, até realocar para outras arenas, em outro momento. Se o ganho é *transferível*²⁰⁴ e há possibilidade de comunicação prévia entre os atores, a prática de conluio sempre se mostrará mais vantajosa do ponto de vista dos resultados. Nesse caso, pode-se fazer acordos nos quais a concordância em utilizar a melhor estratégia conjunta é selada por transações monetárias.²⁰⁵ São essas as condições para compreender a formação dos cartéis por meio da racionalidade estratégica dos atores em uma situação de conflito.

Pois bem. Dito tudo isso, vale perguntar: será mesmo que aquelas irregularidades que apareceram para a pesquisa através do Relatório de Fiscalização da CGU realmente se adequam ao *modelo de conluio* da teoria dos jogos?²⁰⁶ Veja que os atores que corrompem a expectativa da dinâmica interna do processo, na maioria significativa dos casos, não são empresários confabulando contra os cofres públicos. A figura privilegiada aqui é o Ator-Estatal – ou Ator-Político – direcionando ou planejando o enredo da fraude com os empresários do município. A concepção de jogo continua

²⁰³ RAPOPORT, Anatol. A lógica da estratégia. In: _____. **Lutas, jogos e debates**. Tradução de Sergio Duarte. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1980. cap. 2.

²⁰⁴ Os ganhos financeiros são os exemplos mais ilustrativos de ganho transferível.

²⁰⁵ RAPOPORT, op. cit., p. 142.

²⁰⁶ É importante destacar antecipadamente que este trabalho não tem pretensão de indagar os enunciados dos jogos com conluio, mas sim o uso desse modelo de jogo para explicar a dinâmica da formação de cartéis.

verossímil, mas não se parece mais com o típico jogo com conluio, apenas na hipótese de assumir abertamente o agente público como um jogador e ponto final. Esse novo binômio altera a lisura do processo, mas também as categorias de análise do jogo, pois as recompensas agora podem ser outras, inclusive, em arenas diferentes, custeando processos passados ou antecipando vinculações futuras. Nesse panorama, com qual modelo de jogo a realidade que transborda dos Relatórios flerta mais abertamente?

No modelo de conluio, dois jogadores, com interesses semelhantes, em posições próximas, do ponto de vista das suas recompensas e custos, diluem os constrangimentos de uma disputa conflituosa de modo a assegurar ganhos coletivos mais voluptuosos e seguros. Mas existem outras estratégias cooperativas disponíveis, como o modelo de *coalização*. Nesse arranjo, estratégia cooperativa perdura em jogos com mais de dois jogadores. Estamos falando de uma configuração em que um grupo majoritário se organiza para vencer as minorias do conflito. Diferentemente do modelo de conluio, em que não há perdedores no final, a coalizão distribui os ganhos, mesmo que de maneira desigual entre os pactuados, excluindo totalmente o adversário interno. Na coalizão, alguém perde tudo contra o grupo que se organiza a fim de pregar os prêmios da mesa.

“Uma coalizão significa unir-se e coordenar as respectivas estratégias disponíveis. Os membros de uma coalizão podem sempre utilizar suas estratégias da mesma forma que as utilizariam independentemente e, portanto, podem levar vantagem tanto individualmente quanto coletivamente. Mas podem coordenar suas estratégias com vista à sua vantagem coletiva. Obviamente o prêmio coletivo de uma coalizão significa a soma dos prêmios a seus membros”²⁰⁷

Os processos licitatórios investigados neste trabalho se aproximam com mais facilidade do segundo modelo, o *jogo com coalizão*. Mesmo que um olhar mais rápido os situe no modelo de conluio, os indícios de fraude sinalizam categoricamente a coligação entre dois jogadores que contornam as imposições do jogo e restringem a participação de um terceiro ator verdadeiramente competitivo - ou simplesmente simulam a participação deste ator. O jogo se desenrola contra um jogador fictício que apenas formaliza o aparente conflito entre os participantes. Isso não impede de supor

²⁰⁷ RAPOPORT, Anatol. A lógica da estratégia. In: _____. **Lutas, jogos e debates**. Tradução de Sergio Duarte. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1980. cap. 2, p. 152.

que há um conflito de fato, mas não parece se limitar à instituição das licitações, como veremos adiante. A singularidade dessa coalizão é o padrão Ator político mais Ator-mercado articulado contra outro empresário – fictício ou não. O tão esperado padrão Ator-Mercado mais Ator-Mercado contra as regras de constrangimento criadas, ou fomentadas pelo desenho da instituição, é menos visível nos dados.

A entrada decisiva do Ator-Estatal no certame reorganiza o jogo sobre outra matriz de ganhos. Nesse caso, a coalizão com os padrões pode indicar, inclusive, a possibilidade de recompensas *fora* do certame. Se os jogadores fossem exclusivamente empresários, poderíamos supor recompensas restritas aos ganhos financeiros adquiridos com o resultado do jogo fraudado, mas a presença do gestor local no processo reestrutura como observamos essa arena. Os ganhos no modelo de coalizão continuam financeiros, mas há também por parte do *parceiro comercial* um possível tipo de revitalização do *apoio* ao prefeito local.

Adotando a coalizão como modelo de análise, a licitação pode ser compreendida em três dimensões. Inicialmente, um mecanismo legal de alocação de recursos públicos. Segundo, possui uma dimensão econômica, na qual se situa os problemas de natureza estratégica com o conluio e, por fim, há ainda uma dimensão política, que não é considerada pela literatura normativa sobre o controle e o combate à corrupção. Interessa-nos essa última dimensão, a licitação como um potencial *capital político* para o Executivo nos pequenos municípios.

Apesar dos possíveis ganhos desse debate sobre os modelos de conluio e coalizão, ainda mantenho certas dúvidas sobre o poder explicativo e as consequências normativas, principalmente quando materializado em lei. O jogo com conluio é inverossímil, talvez até o maior problema da Lei de Licitações e atos disciplinadores associados. Ao direcionar a engenharia institucional dos constrangimentos necessários contra o Ator-Mercado em associações espúrias entre empresários, a estrutura administrativa de controle e prevenção está caçando unicórnios, que, de fato, existem, mas apenas no mundo das ideias, coincidentemente, o mesmo mundo das teorias. Os Relatórios de Fiscalização esvaziam a importância explicativa do conceito tradicional de conluio. Quando o prefeito se associa aos empresários, tudo muda, pois a lei e os constrangimentos direcionadores se transformam em um mapa para as fraudes, um guia completo do que pode ser bem feito ou evitado para contornar o instituto das licitações. A arma dispara contra o seu dono. Enfim, as soluções propostas “resolvem”

os problemas de uma realidade pouco provável. Esse é um dos achados mais importantes desta pesquisa.

O modelo de coalizão vai além, dilata a interpretação e permite uma modelação mais abrangente sobre o evento. Ao considerar laços estáveis entre governantes e empresários contra outros empresários, temos uma visão menos turva sobre o que está acontecendo nas pequenas cidades, mas ainda não é o suficiente como suporte explicativo. A coalizão é uma explicação mais pertinente, mas algumas situações continuam vazando pelas beiradas do modelo, como, por exemplo, no caso de uma aglutinação entre todos os empresários e o ente público, situação que não configura conluio, tampouco coalizão. Os dados dos Relatórios não têm a responsabilidade de aderir espontaneamente a esse ou àquele modelo, por isso mesmo precisamos de outro recurso explicativo, talvez menos marmorizado, que não obrigue a realidade se adequar ao cardápio de conceitos disponíveis, mas o contrário, que flexibilize certos conceitos para espreitar a realidade.

Colocada essas questões na mesa, convido ao texto outra possibilidade interpretativa para dialogar mais abertamente com a realidade dos Relatórios. No ano de 1987, Giovanni Sartori²⁰⁸ publica o livro *A teoria da democracia revisitada*. São sete capítulos destrinchando as possibilidades em torno desse conceito, um assunto que dominou a Ciência Política ocidental na segunda metade do século XX. No final do livro, Sartori faz uma apresentação da sua própria teoria democrática, que diz ser “menor” do que os grandes paradigmas políticos. A pesquisa encontrou nessa literatura um suporte mais eficiente para compreender as fraudes nos processos licitatórios, até mais do que os modelos de *coalizão* e *conluio*, essa interpretação não está distante da teoria dos jogos, ao contrário, na verdade, está assumidamente vinculado a uma interpretação politizada dessa teoria, deixando um pouco a matemática de lado. Mas antes de começar, faço uma pequena observação, muito em função da honestidade necessária na produção de uma redação de pesquisa.

A revisão de Sartori apresentada nos próximos parágrafos são adaptações do mesmo esforço empreendido na dissertação de mestrado, até então não publicada, sem comprometer o ineditismo necessário para a tese. Por se tratar de uma resenha comentada das suas ideias, a contextualização já se encontrava coerente do meu ponto de vista e, por não ser propriamente um resultado direto da pesquisa, não vejo

²⁰⁸ SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. Vol 1.

como dizer a mesma coisa com outras palavras. Farei uso, portanto, desse texto²⁰⁹, não integralmente e com as devidas adaptações²¹⁰. Sei que poderia ter colocado esse pequeno trecho como uma nota de rodapé, mas acredito ser mais coerente sua exposição no corpo do texto.

Sartori parte do pressuposto que a natureza do processo decisório é dividida em quatro possibilidades: as decisões individuais, grupais, coletiva e coletivizada. Para os nossos propósitos, basta apenas compreender que a terceira e a quarta forma não são, em qualquer sentido significativo, decisões individuais. A quarta forma, inclusive, é ainda mais particular. As demais possibilidades fazem referência a uma crescente no número de sujeitos que acessam a arena de decisão. Já na forma coletivizada, estamos falando sobre decisões que se aplicam e são impostas à uma coletividade, independentemente do número de participantes da esfera decisória. O critério então não é mais quantos tomam a decisão, mas o seu alcance. Quem decide, decidirá por todos. Em analogia ao nosso tema, parece pertinente supor que as aquisições de um governo, em serviços ou produtos, da infraestrutura rodoviária ao material de escritório, são decisões coletivizadas cuja escolha afetarà a todos.

Diante dessa conjectura, Sartori questiona quando uma esfera de decisão deve ser coletivizada, pensando aqui inclusive na engenharia institucional necessária para esse feito. A resposta é atravessada por outros dois questionamentos: o custo decisório e os riscos oriundos dessas decisões.

Em toda decisão há custos internos para os próprios tomadores de decisão e, por outro lado, há também, em qualquer decisão, riscos externos para os destinatários do evento. Por custos entendemos algo determinando, normalmente, tempo e energia no processo decisório. Por risco entendemos a indeterminação. O custo é uma certeza, o risco é uma insegurança. Uma comunidade que acata uma decisão que não foi tomada por si mesma, ou seja, uma decisão coletivizada, sempre estará sujeita a possibilidade do objeto da decisão não a beneficiar e, visto por essa ótica, perceberemos a importância de situar a lógica dos processos decisórios sob a égide dos custos do certame e as incertezas como consequência.

²⁰⁹ DOURADO, Rodolfo. **Manual de Pequenas Fraudes**: a Dimensão Política dos Processos Licitatórios. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal da Bahia. Bahia: 2015.

²¹⁰ Inclusive, essa postura tem suporte na literatura para os casos em que o autor explicará um mesmo conceito e já o fez em algum texto anterior. Com o devido referenciamento, não há prejuízos para a obra. Disponível em <<https://revistapesquisa.fapesp.br/como-enfrentar-o-autoplagio/>>.

Sartori é ainda mais específico ao descrever que esse risco são de duas naturezas. Acompanhe a crescente do argumento. O primeiro é o risco da opressão, que, para os fins dessa pesquisa, não é um caminho para ser trilhado. O segundo é o risco da *incompetência, da estupidez e dos interesses sinistros* - nas palavras do próprio cientista político italiano. Esse último risco ilustra muito bem uma realidade que estamos sujeitos no processo licitatório fraudulento. Entenda bem, não estou citando os riscos do processo licitatório em si, isto é, as regras que o define, constrange os comportamentos e as recompensas de certas posturas. Não entenda por processo licitatório, nesse momento, o próprio certame, a disputa em um dia específico no qual alguns empresários se digladiam sob a tutela do olhar público. Vejo aqui o processo licitatório como toda a cadeia de decisões, que evidentemente termina no cenário de disputa de preços e, nesse sentido, é um processo devidamente assistido pelo Direito e pela Economia, mas que foi gestado desde a escolha do que se deve adquirir e em função de quais políticas se quer implementar. Há, portanto, dois eventos, um circunscrito ao outro.

As regras que organizam o momento da disputa entre fornecedores, o certame em si, com data marcada e tudo o mais, é um evento que ocorre depois de já iniciada uma deliberação política compatível com a ideia de decisão generalizada. Afinal, os governos não dispõem da prerrogativa de *como* adquirir bens e serviços, pois só há uma opção, o processo licitatório. Contudo, os gestores decidem quais bens ou serviços devem adquirir, quando devem adquirir, as quantidades e outras tantas especificações. É evidente que o processo maior é um evento político e, por isso mesmo, há custos internos para a tomada de decisão, assim como há riscos externos para aqueles que estão sob a sombra do que foi decidido. Os riscos, como mostra o desenvolvimento desta pesquisa, pode coincidir com o que Sartori chamou de “interesses sinistros” e, aceitando essa mesma linha de raciocínio, parece bastante convincente a ideia apresentada no início deste trabalho, isto é, a compreensão das fraudes em processos licitatórios atravessada por uma dimensão política.

Sartori ainda sinaliza que o custo da decisão é uma variável que oscila segundo o tamanho do órgão decisório, em suma, temos um enunciado muito importante para nossas conclusões. Quanto maior o núcleo decisor, maiores os custos da decisão. Parece irracional então, sob essa perspectiva, aumentar sem justificativas plausíveis o tamanho do grupo. Mas qual poderia ser um dos motivos? Sartori sustenta que a defesa dos interesses de terceiros seria uma razão coerente. Nesse sentido, à medida

que os órgãos de decisões crescem, os riscos externos diminuem. Esse raciocínio permite apresentar, ante tudo o que foi até aqui produzido, uma possível alternativa para o que parece ser um inexpugnável castelo de fraudes.

O processo licitatório, em sua dimensão política, é um evento de escolhas sobre como e o que deve ser objeto das aquisições públicas. Como vimos durante o capítulo, há uma coincidência recorrente entre quem decide o objeto da contratação e quem julga a forma como essa mesma contratação ocorreu. O Executivo Municipal define o objeto da compra e a Comissão de Licitação *fiscaliza* a forma como o procedimento é executado. Em última instância, visto que a Comissão é um braço desse mesmo Executivo, o prefeito, na prática, decide pelo objeto da contratação e, ao mesmo tempo, fiscaliza como o fato procedeu. Segundo o raciocínio de Sartori, a hipertrofia do Poder Executivo reflete-se em um órgão decisor diminuto e desequilibrado do ponto de vista da equação custos e riscos. Observando os dados levantados pela pesquisa, assim como a literatura disponibilizada neste tópico, parece pertinente supor que a dilatação do grupo decisor tenderia a diminuição dos riscos decisórios. Na prática, isso significaria um novo desenho para certos dispositivos legais dentro da própria Lei de Licitações.

É preciso lembrar que o evento licitatório, na grande maioria dos casos, é um evento de governo. As estratégias na alocação dos recursos públicos respondem às expectativas programáticas de uma gestão, que é eleita e possivelmente tentará se reeleger segundo um leque de promessas cuja concretização depende, de forma circular, desses mesmos processos de alocação. Todavia, se em alguma medida o evento assumisse feições mais estatais, ou seja, menos governista e mais incrustada nas assimetrias típicas da divisão de poderes, por exemplo, penso que o processo caminharia para uma redução de incertezas externas em função do aumento dos custos de negociação interno, tudo isso usando Sartori como uma bússola preditiva.

Então serei propositivo por algumas linhas. A reprodução do atrito entre Executivo e Legislativo, por exemplo – ou a institucionalização de outros atores da sociedade civil dentro da comissão de licitações, obviamente através da mudança legal da forma como essas comissões são constituídas, desvinculando-a em parte do gabinete do prefeito, provavelmente afetaria a dinâmica das fraudes. Fraudar um processo licitatório de merenda escolar diante de uma Comissão de Licitação, com a presença de um conselheiro da educação ou um vereador representante da bancada oposicionista,

parece-me muito mais improvável do que fraudar essa mesma licitação ante uma comissão composta por extensão unilateral do prefeito. Nesse cenário hipotético, a presença de um opositor encarece o custo das negociações e é justamente isso que proponho, ampliar os custos do evento e alternativa persuasiva, principalmente do ponto de vista da redução dos riscos externos.

Em outras palavras, perdido aqui no meio deste texto, um possível fraseado chave sobre a questão das fraudes em processo licitatório tem a ver com a ampliação das cadeiras na mesa do certame, assegurando uma dilatação controlada dos custos internos da negociação, pois encarecer o custo é muito positivo, haja vista que quanto menos negociação, menos fraude. Talvez um desenho responsivo do instituto licitatório possa considerar variações demográficas no desenho das Comissões, pequenas cidades, deveriam ter mais custos operacionais internos. Nas grandes municipalidades, talvez possamos ainda acreditar na mão invisível guiando esses processos, mas esperar uma estrutura de controle externo ao certame no mosaico de cidadezinhas por todo o Brasil, é acreditar cegamente em um modelo que não vem funcionando. O próprio Sartori empresta o vocabulário para essa questão quando nos diz que duas variáveis suplementares incidem sobre o equilíbrio entre os custos internos e os riscos externos. A primeira são as regras para a tomada de decisões, no nosso caso, essas regras estão delimitadas pela Lei de Licitações. Todavia, apesar de necessários ajustes contínuos no desenho da instituição, no intuito de sempre coibir ações desvirtuadas, acredito que a segunda variável é a mais reveladora para o nosso cenário. O *método de formar o órgão decisório*, a segunda premissa, é a peça fundamental para redução nos riscos, assim como colocado nos parágrafos anteriores. As inquietações aqui elencadas refletem o pensamento de Sartori quando escreve que

[...] o problema de minimizar os riscos externos sem obstruir o processo de tomada de decisão é melhor resolvido pela maneira de construir o órgão decisório que pela maneira segundo a qual este toma as decisões. Com efeito, o método representativo de formar o órgão decisório permite uma queda vertiginosa da curva de risco, ao passo que as regras de tomada de decisões permitem apenas uma redução, ou atenuação, dos custos decisórios.²¹¹

Sartori se apropria de conceitos da Teoria dos Jogos para em seguida reformulá-los sob um prisma político. Como foi dito anteriormente, as possibilidades de conluio e coalizão que emergem da Teoria dos Jogos, de uma forma mais restrita, são

²¹¹ SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. p. 298. Vol. 1.

insuficientes como receptáculos capazes de conter o problema em questão. Se mantermos as expectativas de explicação do evento nesses conceitos, não obteremos sucesso do ponto de vista de um entendimento mais abrangente sobre o evento. Sartori oferece uma interpretação da *matemática dos jogos* em uma linguagem política. Isso me parece bastante positivo, pois, por um lado, estamos cientes que a Teoria dos Jogos no estado *puro* não nos serviu como explicação para o evento, por outro, aceitando a *interpretação politizada* desenvolvida, poderíamos manter o vocabulário e os princípios dos *jogos e estratégias* para o evento, ao mesmo tempo em que adquirimos uma explicação mais satisfatória para as relações dentro de um certame viciado.

Uma fraude é uma estratégia cooperativa em um jogo de soma positiva, todos que estão sentados à mesa ganham. Isso difere de um jogo de soma zero. No contexto decisório, as posições dos jogadores obedecem a estratégias segundo um *contínuo da ação*, ou seja, em um processo licitatório com atores recorrentes, muito comum nos pequenos municípios com número limitado de fornecedores, e na possibilidade de um canal de comunicação aberta com a comissão de licitações, um caso típico quando observamos os achados sobre a participação do Ator-Estatal, as relações, para Sartori,

[...] não mais enfrentam questões separadas – ao menos no sentido que o órgão decisório não precisa mais tratá-las em separado. Note-se que aqui as decisões “fluem” numa corrente teoricamente infinita e que ninguém pode decidir isoladamente. Em ambos os casos é provável que o grupo ligue as várias questões, independentemente de suas afinidades intrínsecas, envolvendo-se em trocas recíprocas. Um grupo que atua desta maneira geralmente é identificado como um comitê.²¹²

Em um certame viciado estamos diante da formação de um *Comitê de Decisão*, evidentemente, não são agremiações virtuosas. Os comitês conseguem alcançar uma decisão porque cada integrante espera que aquilo que ele concede numa determinada questão lhe seja devolvido noutra. Esse é o código operacional. O fundamental nesse código é envolver trocas que vão além do momento presente, o que é chamado por Sartori de *compensação recíproca retardada*.

Para compreendermos um processo licitatório é preciso mergulhar nessas arenas ocultas, entender que o consenso da fraude não nasce necessariamente das falhas nas regras do jogo ou na articulação unilateral entre empresários. Como o Ator-

²¹² SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. Vol. 1, p. 300.

Estatal é a figura proeminente no evento, é possível supor que a conciliação para um jogo cooperativo de soma positiva emerge da compensação de concessões no passado, como no ciclo eleitoral, ou mesmo no futuro, com a manutenção de laços entre políticos e empresários. Com isso quero dizer que os conceitos monolíticos de conluio ou coalizão para a Teoria dos Jogos não conseguem observar, sem a devida interpretação da dimensão política, os estímulos para as fraudes detectadas.

O que se observa do ponto de vista da realização do certame é um evento *mais simples* – para manter a ironia de Sartori quando fala da sua própria tese –, pois a dinâmica interna em uma comissão de licitação não apresenta todas as características próprias de um jogo. Este é o ponto crucial para qualquer alternativa de controle da corrupção. Não se questiona a racionalidade estratégica dos atores ou a maximização dos ganhos, o problema fundamental é a identificação de verdadeiros adversários às estratégias dos atores. Os possíveis jogadores localizados em outras arenas, como empresários excluídos de certames porque não compõem o *grupo do prefeito*, ou mesmo os vereadores de oposição, não são propriamente adversários no sentido de integrarem estratégias dissonantes. Isso porque, estratégias de denúncia, por exemplo, envolvem custos elevados e benefícios difusos e incertos. Se posicionar como um adversário denunciante pode gerar custos elevados frente a prêmios tímidos e incertos, principalmente se os atores passarem a considerar as possibilidades de futuras mudanças em cenários em que as parcerias podem ser reorganizadas.

Nesse contexto, os adversários são *potenciais*, mas não são adversários *efetivos*, pois não há incertezas para o prefeito, a comissão ou os empresários envolvidos nas fraudes. Num processo sem alternativas viáveis para os potenciais excluídos, o prefeito e seus assessores pessoais manipulam as regras, avaliam os riscos e os ganhos potenciais da iniciativa, deflagram a licitação e o momento de finalização, controlam o objeto e os recursos envolvidos e ainda definem os *jogadores*. De fato, o *ambiente é de monopólio sem regras, dado o poder unilateral de iniciativa do prefeito, que determina se fará uma licitação, como e quando fazer*. Nessas condições, o processo de licitação não satisfaz a principal característica de um jogo: um contexto de competição circunscrito por regras previamente estabelecidas onde atores conflitantes exercem suas racionalidades estratégicas. Há claros limites no tabuleiro onde o certame acontece.

A ideia de capital político dos processos licitatórios é o cais onde pretendemos aportar. O Direito já anda muito preocupado com as questões jurídicas do certame, a

Economia está focada em seus jogos comensuráveis, mas ainda cabe à Ciência Política ofertar alguma contribuição para o evento. Mais importante que enclausurar os dados emergentes, vale a pena deixar que falem por si. Afinal, quase metade de todos os municípios auditados mostraram um padrão de possível fraude por agenciamento do Ator-Político, o ente público que a literatura mais normativa sobre as licitações não sabe em que caixinha guardar. Tsebelis atenta para um modelo de análise útil às pretensões deste trabalho, o modelo de múltiplas arenas, flerta com Sartori e apresenta uma ideia que ainda não era trabalhada quando Rapoport escreveu sobre os jogos na política:

“[...] os jogos em múltiplas arenas podem ser conceituados como jogos em que a situação prevalecente nas outras arenas determina os *payoffs* dos jogadores na arena principal. [...] jogos de múltiplas arenas introduzem o contexto político em problemas da teoria dos jogos. Os *payoffs* dos jogadores na arena principal variam de acordo com a situação predominante em outras arenas, ou de acordo com os movimentos efetuados pelos jogadores nessas arenas. A utilidade dos jogos de múltiplas arenas reside no estudo de situações em que o contexto político é importante e a situação é tão complicada que se torna necessário referir-se a fatores externos.”²¹³

Parece que as recompensas financeiras das licitações ilícitas não necessariamente começam ou se encerram no evento do certame público em si. Arenas, interesses e benefícios se sobrepõem em um terceiro eixo no plano cartesiano tridimensional das fraudes. O tempo agora é uma variável importante, os ganhos transferíveis antes e depois das eleições podem ser a recompensa planejada pelos atores envolvidos, empresários e prefeitos, em qualquer ordem de apresentação. Em um julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre a natureza do financiamento das campanhas eleitorais, o então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, afirmou que aquele julgamento era importante do ponto de vista republicano

“[...] porque os valores inerentes à democracia pressupõem uma participação livre, uma participação ideológica nas eleições, e essas doações pelas empresas acabam contaminando o processo democrático, o poder político pelo poder econômico, o que é absolutamente inaceitável numa democracia”.²¹⁴

²¹³ SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. Vol. 1, p. 61.

²¹⁴ CONJUR. Lei que restabelecer doações de empresas será inconstitucional, diz Fux. **Revista Consultor Jurídico**, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-19/lei-liberar-doacoes-empresas-inconstitucional-fux>>. Acesso em: 3 jun. 2021. n.p.

Em um texto mais incisivo, o Procurador da República na Paraíba, especialista em Direito Constitucional, vai além dos enunciados do Ministro e descreve esse *capital político as licitações* de uma maneira bem menos polida, escreve o Procurador:

[...] a fim de assegurar que o “apadrinhado” do gestor seja o vencedor da licitação e receba o seu quinhão pela contribuição na campanha eleitoral, as mais variadas fraudes, como se verá, são cometidas. De mais a mais, algumas vezes o beneficiado não é nem contribuinte de “caixa 2” de campanha eleitoral, mas se dispõe a entrar no esquema e repassar ao gestor corrupto um percentual do contrato a ser adjudicado fraudulentamente. É aí que entram em cena, como se verá, as mais variadas ações a fim de conferir ares de legalidade ao crime: empresas de fachada; falsificação de documentos e de assinaturas; licitações simuladas; dispensas indevidas ao procedimento.

215

Na mesma linha de argumentação, recorro a mais um estudo preocupado com a dimensão política do processo. Diz o manual da estilística acadêmica que não devo me apoiar em tantas citações, pois isso seria uma famosa falácia de autoridade. Mas o objetivo aqui é mostrar como pesquisadores, em dissertações de mestrado, Juízes e Procuradores em suas atividades, assim como organizações de controle internacional, estão falando a mesma língua, preocupados com o caráter difuso e pouco rastreável da política nas licitações públicas, como uma verdade evidentemente óbvia e difícil de provar. Se menciono esses suportes na literatura, não é só para apoiar o meu argumento como muletas textuais, mas também para mostrar que ele está presente nas mais diversas fontes, menos, por incrível que pareça, nos manuais e textos regulatórios que versam sobre o assunto. A citação abaixo, de um especialista em orçamento público, é um recorte que eu mesmo poderia ter escrito no texto, mas preciso referenciá-lo para amplificar o leque de vozes que denunciam a licitação como capital político, o lugar de falar agora é da pesquisa acadêmica:

A atual lógica do processo eleitoral brasileiro exige que qualquer candidato tenha uma expressiva quantidade de recursos financeiros para ser eleito para qualquer cargo político. É nesse momento que se inicia a formação do tripé, com a necessidade de repor os recursos aos financiadores da campanha eleitoral. Já a oportunidade é obtida quando o gestor assume o poder e, logicamente, terá acesso aos recursos públicos. E o tripé se completa com a certeza da impunidade, bem conhecida, gerada pela morosidade do Judiciário,

²¹⁵ FELIX, Renan Paes. Fraudes em licitações: uma abordagem pragmática Autores. **Revista do CNMP**, v. 5, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.36662/revistadocnmp.i5.88>>. Acesso em: 3 jun. 2021. p. 211.

pelo excesso de formalismo do Executivo, pela omissão na fiscalização por parte do Legislativo, pelo desconhecimento, por parte do cidadão, da engrenagem da execução dos recursos públicos. O próprio poder político e financeiro obtido é capaz de abafar ou maquiagem as apurações. O direcionamento de licitações públicas é um dos mecanismos mais comuns para se devolver “favores” acertados durante a campanha eleitoral, bem como para canalizar recursos públicos para os bolsos dos fraudadores. O gestor mal intencionado dirige as licitações a fornecedores “amigos”, por meio da especificação de condições impeditivas da livre concorrência, incluindo exigências que os demais fornecedores em potencial não têm condições de atender.²¹⁶

Claro e conciso, o recorte citado é uma pintura do Brasil das pequenas municipalidades. A licitação é o instrumento de garantia dos laços ilícitos vindouros, é o tabelião que autentica as práticas futuras. Ironicamente, o instrumento fortificado construído para proteger os cofres públicos, quando decifrado e incorporado nas relações entre o Ator-Político e o Ator-Mercado, torna-se o guardião das fraudes, o manual de boas práticas invertidas, um guia para a captura do erário contra os interesses coletivos. A montagem e direcionamento da fraude acontece sob a sombra do marco regulatório. Em uma interpretação dos relatórios da Transparência Internacional, no que diz respeito a forma de alocação dos recursos,

Pode-se afirmar que parte do resultado dos certames é definida prematuramente, já que, a depender das condições contidas no ato convocatório, sabe-se de antemão quem poderá participar da futura licitação e quem já estará de pronto afastado. Nos mercados em que é restrito o número de atores, algumas definições bastam para reduzir ainda mais a amplitude da competição e, assim, dirigir o contrato antes mesmo de se conhecerem as propostas.²¹⁷

A modelagem de Sartori é um dos poucos momentos em que um escrito teórico amplo e distante, não necessariamente mobilizado para certas temáticas, se adéqua sutilmente em uma pesquisa de pequeno alcance empírico. A ampliação dos custos decisórios em função da diminuição dos riscos externos é uma saída realisticamente responsável, afinal, “parece razoável a descentralização das decisões na condução

²¹⁶ MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. Brasília-DF, 2010. Monografia (Especialista em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, p. 7.

²¹⁷ FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. **A&C** – R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 64, n. 16, p. 93-113, 2016. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/07/corruptao-licitacoes.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2021. p. 96.

da licitação, considerando a redução de riscos de corrupção. Em tese, quanto maior a concentração de poder, maior o risco de corrupção”.²¹⁸

Nesse momento, somos tentados a acreditar que talvez o maior entrave de modo a evitar a corrupção parece ser os vínculos do financiamento eleitoral e os custos futuros dessa operação, mas apenas parece, pois isso ainda pode ser um moinho de vento no horizonte. Seguiremos Sartori, o problema central é o próprio desenho da instituição, os custos eleitorais, uma arena externa, que encontra na Lei de Licitações um manual inverso para a fraude. Portanto, se é a engenharia desse edifício que apresenta fissuras, não é em outro lugar que devemos focar nossos esforços reformadores. Se a instituição não considerar os interesses do Ator-Estatal, um esforço hermenêutico da intencionalidade, as mudanças serão sempre pontuais. A pergunta é a seguinte: quem tem algum nível de interesse no processo de alocação dos recursos, a sociedade, o mercado, o agente público? A resposta é cristalina, todos têm interesses, mas a natureza desse envolvimento também pode, em todos os envolvidos, ser corrompida ou corrompedora.

Que os candidatos em cima do palanque se endividam para permanecer onde estão, parece ser óbvio, o problema é que também parece ser óbvio usar o instrumento licitatório, desenhado para ser controlado, em todas as dimensões, justamente pelo prefeito endividado que estava em cima do palanque, como mecanismo previsível para pagamento dessas dívidas. A questão não são as dívidas, mas a expectativa de recebimentos via um processo facilmente fraudável, principalmente quando ignora a participação do ente público. Como diz uma última citação:

Mas, claro, não é somente para “retribuir” a seus colaboradores que o governante poderá desviar corruptamente uma licitação. Também para seu próprio benefício ou de terceiros, os mesmos instrumentos poderão ser utilizados e, nestes casos, o financiamento público de campanhas eleitorais não é uma opção de controle do comportamento corruptivo. [...] Pode-se perceber que quase sempre a corrupção dos políticos se dá através da manipulação de um conceito jurídico indeterminado. A ilegalidade não costuma ser evidente, mas dedutível, o que deriva de uma maior preocupação com a diminuição do risco, oriunda da mais alta posição/exposição social do sujeito corrupto.²¹⁹

²¹⁸ SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. Vol. 1, p. 96.

²¹⁹ BANDEIRA, Luiz Fernando. **Novos Mecanismos de Prevenção à Corrupção em Licitações Públicas**. Recife, 2004. p. 46. Dissertação (Direito).

Os manuais oficiais que disciplinam o processo licitatório não conseguem inserir em suas preocupações a possibilidade do Ator-Político ser talvez o maior interessado nas fraudes das disputas públicas. A natureza política do evento é uma dimensão que dever ser considerada se temos alguma ambição de lisura nesses processos. Enclausurar a realidade dentro de uma redoma de imperativos econômicos e jurídicos é uma alternativa eficiente para evitar cartéis, mas nem só de conluíus vive a fraude nas cidadezinhas do Brasil. A Lei de Licitações funda um caráter político do processo, as prerrogativas assimétricas do Executivo e a reduzida participação de atores, cria um terreno fértil para os custos externos, o desvio do erário.

O estudo sobre as fraudes nos pequenos municípios exige uma matriz de jogo mais ampla, capaz de seccionar a tridimensionalidade das arenas e as estratégias do Ator-Político segundo as interferências de outras recompensas em eixo diferentes desse gráfico, inclusive, especular os contatos entre o processo eleitoral e a consolidação dos *parceiros*, duas arenas distintas com interesses e recompensas diferentes, mas com possíveis pontos de contato que podem clarear o que se desenrola no jogo da licitação. Apesar disso, mesmo o estímulo possivelmente se encontrando em uma posição externa, a consolidação desse jogo depende das regras do tabuleiro, a lei como fonte disciplinadora ainda deve ser o foco privilegiado de possíveis reformas.

Do ponto de vista da dimensão legal, a norma potencializa a participação de atores verdadeiramente competitivos. Do ponto de vista econômico, espera-se que a própria dinâmica do mercado estimule a apresentação de propostas vantajosas à administração pública. Por outro lado, a própria atribuição legal da construção do *instrumento convocatório* por parte do Executivo permite *politizar* o evento. Os problemas talvez se originem em uma regra muito pontual de todo o processo, na dominância que o Executivo exerce sobre a definição do edital e da comissão fiscalizadora. A concentração de poder nos atores que ocupam o espaço do Executivo, nos pequenos municípios, favorece as fraudes.

Por fim, com base nos dados apresentados, é possível concluir que as licitações não se definem apenas como um procedimento de alocação dos recursos e organização econômica das concorrências públicas. O procedimento é também um *capital político negociável* que transita entre o legal e a ilegalidade. A dimensão desse fenômeno ganha uma nova concepção se atentarmos para outras possíveis arenas, como os ciclos eleitorais na localidade e o sistema político. A influência mútua dessas *arenas ocultas* constrange, define as regras e as recompensas das fraudes. Existem

fortes indícios lastreando a ideia da existência de estratégias e recompensas exógenas que conduzem a fraude nos processos ilícitos. Os estímulos não podem ser observados apenas sob a perspectiva das regras da licitação, mas por um alargamento da percepção do evento no contexto de outras arenas políticas. Todavia, a solução talvez não seja reestruturar a arena oculta, incerta por definição, mas modelar aquilo que é visível, a Lei de Licitações, principalmente considerando a participação do ente público como possível interessado nas recompensas das fraudes.

Aqui a metáfora se materializa, talvez o leitor ainda a considere desinteressante ou presunçosa, mas sustento até essas últimas linhas sua beleza. Um ecossistema da corrupção é uma paisagem povoada por recompensas e conflitos, estratégias de sobrevivência política e comercial, coalizões, traições e disputas acirradas pelos mesmos recursos disponíveis, que são finitos e definem quem continuará ou será extinto nesse ambiente. A codificação do jogo é a nossa única chance de influenciar a complexa cadeia de relações entre jogadores e a paisagem, pois, afinal, não podemos dilatar o cenário pela nossa vontade, há limites, não podemos inventar recursos. O que nos resta é a expectativa de um equilíbrio mais honesto, talvez justo, considerado a verdadeira natureza dos jogadores, das regras e do tabuleiro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No momento que escrevo o final desta tese, uma nova Lei de Licitações bate à porta, o novo marco promete muitas mudanças. Institui o fim das modalidades mais vulneráveis à fraude, a Carta-convite e a Tomada de Preços. Também disciplina a obrigatoriedade do certame eletrônico em todos os municípios, o que decerto aumenta os custos internos da negociação ao ampliar no número hipotético de envolvidos, atitude que me parece uma medida muito adequada a tudo que foi exposto neste texto. Ademais, a Comissão de Licitação desaparece formalmente do documento. Em seu lugar, é convidado pelo prefeito para gerenciar os processos licitatórios o *agente de contratação*, servidor efetivo do quadro administrativo pinçado ainda pelo gestor eleito - não é possível saber em que medida essa última mudança é somente uma formalidade nominal, é preciso aguardar. Positivamente, o novo código deixa mais clara as penas para fraudes em certames, além de estruturar a contratação de modo que a transparência dos atos se torne cada vez mais cristalina.

A nova lei é uma roupagem atual e necessária para os contextos virtuais das contratações, mas realmente não parece inovadora no aspecto determinante para as fraudes levantadas nesta tese. Novamente, em mais um marco legal, o Ator-Estatal figura como um agente neutro e com interesses imaculados na realização da vontade geral, a encarnação de um Rousseau tropical. Mas um aspecto do texto me causou certa surpresa, os valores para dispensa de licitação subiram. Antes, obras de engenharia poderiam ser contratadas por processo de dispensa quando os valores fossem inferiores a R\$ 33 mil, já nos serviços e compras, o teto era de R\$ 17 mil. Agora, como o novo marco, compras e serviços podem dispensar a licitação até o teto de R\$ 50 mil, já as obras aceitam o volumoso limite de R\$ 100 mil. Nesse último ponto, o Legislador seria mais feliz se pudesse considerar os achados diluídos nestas páginas. Principalmente a constatação de que são nos pequenos municípios, ambientes mais favoráveis às fraudes, que se encontra a maior parte do orçamento público executado. O valor de R\$ 100 mil pode parecer irrisório para a rotina administrativa de metrópoles, mas nos municípios menores do Brasil, o valor é significativo para reestruturar a dinâmica dos jogos, inclusive, fomentando realidades contrárias àquelas imaginadas para diminuir a corrupção, ou seja, ampliando pequenas fraudes que se agigantam no agregado desse caleidoscópio de pequenas cidades.

Todavia, o mais grave ainda parece ser o mais elementar, o novo marco volta a ignorar a intencionalidade do Ator-Estatal, o maior entrave para a lisura das licitações públicas. Não considerar que o ente público é um agente interessado nas fraudes, ignorando sua importância na engenharia do instituto, talvez mantenha o calcanhar de Aquiles da legislação. As reformas me lembram o castelo de Kafka, uma miragem no horizonte inatingível. Enfim, a reforma na Lei de Licitações revigora o nosso esforço e curiosidade sobre a corrupção em um nível mais básico, mas essas ponderações especulativas são inoportunas agora, serão quem sabe paisagens para outros estudos. Nosso texto precisa acabar.

Rememorando, nos últimos dois capítulos, objetivamente aqueles associados à pesquisa e o debate sobre os alcances teóricos do evento em questão, é possível destacar como resultado para esta tese, o fato de que o evento licitatório transborda os limites do seu instituto. A licitação é um momento crucial para a predação do orçamento, considerando que os interesses envolvidos nesse fenômeno costumam as autoridades eleitas municipais e os empresários locais em um tecido de fraudes e desvios. Agrava essa constatação a geografia mais permissiva para as fraudes nas pequenas municipalidades, responsáveis pela maior parcela da execução do orçamento público. Esse é um daqueles momentos em que o palco, o roteiro e os atores se aliam graciosamente para consolidar as atuações, as quais, infelizmente, nesse caso, significam desviar recursos financeiros. Do ponto de vista teórico, há claros limites para a compreensão desse jogo por meio dos conceitos de conluio e coalizão, ambas heranças da Teoria dos Jogos e suas implicações econômicas. O mundo real pede passagem e a pintura rascunhada pelos Relatórios de Fiscalização demanda novos paradigmas de análise e constrangimentos da situação. Nesse momento, Giovanni Sartori pareceu um suporte mais verossímil para o mundo das pequenas cooperações ilícitas. Em síntese, a contribuição desta pesquisa é a visualização uma dimensão política nas fraudes dos processos licitatórios.

Talvez agora esse argumento coloque na estante da Ciência Política mais um problema. Afinal, não é somente no Direito e na Economia que encontraremos o vocabulário que traduz os processos licitatórios. A atuação ilícita dos gestores municipais reflete um caráter político das fraudes e impõe a necessidade de outros suportes explicativos e disciplinadores na literatura oficial. Para compreender a corrupção, é preciso dilatar os limites dessa linguagem e nossa disciplina pode acrescentar uma

nova perspectiva ao debate. Mais do que um fraseado livresco, essa última consideração fecha provisoriamente nossos esforços e abre uma janela de oportunidades para outras pesquisas.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio Weber. **Percepções pantanosas**: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos estudos*, n. 73, p. 33-37, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002005000300003>>. Acesso em: 2 jun. 2021.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*. LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Organizadores). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010, cap. 1, p. 27-72.
- ARAUJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do Estado**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 65, p. 137-173, 2005.
- AVRITZER, Leonardo. **Corrupção**: ensaios e críticas. Editora UFMG, v. 1, f. 299, 2007. 598 p.
- BANDEIRA, Luiz Fernando. **B214n Novos Mecanismos de Prevenção à Corrupção em Licitações Públicas**. Recife, 2004. 217 p. Dissertação (Direito).
- BARADEL, E. M. As reformas administrativas e as mudanças ocorridas nas legislações de licitação. *In*: Jornada Científica de Administração Pública, 2., 2008, Araraquara. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.jornap.com/IIIJornap/anais/Anais%20II/Artigos/59.pdf>>. Acesso em 2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARROS, Jorge Luiz Rodrigues de. **Qualidade da democracia e accountability**: o Brasil pode ser medido? 2007. 86 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2007. Orientador: Erivan da Silva Raposo.
- BORTOLOSSI, Humberto *et al.* **Uma introdução a teoria dos jogos**. 2004. 64 p. Disponível em: <<https://www.ime.usp.br/~rvicente/IntroTeoriaDosJogos.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2021.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00006**: Maiquinique - BA. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00021**: Guaranta do Norte - MT. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00021**: Monte Mor - MT. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00053**: Cacule - BA. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00164**: Ituacu - BA. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00221**: São Bras - AL. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00227**: Chorrocho - BA. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00281**: Macio Lima - AC. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 003**: Taperoá – BA. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 0039**: Buritis - RO. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00410**: Guanambi - BA. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00435**: Araripina - PE. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00446**: Bodo - RN. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00541**: Ibipeba - BA. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00553**: Felisburgo - MG. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00724**: Santa Barbara - BA. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00724**: Venha Ver - RN. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00736**: Coronel Macedo - SP. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00749**: Quixabeira - BA. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00768**: Mãe do Rio - PA. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00771**: Pedra Branca - PB. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00802**: Teotonio Vilela – AL. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00875**: Fonte Boa - AM. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 00931**: Pirapora do Bom Jesus - SP. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01063**: Coqueiro Seco – AL. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01067**: Erico Cardoso - BA. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01071**: Amontada – CE. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01077**: Carutapera – MA. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01134**: Aramari - BA. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01135**: Campo Formoso - BA. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01135**: Campo Formoso - BA. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01139**: Itarema - CE. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01140**: Mucambo - CE. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01146**: Duque Bacelar - MA. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01161**: Poço de José do Moura - PB. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01385**: São Bento - MA. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01397**: Santa Luzia - PA. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01405**: Lagoa do Piauí - PI. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01411**: Espírito Santo - RN. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01444**: Maracacume - MA. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01489**: Olho Agua de Flores - AL. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01564**: Mata Roma - MA. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01614**: Uibaí - BA. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 01667**: Xambioa - TO. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 034001**: Manuel Urbano - AC. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 034018**: São Raimundo da Doca Bezerra - MA. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 36011**: Faro - PA. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 37007**: Hidrolândia - CE. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 37016**: Bacuri - MA. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 37036**: São Francisco de Assis - AL. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 39016**: Bela Vista - MA. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 39027**: Nova Olímpia-MT. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 40016**: Lupércio – SP. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório 40031**: General Maynard-SE. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>>. Acesso em: 2 jun. 2021. n.p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Licitações com contratação realizada**. Portal da Transparência. Brasília, 2021. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2019>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

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. Legislação. Brasília, DF: Casa Civil, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia de Combate a cartéis em licitação**. 1. ed. Brasília/DF, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-publica-guia-de-combate-a-carteis-em-licitacao>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão. **Combate a cartéis**: Roteiro de atuação. Brasília: MPF, v. 1, 2019. 53 p. Disponível em: <www.mpf.mp.br>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Líder do governo recomenda foco no Estado Nacional. **Em Discussão!** Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/guerra-fiscal-e-reforma-do-icms/lider-recomenda-foco-no-estado-nacional>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Tesouro Transparente**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 4. ed. – Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licitacoes-e-contratos-4-edicao.htm>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Decreto n. 2.926. **Diário Judicial Eletrônico**. Rio de Janeiro, 13 de maio de 1862. Disponível em: <www2.camara.leg.br>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Decreto n. 9.412, de 18 de junho de 2018. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 de junho de 2018. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei-/l12529.htm>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm>. Acesso em: 1 jun. 2021.

CALDART, Ricardo Agenor Geronimo. **Modalidades de licitações**: análise das consequências geradas em função de sua escolha. Pato Branco, 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Contábeis) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Disponível em: <http://repositorio.roca.ufpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3344/1/PB_COCTB_2013_2_24.pdf> Acesso em: 1 jun. 2021>.

CAMPOS, Francisco. As práticas de conluio nas licitações públicas à luz da teoria dos jogos. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 185-206, set. 2008. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10919>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

CAPOBIANCO, E. Ribeiro; ABRAMO, Claudio Weber. **Licitações e contratos**: os negócios entre o setor público e o privado. Brasília, DF: Biblioteca virtual sobre corrupção, 2010. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2887>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

CARMO-NETO, Dionísio Gomes. **Metodologia científica para principiantes**. Salvador: Ed. Universitária Americana, 1992, p. 351-372.

CAU/BR. Autor da Lei de Licitações: “**RDC propicia a corrupção e a injustiça**”. Caumt. 2015. Disponível em: <<https://www.caumt.gov.br/autor-da-lei-de-licitacoes-rdc-propicia-a-corrupcao-e-a-injustica/>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

CHIZZOTTI, Antonio *et al.* **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 5. ed. São Paulo: AMARRIBO, v. 1, f. 39, 2012. 77 p. Disponível em: https://amarribo.org.br/wp-content/uploads/2018/02/cartilha_pt-5a.-edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

CONCEIÇÃO, Rosangela Amaral da. **Pregão**: um processo de Licitação. Rio de Janeiro, 2010. 73 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Pública) – Universidade Cândido Mendes, 2010. Disponível em: <https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k213560.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

CONJUR. Lei que restabelecer doações de empresas será inconstitucional, diz Fux. **Revista Consultor Jurídico**. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-19/lei-liberar-doacoes-empresas-inconstitucional-fux>>. Acesso em: 3 jun. 2021. n.p.

COUTO, Claudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. *In*: ANDRADE, Regis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado de São Paulo**. São Paulo: Editoria da Universidade de São Paulo, 1998. cap. 2, p. 41-72.

CUNHA, Marcos André da Silva; LE BOURLEGAT, Cleonice. Inclusão e perspectivas de desenvolvimento da microempresa e empresa de pequeno porte no processo de compras governamentais na esfera federal. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, MS, v. 17, n. 3, p. 410-421, 15 04 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/inter/a/qVgVVZJX5hXQTqN5CmMW4gM/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

DOMBROWSKI, Osmir. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Rev. Sociol. Política**, [S. l.], v. 16, n. 30, p. 269-281. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782008000100016>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

DOURADO, Rodolfo. **Manual de Pequenas Fraudes: a Dimensão Política dos Processos Licitatórios**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal da Bahia. Bahia: 2015.

DUVERGER, Maurice. **Ciência política: teoria e método**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar. 1981.

FELIX, Renan Paes. Fraudes em licitações: uma abordagem pragmática. Autores. **Revista do CNMP**, v. 5, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.36662/revistadocnmp.i5.88>>. Acesso em: 3 jun. 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teórico da corrupção. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. cap. 3, p. 353-362.

FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019: Pesquisas e Estudos Socioeconômicos**. Rio de Janeiro: Firjan, 2019. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021

FORTES JUNIOR, Cléo Oliveira. **Breve história das licitações no Brasil**. Fortesjr. 2017. Disponível em: <<http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 64, n. 16, p. 93-113, 2016. Disponível

em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/07/corruptao-licitacoes.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2021.

GASQUE, K.C.G.D. Teoria fundamentada: nova perspectiva à pesquisa exploratória. In: MUELLER, S.P.M. (Org.). **Métodos para a pesquisa em ciência da informação**. Brasília: Thesaurus, 2007. p.107-142.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Anieres Barbosa da; SILVA, Valdenildo Pedro da. **Gestão social das políticas públicas nas pequenas cidades**. Scripta Nova. Tradução <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-34.htm>>. Universidad de Barcelona, 2005. Disponível em: Acesso em: 2 jun. 2021.

GREENBERG, Andy. WikiLeaks' Julian Assange Wants To Spill Your Corporate Secrets. **Forbes**, ano 2010, 29 out. 2010. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/andygreenberg/2010/11/29/wikileaks-julian-assange-wants-to-spill-your-corporate-secrets/#3ee9326a3979>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna. Instituições participativas na educação: entre a governança democrática e a captura de recursos. In: Seminário Nacional, 1.; Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia, 3., 2010, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 2010. Disponível em: <<http://www.sociologia.ufsc.br/npms/mspd/a060.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

JANUZZI, Paulo. Avaliação de Programas Públicos por meio da Análise Estruturada dos Relatórios de Auditoria da Controladoria Geral da União. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.16, n.59, jul/dez. 2011

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**. [S. l.]. v. 11, n. 2, p. 337-365. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000200003>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

LATOURE, Bruno. **A esperança de Pandora**: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos. Bauru: EDUSC, 2001.

LINHARES NETO, D. A. **Incidência da atuação da Controladoria-geral da união no controle social da alimentação escolar**. 2007. 53 f. Monografia – Escola Nacional De Administração Pública - ENAP, Brasília, 2007. Orientadora: Maria Das Graças Rua.

LOPES, M. F. M. **Corrupção**: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate. 2011. 107 f. Tese – Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2011.

LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro. **Aspectos jurídicos de la licitación pública en México**. Universidad Nacional Autónoma de México, f. 159, 1998. 317 p. Disponível em: <<http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/9511>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Rev. Sociol. Polit.** Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782004000100012>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Organizadores). **Burocracia e política no Brasil**: desafios pra o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MAGALHÃES, Pedro. **A Qualidade da Democracia em Portugal**: A Perspectiva dos Cidadãos. Relatório inicial de um estudo promovido pelas SEDES, com o apoio da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e da Intercampus. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2009. Disponível em: <<http://static.publico.pt/docs/politica/estudodasedes.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2021. p. 3.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOHALLEM, Michael Freitas; BRANDÃO, Bruno *et al.* **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas**: sinais de alerta segundo a “Transparência Internacional”. Brasília-DF, 2010. Monografia (Especialista em Orçamento Público). Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU.

MUNHOZ, César. **Origem e custo da corrupção**. Educacional. 2009. Disponível em: <<http://www.-educacional.com.br/reportagens/corruptcao/origeme-custo.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2021

NASCIMENTO, E. O. do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S. l.], n. 1, p. 95–121, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1531>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas**. São Paulo: CADTERC, 2009. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguuro/diretrizes-ocde.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

O'DONNELL, G. (1998) Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, CEDEC, n. 44, p. 27-103, 1998.

PEREIRA, Renée. Cidades onde só há emprego na prefeitura. **Estadão**, ano 2017, 22 jul. 2017. Economia & Negócios. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cidades-onde-so-ha-emprego-na-prefeitura,70002011375>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. cap. 3, p. 477.

PONTE, Luis Roberto. **Análises e testemunhos sobre a Lei de licitações, 8666, e sobre a sua deformação, o mistificador RDC, Regi-me Diferenciado de Contratação**. 2015. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/lei-das-licitacoes/documentos/audiencias-publicas/AP080415LusPonte2AnliseetestemunhossobreaLeideLicitaes.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

PRALON, Eliana M., FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. *In*: ANDRADE, Regis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado de São Paulo**. São Paulo: Editoria da Universidade de São Paulo, 1998. cap. 3, p. 73-86.

QUEIROZ, C. G. Q. **Auditoria de Fraudes: Detecção e apuração de fraudes nos convênios federais**. 2004. 77 f. Monografia – Instituto Serzdello Correa, Brasília, 2004. Orientador: Prof. Dr. Ciro Biderman.

RAPOPORT, Anatol. A lógica da estratégia. *In*: _____. **Lutas, jogos e debates**. Tradução de Sergio Duarte. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1980. cap. 2, p. 85-184.

RIDLEY, M. **As origens da virtude: Um estudo biológico da solidariedade**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos das desigualdades entre os homens. *In*: _____. **Os Pensadores**. 2. ed. Tradução de Louderes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973. v. 24, cap. 3, p. 254-320.

RUA, Maria das Graças; BERNARDES, Franco César. Escolha racional e novo institucionalismo: notas introdutórias. *In*: _____.; CARVALHO, Maria Izabel Valadão de (Orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998. cap. 14.

RUSSELL, Bertrand. **História da filosofia ocidental - Livro 1**. Nova Fronteira, v. 3, f. 182, 2016. 364 p.

SANCHES, Daniel Souza. **Licitação como ferramenta de controle na administração pública**. Salvador, 2019. 73 p. Trabalho de Conclusão de Curso (direito) - Faculdade Baiana de Direito, 2019.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. Vol. 1.

SCHUARTZ, L. F.; POSSAS, M. L. **Habilitação em licitações públicas e defesa da concorrência**. Estudos Econômicos da Construção. SindusCon-SP, vol. 3, n. 1 (5), 1998.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. SciELO - Editora UNESP, v. 3, f. 292, 2017. 584 p.

SEITHI KATO, Danilo; SUMI KAWASAKI, Clarice; MARCELO DE CARVALHO, Luiz. O conceito de ecossistema como delimitação espaço temporal nas pesquisas em educação ambiental: implicações para o ensino de ciências/biologia. **Actio**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 1-23, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/actio/article/view/12291>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

SILVA, Anna Lúcia. Prefeitura é a maior empregadora na cidade menos populosa do país. **G1 Globo**, ano 2015, 27 ago. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mg/centro-oeste/noticia/2015/08/prefeitura-e-maior-empregadora-na-cidade-menos-populosa-do-pais.html>. Acesso em: 2 jun. 2021.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política**. Estudos Econômicos da Construção, São Paulo, v. 2, n. 3, 1997.

SILVEIRA, Túlio. Servidores públicos em conluio com licitantes. **L&C: revista de administração pública e política**, Brasília, DF, v. 13, n. 143, maio 2010.

SMITH, Adam (1985). A Riqueza das Nações. *In*: _____. São Paulo: Abril Cultural. Os Economistas.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200004>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção**. Brasil. 2020. Disponível em: Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

TSEBELIS, George. Em defesa do enfoque da escolha racional. *In*: _____. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp, 1998. cap. 2, p. 33-57.

TSEBELIS, George. **Teoria dos atores com poder de veto**. *In*: _____. Atores de veto: como funcionam as instituições políticas. Tradução de Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009. cap. 1, p. 35-98.

WALLACE, David Foster. **Ficando longe do fato de já estar meio que longe de tudo**. Editora Companhia das Letras, v. 3, f. 156, 2012. 312 p.

WEBER, Luiz Alberto. **Capital Social e Corrupção política nos municípios brasileiros**. Brasília, 2016. Dissertação (Ciência Política) – Universidade de Brasília. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7541/1/2006_LuizAlbertoWeber.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

ZAMBONI, Yves. 2012. **Avaliando o Avaliador**: Evidências de um Experimento de Campo sobre as Auditorias da CGU. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas.

ZURBRIGGEN, Cristina. Empresários e redes rentistas. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. cap. 3.

ANEXOS

ANEXO A – CONTEÚDO EM MÍDIA DIGITAL

E-mail:

tese.doutorado.dados@gmail.com

Link do Drive:

https://drive.google.com/drive/folders/1TpXHvHdY99a2OBw_p-chxJ6x1wuAcPxO?usp=sharing

1. Resultados das análises qualitativas em relatórios por categoria, em formato “.doc”
2. Resultados das análises qualitativas em relatórios por categoria, em formato “.html”
3. Amostra dos Municípios / Relatórios de Fiscalização, em formato “.pdf”
4. Banco de dados final, em formato “.xls”
5. Itens em *cluster* por similaridade de palavra “.xls”