

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**Daniel Rezina
Douglas Andrade
Guilherme Mandri
Jéssica Marcon
Juan Nogueira**

**GOVERNO ABERTO
Acesso à informação/Accountability**

Prof.^a Gisele Craveiro

**SÃO PAULO
2017**

Sumário

Introdução	3
Tema	3
Observatório Social do Brasil	3
Desenvolvimento da Pesquisa	3
Fracionamento	3
Fontes	4
Pregão eletrônico	4
Licitações	5
Comparações	5
Resultados	7
Aprendizados	7
Bibliografia	8

1. Introdução

Este trabalho gerará uma pesquisa com intuito de responder questões ou problemáticas que envolvem o tema governo aberto. Cada equipe ficou responsável por discorrer sobre um tema específico e trazer como resultado uma resposta, sugestão ou confirmação.

Nós, da equipe 12, selecionamos o tema 4, que envolve as licitações realizadas pelo governo da cidade de São Paulo e questiona sobre a existência de fracionamentos.

2. Tema

Existe o fracionamento do objeto com o intuito de dispensar a licitação, realizando a compra diretamente com o fornecedor? Relação de dispensa de licitação, por valor, por objeto, por órgão licitador, comparativa entre órgãos. Verificar essa hipótese sobre os gastos da Cidade de São Paulo.

Como responsáveis pelo nosso projeto e como nossa principal fonte auxílio, temos a Gioia, a Leonilda e o Observatório Social do Brasil.

3. Observatório Social do Brasil

O Observatório Social do Brasil é uma instituição que incentiva o exercício da cidadania. Nós podemos e devemos nos questionar constantemente sobre a atuação do governo e o OSB nos ajuda a transformar esses questionamentos em atitudes. Tudo com o intuito de melhorar a gestão.

A Rede OSB está presente em mais de 100 cidades, em 19 estados brasileiros, com aproximadamente 3 mil voluntários. De acordo com o OSB, estima-se que, no período entre 2013 e 2016, houve uma economia de 1,5 bilhões nos cofres municipais com a ajuda desses voluntários.

4. Desenvolvimento da Pesquisa

4.1. Modalidades de licitação

As modalidades de licitação são: concorrência, tomada de preços e convite, segundo Zucco (2014)

“Concorrência: destinada à contratação de obras e serviços de engenharia em que o valor estimado esteja acima de R\$ 1,5 milhão e aquisição de materiais e outros serviços em que o valor estimado esteja acima de R\$ 650 mil.

Esta modalidade também é utilizada, independente do valor estimado, para a compra ou alienação de imóveis, para as concessões de direito real de uso, de serviços ou de obras públicas, para as contratações de parcerias público-privadas, para as licitações internacionais, para os registros de

preços e para as contratações em que seja adotado o regime de empreitada integral.

Embora a Lei nº 8.666/93 defina os valores mínimos para a concorrência, essa modalidade pode ser usada para qualquer valor de contratação quando o objeto a ser licitado é complexo e demanda uma análise mais criteriosa do administrador. Para participar desta modalidade o fornecedor não necessita de um cadastro prévio, bastando que este atenda às exigências do edital.

Para participar desta modalidade de licitação, o fornecedor deverá estar com a habilitação parcial atualizada no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF).

Tomada de preços: essa modalidade é subdividida em dois processos de seleção. Primeiramente, os concorrentes são previamente cadastrados após verificação de habilitação jurídica, de regularidade fiscal, de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica. Também é preciso estar com a habilitação parcial atualizada no SICAF. Na segunda fase, o licitante fornece sua proposta de preço.

Normalmente, é usada para contratações cujo valor estimado varie entre R\$ 150 mil a R\$ 1,5 milhão para execução de obras e serviços de engenharia, e entre R\$ 80 mil a R\$ 650 mil para aquisição de materiais e outros serviços.

Convite: é a modalidade mais simples de licitação, feita normalmente para aquisição de obras e serviços de engenharia que custem até R\$ 150 mil, e para a compra de bens e outros serviços de valor estimado de até R\$ 80 mil.

Nesse caso, a unidade administrativa escolhe e convida pelo menos três fornecedores do segmento do serviço ou mercadoria licitada por meio de uma carta-convite, que substitui o edital.

Não é necessário que as empresas estejam cadastradas, mas é obrigatório que o órgão público divulgue cópia do instrumento convocatório em local apropriado e que o convite seja estendido a outras empresas que estejam cadastradas. Essas deverão manifestar seu interesse em participar do processo até 24 horas antes da data de apresentação da proposta.”

4.2. Fracionamento

As modalidades licitatórias acima descritas são selecionadas dependendo do valor estimado objeto a ser licitado de acordo com a tabela abaixo:

Modalidade Licitatória	Obras e serviços de engenharia	Compra e outros serviços
Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00	Acima de R\$ 650.000,00
Tomada de preços	Até R\$ 1.500.00,00	Até 650.000,00
Convite	Até R\$ 150.000,00	Até R\$ 80.000,00

O fracionamento é uma prática irregular e tem o objetivo de utilizar uma modalidade de licitação menos complexa do que a recomendada pela lei ou justificar a dispensa de licitação, quando a compra é realizada diretamente com o fornecedor no caso do valor ser inferior R\$ 8.000,00. Quando se usa uma categoria inferior à sugerida por lei o servidor encontra regras menos rigorosas para a realização do processo licitatório dando margem para corrupção ou favorecimentos indevidos.

Ainda que se façam várias licitações deve-se adotar a modalidade que corresponde a soma dos valores das mesmas no período fiscal de 1 ano. Caso realize-se licitações de menor complexidade estará configurado um caso de fracionamento.

O fracionamento é um crime previsto no código penal e incorrerá como improbidade administrativa caso seja confirmado.

4.3. Fontes

Temos como plano de pesquisa, a coleta de informações sobre licitações realizadas pelo governo de São Paulo no ano de 2016. Definimos como meta/foco inicial a secretaria de educação. Nossa coleta foi feita com cautela, a fim de encontrarmos licitações consideradas suspeitas e de alto valor.

Com a ajuda da Leonilda, encontramos uma possível fonte para encontrar as licitações da prefeitura de São Paulo:

<http://e-negocios.cidadesp.prefeitura.sp.gov.br/BuscaLicitacao.aspx>. Além deste portal, realizamos também uma solicitação para o e-Sic no dia 14/05/2017: “Gostaria de solicitar todas as licitações fechadas do ministério da educação no ano de 2016.”. No dia 05/06/2017 obtivemos como resposta outra fonte para coleta das informações desejadas:

“Prezada,

As informações solicitadas podem ser acessadas através do Portal MEC no endereço eletrônico <http://portal.mec.gov.br/licitacoes-e-contratos>.

Atenciosamente, Coordenação Geral de Compras e Contratos.”

4.4. Pregão eletrônico

Pregão eletrônico é um tipo de modalidade licitatória que amplia a disputa permitindo a participação de várias empresas. Funciona como um leilão online, em que os fornecedores interessados expõem suas propostas e ganha aquele que conseguir o menor preço. Antes da confirmação da escolha final a empresa ganhadora é verificada.

Escolhemos esta modalidade por ser a de mais fácil pesquisa e com maior quantidade de licitações.

Porém, como tudo, o pregão eletrônico também possui suas fragilidades. A ideia inicial de gerar transparência e isonomia na disputa, pode estar ameaçada. Isso porque surgiram os robôs eletrônicos, ferramentas capazes de realizar lances automáticos e simultâneos, em fração de segundos, mantendo um dos concorrentes sempre a frente com o menor preço. (COSTA,2016)

O governo federal já tem conhecimento da existência desse problema, porém, por ainda não ser considerada uma prática ilegal, a proibição é dificultada. Com a pressão do Tribunal de Contas da União, em Janeiro de 2011, o Serpro (Serviço Federal de Processamento de Dados) desenvolveu um mecanismo que identifica a presença dos robôs. Porém, como disse o secretário Delfino de Souza, os robôs estão sempre se aperfeiçoando e é muito difícil cobrir 100%. (COSTA,2016)

4.5. Licitações

Dividimos as licitações em dois grupos diferentes:

- 137 licitações do tipo PREGÃO ELETRÔNICO em aberto;
- 2.628 licitações do tipo PREGÃO ELETRÔNICO encerradas no ano de 2016;

Inicialmente, pensamos em utilizar apenas as licitações em aberto, mas mudamos de ideia quando percebemos que apenas as licitações encerradas possuem os valores monetários das aquisições, e também porque teríamos uma base muito pequena para pesquisa.

Como não conseguiríamos olhar todas as licitações já encerradas, por esse processo de verificação ser manual, decidimos pegar licitações encerradas em 2016, que é um período recente, e com um bom volume de dados.

4.6. Comparações

Para verificar se houve fracionamento, agrupamos as licitações por órgão e por objeto.

Nas licitações em aberto, encontramos apenas duas possíveis licitações particionadas que foram as, licitações números **184/2017** e **185/2017**:

Nr. Publicação	Licitador	Modalidade	Dt. Abertura	Objeto
184/2017	Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM	PREGÃO ELETRÔNICO	29/06/2017	MATERIAL PARA A SEÇÃO TÉCNICA DE ORTOPEDIA, TRAUMATOLOGIA E CIRURGIA DE MÃO
185/2017	Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM	PREGÃO ELETRÔNICO	29/06/2017	MATERIAL PARA A SEÇÃO TÉCNICA DE ORTOPEDIA, TRAUMATOLOGIA E CIRURGIA DE MÃO

Mas não conseguimos concluir que isso foi um particionamento para dispersar o valor, porque não temos o valor monetário de licitações em aberto, diferentes pessoas abriram as licitações, e possuíam itens muitos distintos.

Para licitações encerradas, encontramos mais alguns cenários onde as licitações aparentemente estavam particionadas, como por exemplo, a licitação **007/2016**:

007/2016	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL	PREGÃO ELETRÔNICO	14/12/2016	Confecção de carimbos e chaves.
007/2016	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL	PREGÃO ELETRÔNICO	14/12/2016	Confecção de carimbos e chaves.

A princípio essa licitação aparenta estar fracionada, mas quando investigamos, vimos que o valor pago não foi duplicado, a duplicidade ocorreu porque a licitação passou por uma reabertura.

Outro exemplo, foram as licitações **497/2016 -SMS.G** e **498/2016 -SMS.G**, que em datas próximas possuem objetos com descrições similares:

497/2016-SMS.G	Secretaria Municipal de Saúde - SMS	PREGÃO ELETRÔNICO	20/12/2016	Aquisição de INSTRUMENTAIS ODONTOLÓGICOS.
498/2016-SMS.G	Secretaria Municipal de Saúde - SMS	PREGÃO ELETRÔNICO	20/12/2016	Aquisição de MATERIAL ODONTOLÓGICO: GRAMPOS PARA ISOLAMENTO.

Mas que também não encontramos problemas, porque os valores dos itens de cada licitação não estavam muito diferentes do preço real. Os grampos para isolamento, por exemplo foram comprados por R\$ 9,20 unitário, e eles são comercializados no mercado por R\$ 14,00.

E por fim, encontramos as licitações **151/2016** e **152/2016**, que possuem o mesmo objeto na mesma data, mas onde os itens pedidos nos editais são completamente diferentes, os pregoeiros não são os mesmos e não apresentam nenhum valor de compra estranho.

151/2016	Hospital do Servidor Publico Municipal – HSPM	PREGÃO ELETRÔNICO	20/06/2016	AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS
152/2016	Hospital do Servidor Publico Municipal – HSPM	PREGÃO ELETRÔNICO	20/06/2016	AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS

Todas outras licitações que encontramos, que aparentavam estar fracionadas seguem os modelos dos exemplos citados acima, ou seja, as licitações particionadas que encontramos estavam nos seguintes cenários:

- Situação inconclusiva por falta de informações (licitação ainda em aberto).
- Licitação duplicada por Reabertura.
- Objetos semelhantes do mesmo órgão, mas sem nenhum erro encontrado no edital e na homologação da licitação.
- Objetos idênticos do mesmo órgão, mas sem nenhum erro encontrado no edital e na homologação da licitação.

5. Resultados

Os resultados obtidos a partir da nossa amostra de pesquisa, que apurou os dados das licitações encerradas de pregão eletrônico vigentes em 2016 não evidenciaram a existência da prática de fracionamento. Porém, isso não é uma garantia de que não ocorra, inclusive tivemos exemplos em aula de fracionamento de licitações que foram descobertas. Além disso as ferramentas disponíveis atualmente para conferência desses dados possuem uma péssima usabilidade e dificultam uma análise voluntária em larga escala dessas licitações de forma automática, restando apenas a consulta individual de cada uma delas.

6. Aprendizados

6.1. Dificuldades Encontradas

Durante a pesquisa, perdemos muito tempo pois os sites em que buscamos as licitações são muito confusos. A pesquisa é complicada; não é possível abrir a próxima página em uma guia diferente; quando não encontrávamos nenhuma evidência em determinada licitação e queríamos voltar para a página anterior que continha a relação de todas as licitações

pesquisadas, éramos redirecionados de volta para a página de filtros de pesquisa, porém perdíamos os filtros, que não ficaram salvos na sessão, e tínhamos que refazer tudo do zero.

Quando uma licitação é encerrada, não existe nenhuma discriminação que indica se a aquisição foi completada ou se ela foi prejudicada, portanto perdíamos muito tempo pesquisando licitações que não nos serviriam para muita coisa.

Concluimos que a informação de fato está contida e é exposta pelos sites em que pesquisamos, mas não há nenhum interesse em dispor a informação de forma clara. Algumas licitações não obedecem ao padrão na homologação do pedido, sendo escritas da maneira que convém, visto que se trata apenas de uma caixa de texto em que é possível inserir o que quiser, tornando mais difícil o pareamento de informações.

Os dados não foram disponibilizados de uma forma que facilite a consulta (talvez de forma intencional) e não há um arquivo unificado com as informações.

6.2. Aprendizados

Com este trabalho, aprendemos que os dados estão sempre à nossa disposição, basta paciência para encontrá-los e transformá-los em informação de fato, visto que eles muitas vezes não são dispostos de maneira que a consulta seja algo fácil ou simples.

O problema de licitações existe, mas a maneira com que os dados são expostos dificulta a análise, gerando uma certa impressão de que as licitações são infalíveis e não possuem problemas.

De acordo com nossas pesquisas e a apresentação de Gioia e Leonilda, concluimos que as empresas que oferecem serviços burlam a forma de serem escolhidas como fornecedoras.

Por fim, aprendemos que com a disponibilização dos dados, passamos a ser agentes primários em relação à fiscalização do governo, tendo acesso à uma gama de dados que nos permite fazer uma análise mais sucinta do que realmente está acontecendo em diversos setores. Não só podemos como devemos, enquanto cidadãos nos atentar às informações que o governo disponibiliza, pois é possível encontrar tanto coisas benéficas à população quanto maléficas.

7. Bibliografia

Golpe no pregão eletrônico.Revista:Istoé, Edição número: 2168 de 01 de junho de 2011. São Paulo-SP Disponível em:

<http://istoe.com.br/139247_GOLPE+NO+PREGAO+ELETRONICO/>. Acesso em: 20 jun. 2017.

O que é licitação?. Disponível em:

<<https://portal.conlicitacao.com.br/o-que-e-licitacao/introducao/>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

O que é licitação. Conlicitação. s/d. Disponível em <<https://portal.conlicitacao.com.br/o-que-e-licitacao/introducao/>> último acesso: 20 de junho de 2017

PREFEITURA DE SÃO PAULO. e-negocios cidade de São Paulo. Disponível em <<http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/BuscaLicitacao.aspx>> último acesso 20 de junho de 2017

BRASIL.Ministério da Educação. Licitações e contratos 2016. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/licitacoes-e-contratos>> último acesso em 20 de junho de 2017

COSTA. Valéria. O uso de robô em pregao eletrônico: é golpe ou é legal. 2016. Disponível em <<http://www.weblicitacoes.com.br/o-uso-de-robo-em-pregao-eletronico/>> último acesso em: 7 de junho de 2017

ZUCCO, Fabiano. As modalidades de licitação publica.2014. Disponível em <<http://licitacaoweb.com.br/blog/funciona-modalidade-licitacao/>> último acesso: 7 de junho de 2017