



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA**

WILLO HERBERT PONTES PINHEIRO

**LARANJAL: O CASO DOS LICITANTES 100% PERDEDORES NO ESTADO DA
PARAÍBA (2014 a 2018)**

JOÃO PESSOA/PB

2018

WILLO HERBERT PONTES PINHEIRO

**LARANJAL: O CASO DOS LICITANTES 100% PERDEDORES NO ESTADO DA
PARAÍBA (2014 a 2018)**

*Artigo apresentado ao Departamento de Gestão
Pública da Universidade Federal da Paraíba
como requisito parcial à obtenção do grau de
Tecnólogo em Gestão Pública.*

Orientador(a): Prof. Mestre Fernando José
Vieira Torres

JOÃO PESSOA/PB

2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

P6541 Pinheiro, Willo Herbert Pontes.

Laranjal: O caso dos licitantes 100% perdedores do Estado da Paraíba (2014 a 2018) / Willo Herbert Pontes Pinheiro. - João Pessoa, 2018.

12 f. : il.

Orientação: Fernando José Vieira Torres.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Painéis de Acompanhamento. 2. Transparência. 3. Controle Social. 4. Conluio entre licitantes. I. Torres, Fernando José Vieira. II. Título.

UFPB/BC

LARANJAL: O CASO DOS LICITANTES 100% PERDEDORES NO ESTADO DA PARAÍBA (2014 a 2018).

Willo Herbert Pontes Pinheiro

Autor

Prof. Mestre Fernando José Vieira Torres

Orientador

SUMÁRIO: 1. *Introdução* • 2. *Referencial teórico* • 3. *Metodologia* • 4. *Resultados* • 5. *Conclusões* • 6. *Referências* •

No início de 2017, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba implantou uma nova estratégia para ampliação da transparência e fortalecimento do Controle Social, por meio da divulgação de Painéis de Acompanhamento de Gestão. Utilizando como exemplo o painel de “Licitantes 100% Perdedores”, este trabalho visou demonstrar em que consiste esta nova estratégia e também avaliar a relevância das informações geradas. Através do painel foi possível identificar 63 licitantes com indícios de atuação em conluio, objetivando simular e/ou reduzir a competitividade de 560 diferentes licitações realizadas no Estado da Paraíba.

Palavras-Chave: Painéis de Acompanhamento. Transparência. Controle Social. Conluio entre licitantes.

In early 2017, the Court of Audit of the State of Paraíba implemented a new strategy to increase transparency and strengthen Social Control through the dissemination of Management Monitoring Panels. Using as an example the Panel of 100% Losers Bidders, this work aimed to demonstrate what this new strategy consists of and also to assess the relevance of the information generated. Through the panel was possible to identify 63 bidders with evidence of collusion, aiming to simulate and / or reduce the competitiveness of 560 different biddings held in the State of Paraíba.

Key-Words: Follow-up Dashboards. Transparency. Social Control. Bidding Collusion.

1. Introdução

O impacto da corrupção na economia não é uma preocupação recente. Muitos autores já se ocuparam em investigar os seus efeitos sobre a sociedade. Para Matias-Pereira (2002, p.10), vários estudos já evidenciaram que “uma sociedade com corrupção generalizada, mais cedo ou mais tarde, será submetida a crises de legitimidade no seu sistema político, especialmente em termos de queda nos níveis de credibilidade de seus políticos e de suas instituições”.

Estudos recentes demonstraram que o Brasil vive essa crise de legitimidade mencionada por Matias-Pereira. Pesquisa publicada pela organização GfK Verein (2016) mediu a reputação de diferentes profissões no mundo, em 27 países e envolvendo 30 mil pessoas. Segundo o estudo, entre as grandes economias do mundo, o brasileiro é o povo que menos confia em seus políticos. A pesquisa aponta que o ceticismo do brasileiro tem inúmeras causas, uma das quais pode ser a corrupção generalizada, refletida por um Índice de Percepção da Corrupção (índice divulgado pela organização Transparência Internacional) de 43 pontos.

Embora os estudos acima sejam recentes, é notório que a corrupção no Brasil é um problema histórico. As grandes reformas administrativas implementadas no Brasil tiveram o combate a corrupção no centro das discussões, especialmente a Reforma Burocrática que teve como grande objetivo o combate às práticas patrimonialistas. Mais recentemente, quando da instituição da Reforma Gerencial de 1995, Bresser Pereira trouxe uma nova perspectiva para a Administração Pública, focada na transparência das instituições.

Segundo o mesmo autor (BRESSER-PEREIRA,1998), a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural. Nesse sentido, em oposição ao modelo burocrático, o objetivo não é de alcançar a racionalidade perfeita, mas sim de definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes de forma a garantir o interesse coletivo na produção de bens públicos pelo Estado.

Em 2011, após mais de 15 anos da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, foi publicada a inovadora Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/11). A LAI, de natureza impetuosa e ousada, tem como uma de suas missões principais abrir a administração pública para a participação cidadã por meio da publicidade dos atos administrativos, com vistas a combater o problema histórico da corrupção (ALVES, 2012). Desde a publicação da LAI tem ocorrido um contínuo aprimoramento da transparência das

contas públicas, que é condição essencial para que a sociedade possa exercer o chamado Controle Social, termo usado para designar a fiscalização exercida pela sociedade.

Além da LAI e de mais algumas inovações legislativas recentes, outro importante impulsionador do combate a corrupção é a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

Segundo Raupp (2011), a expressiva disseminação da TIC no setor público tem permitido a implementação de diversos instrumentos para tornar mais eficiente a gestão governamental. O Governo Eletrônico faz parte dessas iniciativas e tem disponibilizado serviços à sociedade, possibilitando uma aproximação entre o cidadão e o ente governamental, além de contribuir para uma maior democratização dos processos, expressa pela *accountability* (termo da língua inglesa usado para referir-se ao controle, fiscalização e responsabilização dos agentes públicos). Um dos mecanismos utilizados para operacionalizar o governo eletrônico é a implementação de portais eletrônicos.

Certo da efetividade do Controle Social e ciente do seu papel de fomentador de dados e informações públicas, em 2017, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) passou a disponibilizar para toda a sociedade, por meio do seu portal institucional, várias análises relacionadas aos seus jurisdicionados (órgãos e entidades públicas do Estado da Paraíba). Essas análises são disponibilizadas por intermédio de painéis interativos que facilitam a visualização e interpretação dos dados. Há painéis relacionados a receitas, despesas, licitações, folha de pagamentos, acumulação de cargos, entre outros. Ao conjunto dos painéis deu-se o nome de Painéis de Acompanhamento da Gestão – PAG.

Embora o TCE/PB já há alguns anos disponibilize a toda a sociedade os dados de seus jurisdicionados em formato aberto, o que permite a qualquer cidadão gerar a análise que quiser, na prática, a análise de dados públicos apresenta-se como um grande desafio pois envolve conhecimentos em diversas áreas de conhecimento, tais como contabilidade pública, direito constitucional e administrativo, entre várias outras disciplinas e legislações específicas. Ademais, devido à multiplicidade, o volume e a complexidade dos dados, também são necessários conhecimentos avançados em TIC. Cabe aos Tribunais de Contas utilizarem da multidisciplinaridade de seus quadros de servidores para guiarem a sociedade rumo a um Controle Social mais efetivo.

Utilizando como parâmetro o PAG de “Licitantes 100% Perdedores” esta pesquisa objetivou descrever a criação da nova estratégia de transparência adotada pelo TCE/PB, com vistas ao aperfeiçoamento do Controle Social.

Para o alcance do objetivo exposto acima, também foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Analisar os licitantes que participaram dos processos licitatórios;
- Quantificar as derrotas de cada licitante;
- Verificar indícios de atuação em conluio entre os participantes dos certames;
- Identificar padrões que determinem a atuação dos licitantes;

Considerando a dificuldade em identificar o conluio entre licitantes por meio da análise individualizada dos autos dos processos licitatórios, uma análise estatística dos dados representa uma boa oportunidade para identificar fraudes.

Os Painéis de Acompanhamento da Gestão é uma estratégia recente do TCE/PB e, por isso, ainda não há estudos ou pesquisas que demonstrem as vantagens e desvantagens dessa nova abordagem. Dito isto, esta pesquisa torna-se importante, também, devido ao seu ineditismo.

2. Referencial Teórico

Conforme estabelecido na atual Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 37, inciso XXI, quando da contratação de obras, serviços, compras e alienações, a Administração Pública submete-se a procedimento de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Esse mesmo artigo, em seu *caput*, elenca que a Administração Pública “*obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*” (BRASIL, 1988).

Além dos princípios da Administração Pública expressos, positivados no art. 37 da Constituição Federal, também existem os princípios implícitos, que são extraídos pela doutrina a partir da análise do texto da Carta Magna. São exemplos de princípios implícitos, a autotutela, finalidade, motivação, proporcionalidade, entre outros, a depender da doutrina considerada.

Em relação às licitações, além dos princípios constitucionais (explícitos e implícitos), a Administração Pública também se submete aos princípios elencados na lei 8.666.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.(BRASIL, 1993)

Para Nunes (2016), em que pese a competição não ser um princípio expresso no rol do art. 3º da Lei de Licitações,

...trata-se de um importante guia hermenêutico, segundo o qual, diante de variadas interpretações em determinada situação, seja privilegiada aquela que permite uma disputa mais ampla. Mais que isso, sendo inerente ao procedimento licitatório e fundamental ao respeito aos demais princípios reitores do procedimento e da conduta da Administração Pública, ela também deve ser buscada ao longo de todo o procedimento, desde a sua fase interna. (NUNES, 2016, p.189)

Para a mesma autora, embora a competição seja um requisito essencial às licitações, são frequentes as denúncias de fraudes em licitações, seja em decorrência da atuação de um competidor, isoladamente, seja como fruto de um conluio entre licitantes, com ou sem a colaboração de agentes públicos. Nunes (2016, p.186) destaca que “*o incentivo que a ampla concorrência produz sobre os competidores, que em um cenário competitivo se esforçam para apresentar melhores propostas, inexistente na medida em que a competitividade do certame é restringida.*”

Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE 2009), a apresentação de propostas em conluio (ou a concertação de propostas) ocorre quando os proponentes, em vez de competirem, como seria de se esperar, conspiram secretamente para aumentar os preços ou baixar a qualidade dos bens e serviços para compradores que desejem adquirir produtos ou serviços por meio de concursos, licitações ou leilões.

No mesmo sentido, o Guia para o Combate a Cartéis em Licitações (2008), elaborado pelo Ministério da Justiça, considera que Cartel é um acordo explícito ou implícito entre concorrentes para, principalmente, fixação de preços ou quotas de produção, divisão de clientes e de mercados de atuação. Cartéis são considerados a mais grave lesão à concorrência porque prejudicam seriamente os consumidores ao aumentar preços e restringir a oferta, tornando os bens e serviços mais caros ou indisponíveis.

Conforme a OCDE (2009), as várias técnicas para a implementação do conluio entre os licitantes podem ser agrupadas em quatro principais estratégias, não mutuamente exclusivas, elencadas no quadro abaixo.

Quadro 1 – Principais estratégias de conluio entre licitantes

<i>Propostas Fictícias ou de Cobertura.</i>	São a forma mais frequente de implementação dos esquemas de conluio entre concorrentes. Ocorre quando os licitantes combinam as propostas (preços e condições) de forma a direcionar o certame a um deles. As propostas fictícias são concebidas para dar a aparência de uma concorrência genuína entre os licitantes.
<i>Supressão de propostas.</i>	São acordos entre os concorrentes onde uma ou mais empresas combinam de absterem-se de concorrer ou retiram uma proposta previamente apresentada para que a proposta do concorrente escolhido seja aceita.
<i>Propostas</i>	As empresas em conluio combinam apresentar alternadamente a proposta vencedora. A forma

<i>Rotativas ou Rodízio</i>	como os acordos de propostas rotativas são implementados pode variar. Por exemplo, os conspiradores podem decidir atribuir aproximadamente os mesmos valores monetários de um determinado grupo de contratos a cada empresa ou atribuir a cada um, valores que correspondam ao seu respectivo tamanho.
<i>Divisão do Mercado.</i>	Os concorrentes definem os contornos do mercado e acordam em não concorrer para determinados clientes ou em áreas geográficas específicas. As empresas concorrentes podem, por exemplo, atribuir clientes específicos ou tipos de clientes a diferentes empresas, para que os demais concorrentes não apresentem propostas (ou apresentem apenas uma proposta fictícia) para contratos ofertados por essas classes de potenciais clientes. Em troca, o concorrente não apresenta propostas competitivas a um grupo específico de clientes atribuído a outras empresas integrantes do cartel.

Fonte: (OCDE, 2009)

Em qualquer um dos casos acima, os licitantes perdedores integrantes dos cartéis, quando não contemplados com o direcionamento de outros certames em seu favor, são subcontratos ou simplesmente remunerados através da partilha e distribuição dos lucros obtidos nos contratos fraudulentos.

No caso de propostas fictícias ou de cobertura, estratégia de fraude mais utilizada segundo a OCDE (2009), em algumas vezes são utilizadas empresas “fantasmas”, ou “de fachada”, para simular o caráter competitivo dos certames. Segundo Carvalho (2007), licitações fraudadas através de cartas-convite encomendadas podem ser identificadas a partir da análise dos atos constitutivos das empresas que fornecem produtos e serviços perante a Junta Comercial do Estado e as receitas federal e estadual, onde se constatará que estas empresas existem apenas no papel. São as chamadas empresas “fantasmas”, as quais têm como sócios pessoas que emprestam seus nomes, os chamados “laranjas”.

Carvalho (2007) sugere que os Tribunais de Contas, ao analisar as Prestações de Contas apresentadas pelos gestores públicos, se verificada a presença de algum licitante “fantasma”, poderiam realizar um cruzamento de dados com outras prefeituras, de modo a impedir a atuação desses fraudadores em outros municípios.

Esses casos específicos detalhados acima - fraudes através de propostas fictícias utilizando “laranjas” – são o objeto de investigação do painel “Licitantes 100% Perdedores” desenvolvido pelo TCE PB.

3. Metodologia

Beuren et al (2006, p.79) classifica a metodologia da pesquisa em três tipos:

[...] pesquisa quanto aos objetivos, que contempla a pesquisa exploratória, descritiva e explicativa; pesquisa quanto aos procedimentos, que aborda o estudo de caso, o levantamento, a pesquisa bibliográfica, documental, participante e experimental; e a pesquisa quanto à abordagem do problema, que compreende a pesquisa qualitativa e quantitativa.

Quanto aos objetivos, esta pesquisa é classificada em descritiva, pois analisa as licitações públicas ocorridas no Estado da Paraíba, através de diferentes dimensões: modalidade, licitante, exercício, jurisdicionado e etc, e também explicativa, pois demonstra de que forma os PAGs facilitam a interpretação e compreensão dos dados por parte da sociedade paraibana. Em relação aos procedimentos, a pesquisa é do tipo estudo de caso já que se restringe ao assunto tratado no painel “Licitantes 100% Perdedores” - que investiga o conluio entre licitantes.

3.1. Apresentação do Objeto de Pesquisa

A primeira versão do painel “Licitantes 100% Perdedores” foi construída em outubro de 2016, durante uma maratona de programação chamada de “Hackfest contra a Corrupção”. O painel foi desenvolvido por um grupo integrante da maratona, composto por alunos e professores da UFPB e também por auditores do TCE PB. Originalmente, o painel chamava-se “**Laranja**”, em referência aos licitantes “**laranjas**”. Em março de 2017, devido à grande utilidade das informações geradas, o painel foi incorporado ao portal institucional do TCE PB. Para tanto, foi necessário mudar de nome e alterar o *layout* colorido (imagens e cores laranjas) adotando uma aparência mais formal. O painel passou a chamar-se de “**Índice de Licitantes Perdedores**”. Junto com ele, outras análises também foram criadas e adicionadas a uma área permanente do portal do TCE PB chamada de Painéis de Acompanhamento da Gestão - PAG. Atualmente, os PAGs estão entre as seções mais acessadas do portal e já contam com mais de 20 painéis diferentes, relacionados a receitas, despesas, folha de pagamentos, licitações e etc.

Até a versão chamada de “Índice de Licitantes Perdedores”, o painel incluía apenas as licitações realizadas pelos municípios paraibanos e continha licitações realizadas desde o ano 2000. Recentemente, em novembro de 2017, o painel foi aprimorado, passando a integrar também as licitações realizadas pelo Governo do Estado. Para tanto, foi necessário restringir os dados para o exercício de 2014 em diante. Somente a partir desta versão unificando Estado e Municípios é que o painel passou a chamar-se de Licitantes 100% Perdedores. Abaixo são descritos os passos realizados para a construção desta versão mais recente.

3.2. Da caracterização da fraude

O painel objetiva identificar indícios de atuação em conluio entre os concorrentes, com o objetivo de fraudar os procedimentos licitatórios em que participam. Para tanto, o conluio foi caracterizado pela existência de licitantes “laranjas” entre o rol de competidores de cada processo. Para fins deste painel, foram considerados “laranjas” aqueles licitantes que

perderam 100% das licitações que disputaram, desde que tenham concorrido em pelo menos sete (7) processos. Essa participação mínima justifica-se pela necessidade produzir indícios relevantes e por considerar que não é viável inferir quaisquer conclusões em relação a competidores não frequentes. O número mínimo de sete (7) participações foi definido de forma empírica, baseado na experiência dos auditores do TCE/PB.

3.3. Dados utilizados

O painel foi construído a partir dos dados das licitações ocorridas nos 223 municípios paraibanos e no Governo do Estado da Paraíba, no período de janeiro de 2014 até abril de 2018, enviadas ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE PB através do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES.

Os dados das licitações são enviados ao TCE PB até, no máximo, o dia 10 do mês subsequente à homologação do certame. Neste caso, o tempo máximo entre a homologação da licitação e o recebimento dos dados pelo TCE PB é de 40 dias, caso em que a licitação é realizada no primeiro dia do mês. Em consequência dessa tolerância, ainda que o painel seja atualizado diariamente, ainda demoram alguns dias até que os dados sejam incorporados ao painel.

3.4. Manipulação e visualização dos dados

Através do Tableau Desktop, software de *Business Intelligence*, os dados foram importados e várias dimensões e medidas foram criadas conforme quadro abaixo.

Quadro 2 – Dimensões e medidas utilizadas no painel

Variável	Tipo	Descrição da variável
Nome do Licitante	Dimensão	Pessoa, física ou jurídica, que participou do procedimento licitatório.
CPF/CNPJ	Dimensão	CPF ou CNPJ do licitante
Número da Licitação	Dimensão	Número atribuído à licitação
Modalidade	Dimensão	Modalidade da licitação
Unidade Gestora	Dimensão	Orgão ou Ente que realizou a licitação
Município	Dimensão	Ente Federativo que engloba várias unidades gestoras
Situação	Dimensão	Flag que identifica se o licitante foi vencedor ou perdedor na licitação
Exercício	Dimensão	Ano em que a licitação foi homologada
Licitação	Dimensão	Identificar único da licitação
Valor Homologado	Medida	Valor global homologado para cada licitação.
QTDE de Licitações	Medida	Quantidade licitações realizadas.
QTDE de Licitantes	Medida	Quantidade de diferentes licitantes (PF ou PJ) que participaram dos procedimentos licitatórios, vencendo ou perdendo.
QTDE de Vitórias	Medida	Quantidade de licitações vencidas por um determinado licitante

Fonte: Elaborado pelo autor. Adaptado de TCE/PB, 2018.

Após restringir o universo das licitações a apenas aquelas com indícios da atuação de laranjas, através do Tableau, foi criado um painel (gráfico tipo ranking) ordenando os credores de acordo com a quantidade de licitações (QTDE de Licitações) em que participaram. As demais dimensões mencionadas no quadro 2 também foram utilizadas para criar subpainéis complementares, correlacionando as dimensões às medidas: QTDE de Licitantes e/ou QTDE de Licitações.

Quadro 3 – Subpainéis que compõem o painel principal

	Subpainel	Tipo de Gráfico
1	QTDE de Licitações (medida) por Licitante (dimensão)	Ranking
2	QTDE de Licitantes (medida) por Município (dimensão)	Mapa de Calor
3	QTDE de Licitações (medida) por Município (dimensão)	Mapa de Calor
4	QTDE de Licitações (medida) por Unidade Gestora (dimensão)	Mapa de Calor
5	Valores homologados por Unidade Gestora	Mapa de Calor
6	QTDE de Licitações por Modalidade	Ranking
7	Valores homologados por Modalidade	Ranking
8	QTDE de Licitações por Exercício	Linhas
9	Listagem dos detalhes das licitações	Listagem

Fonte: Elaborado pelo autor. Adaptado de TCE/PB, 2018.

Em relação aos tipos de gráficos, optou-se por evitar gráficos mais avançados que pudessem dificultar a interpretação dos dados. Neste sentido, foram utilizados gráficos tradicionais como os de barras, colunas, pizza e listagens, por entender que estes são mais adequados para usuários pouco familiarizados com análise dados. Outro aspecto utilizado para facilitar a compreensão dos painéis foram as cores. Padronizou-se a cor **laranja** para licitações **municipais** e a cor **cinza** para licitações **estaduais**. Adicionalmente, o padrão **verde/amarelo/vermelho** foi usado para indicar licitações com maior incidência de licitantes 100% perdedores.

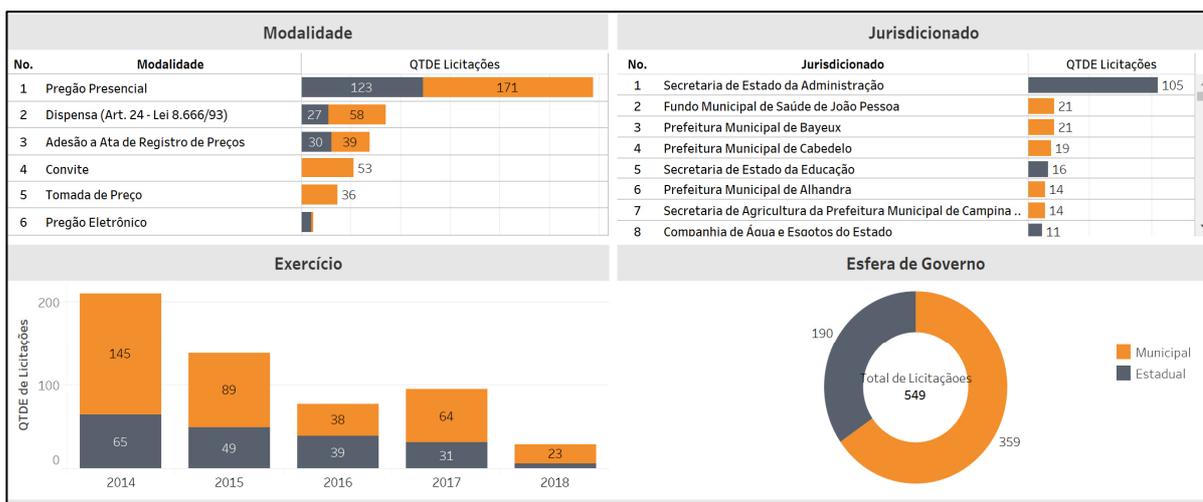
Todos os painéis disponíveis nos PAGs são responsivos, acessíveis em todo os tipos de dispositivos: celulares, tablets, notebooks, smartphones e etc. Além das imagens, também são usadas imagens e notas explicativas para facilitar o entendimento e deixar os painéis mais amigáveis.

4. Resultados

No período em análise foram homologadas 73.696 licitações, envolvendo 29.079 diferentes licitantes. Desse total, foram identificados 63 licitantes que perderam 100% das licitações em que participaram. Esses licitantes representaram apenas 0,20% do total de licitantes e juntos atuaram em 560 diferentes licitações, correspondendo a 0,75% dos certames do período.

A soma dos valores homologados dos 560 certames em que os licitantes 100% perdedores atuaram totalizou R\$ 822.298.635,49. No gráfico 1 são demonstrados quatro subpainéis que agrupam as licitações nas dimensões: Modalidade, Jurisdicionado, Exercício e Esfera de governo.

Gráfico 1 – Quantidade de licitações por Modalidade, Jurisdicionado, Exercício e Esfera



Fonte: Painéis de Acompanhamento de Gestão (TCE-PB).

Do quadro acima, destaca-se que a maioria (53,55% 123+171) das licitações suspeitas de fraude foram realizadas na modalidade Pregão Presencial e também que no exercício de 2017 houve um crescimento do número de processos suspeitos, encerrando a tendência de redução que ocorria até então. Nos demais subpainéis, naturalmente, observa-se uma concentração das licitações suspeitas nos municípios mais populosos que dispõem de uma maior oferta de serviços públicos e, conseqüentemente realizam uma maior quantidade de licitações.

Gráfico 2 – Ranking dos licitantes 100% perdedores (Top 10)

Licitantes 100% Perdedores		
No.	Nome Licitante	QTDE Licitações
1	Cavalcante Distribuidora LTDA	52
2	FLAVIO ROBERTO LUNA FILHO - ME	52
3	SETA CONSTRUÇÕES LTDA	39
4	CL COMERCIO DE MAT. MEDICOS HOSPITALARES LTDA - EPP	26
5	Sigma Comércio Ltda	12
6	CVC BRASIL OPERADORA E AGÊNCIA DE VIAGENS S.A.	10
7	DHAGA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS MAT..	11
8	D.M DE ARAUJO	11
9	5'S CLEAN - OTAVIO CANDIDO DOS SANTOS NETO ME	12
10	ASSISTEME ASSIST TEC EM MAQUINA DE ESCRITORIO LTDA..	8

Fonte: Painéis de Acompanhamento de Gestão (TCE-PB).

No gráfico 2 são demonstrados os 10 principais licitantes 100% perdedores. Merecem destaque os quatro primeiros do ranking de participações. O primeiro colocado no ranking atuou em 73 (52 no Estado e 21 nos Municípios) diferentes processos licitatórios, enquanto que os demais atuaram em 53, 39 e 26 processos, respectivamente.

Em relação aos certames objeto do conluio entre os licitantes, o painel demonstra que a competitividade de cada um foi comprometida em níveis diferentes. Isto porque, em algumas licitações, entre os licitantes perdedores só havia aqueles que sempre perdem, enquanto que, em outras licitações também havia perdedores eventuais (que já venceram alguma licitação). O quadro 4 agrupa as licitações de acordo com a proporção de licitantes 100% perdedores em relação ao total dos perdedores. Os 61 processos licitatórios com proporção de 100% são os casos de maior fragilidade nas concorrências.

Quadro 4 – Quantidade de Licitantes 100% Perdedores em relação à quantidade de perdedores

Proporção	QTDE de Licitações
100%	61
66,67%	8
60%	1
50%	163
40%	1
37,50%	6
36,33%	2
33,33%	1
28,57%	102
25%	10
Demais	48

Fonte: Painéis de Acompanhamento de Gestão (TCE-PB). Elaboração própria.

Nota: Licitações com proporção acima de 50% são marcados em vermelho, amarelo para proporção de 50% e de verde quando a proporção é inferior a 50%.

Através do painel é possível clicar em um dos subpainéis e filtrar os dados apresentados em todos os demais. Utilizando dessa interatividade, o painel permite selecionar um licitante específico (por exemplo no ranking de licitantes 100% perdedores) e verificar o comportamento de cada perdedor em relação às diversas outras dimensões disponíveis.

Em relação ao principal perdedor (73 derrotas), verifica-se que: 52 licitações ocorreram na Secretaria de Estado da Administração (esfera estadual); com exceção de uma licitação, todas as demais foram realizadas na modalidade Pregão; este licitante tem atuado continuamente desde 2014 e, em 2018 já atuou em 3 processos.

Outro caso de destaque refere-se ao quarto maior perdedor do ranking. Das 26 vezes em que ele concorreu, em 24 vezes a mesma empresa sagrou-se vencedora dos certames. Este

fato é um forte indício do conluio entre essas empresas com o objetivo de direcionar os certames. As 26 licitações se referem a compra de material médico/hospitalar e foram realizadas entre 2014 e 2015, todas no município de João Pessoa.

5. Conclusões

Este trabalho teve o objetivo de demonstrar a estratégia do TCE PB para aumento da transparência da execução orçamentária de seus jurisdicionados, utilizando-se para tanto dos PAGs. Através dos painéis, buscou-se evoluir da simples divulgação de dados dos jurisdicionados (realizada a bastante tempo através do Sagres online e dados abertos) para a geração de informações e conhecimentos que possam contribuir de forma efetiva para a melhoria do controle social.

Utilizando do exemplo do Painel de Licitantes 100% Perdedores foi possível demonstrar uma nova forma de “olhar” para as licitações realizadas no Estado da Paraíba. Até então, a sociedade dispunha apenas da possibilidade de consultar individualmente (por meio do SAGRES Online) as licitações realizadas por cada instituição e verificar os vencedores, perdedores, datas e demais informações relacionadas. Agora, através do painel detalhado neste estudo, o cidadão tem acesso a uma análise focada na identificação de indícios de irregularidades, podendo ele próprio, dispondo desses novos instrumentos, fiscalizar a atuação dos gestores públicos paraibanos. A utilização de infográficos interativos facilita a interpretação dos dados e estimula a sociedade a exercer o controle social de forma contínua e efetiva.

Além de entender a nova sistemática de transparência, este trabalho também teve o objetivo de analisar as informações do painel, demonstrando a relevância das informações que podem ser obtidas através dele. Isto ficou demonstrado através dos fortes indícios de conluio identificados, como no caso do quarto maior perdedor, que das 26 vezes em que perdeu, em 24 vezes houve o mesmo vencedor. Outros casos graves foram aqueles certames em que não houve outros perdedores além daqueles classificados como 100% perdedores, demonstrando uma forte possibilidade de ausência de competição. De fato, a utilização do painel agrega informações relevantes que antes não conseguiriam ser observadas através do SAGRES Online. A exploração dos diversos painéis pela mídia local pode tornar o controle social ainda mais efetivo, na medida em que, os veículos de comunicação são os grandes disseminadores de informações públicas.

Para as próximas versões do Painel de Licitantes 100% Perdedores este estudo acrescenta que, é possível identificar outros casos de conluio através da análise do quadro societário das empresas, visto que, é sabido que muitas das empresas utilizadas com “laranjas” encerram suas atividades depois de algum tempo e reabrem com os mesmos sócios e/ou endereço, telefones, nome e etc. Também é possível investigar a associação de pregoeiros e membros das comissões permanente de licitações.

6. Referências

ALVES, Marília Souza Diniz. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. Revista do TCE, Belo Horizonte, n. esp., p.120-134. 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1683.pdf>>. Acesso em: 22 janeiro 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRASIL. Departamento de Proteção e Defesa Econômica da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. Combate a cartéis em licitações – guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação. Brasília, 2008. Disponível em < http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/cartilha_licitacao.pdf>. Acesso em 13 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 8666, de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.. **Lei**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 49(1), p.1-38, mar. 1998. Anual. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360/365>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

CARVALHO, Herbert Vitório Serafim de. ALGUMAS IRREGULARIDADES NO ÂMBITO DO PROCESSO DE LICITAÇÃO CONFIGURADORAS DE RESPONSABILIDADE CRIMINAL. **Revista Jurídica do Ministério Público**, João Pessoa, p.116-131, dez. 2007. Anual. Disponível em: <http://arquivos.mppb.mp.br/relatorios/rev02_juri_mppb.pdf#page=117>. Acesso em: 19 fev. 2018.

GFK VEREIN (Alemanha). **Confiança nas Profissões**: De bombeiros a políticos. Nuremberg: Gfk Verein, 2016. 28 p. Disponível em: <http://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/BR/documents/reports/Trust_in_Professions_2016_Brazil_POR_v1.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Brasília. Anais... Lisboa: CLAD, 2002. p.1-22.

NUNES, Daniele de Oliveira. Cartéis em licitações: fronteiras entre a infração à ordem econômica e o ato de improbidade administrativa. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 4, n. 1, p.185-210, maio 2016. Semestral. Disponível em: <<http://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/viewFile/254/130>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas. Fev.2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/competition/cartels/44162082.pdf>. Acesso em: 18 fev.2018.

Painéis de Acompanhamento de Gestão. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Disponível em: <http://tce.pb.gov.br/paines/paineis-de-acompanhamento>. Acesso em: 05 de maio.2018

RAUPP, Fabiano Maury. Construindo a accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos. 2011. 193 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

Sagres Online, Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Disponível em: <http://tce.pb.gov.br/sagres-online>. Acesso em 05 de maio.2018.