



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade
Av. São João, 473, 16º andar – Centro

Nota Técnica 001/2016/CGM-COPI-DEFG

Assunto: Apresentação dos padrões de compras da PMSP nas modalidades pregão, dispensa de licitação e ata de registro de preços.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O objetivo principal dessa Nota Técnica (NT) é apresentar os dados de compras públicas da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) nas modalidades pregão (presencial e eletrônico) e dispensa de licitação entre os anos de 2013 e 2015 afim de verificar o impacto das ações da CGM nesse campo. Além disso, serão apresentados e analisadas algumas informações sobre o uso de Atas de Registro de Preço para a realização de contratos.

INFORMAÇÃO

1. Contexto

O Decreto Municipal 54.102/13 passou a tornar obrigatória a realização do pregão e da dispensa de licitação em sua forma eletrônica na PMSP. Essas são as modalidades responsáveis pelas compras de bens e serviços de uso comum, segundo a Lei de Licitações 8.666/93 e a Lei 10.520/02, que estabelece o pregão como modalidade de licitação.

Desde junho de 2013, a CGM/COPI vem fazendo o acompanhamento dessas modalidades, tendo em vista a aplicação desse decreto, a garantia da legalidade, a conformidade de procedimentos, a melhoria nas compras públicas e o combate a ilícitos. Nesse período, a metodologia de monitoramento foi revista, foram enviados ofícios, feito o acompanhamento de justificativas pela não utilização da forma eletrônica nessas modalidades, realizadas reuniões com representantes das secretarias mais sensíveis e também auditorias pelo setor responsável na secretaria.

2. Nota metodológica

Os dados utilizados para esse estudo são provenientes do Módulo de Licitações do Sistema de Publicação do Diário Oficial da Cidade (PUBNET), desenvolvido e gerido pela Imprensa Oficial, e internamente à PMSP, gerenciado pela Coordenadoria de Gestão de Documentos Públicos da Secretaria Municipal de Gestão (SMG).

Coordenadoria de Promoção da Integridade

Av. São João, 473, 16º andar – Centro

Assim, tratam-se dos dados registrados no ato de publicização das atividades licitatórias e contratuais das unidades da administração direta, algumas da administração indireta e das fundações, sendo usado o relatório de Extrato de Contratos do módulo de Licitações.

Os dados são produzidos pelos agentes publicadores das unidades orçamentárias e possuem erros de cadastramento e campos em branco. Isso, porque os formulários de preenchimento de metadados utilizados para a produção do banco não possuem campos estruturados, obrigatórios ou pré-determinados, o que faz com que muitas informações sejam produzidas de maneira incorreta, com erros de digitação, campos em brancos, preenchimento de valores em campos trocados, por exemplo. Para minimizar erros de análise, foram feitas algumas verificações na base de dados utilizando-se do software Google Refine e apontamentos oportunamente no texto.¹

A sua utilização ainda se faz relevante como fonte de análise das atividades licitatórias da PMSP, porque possuem as informações mais confiáveis sobre o emprego da forma eletrônica ou presencial da modalidade pregão, permitindo sua relação com o estabelecimento de contratos, já que nem os relatórios do Sistema Municipal de Suprimentos (SUPRI) e do Sistema Orçamentário e Financeiro (SOF) possuem dados com essa distinção dentro da modalidade.

Quanto à dispensa de licitação, ainda não temos condições de fazer o acompanhamento preciso da sua utilização na forma eletrônica (cotação eletrônica) e na forma convencional pela falta de informações. Essa falta de informações se expressa de ao menos duas maneiras. Primeiramente, não temos informações sendo produzidas internamente que diferenciem esses casos, como para o pregão, na base do PUBNET, no SUPRI ou no SOF. Em segundo lugar, as informações existentes sobre as dispensas eletrônicas estão sob custódia dos sistemas de compras eletrônicos utilizados pela PMSP e ainda não estão disponíveis para uso em formato de base de dados para a administração nem para a população.

Entretanto, já foram solicitados os dados de todas as compras eletrônicas realizadas pela PMSP nos três sistemas de compras eletrônicas utilizados, o Comprasnet, BEC e E-Licitações, e assim que essas informações forem disponibilizadas com integridade e em formato adequado, seremos capazes de avançar também nesse sentido.

¹ Dos problemas encontrados com os dados utilizados, o mais relevante para esse estudo é o do preenchimento incorreto do valor de contrato. Um exemplo é que, na média, 5,9% dos casos analisados nesse estudo tem valores de contrato igual ou menor que um, o que indica preenchimento incorreto do campo. As modalidades com maior participação de casos como esse são Leilão (100%), Concorrência (16,78%), Tomada de Preços (8,9%), Dispensa (8,33%) e Convênio (7,89%). O evento com maior participação de casos como esse em sua amostra é o Extrato de Aditamento (9,54%), seguido pelo Extrato de Convênio (5,66%). Para esses casos, os valores foram considerados assim como preenchidos, assumindo-se as possíveis distorções que possam existir. Para a ponta de cima, foram identificados casos de valores exorbitantes que distorciam consideravelmente as análises. Nesses casos, que eram em número reduzido, foi verificado o valor real através de outras fontes e corrigidas as informações da tabela.

Para o caso das Atas de Registro de Preço, as análises possíveis ficam prejudicadas sobretudo pela falta de preenchimento correto das informações nos campos específicos da base de dados do PUBNET, no evento Extrato de Ata de Registro de Preço, quando é realizado pregão para o registro de preços, e, posteriormente, pela não existência de campo específico para o preenchimento do número de ata de registro de preço quando do evento Extrato de Compra, que diz respeito ao estabelecimento de contratos a partir de uma ata. Sem essas informações é difícil rastrear as atas e uso que é feito delas. Assim, também é impossibilitado o monitoramento sistêmico confiável de quais são os valores efetivamente empenhados e liquidados a partir de um pregão que gerou uma ata de registro de preço.

Dessa maneira, foram utilizadas as informações das variáveis: órgão, modalidade, evento, valor de contrato e data de assinatura do contrato para as análises subseqüentes.

3. Apresentação e Análise dos Dados

Nessa seção serão apresentados os principais resultados do cruzamento e análise de dados realizados. Primeiramente, serão apresentados os dados gerais de participação das diferentes modalidades de compras nas atividades da PMSP. Em segundo lugar, serão enfatizadas as modalidades que respondem mais diretamente pela compra e contratação de bens e serviços comuns, sendo o pregão, a dispensa de licitação e a compra por ata de registro de preço. Por último, serão apresentadas recomendações para a melhoria do controle e da eficiência das compras municipais.

Em relação a todos as modalidades de compra previstas e utilizadas pela PMSP

Tabela 1. Participação das modalidades licitatórias nas compras e contratações da PMSP entre 2013 e 2015.²

Ano	2013		2014		2015		TOTAL	
	Eventos	Valor dos Contratos	Eventos	Valor dos Contratos	Eventos	Valor dos Contratos	Eventos	Valor dos Contratos
INEXIGIBILIDADE	11,25%	18,58%	7,47%	40,53%	13,44%	33,56%	10,76%	31,25%
CONVÊNIO	25,49%	29,47%	28,54%	15,12%	23,32%	15,34%	25,74%	19,86%
CONCORRÊNCIA	2,36%	18,09%	2,75%	19,16%	1,51%	11,97%	2,19%	16,61%

² Estão sendo considerados os eventos Extrato de Contrato, Extrato de Compra, Extrato de Aditamento e Extrato de Convênio, excetuando apenas o evento Extrato de Ata de Registro de Preços, que representa os casos de concorrências realizadas para o registro de preços para a celebração de contratos futuros, não representando nenhum contrato imediato, nem o empenho ou liquidação de nenhum valor. Além disso, foram desconsiderados das análises dessa NT os casos dos órgãos Câmara Municipal e Tribunal de Contas do Município.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade

Av. São João, 473, 16º andar – Centro

PREGÃO	32,39%	12,36%	29,03%	11,03%	28,08%	14,38%	29,75%	12,49%
DISPENSA	11,75%	14,31%	9,77%	6,68%	8,89%	13,10%	10,08%	11,13%
COMPRA POR ATA DE REGISTRO DE PREÇO	14,40%	6,96%	16,60%	3,50%	19,13%	4,36%	16,81%	4,89%
CONTRATO DE GESTÃO	0,02%	0,10%	0,44%	3,75%	0,87%	6,93%	0,46%	3,53%
TOMADA DE PREÇOS	1,00%	0,11%	1,70%	0,15%	1,51%	0,19%	1,41%	0,15%
CHAMADA PÚBLICA	0,00%	0,00%	0,02%	0,01%	1,89%	0,14%	0,67%	0,05%
CONVITE	1,32%	0,02%	3,67%	0,06%	1,34%	0,03%	2,11%	0,04%
LEILÃO	0,01%	0,00%	0,01%	0,00%	0,02%	0,00%	0,01%	0,00%
Total geral	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Podemos ver que dentre as modalidades existentes, o pregão tem relevância pela quantidade de eventos realizados, ou seja, sessões públicas de concorrência realizadas, entretanto possui menos participação nos valores contratados frente a outras modalidades que têm tendência a produção de contratos mais vultuosos. Ainda assim, sua participação nos valores contratados tem mostrado tendência de aumento enquanto no número de eventos a tendência é contrária.

A Compra por Ata de Registro de Preços tem tendência em sentido inverso, aumentando a quantidade de ocorrências e diminuindo sua participação em valores contratados. O aumento do número de eventos deve ter relação com decisões políticas de gestão das compras por COBES/SMG, na busca de centralizar as compras, reduzir custos de produção da concorrência (menos pregões e sessões públicas), obter ganho de escala nas negociações e eficiência contratual, já que uma secretaria melhor capacitada e informada para produzir o Termo de Referência e o Edital (geralmente, a própria SMG), diminuem as chances de impugnações, erros de especificação e de recursos. Contudo, a diminuição na participação nos valores dos contratos pode ser, aqui, decorrente de distorções dos dados, já que não temos as condições de verificar com segurança os valores de fato contratados, empenhados e liquidados por essas atas, o que indica que provavelmente esses valores estão subdimensionados.

As dispensas, ainda que com oscilações, mantêm certa estabilidade.

Se olharmos apenas para as modalidades relevantes para a compra de bens e serviços comuns e desagregarmos os valores relativos ao pregão entre a forma eletrônica e a forma



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade

Av. São João, 473, 16º andar – Centro

presencial, veremos que a relevância do pregão presencial ainda é grande dentro dos contratos firmados a partir dessa modalidade, mesmo que a quantidade de eventos venha diminuindo.

Em 2015, o pregão eletrônico atingiu pela primeira vez o patamar do pregão presencial, terminando o ano com leve superioridade, o que pode ser visto na tabela e nos gráficos abaixo.

Tabela 2. Participação nas compras gerais: pregão e os dados desagregados.

Ano	2013		2014		2015		TOTAL	
	Eventos	Valor dos Contratos	Eventos	Valor dos Contratos	Eventos	Valor dos Contratos	Eventos	Valor dos Contratos
PREGÃO(total) ³	32,39%	12,36%	29,03%	11,03%	28,08%	14,38%	29,75%	12,49%
PREGÃO PRESENCIAL	24,83%	10,89%	17,24%	7,64%	11,33%	6,90%	17,53%	8,48%
PREGÃO ELETRÔNICO	7,25%	1,37%	11,77%	3,38%	16,73%	7,48%	12,11%	3,98%
COMPRA POR ATA DE REGISTRO DE PREÇO	14,40%	6,96%	16,60%	3,50%	19,13%	4,36%	16,81%	4,89%
DISPENSA	11,75%	14,31%	9,77%	6,68%	8,89%	13,10%	10,08%	11,13%

³ A porcentagem da soma das modalidades pregão não é igual à soma de pregão presencial e pregão eletrônico devido à existência de uma categoria PREGÃO ainda ativa no sistema de publicações que captou a mínima diferença entre esses valores com casos pontuais ao longo dos três anos, que no agregado representa apenas 0,11% dos casos e 0,03% dos valores gerais entre todas as modalidades.

Gráfico 1.

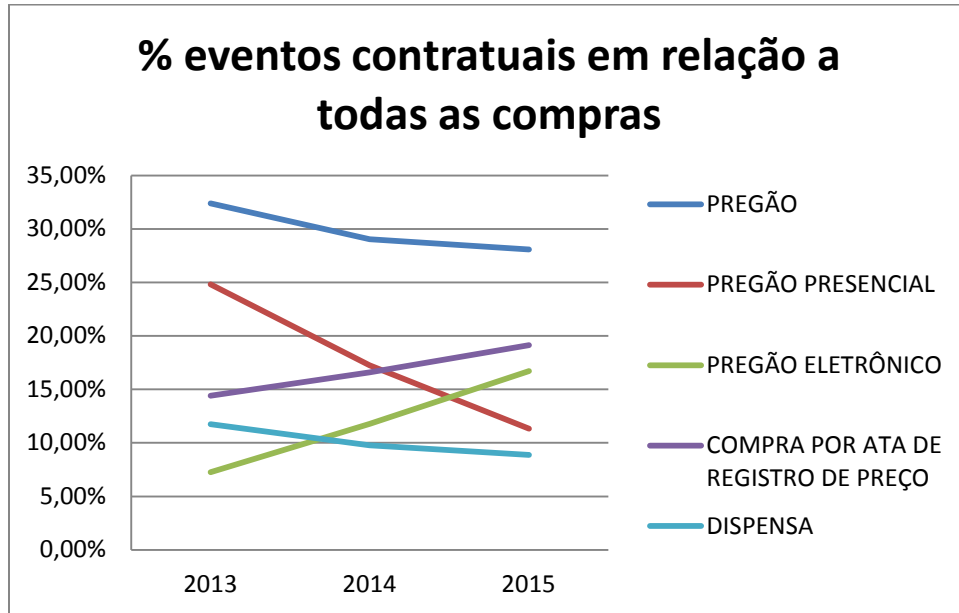
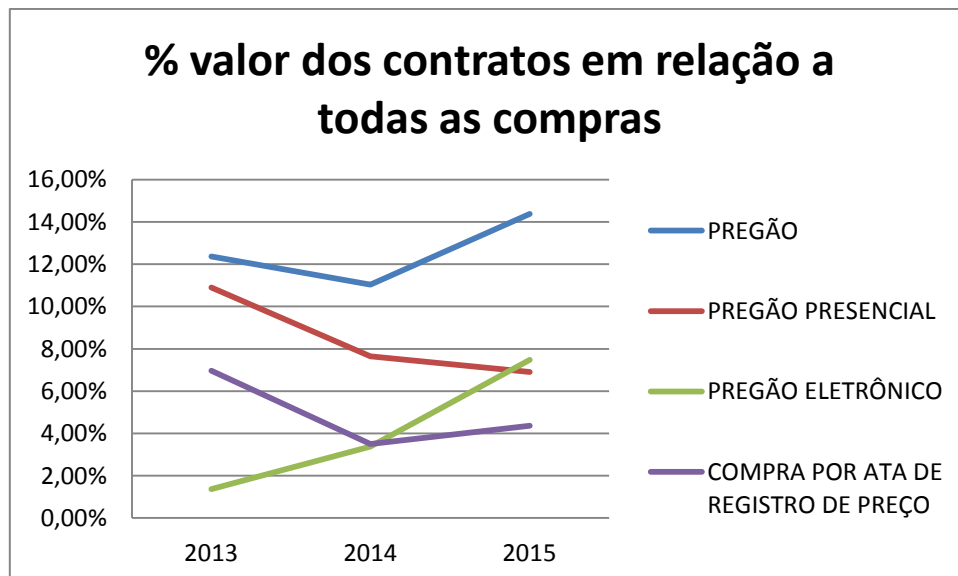


Gráfico 2.





**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade
Av. São João, 473, 16º andar – Centro

Tabela 3. Taxa de crescimento por modalidade de compra de bens e serviços comuns 2013-2015.

	2013-2014		2014-2015		2013-2015	
	tx de crescimento eventos	tx de crescimento valor contratos	tx de crescimento eventos	tx de crescimento valor contratos	tx média de crescimento eventos	tx média de crescimento valor contratos
PREGÃO(total)	-4,26%	0,96%	2,02%	7,56%	-1,12%	4,26%
PREGÃO PRESENCIAL	-34,55%	-25,93%	-44,26%	-33,59%	-39,41%	-29,76%
PREGÃO ELETRÔNICO	42,41%	64,21%	33,32%	45,55%	37,86%	54,88%
COMPRA POR ATA DE REGISTRO DE PREÇO	18,95%	-75,64%	17,74%	3,09%	18,35%	-36,28%
DISPENSA	-12,35%	-89,19%	-4,22%	38,51%	-8,29%	-25,34%

Na tabela acima, vemos como entre 2013-2014 houve mais força na implementação do pregão eletrônico do que na inibição do presencial, algo que se inverte no biênio seguinte. Ao final do período, podemos ver como houve, na média, maior diminuição na ocorrência dos pregões presenciais do que nos valores dos contratos decorrentes deles. Tal fato, pode ser explicado pela relevância de aditamentos de contratos, o que será debatido a diante.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade
Av. São João, 473, 16º andar – Centro

Tabela 4. Distribuição da forma eletrônica e presencial dentre os pregões entre 2013-2015
(Extrato de Contrato e Extrato de Aditamento)

ANO	PREGÃO ELETRÔNICO				PREGÃO PRESENCIAL				TOTAL			
	Eventos	% Eventos	Soma de Valor Contratos	% Valor de Contratos	Eventos	% Eventos	Soma de Valor Contratos	% Valor de Contratos	Eventos	% Eventos	Soma de Valor Contratos	% Valor de Contratos
2013	702	22,61 %	R\$ 538.573.949,48	11,16 %	2403	77,39 %	R\$ 4.289.325.811,39	88,84 %	3105	100,00 %	R\$ 4.827.899.760,87	100,00 %
2014	1219	40,57 %	R\$ 1.504.667.515,10	30,64 %	1786	59,43 %	R\$ 3.406.086.128,69	69,36 %	3005	100,00 %	R\$ 4.910.753.643,79	100,00 %
2015	1828	59,62 %	R\$ 2.763.582.758,88	52,01 %	1238	40,38 %	R\$ 2.549.682.703,19	47,99 %	3066	100,00 %	R\$ 5.313.265.462,07	100,00 %
Total geral	3749	40,86 %	R\$ 4.806.824.223,46	31,93 %	5427	59,14 %	R\$ 10.245.094.643,27	68,07 %	9176	100,00 %	R\$ 15.051.918.866,73	100,00 %

Se compararmos a participação da forma eletrônica e presencial, desconsiderando as sessões públicas para registro de preços, veremos que no agregado dos três anos o pregão eletrônico ainda não alcançou a relevância do presencial. Contudo, em 2015, pela primeira vez, houve a superação dos eventos e dos valores dos pregões eletrônicos em relação aos presenciais.

Se olharmos para **os tipos de eventos registrados para a modalidade Pregão**, veremos que temos os eventos **Extrato de Contrato, Extrato de Aditamento e Extrato de Ata de Registro de Preços**. O primeiro diz respeito aos contratos assinados após uma seleção por pregão. O segundo diz respeito ao aditamento de contratos que tiveram como forma de concorrência uma seleção por pregão. O terceiro diz respeito aos pregões realizados com a finalidade de registro de preços e só podem ser considerados para fim de comparação dos valores registrados entre pregão eletrônico e presencial. Infelizmente, as informações dessa base de dados quanto à posterior contratação a partir de uma Ata de registro de preços não são seguras, dificultando a identificação de qual ata foi utilizada e se nela foi empregada a modalidade eletrônica



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade

Av. São João, 473, 16º andar – Centro

ou presencial. Isso impede que possamos avançar mais ainda na avaliação do impacto do pregão eletrônico e do próprio uso das atas.

É preciso frisar que as compras por ata de registro de preço não isentam a administração da realização da concorrência, feita através de pregões para bens e serviços de uso comum ou de concorrência para objetos relativos a serviços de engenharia e infraestrutura.

Tabela 5. Distribuição da forma eletrônica e presencial dentre os pregões entre 2013-2015 (Extrato de Contrato, Extrato de Aditamento e Extrato de Ata de Registro de Preços)

ANO	PREGÃO ELETRÔNICO				PREGÃO PRESENCIAL				TOTAL			
	Eventos	% Eventos	Soma de Valor Contratos	% Valor de Contratos	Eventos	% Eventos	Soma de Valor Contratos	% Valor de Contratos	Eventos	% Eventos	Soma de Valor Contratos	% Valor de Contratos
2013	1331	35,25 %	R\$ 1.334.502.050,10	23,32%	2445	64,75 %	R\$ 4.386.859.421,56	76,68%	3776	100,00 %	R\$ 5.721.361.471,66	100,00 %
2014	1923	51,74 %	R\$ 4.974.346.798,86	59,34%	1794	48,26 %	R\$ 3.408.752.018,10	40,66%	3717	100,00 %	R\$ 8.383.098.816,96	100,00 %
2015	2487	66,66 %	R\$ 4.441.178.561,12	63,52%	1244	33,34 %	R\$ 2.550.843.224,19	36,48%	3731	100,00 %	R\$ 6.992.021.785,31	100,00 %
Total geral	5741	51,15 %	R\$ 10.750.027.410,08	50,96%	5483	48,85 %	R\$ 10.346.454.663,85	49,04%	11224	100,00 %	R\$ 21.096.482.073,93	100,00 %

Se fizermos a mesma comparação, considerando os casos de pregões para a produção de Atas de Registro de Preço, veremos que a participação dos pregões eletrônicos superou as do presencial ainda em 2014 e que no cômputo geral do triênio também houve superação. Como ainda não temos condições de relacionar quais são os contratos que estão sendo assinados com base em atas de registro de preço com os pregões que deram origem àquela ata, ainda não podemos afirmar categoricamente que essa superação já ocorreu, mas tal inferência é possível de ser feita.



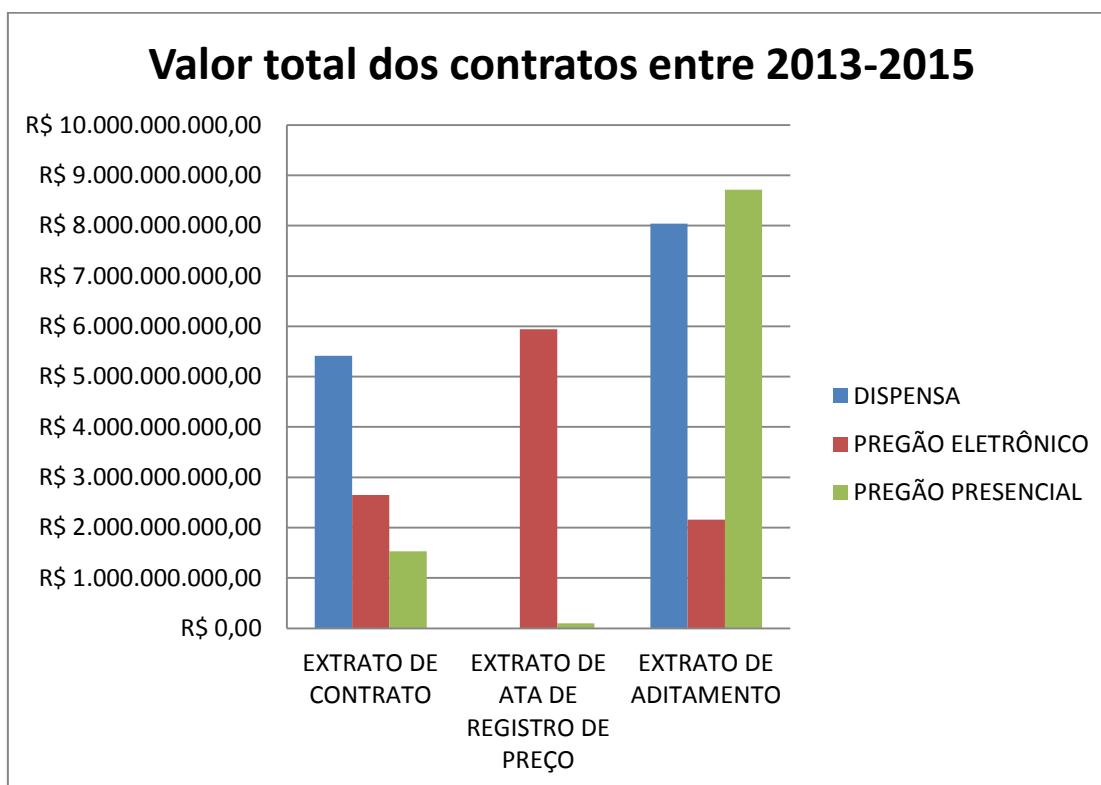
**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade
Av. São João, 473, 16º andar – Centro

Tabela 6. Soma total dos valores dos lançamentos por tipo de evento entre 2013-2015.

Evento	DISPENSA	PREGÃO ELETRÔNICO	PREGÃO PRESENCIAL	Total geral
EXTRATO DE CONTRATO	R\$ 5.417.063.555,56	R\$ 2.647.280.187,68	R\$ 1.531.900.553,29	R\$ 9.596.244.296,53
EXTRATO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO	-	R\$ 5.943.203.186,62	R\$ 101.360.020,58	R\$ 6.044.563.207,20
EXTRATO DE ADITAMENTO	R\$ 8.037.823.402,76	R\$ 2.159.544.035,78	R\$ 8.713.194.089,98	R\$ 18.910.561.528,52
Total geral	R\$ 13.454.886.958,32	R\$ 10.750.027.410,08	R\$ 10.346.454.663,85	R\$ 34.551.369.032,25

Gráfico 3.



A partir dos dados de eventos, pode ser vista a importância dos aditamentos dos contratos com base em dispensas de licitação e de pregões presenciais em volume de gasto. O pregão eletrônico, ainda que prevista sua utilização desde meados da década de 2000 no município⁴, teve sua implementação obrigatória a partir de 2013. Nesse sentido, sua ampla utilização ainda não deu condições para que contratos firmados através dessa forma de concorrência pudessem ser aditados a ponto de gerar volume comparável às outras duas formas de seleção. Ou seja, como o crescimento de novos contratos a partir de pregões eletrônicos se deu em grande medida nos últimos dois anos, agora parece ser o momento de verificarmos um crescimento dos aditamentos com base nessa forma de seleção.

De outro lado, podemos ver sua relevância para a produção de registro de preços nos últimos anos em substituição ao presencial, mostrando o potencial de influenciar em economias de escala duplamente: por um lado, porque a forma eletrônica já tende a ampliar a concorrência, com médias maiores de participantes e preços finais mais baixos, por outro, porque as atas de registro de preço diminuem a necessidade de realizações de sessões públicas de concorrência e permitem maior ganho de escala na negociação, já que possibilitam a contratação para várias unidades a partir de um mesmo pregão.

3.1. Pregão Eletrônico e seus eventos licitatórios

Tabela 7. Distribuição dos Eventos para Pregão Eletrônico entre 2013-2015.

ANO	EXTRATO DE ADITAMENTO	EXTRATO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO	EXTRATO DE CONTRATO	Total geral
2013	395	629	307	1331
2014	482	704	737	1923
2015	786	659	1042	2487
Total geral	1663	1992	2086	5741

⁴ Decreto Mun. nº 44.279/2003 e 46.662/2005.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade
Av. São João, 473, 16º andar – Centro

Gráfico 4.

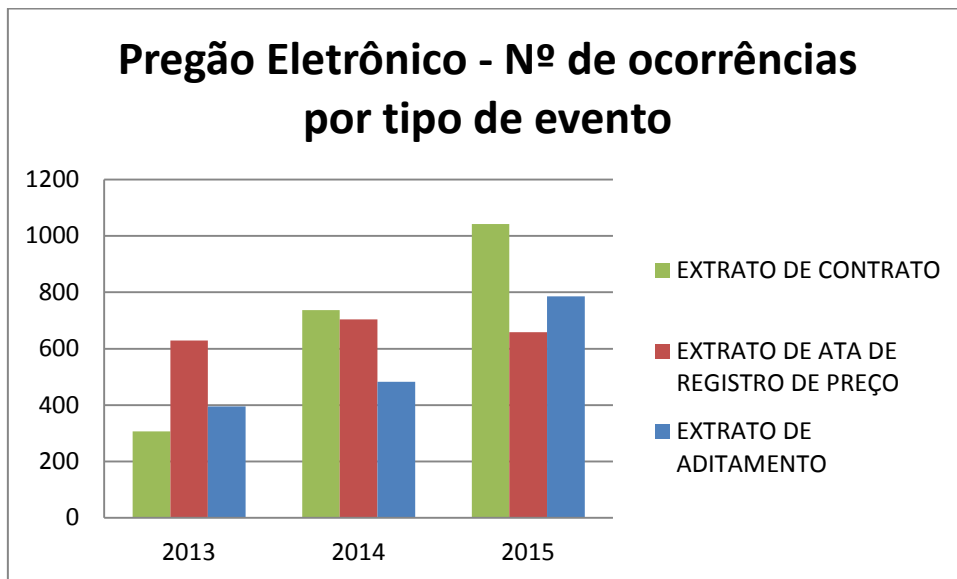
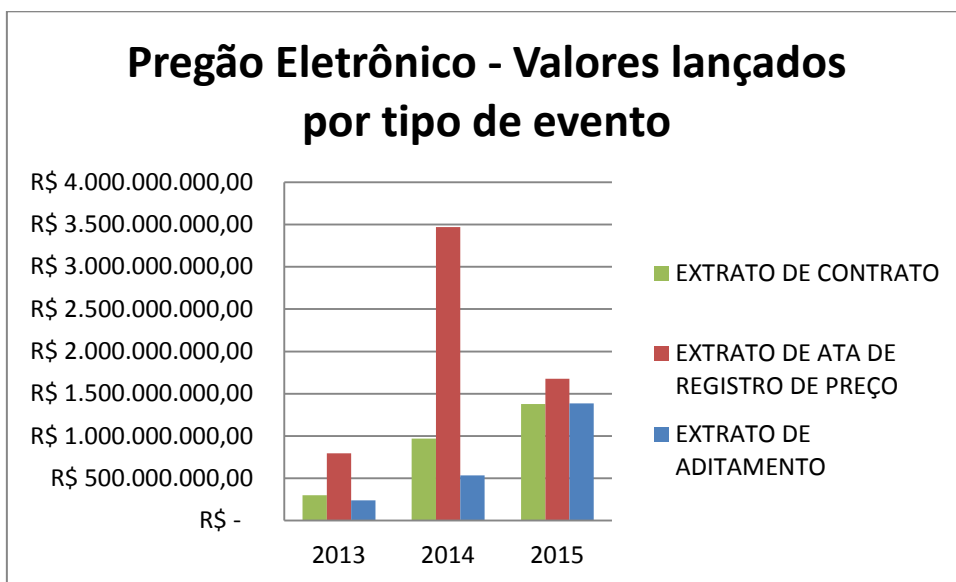


Tabela 8. Soma de valores de contrato por Evento para Pregão Eletrônico entre 2013-2015.

ANO	EXTRATO DE ADITAMENTO	EXTRATO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO	EXTRATO DE CONTRATO	Total geral
2013	R\$ 239.195.491,44	R\$ 795.928.100,62	R\$ 299.378.458,04	R\$ 1.334.502.050,10
2014	R\$ 533.530.892,48	R\$ 3.469.679.283,76	R\$ 971.136.622,62	R\$ 4.974.346.798,86
2015	R\$ 1.386.817.651,86	R\$ 1.677.595.802,24	R\$ 1.376.765.107,02	R\$ 4.441.178.561,12
Total geral	R\$ 2.159.544.035,78	R\$ 5.943.203.186,62	R\$ 2.647.280.187,68	R\$ 10.750.027.410,08

Gráfico 5.



A partir dessas tabelas e gráficos, primeiramente, pode ser visto como o pregão eletrônico foi amplamente utilizado nos últimos três anos para a produção de Atas de Registro de Preço. Em segundo lugar, como havia sido apontado anteriormente, pode ser vista uma tendência de ampliação dos aditamentos de contratos provenientes de pregões eletrônicos, na medida em que a modalidade passou a ser mais amplamente utilizada, como pode ser visto pelo progressivo aumento dos extratos de contrato. Além do aumento progressivo de seu emprego para novos contratos, o que também impactou no crescimento dos valores contratados pela modalidade.

Dessa maneira, os impactos da implementação da forma eletrônica podem ser ainda mais amplos se considerarmos a contratação decorrente de Atas de Registro de Preço.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

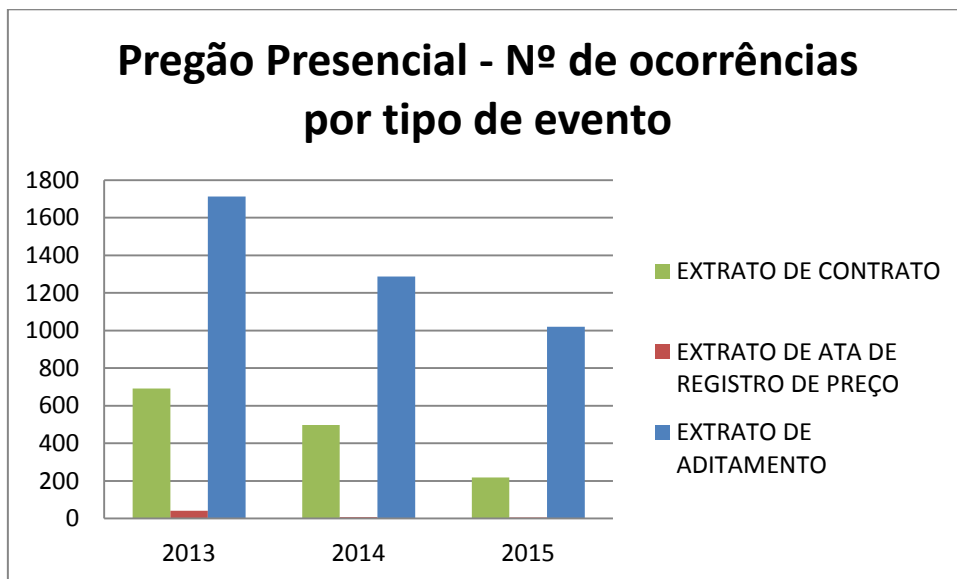
Coordenadoria de Promoção da Integridade
Av. São João, 473, 16º andar – Centro

3.2. Pregão Presencial e seus eventos licitatórios

Tabela 9. Distribuição dos Eventos para Pregão Presencial entre 2013-2015.

ANO	EXTRATO DE ADITAMENTO	EXTRATO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO	EXTRATO DE CONTRATO	Total geral
2013	1712	42	691	2445
2014	1288	8	498	1794
2015	1020	6	218	1244
Total geral	4020	56	1407	5483

Gráfico 6.





**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade
Av. São João, 473, 16º andar – Centro

Tabela 10. Soma de valores de contrato por Evento para Pregão Presencial entre 2013-2015.

ANO	EXTRATO DE ADITAMENTO	EXTRATO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO	EXTRATO DE CONTRATO	Total geral
2013	R\$ 3.693.781.909,69	R\$ 97.533.610,17	R\$ 595.543.901,70	R\$ 4.386.859.421,56
2014	R\$ 2.635.008.115,54	R\$ 2.665.889,41	R\$ 771.078.013,15	R\$ 3.408.752.018,10
2015	R\$ 2.384.404.064,75	R\$ 1.160.521,00	R\$ 165.278.638,44	R\$ 2.550.843.224,19
Total geral	R\$ 8.713.194.089,98	R\$ 101.360.020,58	R\$ 1.531.900.553,29	R\$ 10.346.454.663,85

Gráfico 7.



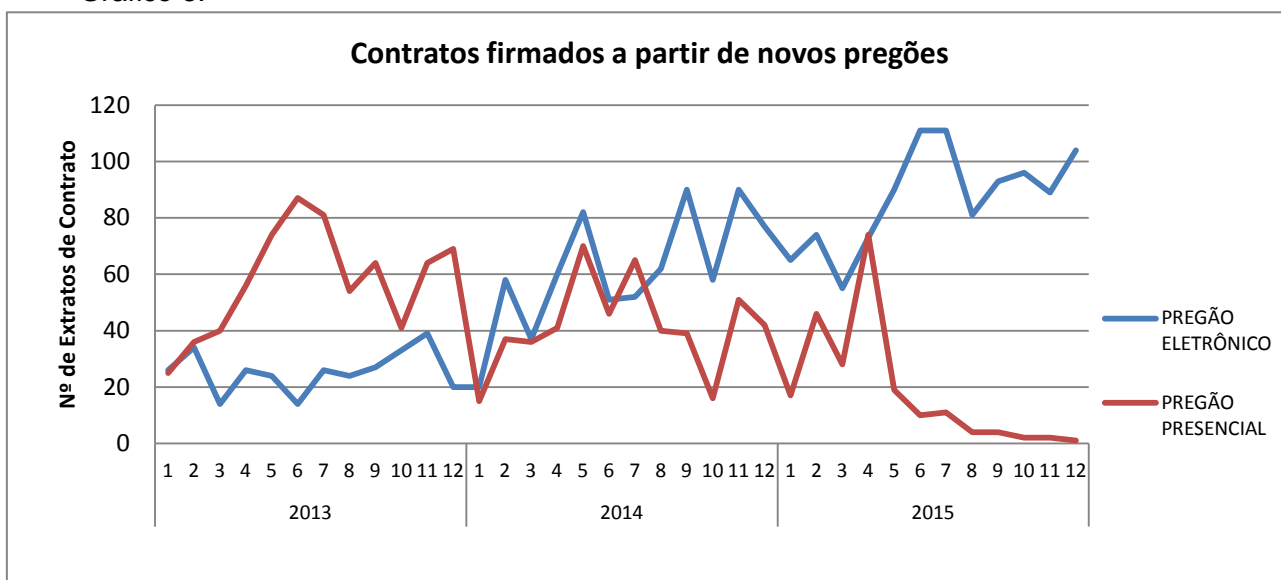
Segundo os dados apresentados acima, pode ser visto como a promulgação do decreto que proíbe a realização de pregões presenciais sem a devida justificativa vem colaborando para a diminuição progressiva de emprego dessa forma de concorrência no último triênio. Entretanto, verifica-se a importância dos contratos aditados na resistência da mudança para os novos parâmetros estabelecidos.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade
Av. São João, 473, 16º andar – Centro

Gráfico 8.



Se olharmos apenas para os Extratos de Contratos, ou seja, para os contratos estabelecidos a partir de novas concorrências, vemos como as medidas tomadas pela CGM, sobretudo no último ano de 2015, impactaram na queda notável de novos pregões presenciais. Dentre as medidas estão a revisão da metodologia de monitoramento de pregões, a expedição de ofícios circulares questionando a realização desse tipo de pregão e o não envio das justificativas previstas no decreto, a realização de auditorias e reuniões com equipes de licitação de órgãos específicos.

A comparação entre os últimos 6 meses de 2013 e o último semestre de 2015 mostra que, na média, os eventos de pregão eletrônico saíram de 59,09% dos casos para 97,5%, enquanto os presenciais saíram de 40,91% para 2,5%.

3.3. Pregões : Análise por órgãos.

Devido ao tamanho das tabelas, apenas os dados dos casos 20% mais relevantes serão apresentados nessa sessão e posteriormente, ao final do documento, serão disponibilizadas as tabelas completas com os dados de todas as unidades consideradas.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade
Av. São João, 473, 16º andar – Centro

Se buscarmos olhar para os 20% maiores compradores por pregão presencial, teremos as seguintes unidades.

Tabela 11. Pregões Presenciais: Extrato de Contrato e de Aditamento.

Órgão	Eventos 2015	TOTAL Eventos 2013-15	Valor Contrato 2015	TOTAL Valor Contrato 2013-15	MÉDIA VALOR/ PREGÃO 2015	MÉDIA VALOR/ PREGÃO 2013-2015
EDUCAÇÃO	99	572	R\$ 1.035.932.148,70	R\$ 4.520.106.451,06	R\$ 10.463.961,10	R\$ 7.902.284,01
TRANSPORTES	7	29	R\$ 516.782.110,07	R\$ 1.690.998.283,16	R\$ 73.826.015,72	R\$ 58.310.285,63
SAÚDE	183	710	R\$ 265.498.807,21	R\$ 1.123.961.378,07	R\$ 1.450.813,15	R\$ 1.583.044,19
AUTARQUIA HOSPITALAR MUNICIPAL	169	322	R\$ 128.227.459,14	R\$ 499.493.408,46	R\$ 758.742,36	R\$ 1.551.221,77
COMUNICAÇÃO	4	19	R\$ 1.493.425,82	R\$ 465.151.972,83	R\$ 373.356,46	R\$ 24.481.682,78
COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRAFEGO	21	102	R\$ 186.164.794,71	R\$ 255.083.611,22	R\$ 8.864.990,22	R\$ 2.500.819,72
HOSPITAL DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL	237	979	R\$ 118.474.474,85	R\$ 225.602.846,10	R\$ 499.892,30	R\$ 230.442,13
VERDE E MEIO AMBIENTE	56	360	R\$ 26.948.632,65	R\$ 217.759.099,53	R\$ 481.225,58	R\$ 604.886,39
COORDENAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS	24	96	R\$ 37.691.503,88	R\$ 116.078.334,67	R\$ 1.570.479,33	R\$ 1.209.149,32
CULTURA	54	272	R\$ 19.671.096,69	R\$ 112.615.426,16	R\$ 364.279,57	R\$ 414.027,30
SERVIÇOS	8	89	R\$ 23.713.731,19	R\$ 109.439.341,65	R\$ 2.964.216,40	R\$ 1.229.655,52
SEGURANÇA URBANA	7	32	R\$ 11.336.177,51	R\$ 101.447.703,86	R\$ 1.619.453,93	R\$ 3.170.240,75
ESPORTES, LAZER E RECREAÇÃO	36	215	R\$ 9.622.092,44	R\$ 71.315.710,45	R\$ 267.280,35	R\$ 331.700,98
SERVIÇO FUNERÁRIO	4	59	R\$ 3.284.708,07	R\$ 68.992.285,57	R\$ 821.177,02	R\$ 1.169.360,77



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade

Av. São João, 473, 16º andar – Centro

DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	16	61	R\$ 17.595.362,83	R\$ 50.621.032,79	R\$ 1.099.710,18	R\$ 829.853,00
SÉ	0	78	R\$ -	R\$ 43.304.146,10	R\$ -	R\$ 555.181,36

A secretaria com maior valor em contratos em 2015 e no conjunto dos três anos analisados é a Secretaria Municipal de Educação. Entretanto, o Hospital do Servidor Público Municipal aparece como o maior realizador de pregões presenciais nesse ano e no período como um todo. Todavia, a maior média do ano e a do triênio são da Secretaria Municipal de Transportes.

Se buscarmos olhar para os 20% maiores compradores por pregão eletrônico, teremos as seguintes unidades:

Tabela 12. Pregões Eletrônicos: Extrato de Contrato e de Aditamento.

Órgão	Eventos 2015	TOTAL Eventos	Valor Contrato 2015	TOTAL Valor Contrato	MÉDIA VALOR/ PREGÃO 2015	MÉDIA VALOR/ PREGÃO GERAL
EDUCAÇÃO	119	210	R\$ 921.781.553,02	R\$ 1.221.315.988,81	R\$ 7.746.063,47	R\$ 5.815.790,42
SAÚDE	225	420	R\$ 248.186.239,39	R\$ 485.534.042,76	R\$ 1.103.049,95	R\$ 1.156.033,44
COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRAFEGO	123	328	R\$ 378.300.330,49	R\$ 469.438.512,53	R\$ 3.075.612,44	R\$ 1.431.214,98
EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	66	188	R\$ 101.935.973,57	R\$ 433.547.842,53	R\$ 1.544.484,45	R\$ 2.306.105,55
SÃO PAULO TURISMO	286	907	R\$ 129.722.686,02	R\$ 408.894.628,41	R\$ 453.575,83	R\$ 450.820,98
GESTÃO	32	105	R\$ 167.662.233,18	R\$ 331.280.287,80	R\$ 5.239.444,79	R\$ 3.155.050,36
SÃO PAULO TRANSPORTE	30	107	R\$ 85.039.442,90	R\$ 246.877.960,45	R\$ 2.834.648,10	R\$ 2.307.270,66
VERDE E MEIO AMBIENTE	42	47	R\$ 164.273.537,45	R\$ 182.508.115,40	R\$ 3.911.274,70	R\$ 3.883.151,39
SÃO MIGUEL	15	27	R\$ 4.195.926,41	R\$ 135.237.560,15	R\$ 279.728,43	R\$ 5.008.798,52
COORDENAÇÃO DAS	41	113	R\$ 65.353.802,45	R\$ 124.690.020,36	R\$ 1.593.995,18	R\$ 1.103.451,51



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade

Av. São João, 473, 16º andar – Centro

SUBPREFEITURAS						
ESPORTES, LAZER E RECREAÇÃO	48	84	R\$ 68.965.295,48	R\$ 116.278.333,47	R\$ 1.436.776,99	R\$ 1.384.265,87
CULTURA	65	102	R\$ 61.175.830,84	R\$ 87.423.362,36	R\$ 941.166,63	R\$ 857.091,79
ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMEN TO SOCIAL	28	51	R\$ 41.973.599,70	R\$ 82.238.629,63	R\$ 1.499.057,13	R\$ 1.612.522,15
AUTARQUIA HOSPITALAR MUNICIPAL	177	205	R\$ 60.901.236,23	R\$ 74.407.062,99	R\$ 344.074,78	R\$ 362.961,28
COMUNICAÇÃO	5	5	R\$ 50.138.879,14	R\$ 50.138.879,14	R\$ 10.027.775,83	R\$ 10.027.775,83
DESENVOLVIMEN TO, TRABALHO E EMPREENDEDORI SMO	8	16	R\$ 26.188.656,12	R\$ 49.665.145,51	R\$ 3.273.582,02	R\$ 3.104.071,59

Olhando para as duas tabelas, nove dos 16 nomes presentes em cada uma delas se repetem, ou seja 56,25% dos casos. Os casos que se repetem são: Educação, Saúde, CET, Verde e Meio Ambiente, Coordenação de Subprefeituras, Esporte, Lazer e Recreação, Cultura, Autarquia Hospitalar Municipal e Comunicação. Isso aponta para o fato de serem todos eles grandes compradores, que ainda não fizeram a passagem total para a forma eletrônica, sobretudo devido aos aditamentos de contratos. Ou ainda, se olharmos para os eventos dos 20% maiores compradores por pregões presenciais, veremos que os extratos de aditamento representam 78% dos eventos e 94% do gasto apresentado por eles nessa forma de compra em 2015.

É importante ressaltar que uma análise mais detalhada pode ser feita sobre quais são esses contratos que estão sendo realizados pela via presencial e pela eletrônica, quais estão sendo aditados, quais as razões dessas escolhas, o impacto nos valores e o potencial de economia, por exemplo. Todavia, para efeito dos objetivos dessa NT, essas questões permanecerão apenas como indicação para estudos futuros. Assim como questões relacionadas aos fornecedores e aos objetos desses contratos, nesses casos, sobretudo por questões de qualidade do dado, o que demandaria tempo para a organização e limpeza da base.

6. Recomendações

Durante a realização desse estudo, foram encontrados e apontados alguns problemas nos processos de aquisição e contratação de serviços. A maioria decorre de aplicação incorreta da legislação e, especialmente, da ausência de procedimentos eficazes de produção e gestão da informação. Assim, essa nota técnica encerra com algumas recomendações para a melhoria das compras municipais, a atenção à conformidade das leis e a melhoria de qualidade na produção e gestão dos dados.

Ampliação dos Pregões Eletrônicos e inibição dos Presenciais.

Análise: houve grande avanço na ampliação dos pregões eletrônicos e na inibição da prática de pregões presenciais, mas ainda existem dificuldades no emprego do primeiro e interesse na utilização no segundo por várias unidades, dentre elas, de grandes compradores.

Recomendação: deve-se ter atenção aos casos mais sensíveis do ponto de vista da adesão à prática do pregão eletrônico: àqueles mais distantes de sua utilização e aos maiores praticantes do presencial. Para esses casos, recomenda-se ações direcionadas para as equipes de licitação para atualização e capacitação junto à Escola do Servidor Público Municipal (EMASP) e atividades práticas guiadas por funcionários de COBES, responsáveis pelo apoio às unidades na produção de licitações. Além disso, reuniões e conversas com os setores administrativos e com o gabinete da secretaria podem ser de interesse, com vistas a garantir o comprometimento dos altos níveis hierárquicos da administração e seus gestores na mesma direção.

Como vimos, boa parte dos maiores utilizadores da forma presencial são grandes compradores da PMSP, o que significa ter cautela ainda maior já que seus contratos são mais volumosos, sua prática de compra é mais recorrente e a oportunidade de ganho com medidas de monitoramento, treinamento e auditoria, poder ser maior.

Relevância do Pregão Presencial através dos Aditamentos de Contrato.

Análise: existe inércia na manutenção dos maiores custos relacionados ao pregão presencial através dos aditamentos de contratos, o que inibe o impacto potencial desejado pela implementação do Decreto Mun. 54.102/13.

Recomendações: Nesse sentido, deve ser de interesse a realização de novas concorrências através de pregão eletrônico para atualização desses contratos, o que pode trazer grandes ganhos de economia, sobretudo num momento de racionalização dos gastos e escassez de recursos. Como seria tarefa inviável a produção de novas licitações para todos os contratos de uma única vez, sugere-se o escalonamento a partir dos contratos mais significativos e possivelmente mais impactantes no orçamento das respectivas unidades.

Um planejamento pode ser feito junto às unidades com vistas ao alcance de metas pactuadas, de modo a garantir o monitoramento e a implementação dessas medidas no ano de 2016 e para os próximos anos.

Produção e gestão da informação de processos de compras é inconsistente.

Análise: a análise desses dados e o interesse pelo monitoramento das compras públicas municipais - cada vez maiores - têm mostrado a necessidade de medidas para a melhoria dos dados relacionados ao tema. O grande gargalo para a ampliação do controle, planejamento e transparência das compras públicas tem sido na área de gestão da informação, que impede que novas perspectivas de gestão sejam implementadas, análises sejam feitas, dados disponibilizados, ilícitos sejam inibidos e decisões de gestores sejam tomadas de maneira melhor informada.

Recomendações:

I. Hoje, o Sistema Eletrônico de Informações está em processo de implementação e já é obrigatória a abertura e tramitação dos processos de aquisição de bens e serviços comuns através dele, de acordo com a Portaria 01/16 – SMG, art. 1, XII, da Secretaria Municipal de Gestão. Isso aponta para a possibilidade de serem uniformizados procedimentos, documentos e dados relacionados aos processos de compras públicas, contribuindo para a maior eficiência dos processos, para a produção de relatórios melhores para as tomadas de decisão, bem como a ampliação e qualificação da transparência para o controle social.

Se pensarmos na lógica de produção e circulação das informações relativas aos processos de compras, veremos que a instrução do processo é sua primeira fonte e a que lhe oferece validade jurídica primordial. Após, segundo preceitos legais de publicidade da administração pública, é dada a publicidade obrigatória a alguns atos administrativos via Diário Oficial (ou outros meios, quando conveniente) de modo a garantir, inclusive, a eficácia de seus efeitos.

Hoje, realizamos nosso acompanhamento do processo de compras por pregão e dispensa através dos dados de Diário Oficial (base do PUBNET) e temos interesse na melhoria da produção, gestão e disponibilização dessas informações de maneira geral, pela sua relevância.

Contudo, se alcançarmos tais melhorias através do processo eletrônico do SEI teremos mais efetividade nessa busca, já que com a uniformização de documentos, procedimentos, campos, dados e informações no nível do processo administrativo, teremos garantida – ou indicada – uma tendência de melhoria dos dados produzidos para a publicação, de quem são subsidiários.

Nessa perspectiva, não apenas para o pregão, mas para todas as modalidades licitatórias e para todo o setor de compras da Prefeitura é de interesse que sejam revistas as formas de produção e gestão dessas informações.

II. No que tange diretamente aos dados utilizados para essa nota técnica (PUBNET), recomenda-se medidas para a melhoria da produção dos dados, ou seja, nos formulários de

preenchimento, implementando-se dados estruturados, campos obrigatórios, com variáveis pré-estabelecidas, revisão das variáveis e campos essenciais para os interesses aqui apresentados. Ademais, a realização de treinamentos e materiais para os funcionários responsáveis pelo preenchimento das informações, como um manual de publicação de contratos, que já vem sendo confeccionado por essa Coordenadoria.

III. Conseguir garantir que sejam produzidas informações que diferenciem a utilização da forma eletrônica e tradicional (presencial) para todas as modalidades licitatórias que já prevêem tal distinção. Em especial, destacamos o caso da dispensa de licitação. Sem essa diferenciação, é impossível realizar estudos comparativos e acompanhamentos eficientes.

IV. É necessária a garantia da interoperabilidade das informações de diferentes sistemas envolvidos no processo de compras, como o SUPRI, SOF e PUBNET, cada um sob atribuição de gestão de diferentes órgãos, ainda que os dois primeiros sejam desenvolvidos pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM). Com isso, seria possível rastrear as informações desde o planejamento das compras, passando pela instrução do processo de compra, a realização da concorrência, a contratação, a execução orçamentária, pagamentos e a finalização de contratos.

V. Além da melhora na produção e interação entre os dados de diferentes secretarias, é recomendado que os dados sejam amplamente divulgados e garantida a sua disponibilização em formato que permita leitura por pessoas e máquinas. Hoje, por exemplo, a etapa de concorrência em meio eletrônico, como o caso do pregão, possui o maior número e a melhor qualidade de informações dentro de todo o processo de compras públicas, contudo, a disponibilização para em formato desagregado, de texto em tabelas, em links únicos e não permanentes, impede o uso de tais informações, ainda que elas estejam abertas para acesso de qualquer pessoa.

Impossibilidade de se controlar e monitorar licitações e contratos que se utilizem dos dispositivos previstos no Decreto Municipal nº 56.475/2015.

Análise: O referido decreto impacta diretamente nas modalidades aqui analisadas e na gestão e controle das informações de compras porque disciplina o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas (ME) e às empresas de pequeno porte (EPP). Segundo ele, as dispensas de licitação por pequenos valores (até 8 mil reais) estão garantidas para as MEs e EPPs, assim como cotas de compras de valores superiores e de mercadorias fracionáveis.

Recomendações: Agravando a situação descrita acima, deve-se garantir atualmente que os sistemas de informação relacionados às compras públicas sejam adaptados para serem capazes de processar e dar encaminhamento às novas necessidades de enquadramento legal trazidas pelo Decreto Municipal nº 56.475/2015.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade

Av. São João, 473, 16º andar – Centro

Como mostrado pela NT 01/2016/CGM, a dispensa e o pregão já figuram entre as modalidades com maiores índices de participação desses atores nas compras municipais, o que exige que sejam feitas adaptações na gestão das informações das etapas de concorrência, de contratação e de execução contratual, disponibilizando campos para o preenchimento dos dados corretamente e possibilitando sua utilização posterior, o que não é feito hoje. A não realização de tais modificações implica em assumir o risco de descontrole sobre os processos de compras envolvidos com a aplicação desse dispositivo legal e de incorrerem em retrocessos quanto à transparência e eficiência alcançados mais recentemente nesse setor. Um exemplo é que casos em que tínhamos apenas um contrato para uma licitação, poderemos chegar até 4 contratos diretos, por obrigação de separação em lotes ou cotas diferenciadas, ou até mais contratos, nos casos de serviços terceirizados por empresa contratada. Hoje, só existe um campo para contrato decorrente de cada licitação nos sistemas de gestão da informação envolvidos nos processos de compra.

Impossibilidade de se controlar e monitorar ao longo do tempo a relação entre licitações, atas de registro de preço e contratos decorrentes delas.

Análise: o controle do uso das atas de registro de preço é feito ainda de maneira fragmentada, precária e pouco sistemática. Não existem mecanismos que garantam que gestores e usuários de atas registrem as informações e tornem rastreáveis os dados de licitação, quantitativos previstos, contratos derivados, empenho e liquidações, entre outras informações.

Recomendações: as mesmas indicações de melhoria das informações devem ser feitas para o caso das Atas de Registro de Preço, de maneira a tornar possível o rastreamento desde o planejamento da concorrência da ata, com seu processo de registro de preço, até o empenho e liquidação de valores de contratos decorrentes delas. Para isso, são necessários campos adequados nos variados sistemas envolvidos (PUBNET, SOF, SUPRI), um desenho de gestão adequado para facilitar a comunicação entre os órgãos para a entrada e uso da ata (órgão gestor e caronas), a disponibilização das informações de maneira clara e acessível, bem como capacitação e materiais específicos para sensibilizar os funcionários das várias unidades.

Fica a recomendação de que essa nota técnica seja enviada para a Secretaria Municipal de Gestão e para o Gabinete da Controladoria Geral do Município para as providências que julgarem necessárias.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade
Av. São João, 473, 16º andar – Centro

São Paulo, 05 de fevereiro de 2016

CGM/COPI/DFG



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
CONTROLADORIA GERAL

Coordenadoria de Promoção da Integridade
Av. São João, 473, 16º andar – Centro

Anexo I