

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E
SOCIOECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

KAREN SABRINA BAYESTORFF DUARTE

TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTO DE *ACCOUNTABILITY* NAS
COMPRAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA PARA O PODER
EXECUTIVO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Administração da Universidade do
Estado de Santa Catarina

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Paula Chies Schommer

Florianópolis – SC

2019

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Setorial do ESAG/UDESC,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Bayestorff Duarte, Karen Sabrina
TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTO DE
ACCOUNTABILITY NAS COMPRAS PÚBLICAS : UMA
PROPOSTA PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE
SANTA CATARINA / Karen Sabrina Bayestorff Duarte. -- 2019.
150 p.

Orientadora: Paula Chies Schommer
Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa
Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas -
ESAG, Programa de Pós-Graduação , Florianópolis, 2019.

1. Compras Públicas. 2. Contratações Abertas. 3. Transparência.
4. Accountability. I. Chies Schommer, Paula. II. Universidade do
Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e
Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação . III. Título.

KAREN SABRINA BAYESTORFF DUARTE

**TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTO DE *ACCOUNTABILITY* NAS
COMPRAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA PARA O PODER
EXECUTIVO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina

Banca Examinadora:

Orientadora:

(Dra. Paula Chies Schommer)

UDESC

Membros:

(Dra. Elaine Cristina de Oliveira Menezes)

UFPR

(Dr. Fabiano Raupp)

UDESC

(Dra. Maria Florencia Guerzovich)

Convidada externa

Florianópolis, 29 de julho de 2019

AGRADECIMENTOS

A elaboração desse trabalho não teria sido possível sem o estímulo e a dedicação de várias pessoas. Em poucas linhas seria impossível agradecer a todos que participaram dessa caminhada de forma direta ou indireta, mas deixo aqui o meu mais sincero agradecimento aos que estiveram mais próximo durante esse percurso.

Inicialmente agradeço a minha orientadora, prof. Dra. Paula Chies Schommer, que me acolheu, me auxiliou na definição do tema desta pesquisa e orientou cada etapa de sua execução. Mais do que uma orientadora foi uma grande parceira, me estimulando, defendendo e dando os puxões de orelha necessários pra me lembrar que eu precisava eleger prioridades. É uma referência e uma inspiração pra mim.

Aos demais membros da banca de qualificação, prof. Dr. Arlindo Rocha, Profa. Dra. Elaine Cristina de Oliveira Menezes, Dra. Maria Florencia Guertzovich, agradeço pela rigorosa análise do projeto, bem como pelas contribuições que fizeram para seu enriquecimento. Agradeço, ainda, ao prof. Dr. Fabiano Raupp pelas valiosas contribuições na banca final.

Agradeço à Manuela Perez, amiga querida que me deu o empurrão inicial para que eu iniciasse o mestrado e acompanhou de pertinho cada etapa, desde a correria para a submissão do projeto até a entrega da dissertação.

À Monique e à Fê faltam palavras para exprimir o meu agradecimento, foram inúmeras as rodadas de conversa para discutir esse trabalho, as revisões de texto e o suporte emocional. Sem vocês eu não conseguiria.

Agradeço também à Carla, pelas várias discussões sobre o processo de licitação que me apresentaram um ponto de vista ampliado.

Agradeço, ainda, aos meus colegas de turma, que dividiram comigo todas as angústias, e aos colegas do Governo do Estado que ofereceram condições para que essa pesquisa fosse possível.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a minha mãe e à Zita pelo suporte carinhoso nos momentos de produção, à Sendi, por toda paciência e compreensão com as ausências, e à Maria Clara que, com seus 3 aninhos e um notebook de brinquedo, foi a melhor companhia que eu poderia ter nesse percurso.

A todos vocês, que contribuíram direta ou indiretamente para este trabalho, deixo aqui o meu muito obrigada!

“Mas são os seres humanos coletivamente, não um pequeno número de elites trabalhando em segredo, que podem decidir em que tipo de mundo queremos viver.”

(Gleen Greenwald)

RESUMO

O presente trabalho apresenta a construção e o resultado da elaboração de uma proposta de ações para aprimorar o processo de compras do Poder Executivo do Governo de Santa Catarina à luz dos princípios e normas de transparência e contratação aberta, sinalizando para possíveis efeitos e desafios em *accountability*. O segmento de compras públicas é um dos mais expostos a conflitos de interesse, favoritismos e corrupção, devido ao grande volume de recursos em negociação. Nesse contexto, a transparência se apresenta não só como uma ferramenta contra a corrupção, mas também como aliada da qualidade do processo de compras, uma vez que ela é determinante no aumento da competitividade dos contratos públicos. Após sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano 2000, outras leis surgiram com o objetivo de promover a transparência e combater a corrupção. Ainda, verificou-se vários estudos nacionais e internacionais que realizam a análise e definem princípios para a promoção da transparência no setor público, dedicando critérios específicos para a área de compras. O referencial teórico do presente estudo envolve compras públicas, transparência e *accountability*. A pesquisa é de natureza aplicada, abordagem qualitativa e cunho exploratório e descritivo, e foi realizada por meio de pesquisa de campo, levantamento documental e bibliográfico. Para atender o objetivo da pesquisa, foi elaborado um protocolo de verificação baseado na legislação e em guias e estudos sobre transparência, por meio do qual foi possível identificar as principais lacunas na forma como o Poder Executivo de SC disponibiliza as informações. Na sequência, assumindo a transparência como um elemento de *accountability*, realizou-se uma entrevista de grupo focal com agentes de controle interno, auditoria, tribunal de contas, mídia, sociedade civil, pesquisadores, fornecedores e gestores públicos. Com base na coleta e análise dos dados, foi possível verificar que o Poder Executivo de SC tem avançado no atendimento às exigências legais acerca da disponibilização de informações sobre aquisições e contratos, atendendo a quase totalidade dos requisitos, mas para que a transparência se consolide como elemento de *accountability*, existe a necessidade de avanços em pontos que extrapolam a legislação. Por fim, foi elaborada uma proposta de ações a serem implementadas para atendimento às exigências legais e, sobretudo, alinhadas às necessidades dos usuários das informações.

Palavras-chave: Compras Públicas. Contratação Aberta. Transparência. *Accountability*.

ABSTRACT

This study presents the elaboration and results of a proposal of actions aimed to improve the purchasing process of the Executive Power of the Government of Santa Catarina in the light of the principles and norms of transparency and open contract, signaling for possible effects and challenges in accountability. The public procurement segment is one of the most exposed to conflicts of interest, favoritism, and corruption due to the sizeable volume of resources under negotiation. In this context, transparency is not only a tool against corruption but also an ally of the quality of the purchase process, as it is decisive in increasing the competitiveness of government procurement. After the sanction of the Fiscal Responsibility Law in 2000, other laws emerged, intending to promote transparency and combat corruption. Furthermore, several national and international studies analyzed and defined principles for the promotion of transparency in the public sector, dedicating specific criteria to the procurement segment. The theoretical framework of the present study concerns public procurement, transparency, and accountability. This research is of applied, exploratory, and descriptive nature, presenting a qualitative approach; it employed field research, documentary and bibliographic survey. A verification protocol based on legislation and transparency guides and studies was developed to achieve the objective of the study, through which it was possible to identify the main gaps in the manner in which the SC Executive Branch provides information. Subsequently, considering transparency as an element of accountability, a focus group interview was conducted with internal control agents, auditing, a court of auditors, media, civil society, researchers, suppliers, and public managers. Based on data collection and results showed that the SC Executive Power has advanced in meeting the legal requirements regarding the availability of information on procurement and contracts, meeting almost all the requirements. However, for the transparency to be consolidated as an element of accountability, there is a need for progress on aspects that extrapolate the legislation. Finally, a proposal for actions to be implemented to comply with legal requirements and, above all, aligned with the needs of information users was prepared.

Key-words: Public procurement. Open contract. Transparency. Accountability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura do Estudo.....	28
Figura 2: Ciclo de compras.....	32
Figura 3: Modalidades de licitação.....	35
Figura 4: Fases da licitação	36
Figura 5: Visão estratégica das compras públicas	42
Figura 6: Transparência e os resultados de licitações.....	44
Figura 7: Elementos da transparência.....	45
Figura 8: Linha do Tempo – Legislação.....	46
Figura 9: Pilares do Sistema Nacional de Integridade.....	60
Figura 10: Pilares de avaliação Instituto Ethos	61
Figura 11: Etapas da coleta de dados.....	66
Figura 12: Análise de dados	78
Figura 14: Os 10 produtos mais comprados em SC	89
Figura 15: Ranking dos maiores compradores do Estado de Santa Catarina	90
Figura 16: Etapas básicas do processo	92
Figura 17: Planejamento da Aquisição.....	95
Figura 18: Fase interna da licitação	96
Figura 19: Fase externa da licitação	97
Figura 20: Processo de contratação	98
Figura 21: Execução do contrato	98
Figura 22: Frequência de palavras.....	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Limites de valor por modalidade de licitação.....	35
Quadro 2: Compra reativa versus compra proativa	41
Quadro 3: Accountability Democrática	49
Quadro 4: Princípios de Open Government	52
Quadro 5: Relação de stakeholders	64
Quadro 6: Critérios de Análise	68
Quadro 7: Comparação entre grupo focal e entrevista individual	75
Quadro 8: Etapas da sessão de grupo focal	77
Quadro 9: Categorias, fatores de análise e instrumento de coleta de dados.....	77
Quadro 10: Protocolo de verificação	99
Quadro 11: Resumo da análise do protocolo.....	104
Quadro 12 - Sugestões Grupo Focal.....	115
Quadro 13: Iniciativas propostas	116

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Utilização do Pregão Eletrônico.....	87
Gráfico 2: Média de participantes por modalidade	88
Gráfico 3: Quantidade de critérios por situação	100

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
2 REFERENCIAL TEÓRICO	31
2.1 COMPRAS PÚBLICAS	31
2.1.1 Licitação	33
2.1.2 Pregão Eletrônico	36
2.1.3 Contratos.....	37
2.1.4 Eficiência em compras públicas	40
2.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	43
2.3 ACCOUNTABILITY.....	47
2.4 PRINCÍPIOS DE TRANSPARÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS.....	51
2.4.1 <i>Open Government e Open Contracting</i>	51
2.4.2 Relatório de Avaliação de Aquisições do País (CPAR) do Banco Mundial.....	57
2.4.3 Sistema Nacional de Integridade (NIS) da Transparência Internacional.....	59
2.4.4 Sistema de integridade nos estados brasileiros, do Instituto Ethos.....	60
2.4.5 <i>Following The Money</i> , do Grupo de Pesquisa de Interesse Público (PIRG).....	62
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	63
3.1 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	64
3.1.1 Definição do grupo pesquisado	64
3.2 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	65
3.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS	78
4 O CONTEXTO DAS COMPRAS PÚBLICAS NO PODER EXECUTIVO DE SANTA CATARINA.....	81
4.1 O SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTÃO DE MATERIAIS E SERVIÇOS	81
4.2 AS COMPRAS PÚBLICAS NO PODER EXECUTIVO DE SC.....	85
5 RESULTADO DA PESQUISA	92
5.1 MODELAGEM DO PROCESSO	92
5.2 ADERÊNCIA DO PODER EXECUTIVO DE SC À LEGISLAÇÃO E À TRANSPARÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS	99
5.3 PERCEPÇÃO DOS <i>STAKEHOLDERS</i>	105
5.4 PROPOSIÇÃO DE AÇÕES	116
6 CONCLUSÕES.....	119

6.1 LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE PESQUISAS FUTURAS	121
REFERÊNCIAS	124
APÊNDICES	141
APÊNDICE A – PROTOCOLO DE VERIFICAÇÃO	141
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA	144
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA GRUPO FOCAL	146
APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	148

1 INTRODUÇÃO

Contratação pública é definida por Erridge e Mcllroy (2002) como toda a aquisição realizada para consumo público. É por meio das contratações, ou compras públicas, que o Estado empreende obras, constrói estradas e provê saúde, educação e segurança para a população (ERRIDGE; MCLLROY, 2002). No Brasil, segundo Lima (2015), somados os gastos da administração direta e indireta da União, estados e municípios, esse é um mercado estimado em cerca de meio trilhão de reais por ano. No âmbito internacional, as compras públicas estão inseridas nos debates sobre a integração de blocos econômicos visando à expansão das transações comerciais entre os países, revelando seu papel estratégico no desenvolvimento das nações (MOREIRA; MORAIS, 2003).

Consoante Lima (2015), se utilizado de forma adequada, o poder de compra do Estado é um aliado no desenvolvimento econômico de regiões e segmentos específicos de mercado, haja vista fortalecer as empresas gerando, assim, emprego e renda. Ferrer (2015) destaca que as compras públicas são um dos macroprocessos mais transversais do setor público, revelando assim seu caráter estratégico na gestão e seu potencial como indutor de políticas públicas. As compras bem planejadas e executadas de forma eficiente resultam em melhoria nos serviços prestados aos cidadãos (BARBOSA, 2015).

Para Ohashi (2009), um fator essencial da eficiência dos processos de aquisição é a garantia da transparência, uma vez que ela é determinante no aumento da competitividade dos contratos públicos. Se por um lado a transparência afeta de maneira positiva a eficiência das compras públicas, sua ausência ou fragilidade, por outro, gera problemas como a corrupção e o conluio (BALSEVICH *et. al*, 2011).

A aquisição de bens e serviços é uma das atividades economicamente mais significativas dos governos e representa um dos maiores riscos de corrupção do setor público (AMIN; MARÍN, 2018). Segundo Cerrillo i Martínez (2016), a área de compras públicas é uma das mais expostas a conflitos de interesse, favoritismos e corrupção, devido à interação entre os setores público e privado, amplas margens de discricionariedade e elevado volume de recursos em negociação. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2013), a estimativa de valores perdidos para a corrupção e desperdício, de forma geral, constitui até 20% a 25% dos gastos globais em compras públicas.

Em 2018, o Brasil passou a ser o 105.º colocado no *ranking* mundial de percepção de corrupção, perdendo 7 posições em relação ao ano anterior e alcançando a pior nota desde

2012, de acordo com o relatório anual de índice de percepção de corrupção (IPC), publicado pela organização Transparência Internacional (2018). O relatório desse ano demonstra que o Brasil divide essa posição com a Argélia, Armênia, Costa do Marfim, Egito, El Salvador, Perí, Timor-Leste e Zâmbia.

Ao classificar 180 países e territórios por seus níveis percebidos de corrupção no setor público, usando uma escala de 0 a 100, na qual a pontuação mais próxima de 0 indica maior grau de percepção de corrupção, o IPC fornece parâmetros de comparação global (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018). Nessa escala, o Brasil aparece com 36 pontos, apresentando a terceira queda anual seguida. Essa pontuação está abaixo da média global, registrada em 43 pontos, o que justifica a 105ª posição no *ranking*. A corrupção, portanto, é percebida como um dos principais desafios enfrentados pelo Brasil, afetando o desenvolvimento econômico e social do país (MARTINI, 2014).

Casos de corrupção são frequentes nos noticiários, sobretudo a partir da Operação Lava Jato, que vem gerando efeitos no país desde 2013 (VAZ; VELASCO, 2018), alcançando também diversos países na América Latina e outros continentes. A operação “é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve” (MPF, 2018). De forma geral, nesse esquema, empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para que ocorresse fraude nas licitações e superfaturamento das obras. Segundo o MPF (2018), o valor da propina paga para políticos e membros da empresa estatal petrolífera Petrobras variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários.

Segundo Cerrillo i Martínez (2016), uma série de medidas está surgindo com o objetivo de erradicar a corrupção. Mackey *et al.* (2017) salientam a importância de conceder um tratamento diferenciado às aquisições públicas, em particular na área da saúde, e apontam a transparência como ferramenta fundamental para combater os desvios. Segundo Kim (2008), grande parte das causas da corrupção no setor público está ligada à falta de transparência e *accountability*.

Nesse sentido, foram criados no Brasil instrumentos para o fortalecimento da transparência e da governança pública. Destacam-se, entre eles, a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, a criação do Portal da Transparência pelo governo em 2004, a Lei de Transparência (Lei 131/2009), a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e a Lei Anticorrupção (Lei 12.836/2013) (MARTINI, 2014). Inicialmente criados como ferramentas para o controle fiscal, os regulamentos e ações implementadas colocaram mais informações à disposição do cidadão, funcionando como meio de aproximação entre o governo e a sociedade e auxiliando no combate à corrupção (NEVES, 2013).

Com o propósito de mobilizar a sociedade para discutir e apresentar propostas para o combate à corrupção, várias organizações sem fins lucrativos formaram no Brasil uma coalizão chamada “Unidos contra a Corrupção” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019). Em 2018, a coalizão lançou as “Novas Medidas Contra a Corrupção”, um conjunto de 70 iniciativas, dividida em 12 blocos, voltadas ao combate à corrupção. As Novas Medidas Contra a Corrupção apresentam propostas específicas para combate à corrupção nas compras públicas (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019):

- a) Todas as compras da Administração Pública deverão ser divulgadas em um portal único na internet (ComprasGov), o qual reunirá informações básicas sobre o certame instituído para celebrar a contratação com o fornecedor, bem como informações referentes à execução do contrato, como notas fiscais;
- b) O portal integrará as informações referentes à habilitação para contratar com a Administração Pública dos fornecedores punidos nos âmbitos administrativo, cível e penal, facilitando o controle social e garantindo a aplicação dessas sanções;
- c) Criação de um certificado único, a ser emitido pela Receita Federal, garantindo a possibilidade de participação em processos de compras públicas apenas para aqueles que tenham regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista, bem como ausência de punições relativas à habilitação para contratar com a Administração Pública;
- d) Criação do Catálogo Nacional de Compras Públicas, o Protocolo Padrão de plataformas eletrônicas de compras públicas e a Capacitação Profissional de Compradores Públicos, esta última destinada a capacitar os servidores designados para conduzir processos de compras públicas.

Arora *et al.* (2007) alertam para o fato de a transparência mostrar-se importante mesmo em ambientes livres de corrupção, haja vista que a disponibilização de informações sobre as aquisições e contratações pode influenciar o resultado de um processo de licitação. Uma estrutura de mercado com mais transparência tende a melhorar o valor dos lances ofertados, gerando economia para o poder público (ARORA *et al.*, 2007).

No cenário internacional, visando difundir e incentivar práticas de transparência, participação social e acesso à informação pública, foi lançada, em 2011, a *Open Government Partnership* (OGP). Trata-se de uma iniciativa internacional que tem como objetivo difundir e incentivar práticas relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social (CGU, 2014). Para tratar especificamente de transparência e

accountability em contratações públicas, foi criada em 2012 a *Open Contracting Partnership* (OCP), uma organização não governamental responsável pela criação de uma lista de princípios para contratações abertas, baseada em regras e boas práticas (BANCO MUNDIAL, 2012).

Para Amin e Marín (2018), a contratação aberta corresponde a uma série de políticas complementares que melhoram a transparência, a participação pública e a responsabilidade na contratação. É uma das principais iniciativas internacionais de governo aberto e envolve toda a cadeia de negociações governamentais, desde concessões de recursos naturais até a aquisição de bens, obras e serviços para os cidadãos (CERRILLO i MARTINEZ, 2016). Começa na fase de planejamento e abrange as propostas, adjudicação e execução de todos os contratos públicos (OCP, 2017).

A *Open Contracting Partnership* (2017) acredita que a contratação aberta oferece melhores negócios para os governos, condições equitativas para o setor privado e bens e serviços de alta qualidade para o cidadão, criando confiança e garantindo que os trilhões de dólares gastos pelos governos sejam bem aplicados. As contratações abertas vão além das compras públicas eletrônicas, haja vista utilizarem os meios eletrônicos não apenas com o objetivo de aumentar a eficiência e eficácia dos processos de aquisição, mas também aumentar a transparência ao disponibilizar dados que permitem acompanhar cada etapa do processo, desde o planejamento da aquisição até o desempenho da atividade contratual (CERRILLO i MARTINEZ, 2016).

Ante o exposto, Amin e Marín (2018) afirmam que, para transformar os sistemas de contratação pública, os governos devem assumir compromissos que atendam aos quatro princípios centrais da *Open Government Partnership* (OGP), são eles: aumentar a transparência do governo, apoiar a participação cívica, promover a integridade e responsabilidade em todo o setor público e atingir esses objetivos usando novas tecnologias. Ainda segundo os autores, a Transparência Internacional recomenda que os governos se comprometam a implementar o Padrão de Dados de Contratação Aberta (OCDS) para todo o processo de aquisição pública, incluindo as fases de planejamento, licitação, adjudicação, contrato e implementação; a tornar todos os contratos abertos por padrão e publicá-los em um único registro on-line; e, desenvolver e implementar mecanismos de consulta e monitoramento independente pelos cidadãos e pela sociedade civil para garantir que as comunidades afetadas sejam consultadas durante todo o processo de licitação pública (AMIN; MARÍN, 2018).

Outras iniciativas que visam promover a transparência abordam as compras públicas, como o *Country Procurement Assessment Report* (CPAR), elaborado pelo Banco Mundial, o *National Integrity System* (NIS) da Transparência Internacional, o Sistema Nacional de Integridade do Instituto Ethos, e o *Following the Money*, do Grupo de Pesquisa de Interesse Público (US PIRG).

No estado de Santa Catarina, é possível observar mudanças nesse sentido. Em 2009, o Portal SC Transferências passou a ser idealizado como instrumento de acesso a informações detalhadas sobre a aplicação dos recursos repassados pelo Estado a municípios, entidades e pessoas físicas (HILLESHEIN; PANDINI, 2018). O Portal foi ao ar em 2012 e é destinado tanto aos cidadãos, possibilitando o controle social, quanto aos proponentes, atuando como uma plataforma para envio de propostas, realização de prestação de contas e consultas (SCTRANSFERÊNCIAS, 2018).

Em 2010, após a publicação da Lei da Transparência, a Lei Complementar nº 131/2009, a Secretaria de Estado da Fazenda desenvolveu o primeiro portal de transparência do Governo de Santa Catarina, que se chamava, à época, *Prestando Contas*. Esse portal foi reformulado em 2012 e passou a chamar-se Portal de Transparência. A última atualização aconteceu em 2016, quando o Portal de Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina foi reformulado buscando trazer uma linguagem mais acessível ao cidadão e possibilitando a geração de dados em formato aberto (SEF, 2018).

O Portal de Transparência apresenta-se como um instrumento de controle social, por meio do qual é possível acompanhar a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos, a partir de consultas personalizadas e dados em formato aberto. Os dados que alimentam o Portal com informações orçamentárias e financeiras relativas à despesa e receita são atualizados diariamente pelo Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), sistema responsável pelo registro e acompanhamento do planejamento e execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil.

No que tange à disponibilização de informações sobre a execução de contratos de obras, materiais e serviços, o Portal de Transparência fornece informações de aditivos, empenhos, liquidações e pagamentos de todos os instrumentos contratuais firmados pelos órgãos do Poder Executivo do Governo do Estado de Santa Catarina, com exceção da Secretaria de Estado da Saúde, único órgão a não utilizar o SIGEF para registro da execução dos instrumentos contratuais. Pelo grande volume de compras realizadas, essa secretaria utiliza um sistema informatizado próprio para solicitação de aquisições e gestão de contratos, não tendo sido possível, até o momento, a integração com o SIGEF.

Além do Portal de Transparência, o Poder Executivo do Governo de Santa Catarina mantém o Portal de Compras. A publicação dos editais no Portal de Compras se tornou obrigatória após a assinatura do Decreto 2.617/2009 (SANTA CATARINA, 2009). Até então, eles eram publicados apenas no Diário Oficial do Estado e, uma pequena parte deles, no Editais SC, página na *web* mantida pela Secretaria de Estado da Administração como repositório de informações sobre compras. O Portal de Compras traz informações de todos os processos licitatórios dos órgãos que compõe o Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços. Nele é possível ter acesso à íntegra de todos os editais, bem como a toda a documentação referente ao processo licitatório.

Entretanto, Owen, Cooke e Matthews (2013) alertam para a atenção dispensada às tecnologias utilizadas em detrimento da identificação das necessidades dos usuários e na apresentação dos dados considerando os casos de uso, haja vista que somente a disponibilização da informação não garante sua utilização. Assim, embora haja avanços na divulgação das informações sobre compras públicas em Santa Catarina, essa é a área que menos sofreu alterações no que diz respeito à transparência, ainda apresentando informações incompletas e fragmentadas, o que demonstra oportunidade para melhorias.

Diante desse contexto, surge, então, a seguinte pergunta de pesquisa: Como aprimorar o processo de aquisição e contratação do Poder Executivo de Santa Catarina à luz dos princípios e normas da transparência e contratação aberta?

Para responder à pergunta de pesquisa, foi definido como objetivo geral do trabalho o de elaborar uma proposta para aprimorar o processo de aquisição e contratação do Poder Executivo do Governo de Santa Catarina à luz dos princípios e normas da transparência e contratação aberta. Ainda, tem-se como objetivos específicos:

- a) Descrever o processo de aquisição e contratação do Poder Executivo do Governo de Santa Catarina, a partir de modelagem do processo atual;
- b) Sistematizar um conjunto de critérios para análise do processo de compras públicas, com foco em transparência e contratação aberta;
- c) Analisar em que aspectos as práticas de compras públicas do Poder Executivo do Governo de Santa Catarina estão alinhadas a princípios e normas de transparência e contratação aberta;
- d) Identificar a percepção e expectativa dos diferentes atores com relação à disponibilização de dados de aquisições e contratações do Poder Executivo do Governo de SC e suas relações com outros elementos de *accountability*;

- e) Propor ações para aprimorar o processo de compras do Poder Executivo do Governo de Santa Catarina sinalizando para possíveis efeitos e desafios em *accountability*.

Para cumprir esses objetivos, realizou-se entre outubro de 2018 e junho de 2019, uma pesquisa natureza aplicada, de abordagem qualitativa e cunho exploratório e descritivo. Os métodos de coleta de dados foram pesquisa de campo, entrevistas, levantamento documental e pesquisa bibliográfica. Foi elaborado um protocolo de verificação baseado na legislação e em estudos sobre transparência, por meio do qual foi possível identificar as principais lacunas na forma como o Poder Executivo de SC disponibiliza as informações. Em etapa posterior realizou-se uma entrevista de grupo focal com os principais *stakeholders* para identificação dos casos de uso e das necessidades das informações disponibilizadas. Com os dados coletados, foi possível elaborar uma lista de iniciativas.

A justificativa de uma pesquisa, segundo Roesch (1999), deve estar pautada na sua importância, na oportunidade e na viabilidade em realizá-la. Desta forma, quanto à importância, esse projeto se justifica devido ao fato de os governos em todo o mundo apresentarem um gasto com contratações de cerca de US\$ 9,5 trilhões, conforme o *Open Contracting Partnership* (2017). Mesmo assim, informações sobre contratos não são disponibilizadas de modo completo e acessível para fins de escrutínio público. Além dos problemas provenientes da falta de transparência, o dinheiro gasto por meio desses contratos é muitas vezes mal gerido ou usado indevidamente (OCP, 2017).

Além da análise sobre o fornecimento de informações para fortalecer a transparência, a avaliação dos métodos e processos de aquisição e contratação do Poder Executivo do Governo de SC, a partir de um conjunto de parâmetros externos, pode gerar uma contribuição aos gestores, servidores, órgãos de controle e à sociedade. Contribui, ainda, para debates internacionais sobre o tema, haja vista o destaque do estado de Santa Catarina no contexto nacional, posicionado em 4º (quarto) lugar na Escala Brasil Transparente, divulgada pela Controladoria Geral da União em 2018 (CGU, 2018).

Em relação à oportunidade, o presente trabalho justifica-se em virtude da relevância do assunto e em função da ausência de bibliografia nacional que trate especificamente sobre contratações abertas, permitindo também o diálogo com pesquisas ligadas a temáticas correlatas, como *accountability* e coprodução do bem público.

Quanto à viabilidade, este estudo é considerado viável, haja vista que a pesquisadora é responsável pela Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC) da Secretaria de Estado da Administração, órgão normativo do Sistema de Gestão de Materiais e Serviços

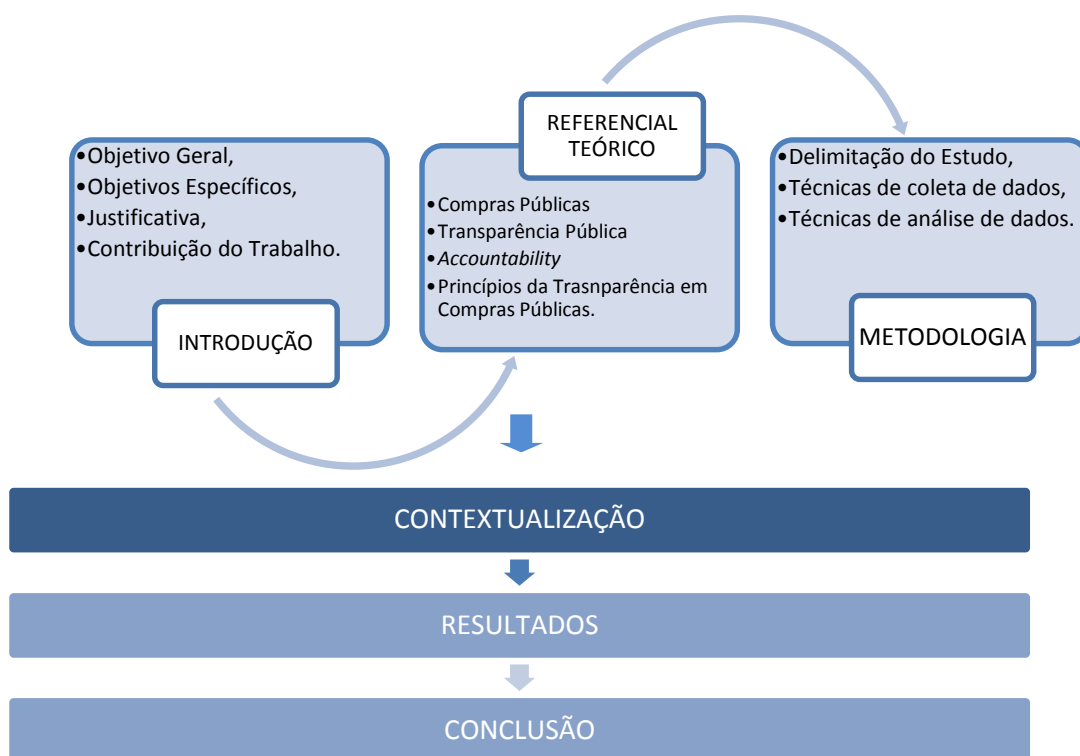
(SAGMS), responsável pela normatização, supervisão, orientação e formulação de políticas de licitações e contratos de materiais e serviços, estocagem e logística, no âmbito da administração Direta, Autárquica e Fundacional. Dessa forma, possui acesso aos dados necessários à execução da pesquisa e condições favoráveis à sua implementação.

Até o final de 2018, a pesquisadora atuava como diretora de planejamento e gestão da demanda de bens e serviços na Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina. Durante o período em que atuou no setor, foi possível perceber o impacto da transparência não apenas na ampliação da competitividade nas licitações, também na gestão interna do órgão. A transparência, enquanto elemento da *accountability*, provoca mudanças e funciona como catalisador da melhoria de processos internos.

Nesse contexto, a mudança de lotação para a Secretaria de Estado da Administração, órgão central do SAGMS, ampliou o potencial de aplicabilidade do estudo, tornando possível o impacto em todos os órgãos do Poder Executivo. Além disso, a experiência em Santa Catarina pode servir de referência para o aprimoramento da transparência em compras públicas de outros estados da federação.

O presente estudo está estruturado em 6 capítulos, conforme ilustra a Figura 1:

Figura 1: Estrutura do Estudo



Fonte: Elaborado pela autora (2019)

O primeiro capítulo apresentou o tema, o problema, os objetivos e a contribuição do trabalho. No capítulo 2, será apresentado o referencial teórico que deu suporte a esta pesquisa, abordando os conceitos de compras públicas, transparência, *accountability* e Princípios da Transparência em Compras Públicas. O capítulo 3 traz os aspectos metodológicos que nortearam os estudos, como a caracterização da pesquisa, as etapas e os métodos de coleta e análise de dados. No capítulo 4 é apresentado o contexto das compras públicas no Poder Executivo de SC e a estrutura organizacional do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços. Os resultados são demonstrados no capítulo 5, em 3 momentos: (i) modelagem do macroprocesso de aquisição e contratação, (ii) relação do macroprocesso com os critérios e princípios de transparência que compuseram o protocolo de pesquisa, (iii) análise das sugestões obtidas por meio da entrevista de grupo focal com os atores envolvidos no processo. Por fim, o capítulo 6 apresenta as conclusões e recomendações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Apresentam-se, neste capítulo, os fundamentos teórico-conceituais para a pesquisa. Para tanto, aborda-se as seguintes temáticas: Compras Públicas no Brasil, Transparência Pública, *Accountability* e Princípios da Transparência em Compras Públicas.

2.1 COMPRAS PÚBLICAS

Diferente da iniciativa privada, o Poder Público não tem autonomia para realizar contratação de bens e serviços em negociação direta com o fornecedor, estando sujeito ao dever de licitar (GASPARINI, 2009). A licitação tem, segundo Gasparini (2009), duas finalidades: (i) garantir a proposta mais vantajosa, e (ii) garantir a isonomia, ou seja, dar as mesmas oportunidade para todos os interessados.

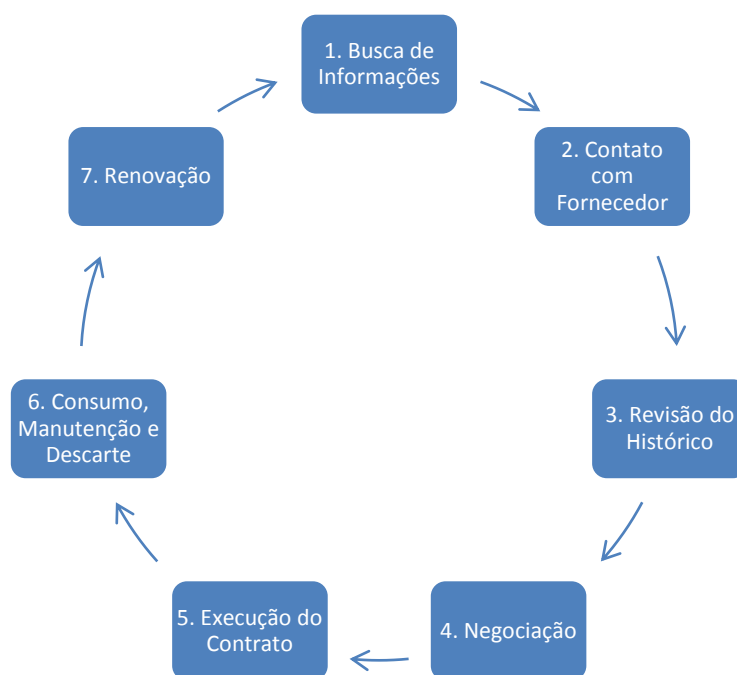
De acordo com Maurano (2004), na época do Império no Brasil, 1570, já havia o desejo de que as compras públicas tivessem ampla divulgação, o que geraria maior competição entre os interessados e, como consequência, melhores propostas para a administração pública. Filho (2002) afirma que o início efetivo da licitação no Brasil data de 1916 com o Código da Contabilidade Pública da União, tendo sido substituído em parte pelo Decreto-Lei nº 200/67 (BRASIL, 1967). Este decreto foi substituído pelo Decreto-Lei nº 2.300/86 (BRASIL, 1986), o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos e, em 1993, por conta do clima de denúncias de corrupção, foi sancionada a Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações (BRASIL, 1993), que estabelece regulamentos gerais para aquisições e contratações públicas (RIGOLIN; BOTTINO, 1998). Já em 2016, foi sancionada a Lei 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2016). A Lei das Estatais afasta essas organizações da Lei de Licitações, criando um regime diferenciado com vistas à necessidade de agilidade, flexibilidade, eficiência e competitividade das mesmas (BARROSO, 2018).

Niebuhr (2008) divide as fases de aquisição pública em três, a saber: (i) planejamento de compra, (ii) procedimento licitatório e (iii) execução do contrato. É a partir do planejamento da compra que se elabora a especificação do objeto a ser licitado (NIEBUHR, 2008). Já a licitação constitui-se como o processo que permite aos fornecedores de bens e serviços competirem entre si de forma isonômica respeitando critérios objetivos e todos os requisitos legais a fim de selecionar a proposta mais vantajosa para o Poder Público (JUSTEN

FILHO, 2010). Por fim, a execução do contrato deve ser acompanhada por um gestor e um fiscal designado como representante da administração pública para garantir o fiel cumprimento às cláusulas contratuais (BRASIL, 1993).

As fases de licitação são apenas uma parte do ciclo de compras, que envolve: (i) busca de informações; (ii) contato com fornecedores; (iii) revisão do histórico; (iv) negociação; (v) execução do contrato; (vi) consumo, manutenção e descarte; e (vii) renovação (ARSHER; YUAN, 2000).

Figura 2: Ciclo de compras



Fonte: Elaborado pela autora (2019, com base em Archer e Yuan, 2000).

Segundo Arnold (1999), as compras são responsáveis pelo abastecimento global de uma organização, que seleciona a melhor proposta por meio de procedimentos e atividades rotineiras, tais como: levantamento das necessidades, indicação das fontes e recursos orçamentários, seleção do fornecedor, emissão de nota de empenho e, em casos de assinatura do contrato, as fases essenciais ao seu acompanhamento até o seu término (THAI, 2009). As aquisições também vêm sendo consideradas instrumento de política pública haja vista o poder de compra do Estado (OLIVEIRA; SANTOS, 2015). Terra (2016) corrobora com esse entendimento quando define compras públicas como uma atividade administrativa estratégica que tem por objetivo atender de modo legal, qualificado, célere e eficiente às demandas de

bens, serviços que garantem o funcionamento da Administração Pública e agregam valor aos objetivos fundamentais do Estado por meio da utilização do seu poder de compra. Biderman *et al.* (2008) afirma que as aquisições são identificadas como um forte instrumento de mudança de comportamento à disposição da Administração Pública, podendo atuar como indutora de boas práticas, tanto pelos consumidores quanto pelos produtores. O uso do poder de compra do Estado pode interferir de forma relevante no desenvolvimento econômico e social sustentável (SLTI/MP, 2010).

De acordo com a Rede Nacional de Compras Públicas, de janeiro a maio de 2019 já foram homologados mais de R\$ 39 bilhões, por meio de 54.702 processos de compras processados nos principais portais do país e que abrangem o Governo Federal, estados e municípios, a saber: (i) ComprasNet, (ii) BEC São Paulo, (iii) Licitações Caixa. Segundo Auriol (2005), as aquisições de bens e serviços na administração pública representam cerca de 18% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, o que, segundo a OCP (2017), corresponde a US\$ 9,5 trilhões. No Brasil, segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o volume de compras e contratações públicas atinge de 5 a 20% do PIB.

O Governo de Santa Catarina pagou R\$ 3,5 bilhões a fornecedores em 2018, esse número representa 13,4% da arrecadação do estado no mesmo período, que foi de R\$ 26,1 bilhões. Entre os produtos adquiridos, medicamentos e materiais de escritório lideraram os gastos e juntos somaram mais da metade do total comprado no período. Nesse mesmo ano foram publicados 1.984 editais de pregão, sendo destes 876 eletrônicos (SANTA CATARINA, 2019).

2.1.1 Licitação

A Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXI, art. 37, obriga que obras, serviços, compras e alienações públicas sejam realizadas por meio de processo licitatório, a fim de garantir o direito de igualdade a todos os concorrentes (BRASIL, 1988). Meirelles (2004) define licitação como um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública é capaz de selecionar a proposta mais vantajosa para a realização das contratações de seu interesse, desenvolvendo-se por meio de uma sucessão ordenada de etapas as quais o poder público e os licitantes estão vinculados, proporcionando, assim, tratamento isonômico.

A observância do princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, apontadas nas definições dos autores supracitados, são aspectos trazidos na

Lei nº 8.666/93 como objetivos da licitação, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos (BRASIL, 1993).

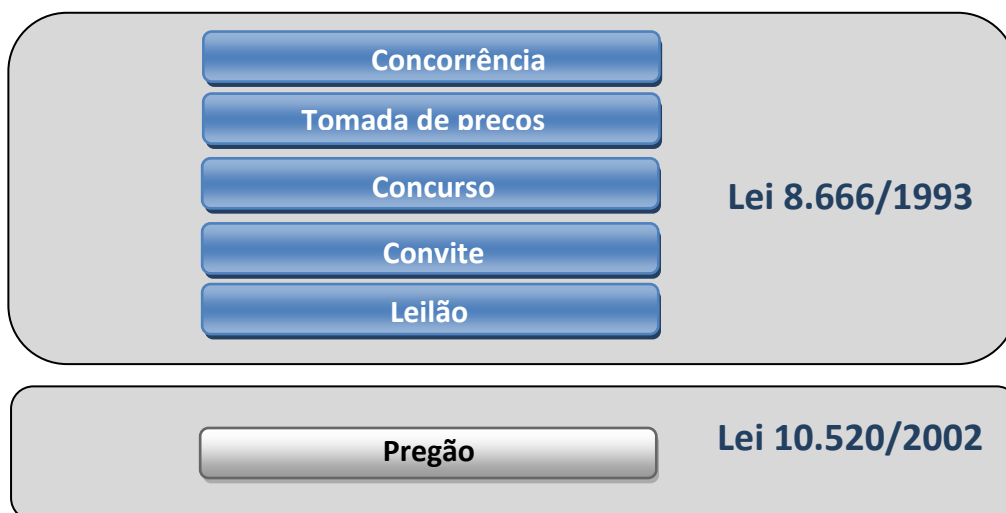
Meirelles (2004) afirma que, independente da modalidade, a licitação é regida pelos seguintes princípios:

- a) Procedimento formal: a licitação está vinculada às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e todas as suas fases;
- b) Publicidade: todos os atos devem ser publicizados, desde os avisos de abertura da licitação até a íntegra do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados, todas as peças relacionadas ao processo e os pareceres relacionados a ele;
- c) Isonomia: esse princípio impede a discriminação entre os participantes e veda a imposição de exigências que podem cercear a participação de determinado licitante;
- d) Sigilo na apresentação das propostas: esse pedido impede que se coloque em posição mais vantajosa o participante que possa vir a conhecer a proposta de seu concorrente antes de apresentar a sua;
- e) Vinculação ao edital: tanto a Administração Pública quanto os licitantes estão vinculados às condições do instrumento convocatório e, dessa forma, devem seguir os requisitos nele descritos;
- f) Julgamento objetivo: o critério de julgamento é onde a Administração Pública vai se apoiar para selecionar a proposta mais vantajosa dentre as ofertadas pelos participantes;
- g) Probidade administrativa: caracterizado como dever de todo agente público, pode ser traduzido como a exigência de atuação ética em todas as etapas da licitação; e
- h) Adjudicação compulsória: esse princípio impede que após a conclusão do certame a Administração Pública atribua seu objeto a outro participante que não o vencedor.

A Lei nº 8.666/93, lei de licitações, institui normas e procedimentos a serem seguidos, não só na Administração Pública Federal, mas também por estados e municípios. O dispositivo constitucional impõe a licitação como regra para as aquisições públicas, enquanto a lei de licitações traz as modalidades previstas e os casos de dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação, a saber: (i) concorrência, (ii) tomada de preço, (iii) concurso, (iv) convite, e (v) leilão (BRASIL, 1993).

O pregão foi instituído como modalidade de licitação só em 2002, após a transformação da medida provisória nº 2.182/2000 em lei, a Lei nº 10.520, que impõe obrigatoriedade da utilização do pregão para compras de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002). Em 2005, por meio do Decreto nº 5.450/2005, a União regulamentou o pregão eletrônico (BRASIL, 2005).

Figura 3: Modalidades de licitação



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A escolha da modalidade da licitação deve respeitar, como regra geral, o valor do objeto a ser adquirido, como pode ser observado no Quadro 1, e, em alguns casos, está relacionada às características do objeto (BRASIL, 1993).

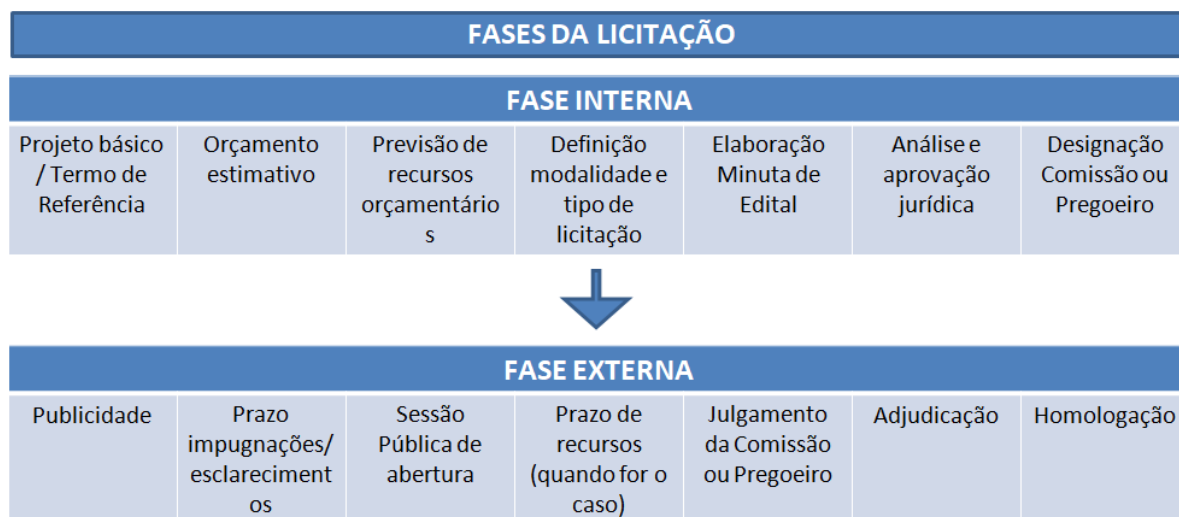
Quadro 1: Limites de valor por modalidade de licitação

Modalidade	Prazo de Publicidade	Obras e Reformas	Bens e Serviços
Dispensa	-	Até R\$ 33 mil	Até R\$ 17,6 mil
Convite	5 dias úteis	Até R\$ 330 mil	Até R\$ 176 mil
Tomada de Preço – Menor Preço	15 dias	Até R\$ 3,3 milhões	Até R\$ 1,43 milhões
Tomada de Preço – Outros Tipos	30 dias		
Concorrência – Menor Preço	30 dias	Acima R\$ 3,3 milhões	Acima R\$ 1,43 milhões
Concorrência – Outros Tipos	15 dias		
Pregão	8 dias úteis	-	-

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Medauar (2010) afirma que logo após a fase interna, as etapas que se sucedem são: (i) abertura, (ii) habilitação, (iii) julgamento, (iv) adjudicação e (v) homologação, conforme demonstrado na Figura 4.

Figura 4: Fases da licitação



Fonte: Elaborado pela autora (2019)

2.1.2 Pregão Eletrônico

A modalidade pregão foi instituída inicialmente na esfera federal através da Medida Provisória nº 2.026/2000, posteriormente estendida aos estados e municípios e convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), a qual prevê em seu art. 2º, § 1º a possibilidade de realização mediante a utilização de recursos de tecnologia da informação, após regulamentação em legislação específica (PEREIRA JUNIOR, DOTTI, 2009). Em 2005, com a edição do Decreto nº 5.450/2005, o pregão é regulamentado na sua forma eletrônica (BRASIL, 2005). Segundo Niebuhr (2004, p. 226), “em apertadíssima síntese, o pregão eletrônico é o modo de realizar a modalidade pregão, valendo-se da internet”.

O uso da tecnologia da informação e da internet tem sido utilizado pelos agentes públicos como forma de ampliação da transparência (TRISTÃO, 2002) e fomento ao exercício da *accountability* (FERREIRA; ARAÚJO, 2000). Segundo Freitas e Maldonado (2013), o pregão eletrônico caracteriza-se pela utilização dessas ferramentas nos procedimentos licitatórios, isso proporciona aos participantes a possibilidade de interagirem à distância. Destacam-se entre as vantagens proporcionadas por este instrumento a maior

celeridade dos procedimentos, a ampliação do leque de interessados e a maior transparência e publicidade dos atos administrativos.

A utilização do pregão eletrônico se difundiu de forma rápida, isso se deve à percepção pelos gestores de maior celeridade no processo, ampliação da competitividade e, conseqüentemente, redução dos custos, e maior transparência (FREITAS; MALDONADO, 2013). Da mesma forma, Datar, Panikar e Farooqui (2008) apontam os seguintes benefícios nas licitações realizadas em meio eletrônico:

- a) Melhoria na qualidade da informação fornecida;
- b) Redução do tempo de processo;
- c) Redução de encargos administrativos;
- d) Redução de custos;
- e) Melhoria do nível de serviço;
- f) Aumento da eficiência;
- g) Maior satisfação do usuário;
- h) Aumento da transparência;
- i) Maior participação da sociedade;
- j) Aumento da competitividade.

Ainda com relação às vantagens, o pregão eletrônico é considerado uma modalidade que preza pelo princípio da economicidade, haja vista a possibilidade de reduzir preços por meio de lances ofertados e negociações, bem como reduz o custo de participação dos fornecedores permitindo a participação à distância (LIMA, 2015). Outro princípio afetado pelo pregão eletrônico é o da eficiência, pois por meio da automação de sistemas os processos administrativos e de apoio ao mercado podem ser positivamente afetados (BRAGA *et al*, 2008).

Além das vantagens já citadas, o pregão eletrônico, segundo Faria *et al*. (2011), é um aliado no combate à corrupção, pois permite ampla divulgação das informações relacionadas aos processos de compra, evitando favorecimento a licitantes.

2.1.3 Contratos

A Lei n.º 8.666/93 define contrato como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993). Justen Filho (2005, p. 277) prefere adotar a definição de contrato

administrativo como “o acordo de vontades destinado a criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações, tal como facultado legislativamente e em que pelo menos uma das partes atua no exercício da função administrativa”. Vale lembrar que, embora a lei mencione um acordo de vontade entre as partes, o contrato administrativo possui um caráter de adesão, à medida que a Administração Pública, ao dar publicidade ao edital, estabelece todas as condições de contratação. A minuta do contrato (parte integrante do edital), só não estabelece previamente o preço ou a proposta técnica (GRANZIERA, 2002).

Segundo Di Pietro (2010), os contratos administrativos têm como características a Administração presente como Poder Público, a mutabilidade, a finalidade pública, a existência de cláusulas exorbitantes, o devido procedimento legal, a natureza de contrato de adesão, vez que as regras são previamente estabelecidas pela Administração, e a natureza *intuitu personae*.

Quanto à eficácia dos contratos administrativos, a publicação resumida do instrumento de contrato na imprensa oficial é condição indispensável para sua eficácia (PRADO, 2008). Sobre a publicidade, Prado (2008) expõe que é este mais um vetor da Administração Pública e diz respeito à obrigação de dar publicidade, de levar ao conhecimento de todos os seus atos, contratos ou instrumentos jurídicos. Isso dá transparência e confere a qualquer pessoa a possibilidade de acompanhar, questionar e controlar toda a atividade administrativa, em especial quanto às licitações.

Segundo Filho (2018), o instrumento de contrato é obrigatório para a Administração nos casos de concorrência, tomada de preços e ainda nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação cujos valores estejam compreendidos naquelas modalidades. Posteriormente, com a edição da Lei do Pregão, o instrumento de contrato foi também tornado obrigatório para aquela modalidade, conforme inciso XXII do artigo 4º que prevê a convocação do vencedor para assinatura do contrato (BRASIL, 2002).

Segundo Furtado (2019), o termo de contrato será dispensável no caso de compra cuja entrega seja imediata e íntegra, da qual não resulte obrigação futura, bem como, quando a contratação não ultrapassar o limite de valor previstos na modalidade convite. Quando dispensável, o contrato poderá ser substituído por carta contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de serviço ou instrumento equivalente.

Quando da necessidade de formalização de modificações contratuais que decorrem de cláusulas já previstas, reajustes contratuais, medidas burocráticas ou empenho de dotações orçamentárias que não caracterizem alteração do contrato inicialmente firmado, estas poderão ser realizadas por meio de apostilamento (SANTA CATARINA, 2009). O apostilamento

difere do instrumento que efetivamente altera o contrato, conforme deliberou o Tribunal de Contas da União (TCU, 2015),

a utilização de apostilamento não supre a exigência legal de formalização de termo aditivo para alterações quantitativas e qualitativas de objeto (artigos 60 e 61 da Lei 8.666/1993), servindo apenas para fazer constar reajustes do valor do contrato ou para assentamento de medidas burocráticas (art. 65, § 8º, da Lei 8.666/1993).

Os contratos poderão ser alterados unilateralmente ou por acordo das partes, independente da modalidade e mesmo os decorrentes de dispensa ou inexigibilidade, mediante autorização da autoridade competente (FILHO, 2018). Conforme Furtado (2019), a modificação unilateral poderá ocorrer quando houver necessidade de modificação de especificações ou projeto para melhor adequação técnica, a alteração qualitativa, ou, para acréscimos ou supressões quantitativas nos limites estabelecidos no art. 65 da Lei n.º 8.666/93, cujo teor versa:

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos (BRASIL, 1993).

Demais alterações deverão ser formalizadas por acordo entre as partes e estão arroladas no inciso II do art. 65, da Lei n.º 8.666/93, cujo teor versa:

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual (BRASIL, 1993).

Aspecto preponderante no contexto dos contratos administrativos diz respeito à gestão e fiscalização. À Administração Pública cabe não somente o poder, igualmente o dever de acompanhar e fiscalizar o cumprimento das condições contratuais. Ante a supremacia do

interesse público, a Administração deverá assumir posição ativa e preventiva durante a execução do contrato (FURTADO, 2017).

Em termos práticos, os termos gestão e fiscalização se confundem nas rotinas de acompanhamento contratual. Todavia, tem-se que o gestor é um administrador do contrato, que assume a responsabilidade de gestão do contrato solidariamente com o ordenador primário (FURTADO, 2019). Almeida (2009) pontua que a fiscalização do contrato é parcela da gestão que cuida da exigência do cumprimento das cláusulas contratuais na íntegra, diferenciando-se da gestão por ser esta o acompanhamento do processo de contratação na sua integralidade, desde a identificação da demanda até o encerramento de todas as obrigações contratuais.

Barral (2016) destaca a figura do gestor e do fiscal do contrato como centrais no processo de garantia da eficiência e do resultado da contratação pública e do efetivo atendimento do interesse público. Compete aos agentes legalmente investidos do poder/dever de gerir e fiscalizar o contrato, adotar as medidas cabíveis quanto às sanções e penalidades no caso de irregularidades (FILHO, 2018).

As penalidades e sanções aplicáveis estão previstas no art. 87 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 1993), quais sejam:

- a) Advertência;
- b) Multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- c) Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos; e,
- d) Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo de sanção de suspensão temporária.

A Administração somente poderá aplicar sanções após garantido o princípio da ampla defesa e contraditório. O contratado deverá ser notificado para apresentação de suas razões de defesa (FILHO, 2018).

2.1.4 Eficiência em compras públicas

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, conhecida como a reforma administrativa do Estado, trouxe um outro olhar para as ações dos gestores públicos, alterando dispositivos da

Constituição Federal de 1988 no que se refere à Administração Pública e ao servidor público e tendo como um dos objetivos alcançar um Estado eficiente, incorporando junto aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade o princípio da eficiência (BRASIL, 1998). Consoante Bulos (1998), o princípio da eficiência aparece como um contraponto ao excesso de burocracia estatal, em uma tentativa de combater o mau uso dos recursos públicos.

Embora o princípio da eficiência tenha sido incorporado em 1998, ainda hoje, segundo Sundfeld (2012), percebe-se um predomínio do legalismo. Sundfeld (2012) afirma que a redução do gasto tende a ser perseguida em detrimento da qualidade do mesmo. Batista e Maldonado (2008) corroboram com esse entendimento e alertam para o contrassenso existente nas áreas responsáveis pelas aquisições públicas, que ainda adotam estruturas e procedimentos rígidos em contraponto com o processo dinâmico que deve ser o de compras.

Baily *et al.* (2000) destacou dois tipos de compras: (i) compra reativa e (ii) compra proativa, conforme exposto no Quadro 2.

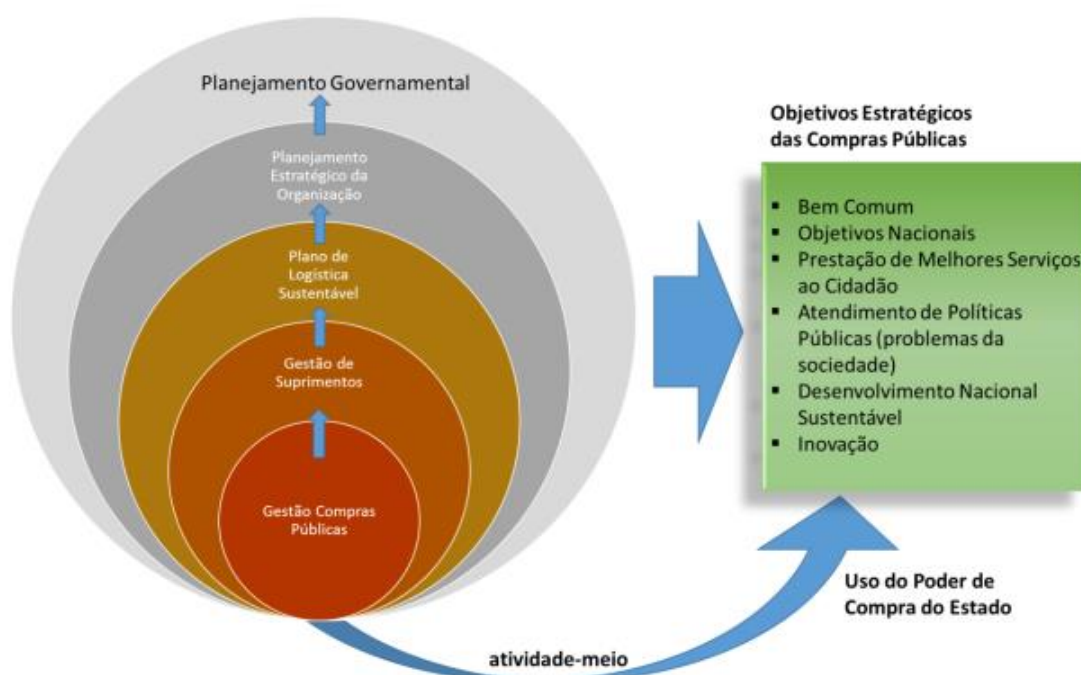
Quadro 2: Compra reativa versus compra proativa

Compra reativa	Compra proativa
Compras: um centro de custo	Compras: pode adicionar valor
Compras: recebe especificações	Compras (e fornecedores): contribuem para as especificações
Compras: rejeita materiais defeituosos	Compras: evita materiais defeituosos
Compras: subordina-se a finanças ou a produção	Compras: importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras: contribui para o desenvolvimento dos mercados
Os problemas são de responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é variável-chave	O custo total e o valor são variáveis-chave
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema independente de fornecedores	O sistema pode ser integrado aos sistemas dos fornecedores
As especificações são feitas por <i>designers</i> ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Negociação ganha-perde	Negociação ganha-ganha
Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades
Estoque excessivo = segurança	Excesso de estoque = desperdício
Informação é poder	A informação é valiosa se compartilhada

Fonte: Baily *et al.* (2000, p. 20)

É importante que as aquisições públicas sejam avaliadas por meio de um olhar estratégico do ciclo de compras, elevando o esforço de inteligência com foco em processos e não apenas em aspectos legais e implantação de softwares (TEIXEIRA *et al.*, 2015). Segundo Ferrer (2015), gasta-se mais tempo nos aspectos legais vinculados à execução da compra que no planejamento desta, no qual se pode traçar estratégias de ampliação da concorrência e centralização para ganho de escala.

Figura 5: Visão estratégica das compras públicas



Fonte: Ferrer (2015).

Santana (2015) chama atenção para uma predominância do saber formal sobre o saber gerencial, o que fica evidenciado pela quantidade de literatura jurídica sobre aquisições públicas em detrimento de publicações relacionadas a processos gerenciais e aspectos instrumentais das compras. Ainda segundo o autor, isso explica o enfoque dado nos aspectos transacionais dos procedimentos de licitação e contratação ao passo que o planejamento das aquisições e a efetiva fiscalização dos contratos ficam em segundo plano (SANTANA, 2015).

Ferrer (2015) afirma que um dos aspectos mais críticos das aquisições públicas é a gestão dos contratos, na qual ocorre boa parte dos desvios e perdas. Por esse motivo, a autora argumenta que o ciclo de compras públicas deve ser acompanhado como um todo, e que sem a fiscalização e o acompanhamento dos contratos os resultados esperados com a aquisição

podem ser perdidos (FERRER, 2015). Essa visão é endossada por Santana (2015), que afirma que quando se coloca todo o foco na formalidade e legalidades dos procedimentos de aquisição pública, a visão de resultado fica limitada. Dessa forma, fica evidente que a redução das compras públicas a um mero conjunto de procedimentos formais impossibilita sua utilização como ferramenta indutora de políticas públicas (SANTANA, 2015).

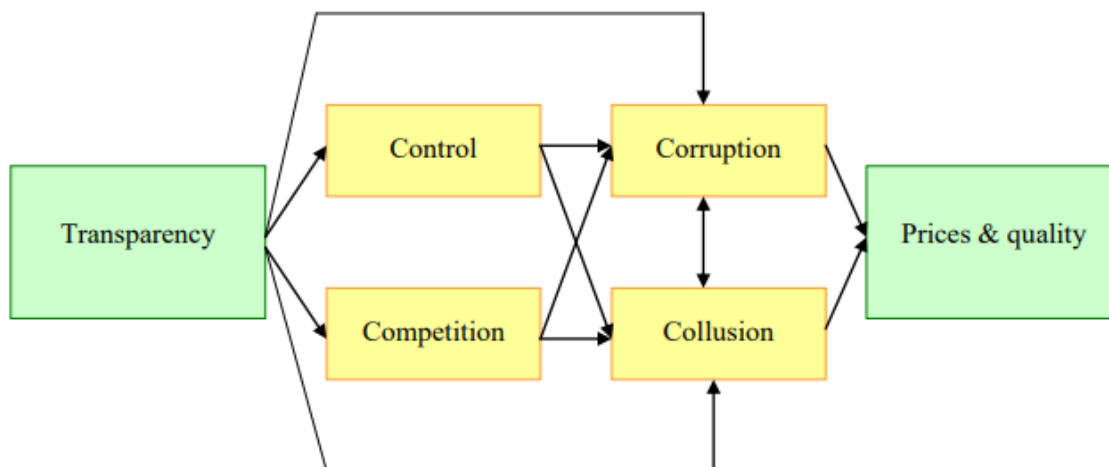
2.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Segundo Cerrilo i Martinez (2012), a transparência pode ser entendida como o acesso do cidadão a tudo que acontece no governo por meio da disponibilização de informações. Ainda segundo o autor, o acesso à informação aumenta a legitimidade da democracia e a responsabilidade do governo, reduz a corrupção, melhora o processo de tomada de decisão e aumenta a participação popular. Esse entendimento é corroborado por Meijer (2013, p. 123), que define a transparência como “a disponibilidade de informações sobre um ator que permite a outros atores monitorarem o trabalho e desempenho do primeiro, em uma relação institucional de troca de informações”. Tristão (2002, p.1) aponta para o aspecto democrático, quando define transparência como “a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas”. Na esteira da democratização da informação, Matias-Pereira (2010) destaca que a possibilidade de monitoramento das ações governamentais se configura não só como um direito, mas também um projeto de igualdade, haja vista que todo e qualquer cidadão tem o direito de acesso às informações.

Nesse sentido, a transparência se apresenta como elemento fundamental para o exercício da democracia, haja vista que o cidadão só pode se envolver nas decisões políticas quando é conhecedor do que acontece dentro do governo (MEIJER, 2013). Esse entendimento é corroborado por Koppell (2005) que afirma que a transparência é uma dimensão básica da *accountability*, a partir da qual se pode desenvolver as demais dimensões, controlabilidade, imputabilidade, responsabilidade e responsividade.

A disponibilização de informações sempre foi um aspecto essencial do processo de aquisições públicas, já que cumpre um duplo propósito: melhora a licitação, garantindo ampla concorrência e tratamento isonômico e, funciona como uma ferramenta de transparência, permitindo o acompanhamento dos atos dos agentes públicos, ampliando a competitividade e refletindo, como detalhado na Figura 6, nos preços ofertados (MIROSLAV *et al.*, 2014).

Figura 6: Transparência e os resultados de licitações

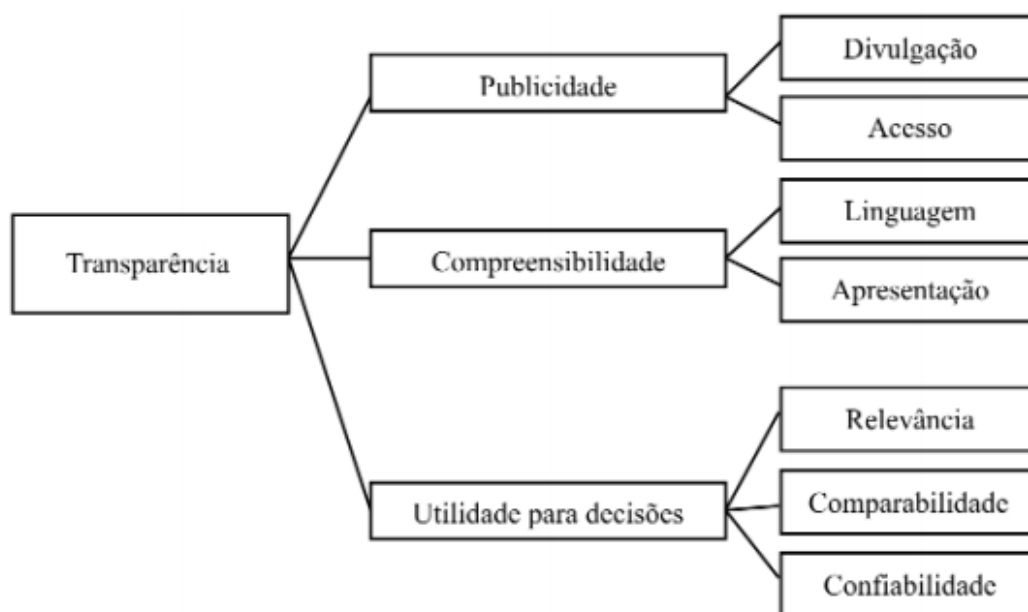


Fonte: Balsevich *et al* (2011).

Neste contexto, destaca-se o princípio da publicidade, que, de acordo com Mello (2005), é o dever da administração pública em prestar plena transparência de seus atos. Ainda segundo o autor, em um Estado Democrático de Direito, onde o poder reside no povo, todas as informações referentes a assuntos de interesse público devem estar disponíveis para acesso da população (MELLO, 2005). Platt *et al.* (2007) afirmam que o princípio da publicidade é essencial para o controle social, e tem por objetivo garantir que todos os interessados tenham acesso aos atos praticados pela administração que sejam de interesse público.

Gomes Filho (2005) argumenta que transparência e publicidade são conceitos distintos. Embora a publicidade, enquanto princípio da administração pública, promova certo grau de transparência, ela resume-se a cumprimento legal, ao passo que a transparência exige que a informação seja útil e compreensível ao cidadão. A utilização de informações de boa qualidade permite que a sociedade seja capaz de acompanhar os planos do governo e os serviços públicos, contribuindo para a melhoria na tomada de decisões e, em última instância, da administração pública (SCHOMMER *et al.*, 2015). A divulgação de informações pressupõe, dessa forma, não apenas o fornecimento de informações, mas que elas sejam confiáveis e relevantes às partes interessadas, conforme mostra a Figura 7:

Figura 7: Elementos da transparência



Fonte: Adaptado de Platt *et al* (2007).

A transparência pode ser um remédio para os males da burocracia, sendo considerada, ainda, método de prevenção para práticas corruptas nos processos de aquisição e contratação pública (BALSEVICH *et al.*, 2011). Segundo a OCDE, quatro pilares podem ser utilizados para mitigação dessas práticas, a saber: (i) transparência, (ii) boa gestão, (iii) prevenção de má conduta, conformidade e monitoramento e, (iv) responsabilidade e controle (OCDE, 2009).

Cerrillo i Martinez (2016) afirmam que qualquer tentativa de prevenir e combater a corrupção nas contratações públicas deve garantir que estas contratações sejam administradas dentro de um quadro de transparência. A transparência não é, portanto, um fim em si mesma, mas um meio de engajar a sociedade civil e o setor privado, desde que a informação publicada seja de fato utilizada (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017).

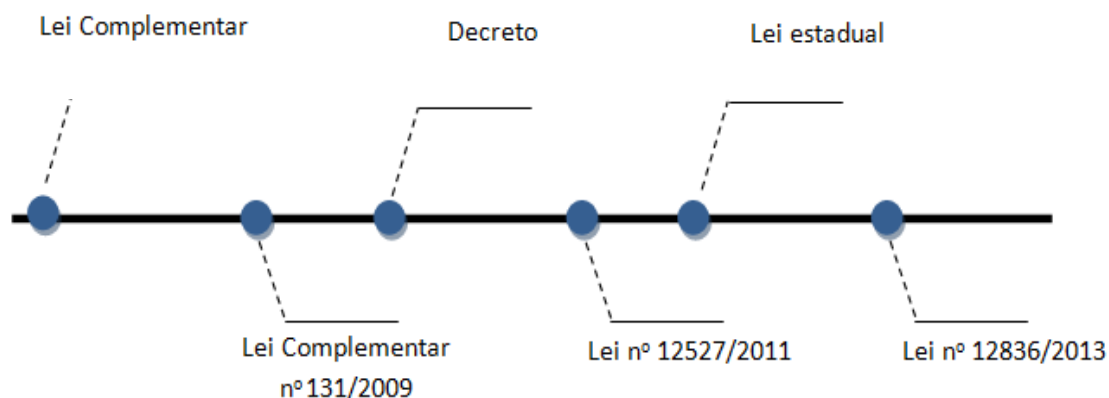
Segundo Platt *et al* (2007), a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000), é considerada um marco no Brasil no que se refere à transparência. A LRF estabelece as normas para a responsabilidade na gestão fiscal a serem adotadas em todas as esferas do poder público (BRASIL, 2000). Já a Lei Complementar nº 131/2009 (BRASIL, 2009), chamada Lei de Transparência, também conhecida como Lei Capiberibe, complementa a LRF determinando a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira na União, Estados, Distrito Federal e, Municípios (BRASIL, 2009). Em 2010, a União sancionou o Decreto 7.185/2010, que dispõe sobre padrões mínimos a serem observados nos sistemas

informatizados para a disponibilização das informações exigidas no art. 48 da LRF (BRASIL, 2010).

A Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei nº 12.527/2011, por sua vez, garante o direito fundamental de acesso à informação (BRASIL, 2011). Para responsabilizar os agentes públicos e privados pela prática de atos contra a administração pública, em 2013 é sancionada pela Presidência da República a Lei Anti Corrupção, Lei 12.846/2013 (BRASIL, 2013).

Em Santa Catarina, foi promulgada, no mesmo ano da LAI, a Lei 15.617/2011, que obriga os poderes legislativo, executivo e judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, as autarquias, as sociedades de economia mista, as empresas públicas, as fundações públicas e as entidades paraestatais a publicarem todos os seus atos que impliquem em despesas públicas no Diário Oficial do Estado (SANTA CATARINA, 2011). Figura 8 demonstra a evolução da legislação ao longo dos anos:

Figura 8: Linha do Tempo – Legislação



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Arora *et al.* (2007) argumentam que a transparência é importante mesmo em ambientes sem corrupção e conluio, haja vista que a disponibilização de informações entre os participantes do processo de aquisição e contratação e a forma como o certame é divulgado podem influenciar o resultado de um processo de licitação. Em uma estrutura de mercado com mais transparência, se os custos informacionais reduzirem os custos marginais das empresas, isso terá um impacto no preço ofertado, gerando economia para o poder público (ARORA *et al.*, 2007).

Embora o número de empresas concorrentes em uma licitação seja determinada pelo mercado, a transparência pode influenciar nesse aspecto no momento em que se configura

como critério de decisão de participação dos fornecedores (BOEHM, 2006). As melhores práticas internacionais de compras públicas reconhecem que os esforços para promoção da transparência alcançam maior sucesso quando os processos e regulamentos são claros (ROTHERY, 2003)

O advento do pregão eletrônico tornou as compras públicas mais transparentes, mas Owen, Cooke e Matthews (2013) alertam para a atenção dada às tecnologias utilizadas e à estruturação de dados, em detrimento do entendimento das necessidades dos usuários e na apresentação dos dados considerando os casos de uso. Ainda segundo os autores, somente a disponibilização da informação não é suficiente para garantir que ela está sendo utilizada (OWEN; COOKE; MATTHEWS, 2013). Na mesma linha, Raupp e Pinho (2013) afirmam que as organizações públicas devem ser capazes de incorporar as tecnologias com o objetivo de proporcionar o compartilhamento de informações e a colaboração entre os usuários, para que, assim, contribuam com o desenvolvimento democrático.

2.3 ACCOUNTABILITY

A “*accountability* nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1350). Segundo Rocha (2013, p.82), a *accountability* é considerada “um fator essencial para a manutenção, desenvolvimento e consolidação da democracia”. A democracia representativa, aquela que se dá mediante representantes eleitos pelos cidadãos, é uma conquista relativamente recente que significou uma ampliação dos direitos individuais e implica em uma dupla obrigação: tanto o cidadão passa a ter o dever de vigiar, cobrar e responsabilizar os governantes, quanto este tem o dever de prestar contas à sociedade de suas ações e omissões (ROCHA, 2013). A *accountability* é um dos pilares para melhorar a administração pública e a própria democracia (SCHOMMER *et. al.*, 2015).

De acordo com Rocha (2011), a *accountability* não se restringe às diferentes instâncias de controle no interior da estrutura do estado, mas inclui o controle exercido pela mídia, pelas organizações da sociedade civil e pelo cidadão, desde que suas ações possam resultar em aplicação de sanção. Esse entendimento é corroborado por Raupp e Pinho (2013), que destacam que o exercício da *accountability* exige a capacidade de resposta dos agentes públicos a partir da prestação de contas e a possibilidade de sofrer sanções ou penalidades.

A sanção pode ser aplicada de forma direta ou indireta, utilizando-se para tanto o acionamento de diferentes formas de sanção. Ceneviva (2006) diferencia os agentes de *accountability* com base em sua capacidade de aplicar sanções direta ou indiretamente. O autor acredita que a *accountability* não pode se restringir à exigência de prestação de contas, conforme defendido por O'Donnell (1998), mas envolve a aplicação de sanção, mesmo que de maneira indireta. Sendo assim, os mecanismos de controle e fiscalização que possuam capacidade de acionar outras formas de sanção estariam incluídos no conceito de *accountability*.

Podendo ser aplicada aos agentes públicos e governantes, a sanção não se limita às formas legais, tais sanções também podem ser simbólicas. Ceneviva (2006) apresenta argumentos que afirmam que denúncias de associações e organizações da sociedade civil e exposições de transgressões na mídia afetam a reputação dos governantes, podendo comprometer os resultados de eleições na medida em que afetam a credibilidade dos mesmos.

Segundo O'Donnell (1998), a *accountability* pode ser classificada como *accountability* vertical e *accountability* horizontal. A *accountability* vertical refere-se à fiscalização promovida pelos cidadãos e a sociedade civil, caracterizando-se como uma forma de controle ascendente sobre governantes e agentes públicos. Já a *accountability* horizontal é realizada por meio dos mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização entre os Poderes e pela atuação de outras instituições governamentais que tem como atribuição formal o monitoramento e a fiscalização do poder público. Embora essa seja uma metáfora clássica para o entendimento da *accountability*, Schommer *et al.* (2015) alertam para a sua limitação, pois ela desconsidera as assimetrias de poder e a diversidade de papéis dos agentes públicos e da sociedade. Os autores apresentam uma categorização da *accountability* em quatro etapas que abrangem a multiplicidade de interações no sistema: (i) clássica, (ii) transversal, (iii) sistêmica e (iv) difusa (SCHOMMER *et al.*, 2015).

A *accountability* clássica pode ser considerada o primeiro estágio da *accountability*, na qual o nível de interação e capacidade de influência entre os mecanismos de controle social e institucional são baixos, não se verifica coprodução de informação e controle, e existe uma ênfase nas eleições com forma de punição ou recompensa. Já na *accountability* transversal, a interação entre os mecanismos de controle social e institucional passam a apresentar novas formas. A capacidade de influência do primeiro sobre o último aumenta e começa a existir um compartilhamento das atividades do aparato estatal com a sociedade civil organizada. Na *accountability* sistêmica a informação e o controle são coproduzidos de várias formas e em diferentes níveis por cidadãos e governo. Nesse estágio, o aparato estatal assume um formato

mais flexível, assemelha-se a uma rede. A *accountability* difusa é considerada como um tipo ideal, no qual a informação e o controle seriam produzidos por vários agentes, não dependendo do aparato estatal (SCHOMMER *et al.*, 2015).

Para promover a *accountability*, Abrucio e Loureiro (2005) destacam três formas, a saber: (i) processo eleitoral, (ii) controle institucional durante o mandato e, (iii) regras estatais intertemporais, descritas no Quadro 3.

Quadro 3: *Accountability* Democrática

Formas de <i>Accountability</i>	Instrumentos	Condições
Processo Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema eleitoral e partidário; • Debates e formas de disseminação da informação; • Regras de Financiamento de Campanhas; • Justiça eleitoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado; • Pluralismo de idéias (crenças ideológicas e religiosas); • Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações; • Independência e controle mútuo entre os Poderes.
Controle Institucional durante o Mandato	<ul style="list-style-type: none"> • Controle Parlamentar (controles mútuos entre os Poderes, CPI, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.); • Controle Judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.); • Controle Administrativo-Processual (Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira); • Controle do Desempenho dos Programas Governamentais; • Controle Social (Conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, Orçamento participativo etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência e fidedignidade das informações públicas; • Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia); • Predomínio do império da lei; • Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público; • Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”).
Regras estatais Intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> • Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas); • Segurança contratual individual e coletiva; • Limitação legal do poder dos administradores públicos; • Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes; • Mecanismos de restrição orçamentária; • Defesa de direitos intergeracionais. 	

Fonte: Abrucio e Loureiro (2004, p.7).

Dentre os instrumentos citados, destaca-se o controle social que é, consoante Abrucio e Loureiro (2005), o controle exercido pela sociedade sobre os atos governamentais durante todo o mandato, não se esgotando nas eleições. Ceneviva (2006) aponta a visibilidade das

ações do governo como pré-requisito essencial para o controle social, haja vista que a falta de acesso, ou acesso incompleto, às informações dificulta o controle.

Entretanto, para a implementação da *accountability*, aspectos como a apresentação dos dados e a atuação das partes interessadas, os *stakeholders*, é fundamental (CENEVIVA; FARAH, 2012). Schommer *et. al.* (2015) afirmam que, de forma geral, a produção das informações públicas fica restrita aos órgãos de controle institucional, com a contribuição eventual da sociedade. Essa contribuição poderia ser mais eficaz se houvesse maior envolvimento da sociedade com os agentes públicos, bem como poderia gerar novas formas de controle a partir da coprodução, disseminação e utilização da informação (SCHOMMER *et. al.*, 2015).

A *Global Partnership for Social Accountability* (GPSA) defende uma abordagem colaborativa para a *accountability* (GUERZOVICH *et al.*, 2018). Ela é considerada colaborativa quando diversos atores da sociedade civil desenvolvem estratégias construtivas para resolver coletivamente os problemas e entregar resultados, ao contrário de uma estratégia de confronto, baseada em aplicação de sanções (GUERZOVICH *et al.*, 2018). Para Guijt (2010), para uma organização ser *accountable*, ela precisa realizar a análise, a reflexão e assim transmitir informações sobre o que foi realizado, como foi realizado e o porquê. O autor argumenta que esses passos estão presentes também na aprendizagem organizacional e, portanto, é possível afirmar que a *accountability*, por meio da interação com os *stakeholders*, envolve um processo de aprendizagem organizacional contínuo e colaborativo (GUJIT, 2010).

Muitas vezes motivada pelos escândalos de corrupção, a sociedade tem se organizado para buscar outras formas de participação, por vezes interagindo com os órgãos institucionais de controle para a promoção da *accountability* (SCHOMMER; MORAES, 2010). O engajamento, a colaboração e a coprodução entre atores estatais, sociedade civil e mercado vêm sendo priorizados como forma de melhorar a provisão de bens e serviços públicos (GUERZOVICH; SCHOMMER, 2016). Entretanto, consoante Rocha *et al.* (2019), para que a coprodução alcance êxito, é preciso que haja confiança mútua entre cidadão e poder público. Em contextos de *déficit* de *accountability*, os aprimoramentos em transparência podem auxiliar no estabelecimento de confiança, se apresentando como elemento fundamental da coprodução (ROCHA *et al.*, 2019).

A *accountability*, portanto, envolve uma série de mecanismos e procedimentos que direcionam os agentes públicos à prestação de contas dos resultados de suas ações de maneira proativa, promovendo, dessa forma, mais transparência (ARAÚJO; DEL GROSSI, 2010). Como uma via de mão dupla, a transparência também promove maior *accountability*, e essa

ideia, bem como a de que a participação da sociedade melhora a eficácia do governo e a colaboração engaja os cidadãos, são os três pilares que estão por trás do conceito de Governo Aberto (BINGHAM, FOXWORTHY, 2012).

2.4 PRINCÍPIOS DE TRANSPARÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS

Kim (2008) afirma que para aumentar e sustentar a transparência, as estratégias precisam ser discutidas em duas dimensões, a saber: (i) dimensão sociopolítica – diz respeito às reformas políticas e legais; e, (ii) gerencial – diz respeito a questões gerenciais na administração pública. Na mesma linha, Rocha *et al.* (2019) afirmam que os governos podem promover transparência para além das exigências legais, proporcionando informação sobre sua atuação para a sociedade e fortalecendo a cidadania.

Assim, esta pesquisa buscou ir além das exigências legais acerca da transparência, buscando também elementos que tratassem de aspectos gerenciais. Uma extensa busca na literatura acadêmica e literatura técnica, *grey literature*, resultou em alguns estudos nacionais e internacionais que realizam a análise e definem princípios para a promoção da transparência no setor público.

Nesta sessão estão apresentados os considerados mais relevantes para os propósitos deste trabalho e que serviram de base para a elaboração do protocolo de verificação que analisou as práticas de compras públicas do Poder Executivo de SC. São eles: os Princípios Globais de *Open Contracting*, elaborado pela *Open Contracting Partnership*, o *Country Procurement Assessment Report* (CPAR), elaborado pelo Banco Mundial, o *National Integrity System* (NIS) da Transparência Internacional, o Sistema Nacional de Integridade do Instituto Ethos, e o *Following the Money*, do Grupo de Pesquisa de Interesse Público (US PIRG).

2.4.1 *Open Government* e *Open Contracting*

Francoli e Clarke (2014) afirmam que o primeiro uso do termo *Open Government*, como sinônimo de *accountability*, surgiu no pós guerra dos Estados Unidos. Após um período de censura de informações por medo de espionagem, a Associação Americana dos Editores de Jornais pressionou o governo exigindo maior abertura, o que levou a constituição do Comitê Mossa, um Subcomitê de Informação de Governo, e culminou na Lei de Liberdade de

Informação em 1966 (YU; ROBINSON, 2012). Consoante Yu e Robinson (2012), o termo *Open Government* foi cunhado por Wallace Parks, conselheiro do Comitê, em 1957.

Nas décadas seguintes o termo passa a ser pouco ouvido, ressurgindo em 2009 no governo de Barack Obama por meio de um memorando, no qual o ex-presidente define *Open Government* como um sistema de transparência, participação pública e colaboração (CLARKE; FRANCOLI, 2014). Van Long, Hoa e Anh (2017) afirmam que foi o memorando que estabeleceu a base para o conceito moderno de *Open Government*, baseado em 3 (três) princípios conforme Quadro 4.

Quadro 4: Princípios de *Open Government*

Princípios	Definição
Transparência	A transparência promove a prestação de contas e fornece informações para os cidadãos sobre as ações do governo.
Participação	O engajamento com a sociedade aumenta a eficácia do governo e melhora a qualidade de suas decisões.
Colaboração	Os departamentos e agências executivas devem usar ferramentas, métodos e sistemas inovadores para cooperar entre si, em todos os níveis do governo e com organizações sem fins lucrativos, empresas e indivíduos do setor privado.

Fonte: Adaptado de Obama White House (2009).

O memorando serviu de base para a publicação do *Open Government Directive*, em dezembro de 2009, que orientava departamentos e agências executivas do Estados Unidos a tomarem medidas imediatas para implementar os três princípios (YU; ROBINSON, 2012). O apoio às iniciativas foi expandido e em 2011 o presidente Obama lança o *Open Government Partnership* (OGP) na 66ª Assembleia Geral da ONU, com a parceria de sete outros países, incluindo o Brasil, primeiro país a ser convidado pelos Estados Unidos (WEINSTEIN, 2013).

A *Open Government Partnership* (2018) é uma organização que reúne governo e sociedade civil com o objetivo de criar planos de ação que tornem os governos mais responsivos e responsáveis. Para transformar os sistemas de contratação pública, os governos devem assumir compromissos que atendam simultaneamente aos três princípios centrais, a saber: aumentar a transparência do governo, apoiar a participação cívica, promover a integridade e responsabilidade em todo o setor público, e atingir esses objetivos usando novas tecnologias (AMIN; MARÍN, 2018).

Para se tornar um membro da OGP é preciso que o país participante assine a *Open Government Declaration* e entregue um plano de ação desenvolvido a partir de uma consulta

pública (OGP, 2018). O Brasil, como país signatário, já está em fase de consulta do seu quarto Plano de Ação Nacional (CGU, 2018). O primeiro plano contou com um eixo específico que tratou da gestão efetiva dos recursos públicos, a partir do qual foram implementadas duas iniciativas de licitações e contratos públicos, a saber (CGU, 2013):

- a) Registro de Preços Nacional da Educação: modelo de compra centralizado para atender todos os estados e municípios;
- b) Contratação e Gestão Contratual de Serviços de Tecnologia da Informação: melhoria do processo de compra de tecnologia da informação do governo federal.

No segundo Plano de Ação, a preocupação com aquisições e contratações aparece no eixo “Aumento da Integridade Pública”, que traz a criação de um banco de preços a ser utilizado como referência para as aquisições públicas; a abertura dos dados da execução do orçamento e das compras da união e; a realização de auditorias participativas nas cidades sede da Copa, e no eixo “Aumento da Responsabilidade Corporativa”, no qual foi firmado compromisso com a ampliação da base de dados do cadastro unificado de impedimentos para licitar com a administração pública (CGU, 2016). Já o relatório do 3º Plano de Ação não aborda nenhum compromisso que trate especificamente de compras públicas (CGU, 2016).

A *Open Contracting Partnership* (OCP) e a *Open Government Partnership* (OGP) são organizações parceiras que possuem objetivos complementares e assinaram, em 2016 um acordo de parceria com o objetivo de maximizar os impactos nas iniciativas de transparência e *accountability* (OCP, 2016). Segundo a OGP (2016), para haver um governo aberto de fato é preciso que as informações sobre contratos também sejam abertas.

A Transparência Internacional (2018) define *Open Contracting* como uma abordagem de compras públicas que busca fomentar a transparência por meio da cooperação entre órgãos públicos, setor privado e sociedade civil. O *Open Contracting* envolve todo o ciclo de aquisição, indo desde a fase de planejamento até a execução dos contratos públicos (OCP, 2018). Consoante Gatjen (2014), as empresas devem ter garantida a ampla competitividade nas aquisições públicas e os *stakeholders* e a sociedade civil tem melhores condições para monitorar de forma independente o processo de aquisição, tornando imperativo que os governos publiquem informações úteis e acessíveis.

O ano de 2012 marca o início da *Open Contracting Partnership*, quando, em uma reunião realizada em Joanesburgo, na África do Sul, um grupo de especialistas em políticas públicas, líderes e ativistas cocriaram um plano de trabalho e um conjunto de Princípios Globais, que reuniu o entendimento do grupo acerca do *Open Contracting* (OCP, 2018).

Segundo a OCP (2018), esse trabalho resultou no *Open Contracting Data Standard* em 2014, um padrão de apresentação de dados que permite que usuários divulguem dados compartilháveis, reutilizáveis e legíveis por máquina, criando, assim, ferramentas de análise. Em 2015, o *Open Contracting Partnership* desvincula-se do Banco Mundial para tornar-se um programa independente, tendo o Fundo para a cidade de Nova York como patrocinador fiscal (OCP, 2018).

Marchessault (2013) afirma que a *Open Contracting Partnership* é responsável, portanto, por:

- a) desenvolver os Princípios Globais de *Open Contracting*;
- b) desenvolver o *Open Contracting Data Standard*;
- c) dar suporte aos profissionais e organizações com treinamento, financiamento inicial, e *coaching*;
- d) acompanhar e avaliar os resultados.

Não é necessário tornar-se membro da *Open Government Partnership* para implementar as ferramentas de *Open Contracting*, basta o engajamento para publicação proativa de todas as etapas da contratação (MARCHESSAULT, 2013).

Os Princípios Globais de *Open Contracting*, desenvolvidos e publicados pela *Open Contracting Partnership* (2018), servem como estrutura para orientar as compras públicas e refletem as normas e as melhores práticas adotadas em todo o mundo. A OCP (2018) divide os mesmos em dois grandes grupos, o de Divulgação Afirmativa e Participação, e o de Monitoramento e Supervisão.

O grupo de Divulgação Afirmativa engloba os seguintes princípios (OCP, 2018):

1. Os governos devem reconhecer o direito do público de acessar informações relacionadas à formação, adjudicação, execução, desempenho e conclusão de contratos públicos.
2. A contratação pública deve ser conduzida de forma transparente e equitativa, de acordo com as regras divulgadas publicamente que explicam o funcionamento do processo, incluindo políticas de divulgação.
3. Os governos devem exigir a publicação oportuna, atual e rotineira de informações suficientes sobre a formação, adjudicação, execução, desempenho e conclusão de contratos públicos para permitir que o público, incluindo mídia e sociedade civil,

entendam e monitorem como uma proteção contra ineficiência, uso ineficaz ou corrupto de recursos públicos. Isso exigiria a divulgação afirmativa de:

- a) Contratos, incluindo licenças, concessões, permissões, subvenções ou qualquer outro documento que troque bens públicos, bens ou recursos (incluindo todos os anexos, calendários e documentos incorporados por referência) e quaisquer alterações aos mesmos;
 - b) Pré-estudos relacionados, documentos de licitação, avaliações de desempenho, garantias e relatórios de auditoria.
 - c) Informações sobre a formação de contratos, incluindo:
 - i. O processo de planejamento da aquisição;
 - ii. O método de aquisição ou prêmio e a justificativa do mesmo;
 - iii. O escopo e as especificações de cada contrato;
 - iv. Os critérios para avaliação e seleção;
 - v. Os licitantes ou participantes do processo, seus documentos de validação e quaisquer isenções processuais para as quais se qualificam;
 - vi. Quaisquer conflitos de interesse descobertos ou exclusões emitidas;
 - vii. Os resultados da avaliação, incluindo a justificativa para o prêmio; e
 - viii. A identidade do destinatário do contrato e quaisquer declarações de titularidade efetiva fornecidas;
4. Informações relacionadas com o desempenho e a conclusão de contratos públicos, incluindo informações sobre acordos de subcontratação, tais como:
- a) Cronogramas gerais, incluindo os principais marcos na execução e quaisquer alterações aos mesmos;
 - b) *Status* da implementação em relação aos marcos;
 - c) Datas e montantes de pagamentos em etapas realizados ou recebidos (em relação ao montante total) e a fonte desses pagamentos;
 - d) Entrega de serviços e preços;
 - e) Arranjos para terminar contratos;
 - f) Assentamentos finais e responsabilidades;
 - g) Avaliações de risco, incluindo avaliações de impacto ambiental e social;
 - h) Avaliações de ativos e passivos do governo relacionados ao contrato;
 - i) Disposições em vigor para assegurar a gestão adequada dos riscos e responsabilidades em curso; e

- j) Informações financeiras apropriadas relativas a receitas e despesas, como tempo e custo excedido, se houver.
5. Os Governos desenvolverão sistemas para coletar, gerenciar, simplificar e publicar dados de contratação relativos à formação, adjudicação, execução, desempenho e conclusão de contratos públicos em um formato aberto e estruturado, de acordo com os Padrões Abertos de Dados Contratantes à medida que forem desenvolvidos. maneira *user-friendly* e pesquisável.
 6. A informação contratual disponibilizada ao público deve ser tão completa quanto possível, com todas as exceções ou limitações estritamente definidas por lei, assegurando que os cidadãos tenham acesso efetivo ao recurso nos casos em que o acesso a essas informações esteja em disputa.
 7. As partes contratantes, incluindo instituições financeiras internacionais, devem apoiar a divulgação em futuras contratações, excluindo cláusulas de confidencialidade, redigindo confidencialidade apenas para cobrir apenas isenções permitidas limitadas, ou incluindo cláusulas dentro dos termos e condições contratuais para permitir a publicação do contrato e informações relacionadas.

Já o grupo de Participação, Monitoramento e Supervisão engloba os seguintes princípios (OCP, 2018):

1. Os governos devem reconhecer o direito do público de participar na supervisão da formação, adjudicação, execução, desempenho e conclusão de contratos públicos.
2. Os governos devem fomentar um ambiente favorável, que pode incluir legislação, que reconheça, promova, proteja e crie oportunidades para consulta pública e monitoramento de contratação pública, desde a fase de planejamento até a conclusão das obrigações contratuais.
3. Os governos devem trabalhar em conjunto com o setor privado, os doadores e a sociedade civil para desenvolver as capacidades de todas as partes interessadas relevantes para entender, monitorar e melhorar a contratação pública e criar mecanismos de financiamento sustentáveis para apoiar a contratação pública participativa.
4. Os governos têm o dever de garantir que as autoridades de supervisão, incluindo parlamentos, instituições de auditoria e agências implementadoras, acessem e utilizem as informações divulgadas, reconheçam e atuem com base no feedback dos cidadãos e incentivem o diálogo e consultas entre as partes contratantes e

organizações da sociedade civil para melhorar a qualidade dos resultados da contratação.

5. No que se refere aos contratos individuais de impacto significativo, as partes contratantes devem elaborar estratégias para a consulta e envolvimento dos cidadãos na gestão do contrato.

Gatjen (2017) afirma que os Princípios Globais de *Open Contracting* formam a base do conceito de *Open Contracting* e baseiam-se no acesso à informação, na transparência e desenvolvimento participativo, devendo ser atendidos durante todas as etapas da contratação. Gatjen (2017) afirma, ainda, que um padrão global de dados torna mais fácil que a sociedade monitore cada etapa do processo de aquisição e execução dos contratos públicos.

Amin (2017) afirma que, para ser bem-sucedida, a implementação dos Princípios Globais de *Open Contracting* deve envolver governo, setor privado e sociedade civil, haja vista a necessidade de os usuários serem princípio orientador do design. O engajamento dos *stakeholders* e é o primeiro e mais importante passo no processo de contratação aberta.

Além dos benefícios em termos de transparência e controle social, a implementação dos Princípios Globais de *Open Contracting* tende a melhorar o entendimento dos órgãos públicos acerca dos seus processos de aquisição, tornando possível identificar oportunidades de melhoria que podem impactar nos custos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017).

2.4.2 Relatório de Avaliação de Aquisições do País (CPAR) do Banco Mundial

O Grupo Banco Mundial foi criado em 1944 e é atualmente formado por cinco instituições:

- a) Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que empresta dinheiro a países de renda média e baixa;
- b) Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), que empresta dinheiro a países pobres;
- c) Corporação Financeira Internacional (IFC), instituição de desenvolvimento focada no setor privado, atuando por meio de investimento, mobilização de capital no mercado financeiro e consultoria;

- d) Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), que promove o investimento estrangeiro em países em desenvolvimento oferecendo seguros contra riscos políticos;
- e) Centro Internacional para Arbitragem e Disputa sobre Investimentos (ICSID), que oferece instalações para conciliação e arbitragem (BANCO MUNDIAL, 2019).

Segundo as Nações Unidas (2019), o Grupo Banco Mundial é a maior fonte mundial de assistência para países em desenvolvimento, e oferece por ano cerca de US\$ 60 bilhões em empréstimos e doações aos 187 países-membros.

Sediado em Washington DC e com escritório em 120 países (BANCO MUNDIAL, 2019), o Banco Mundial tem como principal objetivo a redução da pobreza e da desigualdade e, para isso, atua como uma cooperativa de países, que disponibiliza recursos financeiros e conhecimento especializado para apoiar iniciativas de crescimento dos países em desenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS, 2019).

O trabalho do Banco, de acordo com as Nações Unidas (2019), busca promover:

- a) O investimento nas pessoas, especialmente por meio da saúde e da educação básicas;
- b) A criação de um ambiente para o crescimento e a competitividade da economia;
- c) A atenção ao meio ambiente;
- d) O apoio ao desenvolvimento da iniciativa privada;
- e) A capacitação dos governos para prestar serviços de qualidade com eficiência e transparência;
- f) A promoção de um ambiente macroeconômico conducente a investimentos e a planejamento de longo prazo;
- g) O investimento em desenvolvimento e inclusão social, governança e fortalecimento institucional como elementos essenciais para a redução da pobreza.

Um dos instrumentos utilizados pelo Grupo é o Relatório de Avaliação de Aquisições do País (CPAR), que tem como objetivo desenvolver as aquisições por meio de uma avaliação dos processos baseada em padrões pré-definidos (BANCO MUNDIAL, 2004).

Segundo o Banco Mundial (2004), as políticas relacionadas à aquisição possuem forte influência sobre o desempenho das instituições governamentais, haja vista que praticamente nenhuma das funções exercidas pelo governo pode ser realizada de forma eficaz com políticas inadequadas na área de compras. Dessa forma para auxiliar no desenvolvimento da política de compras, o CPAR parte de uma avaliação composta por 8 seções, a saber: quadro legal, práticas de importação e exportação, quadro orçamentário e financeiro, compras públicas de bens e serviços, contratação de consultoria, performance das compras públicas, compras do setor privado, áreas emergentes de interesse.

2.4.3 Sistema Nacional de Integridade (NIS) da Transparência Internacional

A Transparência Internacional é uma organização não governamental apartidária e sem fins lucrativos que há mais de duas décadas tem como principal objetivo a luta contra a corrupção (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019). A organização está presente em mais de 100 países e atua em diversas frentes pra conscientizar a população sobre os efeitos da corrupção e promover mudanças legais, institucionais e de comportamento (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

A Transparência Internacional atua em duas grandes frentes: (i) com o poder público, iniciativa privada e organizações internacionais no desenvolvimento de programas que promovam conquistas sustentáveis no combate à corrupção, e (ii) com a sociedade civil na conscientização e promoção do controle social da corrupção (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

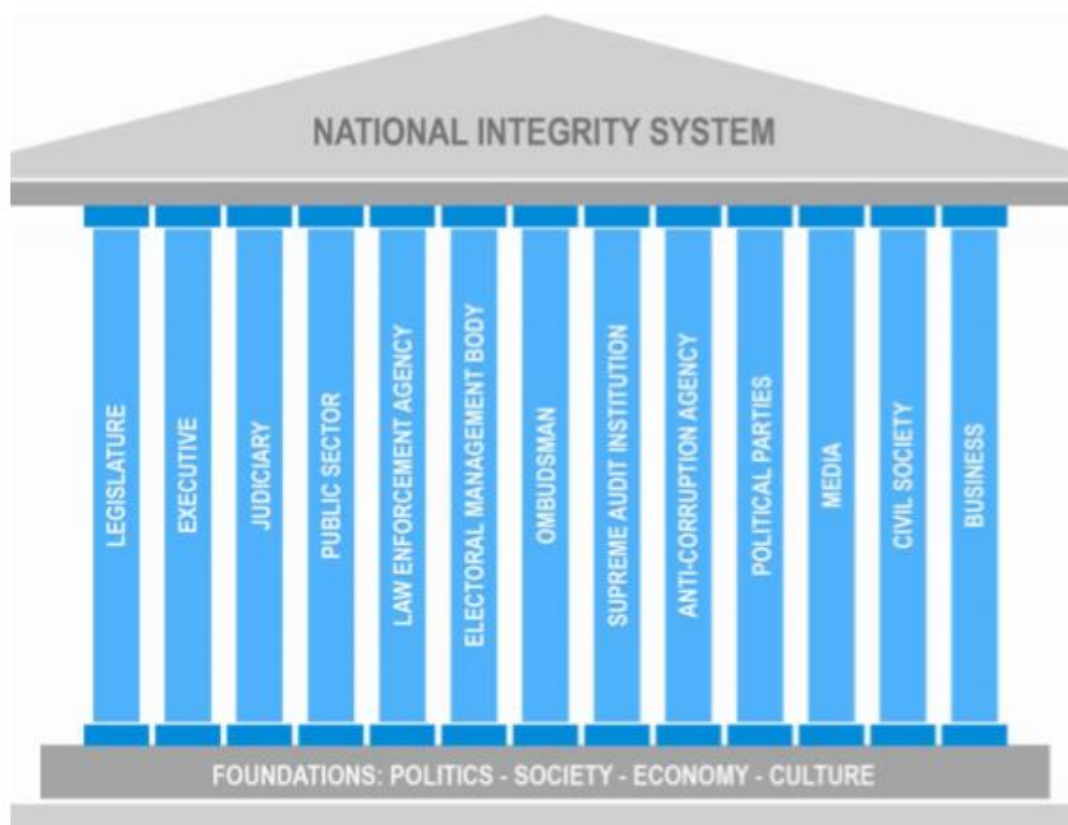
Para identificar as prioridades para uma agenda anticorrupção, a Transparência Internacional adota a avaliação do Sistema Nacional de Integridade (NIS), que realiza uma análise de como os países estão organizados de forma a operar e promover a integridade, e avalia o contexto político, social e econômico no qual esses pilares da governança operam (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2012).

De acordo com a Transparência Internacional (2012), o NIS abrange as principais instituições responsáveis pelo combate à corrupção em um país, assim, quando essas instituições funcionam de maneira adequada, elas acabam por constituir um Sistema Nacional de Integridade eficaz no combate à corrupção, abuso de poder, e apropriação indevida. Por outro lado, quando essas instituições não são fortes o suficiente, abrem espaço para a corrupção impedindo o crescimento igualitário, o desenvolvimento sustentável e a coesão social.

Muito embora não exista um modelo único de práticas a serem adotadas para o combate à corrupção, parece haver um consenso internacional sob alguns pontos considerados essenciais, que são abordados pela avaliação do NIS (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2012). A avaliação do NIS elenca critérios de análise sob todas instituições que são consideradas pilares no combate à corrupção, conforme Figura 9, são elas: poder legislativo, executivo, judiciário, setor público, Ministério Público e Tribunal de

Contas, Tribunal Eleitoral, ouvidoria, controladoria geral, agências anti corrupção, partidos políticos, mídia, sociedade civil e empresas.

Figura 9: Pilares do Sistema Nacional de Integridade



Fonte: Transparência Internacional (2012).

Como avalia todas as instituições consideradas relevantes para o combate à corrupção, por meio de 155 critérios analisados por meio de entrevistas e análise documental, o NIS utiliza-se de abordagem holística de prevenção, partindo do princípio de que a falta de integridade em uma instituição tem efeito em todo o sistema (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL,2012).

2.4.4 Sistema de integridade nos estados brasileiros, do Instituto Ethos

O Sistema de Integridade nos estados brasileiros foi criado em 2012 pelo Instituto Ethos a partir de uma adaptação da metodologia da Transparência Internacional. Indo além dos pilares definidos pelo NIS, o sistema do Instituto tem como objetivo avaliar a integridade

não apenas das instituições brasileiras, mas também os processos críticos da gestão pública a fim de elevar o padrão ético na gestão pública do país (ETHOS, 2016).

A representação do Sistema de Integridade Nacional, conforme Figura 10, se dá por um templo grego, que traz a integridade sustentada por dez pilares fundamentais do sistema brasileiro. Esses pilares sustentam três caixas que não podem se desequilibrar, a qualidade de vida, o desenvolvimento sustentável e o cumprimento às leis. Já na parte inferior, dando alicerce aos pilares, estão a consciência pública e os valores da sociedade.

Figura 10: Pilares de avaliação Instituto Ethos



Fonte: Ethos (2016)

O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) criada em 1998 por um grupo de empresários e tem como objetivo “mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade justa e sustentável” (ETHOS, 2019). Atuando em várias frentes, o Instituto reúne ferramentas e promove a troca de experiências a fim de auxiliar as organizações privadas na análise de suas práticas de gestão à luz da responsabilidade social e do desenvolvimento sustentável, ajudando as instituições a:

- a) compreender e incorporar de forma progressiva o conceito do comportamento empresarial socialmente responsável;
- b) implementar políticas e práticas que atendam a elevados critérios éticos, contribuindo para o alcance do sucesso econômico sustentável em longo prazo;
- c) assumir suas responsabilidades com todos aqueles que são atingidos por suas atividades;
- d) demonstrar a seus acionistas a relevância de um comportamento socialmente responsável para o retorno em longo prazo sobre seus investimentos;
- e) identificar formas inovadoras e eficazes de atuar em parceria com as comunidades na construção do bem-estar comum;
- f) prosperar, contribuindo para um desenvolvimento social, econômica e ambientalmente sustentável (ETHOS, 2019).

No pilar que trata especificamente de contratações públicas, o sistema busca avaliar o processo formal de aquisição e contratação de serviços e materiais, utilizando-se para isso de indicadores de acesso à informação, transparência e *accountability*.

2.4.5 *Following The Money*, do Grupo de Pesquisa de Interesse Público (PIRG)

Fundado pelo ativista e ex-candidato à presidência Ralph Nader, o *Public Interest Research Group*, Grupo de Pesquisa de Interesse Público, (PIRG) é uma organização não governamental e sem fins lucrativos do EUA e do Canadá que coordena recursos entre seus 47 afiliados estaduais para causar o “maior impacto” para seus esforços de defesa de direitos (CCR, 2019).

O PIRG propõe-se a oferecer uma voz independente em defesa do interesse público, para proteger os consumidores e promover um bom governo. O objetivo do grupo é investigar problemas e a partir daí criar soluções que promovam a participação cívica (PIRG, 2019).

Segundo o PIRG (2018), a “informação pública não é verdadeiramente acessível a menos que esteja online”, por isso o Grupo realiza anualmente a pesquisa *Following the Money: How 50 States Rate in Providing Online Access to Government Spending Data* que já está em sua oitava edição. Em 2018 a pesquisa envolveu 50 estados americanos, avaliados por meio de 16 critérios definidos por um grupo focal de 27 participantes.

A avaliação é baseada em algumas categorias: Gastos, recursos de usabilidade, subsídios ao desenvolvimento econômico, e relatórios de despesas fiscais. Para cada uma delas são definidos critérios de avaliação com pontuação específica, sendo possível, ao final da análise, criar um ranking dos estados (PIRG, 2018).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Pesquisa, consoante Lakatos e Marconi (2003, p.154), refere-se a “um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”. As pesquisas podem ser classificadas de quatro formas distintas: pela sua natureza, pela forma de abordagem do problema, pelos seus objetivos, e pelos seus procedimentos técnicos (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Em relação à sua natureza, esta pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, uma vez que apresenta conhecimentos para aplicação prática e dirigido à solução de um problema (APPOLINÁRIO, 2004). Com relação à abordagem, é considerada uma pesquisa qualitativa, dado que tem por objetivo avaliar um programa ou plano, a partir de sua efetividade, considerando o contexto do ambiente e propor ações (ROESCH, 2010). Neste sentido, a presente pesquisa buscará compreender questões de análises não quantificáveis, no intuito de elaborar uma proposta para aprimoramento do processo de aquisição e contratação do Poder Executivo de Santa Catarina à luz dos princípios e normas da transparência e contratação aberta.

No que diz respeito aos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva. Exploratória, pois, segundo Gil (2007), busca proporcionar familiaridade com o problema para torná-lo mais explícito ou construir hipóteses. O estudo buscará identificar as lacunas nas informações disponibilizadas pelo Poder Executivo de SC com relação aos princípios e normas da transparência e contratação aberta, bem como as necessidades e expectativas dos *stakeholders* para então propor as adequações necessárias. É descritiva, já que, consoante Triviños (2010), busca a descrição exata dos fatos e fenômenos de determinada realidade, qual seja, o processo de aquisições e contratações do Poder Executivo de SC e suas possibilidades de melhoria.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa caracteriza-se, segundo Triviños (1987, p.133), como estudo de caso, “cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente”. Neste sentido, os órgãos que compõem o Poder Executivo de SC consistem no objeto analisado, além de enquadrar-se como fonte direta de dados. Ademais, configura-se como pesquisa *ex-post facto*, uma vez que avaliou um procedimento já existente no Poder Executivo de SC e analisou as adequações necessárias para o aprimoramento do mesmo.

Por fim, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. No contexto da pesquisa documental, procedeu-se a análise do Portal de Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina, o Portal de Compras e demais documentos institucionais. Destaca-se, ainda, como fonte de dados, a experiência da pesquisadora, como parte integrante da organização e familiarizada com os processos de compras públicas, ainda que não tenham sido adotados procedimentos sistemáticos que caracterizariam a observação participante. A análise de dados para elaborar uma proposta para aprimoramento do processo de aquisição e contratação do Poder Executivo de SC orientado aos princípios e normas da transparência e contratação aberta, dar-se-á por meio de um protocolo de pesquisa.

3.1 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Segundo Roesch (1999), a delimitação do estudo é definida pela população e sujeitos da pesquisa. Assim, a população e o sujeito desta pesquisa foram compostos pela Diretora de Planejamento e Gestão de Bens e Serviços, Diretora de Aquisições e Licitações, Diretora de Logística e Gerente de Orçamento, envolvidas diretamente no processo de aquisições e contratações da Secretaria de Estado da Saúde - SES/SC, bem como os *stakeholders* envolvidos no processo de compras públicas, elencados no Quadro 5.

Quadro 5: Relação de *stakeholders*

Governo	Setor Privado	Sociedade Civil e Mídia
Auditor interno	Fornecedor de material	Observatório Social
Auditor TCE	Fornecedor de serviço	Acadêmico
-	-	Jornalista

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

3.1.1 Definição do grupo pesquisado

Para compreender o estágio atual do processo de aquisição e contratação e como as informações inerentes a cada etapa do processo são disponibilizadas de forma a facilitar o controle social e proporcionar transparência para os *stakeholders*, a população foi selecionada por uma amostra de participantes definida intencionalmente. Kidder *et al.* (1987) afirmam que

quando se utiliza de critérios bem julgados e uma estratégia apropriada, é possível que se faça a escolha dos participantes que irão compor a amostra, desenvolvendo, assim, evidências satisfatórias para as necessidades. A escolha da amostra para este estudo deu-se baseada em alguns critérios.

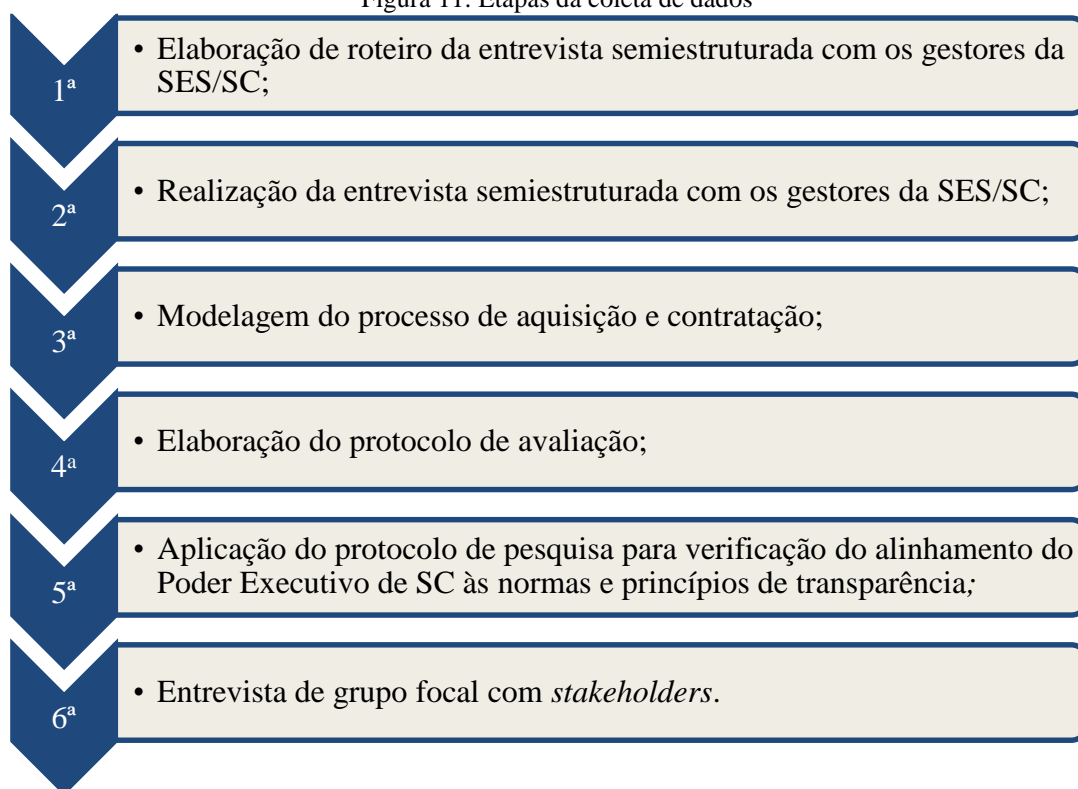
O primeiro baseia-se na representatividade do órgão nos processos de aquisição e contratação do Poder Executivo de SC, sendo, portanto, selecionadas representantes da SES/SC. A Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina – SES/SC é responsável por 21 (vinte e uma) unidades de saúde, sendo: 01 Laboratório Central, 01 hemocentro, 01 Centro de reabilitação, 13 unidades hospitalares de gestão própria e 05 unidades hospitalares administradas por Organizações Sociais (SES, 2018). A SES/SC representa o segundo maior orçamento do Poder Executivo do Governo de Santa Catarina, com orçamento anual em 2018 de R\$ 3.443.026.801,00 (SEF, 2018). Responsável por 67% de todos os pregões eletrônicos realizados pelo Sistema de Licitações do Governo de Santa Catarina, o e-LIC, a SES/SC homologou de janeiro a agosto de 2018, segundo o Portal de Aquisições e Licitações da SES (2018), R\$ 604.400.906,05, por meio de 2.192 editais elaborados, resultando em 3.199 instrumentos contratuais firmados.

O segundo critério baseia-se nos interessados nas informações referentes às aquisições e contratações do Poder Executivo de Santa Catarina. Nesse sentido, buscou-se selecionar participantes de forma a obter informações sob diversas perspectivas, a saber: na perspectiva dos executores dos processos, na perspectiva de controle interno e controle externo (horizontal), e na perspectiva da sociedade, envolvendo cidadão, mídia e academia.

3.2 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

A pesquisa bibliográfica abordou temas como Compras Públicas, Transparência Pública, *Accountability* e Princípios de Transparência em Compras Públicas. Já a coleta dos dados primários foi realizada em cinco etapas, conforme Figura 11:

Figura 11: Etapas da coleta de dados



Fonte: Elaborado pela autora (2019)

A primeira etapa refere-se à elaboração do roteiro para realização de entrevista semiestruturada com os gestores diretamente ligados ao processo de aquisição e contratação do Poder Executivo de SC. A entrevista semiestruturada compreende um conjunto de perguntas básicas e derivadas (TRIVIÑOS, 2010) e teve por objetivo analisar todo o processo de aquisição e contratação. Dessa forma, abordou em um roteiro de 12 perguntas, os fatores de análise de processos preconizados pelo *Common Body of Knowledge* (CBOK), que apresenta as melhores práticas adotadas para a gestão de processos.

Gestão de processos, de acordo com Paim *et al.* (2009), é compreendida como um conjunto coordenado de tarefas executadas de forma permanente para planejar os processos e promover o aprendizado sobre eles. Ainda segundo os autores, a melhoria de processos é uma ação fundamental para que as organizações respondam com agilidade às mudanças, sejam essas organizações públicas, privadas ou do terceiro setor (PAIM *et al.* 2009). Para que se alcance a melhoria dos processos, é preciso que eles sejam modelados para que se tenha uma compreensão diferenciada da dinâmica de uma organização, privilegiando as atividades em detrimento das unidades responsáveis por sua execução (BERGUE, 2010).

Dessa forma, procedeu-se na sequência com a modelagem do processo de aquisição e contratação do Poder Executivo de SC. A modelagem nada mais é que a representação gráfica

de um processo, onde uma série de símbolos demonstram todas as atividades do mesmo (CBOK, 2013). Para tanto foi utilizada a abordagem do *Business Process Management* (BPM), que se utiliza de uma variedade de ferramentas para integrar as estratégias e objetivos da organização com expectativas e necessidades dos usuários (CBOK, 2013). A notação utilizada foi a *Business Process Model and Notation* (BPMN), que é a notação padrão adotada pelo Governo do Estado de Santa Catarina (EPROC, 2017). Para essa etapa foram analisadas as respostas da entrevista com os gestores e análise documental, tais como legislação pertinente, portarias, instruções normativas e outros.

Embora as principais etapas do processo de aquisição e contratação do Poder Executivo de SC sejam definidos por legislação própria, é possível identificar algumas particularidades entre os órgãos. Optou-se, dessa forma, por modelar o processo da SES/SC, que se apresenta como o órgão responsável pelo maior número de processos de compras dentro do Poder Executivo, bem como possui a maior equipe envolvida na atividade. Assim partindo do cenário mais complexo, foi possível estender a compreensão para cenários mais simples.

Na sequência foi elaborado um protocolo de verificação onde foram definidos critérios que tornaram possível analisar o alinhamento dos processos de aquisição e contratação do Poder Executivo de Santa Catarina aos princípios e normas da transparência e contratação aberta. Para Yin (2001), um protocolo inclui tanto o instrumento quanto os procedimentos que devem ser seguidos durante o estudo para orientar o pesquisador.

O protocolo foi construído com base na exigência legal sobre transparência e publicização da informação, bem como nas recomendações dos principais protocolos, relatórios e estudos que tenham como foco a transparência nas informações prestadas sobre aquisições e contratações públicas. Foram elencados 22 critérios de análise, e para cada um deles é apresentado, no Quadro 6, a que documentos o mesmo está relacionado. A maioria dos critérios está relacionada com mais de um documento, o que demonstra sua importância para a temática. Para evidenciar a exigência de cada critério, o Quadro 6 traz, na coluna “Descrição”, trechos do documento utilizado como fonte.

Inicialmente, pretendia-se adotar somente os critérios preconizados pela *Open Contract Partnership*, aplicando na íntegra os Princípios Globais de *Open Contracting*. Por sugestão da banca, o escopo do protocolo foi ampliado, a fim de trazer outras fontes que fossem enriquecer o estudo e que se mostraram pertinentes no contexto das práticas analisadas. Já os critérios foram descritos e elencados de forma a respeitar as etapas do

processo de aquisição e contratação, além de um levantamento em estudos e legislação que tratassem da transparência em compras públicas.

O protocolo (Apêndice A) foi composto por três opções de resposta, quais sejam: atende, atende parcialmente, e não atende.

Considera-se que o critério foi atendido quando os elementos da descrição do mesmo foram atendidos em sua totalidade e as informações disponíveis abrangem todos os órgãos do Poder Executivo. Já os critérios atendidos parcialmente são aqueles onde um ou mais elementos da descrição foram atendidos ou aqueles onde todos os elementos foram atendidos mas a abrangência não atendeu a totalidade dos órgãos. Considera-se não atendido o critério que não atendeu nenhum dos elementos da descrição.

Quadro 6: Critérios de Análise

Item	Critério	Fonte	Descrição
1	Página específica para divulgação das aquisições	Lei 12.527/2011 (LAI)	Art. 8º, §1º Inciso IV - Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.
		Princípios Globais de <i>Open Contracting</i>	2. Os governos devem fomentar um ambiente favorável, que pode incluir legislação, que reconheça, promova, proteja e crie oportunidades para consulta pública e monitoramento de contratação pública, desde a fase de planejamento até a conclusão das obrigações contratuais.
		<i>Open Contracting Data Standard</i>	Os registros compilam todas as informações conhecidas sobre um processo de contratação, fornecendo uma visão instantânea de seu estado atual. Eles também podem conter um histórico de mudanças com versão ao longo do tempo. Deve haver apenas um registro para cada processo de contratação, criado pela fusão dos releases.
		Escala Brasil Transparente	O ente federado disponibiliza mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre licitações?
2	Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiência	Lei 12.527/2011 (LAI)	Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008
3	Cadastro de fornecedores	<i>World Bank's country</i>	O procedimento para registro de fornecedores oferece acesso oportuno para participação de todos os licitantes

	acessível	<i>procurement assessment</i>	potencialmente qualificados? Os licitantes podem se registrar pelo correio e, se as condições no país permitem, através da Internet?
		<i>World Bank's country procurement assessment</i>	Existe um prazo imposto para registro ou atulização em relação a um processo de licitação específico? O tempo gasto para o registro é razoável?
4	Planejamento da aquisição ou contratação	Princípios Globais de <i>Open Contracting</i>	3. c) Informações sobre a formação de contratos, incluindo: i. O processo de planejamento da aquisição
		<i>World Bank's country procurement assessment</i>	O planejamento geral de bens complexos, obras e outros contratos feitos com detalhes suficientes para produzir definição realista do projeto, conclusão alcançável cronogramas e estimativas precisas de custos?
5	Descrição do processo de aquisição ou contratação contendo: número do edital, situação, data da realização, órgão licitante e objeto, sem necessidade de abertura do processo, mas com acesso ao Edital completo	Lei 12.527/2011 (LAI)	Art. 8º, §1º Inciso IV - Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.
		Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência)	Art. 48-A Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
		Lei 8666/1993 (Lei de Licitações)	§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.
		Escala Brasil Transparente	O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos editais de licitação?
6	Participantes do processo licitatório, com razão social e CNPJ, valores das propostas, lances e ganhador	Lei 12.527/2011 (LAI)	Art. 8º, §1º Inciso IV - Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.
		<i>World Bank's country procurement assessment</i>	São apresentadas informações sobre as licitações publicadas (por exemplo, número de lances recebido, número de contratos adjudicados, nomes dos licitantes bem-sucedidos)?
		Escala Brasil Transparente	O ente federado disponibiliza consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas?
7	Valor total homologado por modalidade	Sistema Nacional de Integridade	Porcentagem de compras realizadas por modalidade de licitação de baixa competitividade sobre o total de recursos licitados
8	Informações	Lei	Art. 8º, §1º Inciso IV - Informações concernentes a

	sobre contratos em um único registro de dados	12.527/2011 (LAI)	procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.
		Princípios Globais de <i>Open Contracting</i>	1. Desenvolvimento de um sistema integrado de contratações públicas, que permita realizar transações comerciais com registro de todos os documentos relacionados ao processo.
			4. Os Governos desenvolverão sistemas para administrar, simplificar e publicar dados referentes à celebração, adjudicação, cumprimento e finalização de contratos públicos em um formato aberto e estruturado, que apresente os dados de forma amigável e que facilite a sua procura.
		Decreto Federal 7.185/2010	Art. 5º O SISTEMA atenderá, preferencialmente, aos padrões de arquitetura e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico, que define conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) no Governo Federal, estabelecendo as condições de interação entre os Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral.
Following the Money	Um único banco de dados ou lista de gastos por destinatário.		
9	Informação sobre contratante, contratada, objeto, valor do contrato e classificação orçamentária sem necessidade de abrir o contrato	Lei 12.527/2011 (LAI)	Art. 8º, §1º Inciso IV - Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.
		Escala Brasil Transparente	O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre contratos?
		<i>Contrataciones abiertas: una guía para profesionales por profesionales</i>	A divulgação de informações deve responder a várias perguntas do cidadão e uma delas é: qual o valor do contrato?
		Decreto nº 7.185/2010	Art. 7º, Inciso I, alínea c - Classificação orçamentária - A classificação orçamentária deve especificar a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto.
			Art. 7º, Inciso I, alínea f - Descrição do bem fornecido ou serviço prestado - Detalhamento do bem fornecido ou serviço prestado
Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações)	Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.		
10	Vinculação do	Lei	Art. 8º, §1º, Inciso IV - Informações concernentes a

	contrato ao procedimento licitatório que o gerou	12.527/2011 (LAI)	procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.
		Decreto Federal 7.185/2010	Art. 5º O SISTEMA atenderá, preferencialmente, aos padrões de arquitetura e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico, que define conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) no Governo Federal, estabelecendo as condições de interação entre os Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral.
11	Íntegra do contrato e aditivos, com data de assinatura, vigência e forma de pagamento	Lei 12.527/2011 (LAI)	Art. 8º, §1º Inciso IV - Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.
		Escala Brasil Transparente	O ente federado disponibiliza o conteúdo integral ou extrato dos contratos?
		<i>Contrataciones abiertas: una guía para profesionales por profesionales</i>	A divulgação de informações deve responder a várias perguntas do cidadão: a versão do contrato, disponível no sítio, é a final? O objeto do contrato está claramente estabelecido? Quando o contrato foi firmado e em quanto tempo deve ser concluído? Qual o valor do contrato? De onde vem o dinheiro para o pagamento do contrato? Como o pagamento será feito? Parcelado? Por conclusão de fases de uma obra ou entrega de produtos?
		<i>Transparência Internacional – National Integrity System Assessment</i>	4.2.2 A informação sobre contratos públicos é oportuna? e suficientemente abrangente e disponível na prática?
12	Cronograma de execução dos contratos	Princípios Globais de <i>Open Contracting</i>	d) Informações relacionadas com o desempenho e a conclusão de contratos públicos, incluindo informações sobre acordos de subcontratação, tais como: i. Cronogramas gerais, incluindo os principais marcos na execução e quaisquer alterações aos mesmos;
13	Informação sobre execução do contrato com status, entregas e pagamentos	Princípios Globais de <i>Open Contracting</i>	d) Informações relacionadas com o desempenho e a conclusão de contratos públicos, incluindo informações sobre acordos de subcontratação, tais como: ii. Status da implementação em relação aos marcos; iii. Datas e montantes de pagamentos em etapas realizados ou recebidos (em relação ao montante total) e a fonte desses pagamentos; iv. Entrega de serviços e preços;
		Lei 12.527/2011 (LAI)	Art. 8º, §1º, Inciso V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
		<i>World Bank's country procurement assessment</i>	Existem procedimentos padrão para acompanhar as entregas de bens e serviços no que tange à qualidade, quantidade e prazo?
14	Informação sobre custo ou	Princípios Globais de	d) Informações relacionadas com o desempenho e a conclusão de contratos públicos, incluindo informações

	prazo excedido	<i>Open Contracting</i>	sobre acordos de subcontratação, tais como: v. Arranjos para terminar contratos; vi. Assentamentos finais e responsabilidades; x. Informações financeiras apropriadas relativas a receitas e despesas, como tempo e custo excedido, se houver.
		<i>Contrataciones abiertas: una guía para profesionales por profesionales</i>	Divulgação de Informação financeira apropriada de receitas financeiras em relação a atrasos e custo adicional em casos em que se aplique.
15	Análise de risco	Princípios Globais de <i>Open Contracting</i>	d) Informações relacionadas com o desempenho e a conclusão de contratos públicos, incluindo informações sobre acordos de subcontratação, tais como: vii. Avaliações de risco, incluindo avaliações de impacto ambiental e social; viii. Avaliações de ativos e passivos do governo relacionados ao contrato; ix. Disposições em vigor para assegurar a gestão adequada dos riscos e responsabilidades em curso.
16	Indicação de fiscal do contrato e atribuições	Lei 8.666/93 (Lei de Licitações)	Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.
		<i>World Bank's country procurement assessment</i>	Os administradores do contrato são hábeis em resolver problemas de maneira oportuna e lidar com circunstâncias imprevistas que surgem durante a vigência do contrato? Eles documentam adequadamente todas as ações de importação contratual tomadas pela compra / empregador durante a implementação? Os registros de administração dos contratos são mantidos de forma adequada? (ex: contratos avisos emitidos pelo fornecedor ou contratante; registro detalhado de todas as ordens de alteração ou de variação emitidas que afetam escopo; registros de certificados de inspeção, aceitação e conclusão; registros de reclamações e notificação, etc)
17	Apresentação das datas e pagamentos realizados, discriminados por etapa de execução	Decreto Federal 7.185/2010	Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira. e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.
		Lei	Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do

		Complementar 131/2009 (Lei da Transparência)	parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
18	Link para o CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas)	Lei 12.846/2013	Art. 23. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas.
		<i>World Bank's country procurement assessment</i>	As entidades de compras mantêm listas atualizadas de fornecedores e contratados qualificados e atualizam as informações de mercado sobre produtos adquiridos comumente, incluindo peças de reposição e consumíveis? O desempenho do fornecedor e do contratado é avaliado rotineiramente e qualquer lista permanente de fornecedores e contratados pré-qualificados é atualizada e modificada com base nessas informações. Os recém-chegados podem prontamente aplicar e ser qualificados?
19	Busca por objeto contratado	<i>Following the Money</i>	Permite buscar por tipo de serviço, artigo comprado ou fundo.
20	Permite gerar relatórios em formato aberto.	Lei 12.527/2011 (LAI)	Art. 8º, §1º Inciso II – possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.
		Escala Brasil Transparente	O ente federado permite gerar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto?
		Princípios Globais de <i>Open Contracting</i>	Os Governos desenvolverão sistemas para coletar, gerenciar, simplificar e publicar dados de contratação relativos à formação, adjudicação, execução, desempenho e conclusão de contratos públicos em um formato aberto e estruturado, de acordo com os Padrões Abertos de Dados Contratantes à medida que forem desenvolvidos. maneira <i>user-friendly</i> e pesquisável.
		<i>Contrataciones abiertas: una guía para profesionales por profesionales</i>	Permissão para geração de relatórios universais (sem restrição por formato) com a redução de possibilidade de erros; Acesso a textos ou dados derivados de bases de dados é muito mais útil do que disponibilizar uma imagem digitalizada do processo; As informações deveriam ser publicadas de maneira que o usuário visualizasse os dados com simplicidade e com a opção para exportação de relatórios. Assim posteriormente, os

			relatórios poderiam ser analisados por softwares de cálculo ou estatística.
		<i>Following the Money</i>	Dados para download: O conjunto completo de dados pode ser baixado para análise por ano, trimestre ou mês.
21	Local e instruções para contato com o órgão gestor do site, bem como canal de denúncia e reclamação	Lei 12.527/2011 (LAI)	Art. 8º, § 3º, Inciso VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio.
		<i>Transparência Internacional – National Integrity System Assessment</i>	4.2.3 Existem disposições para a denúncia de irregularidades e gestão de reclamações nos procedimentos de contratação pública?
22	Ferramenta de busca em todas as páginas	Lei 12.527/2011 (LAI)	Art. 8º, § 3º, Inciso I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Na etapa seguinte, o protocolo foi aplicado observando-se o Portal de Transparência de SC e o Portal de Compras, sendo possível aferir o alinhamento dos processos de aquisição e contratação do Poder Executivo de SC aos critérios definidos.

Com a conclusão da modelagem do processo e identificação das lacunas do Poder Executivo de SC na disponibilização de informações com relação ao que preconizam os princípios e normas da transparência e contratação aberta, foi possível a realização da etapa posterior. A realização dessas duas etapas, definidas também como objetivos de pesquisa, configuram-se como pré-requisitos ao atendimento dos demais objetivos.

A etapa seguinte consistiu na apresentação da modelagem do processo aos atores envolvidos no processo de compras públicas e uma entrevista de grupo focal, moderada pela pesquisadora e com a presença da orientadora desta pesquisa, e teve como objetivo promover a intercomunicação entre os membros que são submetidos a ocorrências comuns, visando à coleta de informação a respeito de suas realidades e vivências, apresentando-se como uma maneira de aprender com os participantes (MORGAN, 2007).

Considerando-se que a pesquisa com grupos focais permite ao pesquisador conhecer e entender diferentes perspectivas sobre uma determinada questão (GATTI, 2005), a realização desta técnica de coleta de dados permitiu a compreensão das necessidades e expectativas dos *stakeholders* em relação à disponibilização de dados sobre os processos de aquisição e contratação.

Para o agendamento da entrevista, os participantes foram contatados por telefone, sendo enviado na sequência um convite formal onde era detalhado o objetivo do estudo. Todos os 8 participantes escolhidos compareceram no local e hora marcados, mostrando-se solícitos e participativos, demonstrando, inclusive, interesse em manter o grupo para acompanhar a implantação das propostas. Diante dos objetivos desta pesquisa, considerou-se que não seria relevante o levantamento dos dados socioeconômicos dos entrevistados.

A opção de realização de entrevista com o grupo focal e não de entrevistas individuais foi empreendida após a comparação apresentada por Aaker (1990, *apud* DIAS, 2000), que pode ser observada no Quadro 7.

Quadro 7: Comparação entre grupo focal e entrevista individual

Fator	Grupo focal	Entrevista individual
Interação no grupo	A interação está presente e estimula novas ideias.	Não há interação no grupo, já que a entrevista se dá apenas entre o entrevistado e o entrevistador.
Pressão do grupo	A pressão do grupo pode desafiar e gerar o pensamento dos participantes.	Não há pressão do grupo.
Competição	Os participantes competem pelo tempo, pois tem menos tempo para expor sua opinião do que em uma entrevista individual.	Não há qualquer competição. O entrevistado tem todo o tempo disponível para expor suas ideias ao entrevistador.
Influência	As respostas podem ser “contaminadas” pela opinião de outros participantes.	Não há influência de outras pessoas.
Assunto Controverso	Alguns participantes podem se sentir constrangidos na presença de várias pessoas desconhecidas.	Desde que se sinta à vontade com o entrevistador, é mais fácil falar sobre assuntos controversos com uma única pessoa.
Cansaço do entrevistador	Como seu papel é mais passivo, é possível conduzir mais de uma entrevista de grupo focal sobre um único assunto.	A condução de inúmeras entrevistas individuais pode ocasionar fadiga e aborrecimento.
Quantidade de informações	Uma quantidade relativamente grande de informações pode ser obtida em um curto espaço de tempo e a um custo relativamente reduzido.	Pode-se obter uma grande quantidade de informações. Porém, isso demanda muito mais tempo e custos mais altos.
Agenda da reunião	Pode ser difícil conciliar a agenda de tantas pessoas.	É muito mais fácil agendar entrevistas individuais.

Fonte: Aaker (1990, p. 160 *apud* DIAS, 2000).

Dos aspectos levantados pelo autor, entendeu-se que a interação e a pressão do grupo seriam elementos determinantes para a qualidade das informações prestadas e minimizariam o viés causado pelo fato de a entrevistadora ser gestora da área de compras e estar inserida no processo.

Consoante Gatti (2005), a escolha dos participantes que irão compor o grupo focal deve garantir que o grupo possua algumas características semelhantes, mas com variação suficiente para que haja divergência e contraposição de argumentos. Para garantir interação entre os participantes, o grupo deve ter de 6 a 12 participantes (GATTI, 2005). Para esta pesquisa, definiu-se como grupo focal os *stakeholders* descritos no Quadro 5, todos com experiência relevante em compras públicas:

1. Gestora de licitações e contratos da SES/SC;
2. Órgãos de controle:
 - a) Auditor interno da SEF;
 - b) Auditor do Tribunal de Contas do Estado de SC;
3. Licitantes:
 - a) Fornecedor de serviço;
 - b) Fornecedor de materiais.
4. Sociedade civil e mídia:
 - a) Representante do Observatório Social de Santa Catarina;
 - b) Pesquisador;
 - c) Jornalista.

A entrevista aconteceu no dia 17 de abril de 2019 na sala do grupo de pesquisa Politeia, na Udesc Esag e iniciou-se com a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice D), onde cada participante concordou em participar da pesquisa. Inicialmente foram apresentados os objetivos da pesquisa e o processo de aquisições e contratações do Poder Executivo de SC, previamente modelado. Na sequência, os participantes se apresentaram e a pesquisadora fez a explanação da dinâmica das atividades. No momento seguinte, foi aberto espaço para discussão, tendo a moderadora utilizado para a entrevista um roteiro pré-definido baseado no *Open Contracting Data Standard Questionnaire*. Para registro da entrevista, foi utilizado gravação em áudio que “permite contar com todo o material fornecido pelo informante, o que não ocorre seguindo outro meio” (TRIVIÑOS, 1987, p. 148). Após a discussão, a pesquisadora sintetizou os principais pontos levantados, submetendo-os à validação do grupo e foi encerrada a sessão.

Quadro 8: Etapas da sessão de grupo focal

Sessões de grupo focal		
09:00h	Abertura da sessão	Recepção e apresentação do objetivo da pesquisa.
09:10h	Apresentação dos participantes	Apresentação do nome, organização e trabalho desenvolvido por cada participante.
09:20h	Esclarecimentos acerca da dinâmica de trabalho	Informação sobre os principais pontos a serem abordados na sessão.
09:30h	Apresentação do processo de aquisições e contratações da SES/SC	Apresentação da modelagem e análise do processo, bem como de que forma as informações são divulgadas.
10:00h	Debate	Início do debate pautado nas seguintes questões norteadoras: <ol style="list-style-type: none"> 1. Existe alguma dúvida ou sugestão acerca do processo de aquisição e contratação? 2. Como os atores poderiam se envolver para o aprimoramento contínuo? 3. Como a interação entre os envolvidos é percebida? 4. Quais informações sobre aquisições e contratações você considera mais importante para o seu trabalho? 5. Como você utiliza as informações disponíveis hoje? 6. Existe alguma barreira que impeça você de utilizar as informações disponíveis hoje? Quais são? 7. Que informações adicionais você gostaria de poder acessar? 8. De que forma você gostaria de acessar essas informações? E em que formato?
11:40h	Síntese	Validação das principais ideias discutidas
12:00h	Encerramento da sessão	Agradecimento e agendamento da devolutiva.

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Os dados primários, compreendidos na entrevista semiestruturada e na entrevista com o grupo focal, abordaram as categorias e fatores de análise descritas no Quadro 9. Da mesma forma, os dados secundários, obtidos por meio da pesquisa documental, consideraram as categorias e fatores de análise.

Quadro 9: Categorias, fatores de análise e instrumento de coleta de dados

OBJETIVOS	CATEGORIAS	FATORES	SUJEITOS	INSTRUMENTOS DE COLETA
a) Descrever o processo de aquisição e contratação do Poder Executivo do Governo de Santa Catarina, a partir de modelagem do processo atual;	Processo de aquisição e contratação do Poder Executivo de SC;	- Desempenho e gargalos do processo; - Pontos de contato com <i>stakeholders</i> ; - <i>Handoffs</i> ; - Regras de negócio; - Capacidade e variação; - Custo; - Envolvimento humano; - Controle; - Sistema de informação.	Gestores envolvidos no processo de aquisição e contratação do Poder Executivo de SC;	Entrevista semiestruturada
b) Elaborar um conjunto de critérios para análise do processo de compras públicas, com foco em	Alinhamento do Poder Executivo de SC aos princípios e normas de transparência e	- Legislação; - CPAR; - NIS; - Princípios Globais de <i>Open Contracting</i> ;	-	Revisão bibliográfica

transparência e contratação aberta;	contratação aberta	- <i>Following the money</i>		
c) Analisar em que aspectos as práticas de compras públicas do Poder Executivo do Governo de Santa Catarina estão alinhadas aos princípios e normas de transparência e contratação aberta;	Alinhamento do Poder Executivo de SC aos princípios e normas de transparência e contratação aberta	- Legislação; - CPAR; - NIS; - Princípios Globais de <i>Open Contracting</i> ; - <i>Following the money</i>	-	Protocolo de verificação (Apêndice A)
d) Identificar a percepção e expectativa dos <i>stakeholders</i> com relação à disponibilização de dados de aquisições e contratações do Poder Executivo do Governo de SC e suas relações com outros elementos de <i>accountability</i> ;	Transparência das informações prestadas	- Dados mais relevantes; - Casos de uso; - Barreiras para acesso aos dados; - Formato de disponibilização de dados.	<i>Stakeholders</i> listados no Quadro 3	Grupo focal
e) Propor ações para aprimorar o processo de compras do Poder Executivo do Governo de Santa Catarina à luz dos princípios e normas de transparência e contratação aberta, sinalizando para possíveis efeitos e desafios em <i>accountability</i> .	Ações para alinhamento do Poder Executivo de SC aos princípios e normas de transparência e contratação aberta	Dados obtidos nos objetivos A, C e D	-	-

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

3.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS

A análise de dados coletados durante a pesquisa seguiu as seguintes etapas:

Figura 12: Análise de dados



Fonte: Adaptado de Creswell (2010)

Após a coleta de dados, os mesmos foram tratados de forma qualitativa. O tratamento dos dados levantados na entrevista com os gestores da SES/SC se deu por meio da análise descritiva do conteúdo. Assim, a partir da análise das respostas às questões abertas foi possível extrair as inferências necessárias para se elaborar a modelagem do processo de aquisição e contratação.

Posteriormente, foi realizada a análise do protocolo de pesquisa e análise de conteúdo, com base nos conceitos abordados na pesquisa. Yin (2001) afirma que um protocolo de pesquisa abrange tanto o instrumento de coleta quanto os procedimentos que devem ser observados durante a pesquisa. A análise do protocolo de pesquisa permitiu à pesquisadora identificar as principais lacunas a partir da comparação das informações identificadas no processo de aquisição e contratação do Poder Executivo de SC face ao que preconizam os princípios e normas da transparência e contratação aberta.

A etapa seguinte consistiu na análise das entrevistas com o grupo focal. As entrevistas abordaram roteiro embasado no *Open Contracting Data Standard Questionnaire*, documento desenvolvido pela *Open Contracting Partnership*, cujos fatores de análise estão apresentados no Quadro 9.

4 O CONTEXTO DAS COMPRAS PÚBLICAS NO PODER EXECUTIVO DE SANTA CATARINA

O objetivo deste capítulo é apresentar a estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Administração, órgão central do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços (SAGMS), e como as aquisições e contratações públicas são organizadas dentro do poder executivo do estado.

4.1 O SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GESTÃO DE MATERIAIS E SERVIÇOS

A estrutura do Poder Executivo de Santa Catarina é determinada pela Lei Complementar nº 741, sancionada em 12 de junho de 2019, que trouxe a seguinte redação:

Art. 2º Integram a Administração Pública Estadual os órgãos da Administração Pública Direta do Poder Executivo e as entidades da Administração Pública Estadual Indireta.

Art. 3º A Administração Pública Estadual Direta do Poder Executivo é constituída pelos órgãos do Gabinete do Governador do Estado, pelo Gabinete do Vice-Governador do Estado e pelas Secretarias de Estado.

Art. 4º A Administração Pública Estadual Indireta é constituída pelas seguintes espécies de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

I – autarquias;

II – fundações públicas de direito público e de direito privado;

III – empresas públicas; e

IV – sociedades de economia mista.

A Secretaria da Administração (SEA), órgão integrante do Poder Executivo de Santa Catarina, foi criada em 31 de dezembro de 1970, pela Lei nº 4.547, e sua estrutura organizacional foi fixada pelo Decreto nº 927 de 1971. A SEA passou por uma série de mudanças e alterações na sua estrutura organizacional ao longo dos anos. Dentre as mais importantes podemos citar aquelas decorrentes da reforma administrativa instituída pela Lei Complementar nº 243, de 30 de outubro de 2003, as mudanças posteriores advindas da Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005, e alterações decorrentes da Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007.

A última alteração se deu pela Lei Complementar nº 741 de 2019, e estabeleceu que a SEA é o órgão responsável pelos seguintes sistemas administrativos:

- a) Gestão de materiais e serviços;
- b) Gestão de pessoas;
- c) Gestão de tecnologia da informação e comunicação;
- d) Gestão documental e publicação oficial; e

e) Gestão patrimonial.

Art. 126. Serão estruturadas, organizadas e operacionalizadas, sob a forma de sistemas administrativos, as seguintes atividades comuns a todos os órgãos e a todas as entidades da Administração Pública Estadual:

I – sob coordenação da SEF:

a) administração financeira e contabilidade; e

b) planejamento orçamentário;

II – sob a coordenação da CGE: controle interno e ouvidoria;

III – sob a coordenação da SEA:

a) gestão de materiais e serviços;

b) gestão de pessoas;

c) gestão de tecnologia da informação e comunicação;

d) gestão documental e publicação oficial; e

e) gestão patrimonial;

IV – sob a coordenação da CC: atos do processo legislativo; e

V – sob a coordenação da PGE: serviços jurídicos.

O modelo de gestão adotado pelo Poder Executivo de Santa Catarina estabeleceu que as atividades administrativas comuns a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual deverão ser normatizadas e executadas sob a forma de sistemas administrativos.

Art. 127. Cada sistema administrativo é composto por 1 (um) órgão central, órgãos setoriais e órgãos seccionais.

§ 1º O órgão central de cada sistema administrativo será aquele estabelecido nos incisos do *caput* do art. 126 desta Lei Complementar.

§ 2º Os órgãos setoriais serão as unidades administrativas das Secretarias de Estado, da CC, da PGE, da CGE e da DC que detiverem competência correlata à atividade do sistema administrativo.

§ 3º Os órgãos seccionais serão as unidades administrativas das entidades da Administração Pública Estadual Indireta que detiverem competência correlata à atividade do sistema administrativo.

§ 4º Cabem ao órgão central a normatização, a supervisão, a regulação, o controle e a fiscalização das atividades sob sua coordenação.

§ 5º Cabem aos órgãos setoriais e seccionais a execução e operacionalização das competências delegadas pelos órgãos centrais e demais atividades afins previstas em lei e regulamentos.

§ 6º Ficam vedadas aos órgãos centrais a execução e a operacionalização centralizada das atividades comuns, exceto quando decorrentes da omissão ou ineficiência dos órgãos setoriais e seccionais ou quando forem atividades peculiares, na forma a ser definida por decreto do Governador do Estado.

§ 7º Ficam os órgãos setoriais e seccionais subordinados hierárquica e administrativamente ao órgão ou à entidade do qual fazem parte, bem como vinculados tecnicamente ao órgão central do sistema.

§ 8º Os órgãos setoriais e seccionais ficam submetidos à orientação normativa, ao controle técnico e à fiscalização específica do órgão central, sob pena da aplicação de sanções administrativas.

Dessa forma, cabe ao Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços (SAGMS), vinculado à Secretaria de Estado da Administração, a atribuição de normatizar, supervisionar, orientar e formular políticas de gestão de materiais e serviços que envolvam: (i) licitações de materiais e serviços, (ii) contratos de materiais e serviços, e (iii) estocagem e logística de distribuição de materiais (SANTA CATARINA, 2019).

A estrutura da SEA divide-se em 5 diretorias finalísticas, a saber:

- a) Diretoria de Licitações e Contratos;
- b) Diretoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas;
- c) Diretoria de Gestão Patrimonial;
- d) Diretoria de Inovação e Tecnologia de Informação
- e) Diretora do Centro de Serviços Compartilhados;
- f) Diretoria de Saúde do Servidor.

A operacionalização das atividades que competem ao Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços está sob responsabilidade da Diretoria de Licitações e Contratos (DGLC). A DGLC foi reestruturada por meio do Decreto nº 144 de 13 de junho de 2019 e passa a contar com a seguinte estrutura:

- a) Gerência de Contratos;
- b) Gerência de Licitações;
- c) Gerência de Planejamento de Compras Públicas;
- d) Gerência de Governança e Inovação em Compras Públicas;
- e) Gerência de Sistemas Integrados de Compras Públicas.

As diretrizes do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços estão estabelecidas no Decreto nº 2.617 de 2009, que “Aprova o Regulamento Geral para Contratação de Materiais, Serviços, Obras e Serviços de Engenharia, no âmbito do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços” (SANTA CATARINA, 2009). Estão subordinados ao Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços os órgãos/entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual e as empresas dependentes do Tesouro do Estado, bem como seus Fundos vinculados.

Compete à Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos, como estrutura do órgão central do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços:

- a) desenvolver as atividades relativas à normatização, supervisão, orientação e formulação de políticas de gestão de materiais e serviços e de obras e serviços de engenharia
- b) estudar, pesquisar, planejar, implantar e acompanhar a adoção de técnicas de trabalho de modernização e aperfeiçoamento, objetivando o aprimoramento

contínuo, permanente e articulado das ações e das atividades sistêmicas de gestão de materiais e serviços;

- c) articular-se com os integrantes do Sistema promovendo, periodicamente, visitas in loco, reuniões de trabalho, encontros ou eventos visando manter a unificação e padronização da atuação sistêmica;
- d) diagnosticar necessidades e propor melhorias e inovações na gestão de materiais e serviços e de obras e serviços de engenharia, mediante monitoramento contínuo dos dados e informações do sistema;
- e) normatizar, supervisionar, controlar e orientar a execução de licitações, 94 contratos de materiais, serviços, locações de equipamentos, locação de mão-de-obra, seguros, obras e serviços de engenharia;
- f) desenvolver, estabelecer e implantar procedimentos, para controle e acompanhamento dos contratos de prestação de serviços, manutenção e locação de equipamentos e seguros, estabelecendo fluxos, indicadores e mecanismos de consolidação dos dados e das informações;
- g) gerenciar ações e atividades, zelando pela manutenção e atualização dos dados e informações do Cadastro Central de Materiais, do Cadastro Central de Fornecedores, do Sistema Integrado de Licitações - LIC e do Sistema de Pregão Eletrônico, utilizados, obrigatoriamente, pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços;
- h) regulamentar, padronizar e atualizar a Lista Básica de Materiais;
- i) normatizar e orientar os procedimentos de estocagem e distribuição de materiais nos almoxarifados setoriais e seccionais;
- j) executar licitações, que por sua peculiaridade devam ser centralizadas, para a aquisição de materiais e serviços, para os órgãos e entidades integrantes do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços, de acordo com as normas estabelecidas;
- k) executar licitações para a aquisição de materiais e serviços para os órgãos e entidades integrantes do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços, quando da ocorrência de omissão, ineficiência ou não observância das normas técnicas emitidas pelo órgão central;
- l) revisar, elaborar, coordenar, consolidar e pronunciar-se sobre a legislação de materiais e serviços e de obras e serviços de engenharia, propondo minutas de projetos de lei, de regulamentos e normas;

m) disponibilizar acesso às informações do Sistema de Cadastro Geral de Fornecedores do Estado de Santa Catarina aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços; E por final, exercer outras atribuições determinadas pelo Secretário de Estado da Administração ou pelo Secretário Adjunto, no âmbito de sua atuação.

4.2 AS COMPRAS PÚBLICAS NO PODER EXECUTIVO DE SC

Todos os procedimentos exigidos para a execução das aquisições e contratações públicas foram instituídos pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, a Lei de licitações (BRASIL, 1993). No âmbito do Poder Executivo de Santa Catarina, esses procedimentos são regulamentados pelo Decreto nº 2.617 de 2009.

O decreto classifica os materiais adquiridos pela administração pública em duas categorias, a saber:

- a) Lista Básica de Materiais: que incluem todos os materiais que são de uso comum aos órgãos integrantes do SAGMS. Esta lista é elaborada pela Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos e tem sua aquisição realizada de forma centralizada pela SEA, órgão central do Sistema;
- b) Materiais Específicos: que compreende todos os materiais de consumo e permanentes que não constam da Lista Básica de Materiais.

Com relação à contratação de serviços, os órgãos integrantes do SAGMS podem contratar a execução indireta de:

prestação de serviços de conservação, zeladoria, limpeza, segurança, vigilância, motorista, transportes, informática, copeiragem, recepção, secretariado, mensagens, intérprete de libras, reprografia, digitação, alimentação de sistemas, telecomunicações, manutenção de veículos, máquinas, operação de *telemarketing* e máquinas pesadas, pintura, prédios, equipamentos e instalações, operação de equipamentos rodoviários e agrícolas, auxílio de campo no setor agropecuário, operação de tráfego e de sistemas de manutenção rodoviária, leitura e conferência de consumo e/ou utilização de bens e serviços, assessoria, gerenciamento, coordenação, supervisão e subsídios à fiscalização, controle de qualidade e quantidade, serviços especializados de infraestrutura, projetos em geral, projetos especiais, projetos de sinalização, vistoria, diagnóstico e gerenciamento de estrutura em obras de engenharia e controle de peso do transporte de carga, quando estes se caracterizarem como atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (SANTA CATARINA, 2019).

As licitações de serviços são realizadas pelos órgãos demandantes, com exceção dos serviços a serem realizados em postos de trabalhos, serviço de telefonia móvel, passagens aéreas, e *outsourcing* de impressão, que devem ser licitados de forma centralizada pela SEA.

Cabe à DGLC, enquanto estrutura central do SAGMS, a gestão dos sistemas informatizados utilizados pelos órgãos do Poder Executivo de SC para a realização das atividades relacionadas à aquisição e contratação. Os sistemas administrados pela DGLC são o Núcleo do Sistema de Materiais (NUC), o Sistema de Materiais e Estoque (SME), o Sistema Integrado de Licitações (LIC), o Sistema de Pregão Eletrônico, o eLIC, o Módulo de Contratos do SIGEF, e o Portal de Compras de SC. Esses sistemas possuem integração com outros sistemas informatizados, como o Sistema de Gerenciamento de Patrimônio (PAT), o Sistema de Gestão de Processos (SGPe), o Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (eSfinge), o Sistema de Gestão de Imprensa Oficial (SIGIO) e outros módulos do SIGEF.

O cadastro dos materiais adquiridos pelos órgãos que compõem o SAGMS é realizado pela DGLC por meio do NUC, e conta hoje com 108.397 códigos. Como quase metade deles, 54.079, não possuem movimentação há mais de 5 anos, a busca por códigos de materiais ativos e a avaliação dos descritivos torna-se difícil, e a situação é agravada pelo fato de não haver uma tabela pública desses materiais, sendo acessível apenas aos usuários que possuem acesso ao sistema.

O controle de estoque é feito pelo SME e disponibilizado no Portal de Transparência de SC. Os dados apresentados no Portal possibilitam a utilização de filtros, bem como o download em arquivo aberto.

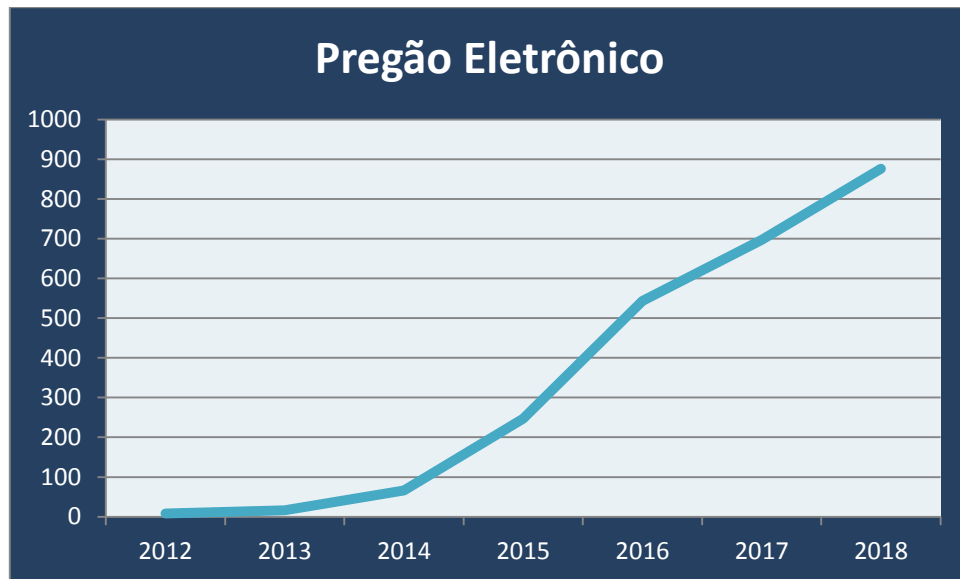
As licitações são realizadas por meio dos sistemas LIC e eLIC. No sistema LIC, as licitações são montadas e a maior parte dos pregões presenciais é realizada. O sistema registra todas as fases do processo licitatório, sendo integrado com os sistemas de materiais (NUC/SME), com o SIGEF e possibilita a geração de dados para o eSfinge, tendo se tornado de uso obrigatório em 2009, após a publicação do Decreto nº 2.617/2009. Já no sistema eLIC são realizados todos os pregões eletrônicos dos órgãos que compõem o SAGMS. Todas as licitações devem, obrigatoriamente, ser publicadas no Portal de Compras de SC.

Em 24 de junho de 2019, foi publicado o Decreto nº 153, que altera o artigo 73 do Decreto nº 2.617/2009 e torna obrigatório o uso do pregão eletrônico para as aquisições de bens e serviços comuns, medida que visa a redução dos valores homologados por meio da ampliação da competitividade (SANTA CATARINA, 2019). Essa alteração vai ao encontro do que Vasconcellos (2016) defende, que dentre todas as modalidades de licitação o pregão eletrônico é a que apresenta o maior número de pontos positivos para a administração pública,

com destaque para a redução de preços por meio do aumento no número de fornecedores participantes.

A utilização do pregão eletrônico pelos órgãos que compõe o SAGMS vem crescendo de forma exponencial nos últimos anos, como pode ser observado no Gráfico 1.

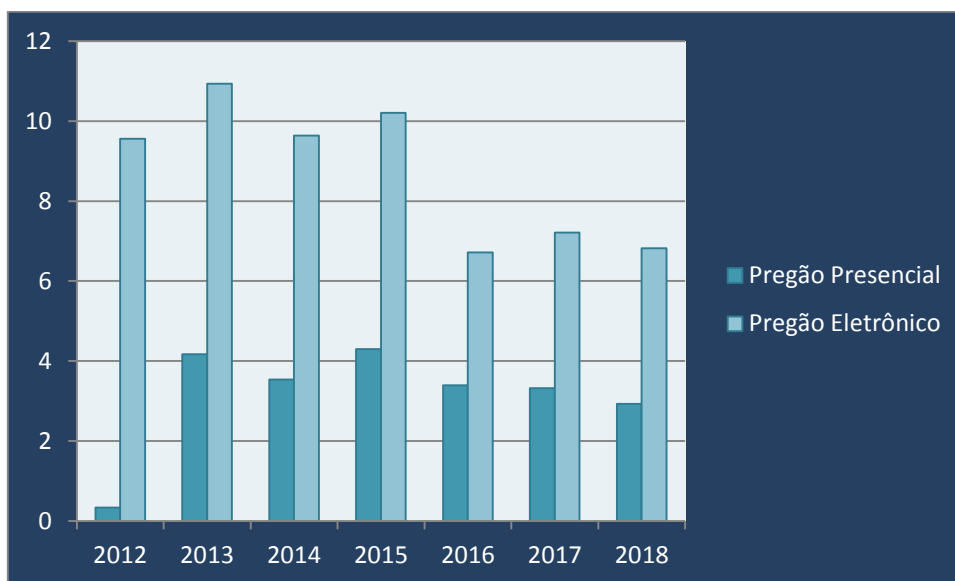
Gráfico 1: Utilização do Pregão Eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A partir de dados do sistema LIC, é possível fazer um comparativo entre a média dos participantes nos pregões presenciais e pregões eletrônicos. Esse comparativo revela o potencial dessa modalidade na ampliação da competitividade.

Gráfico 2: Média de participantes por modalidade



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Embora não haja dados consolidados por objeto licitado, que permitiria afirmar o impacto do aumento de participantes no valor homologado e a economia gerada, é possível identificar alguns exemplos. O uso do pregão eletrônico se consolidou no Poder Executivo de SC em 2012, com o Modelo de Gestão Estratégica. No primeiro pregão eletrônico realizado para aquisição de material de escritório, a Secretaria de Estado da Administração registrou uma redução de 54% dos valores homologados, o que representou uma economia de R\$ 7,8 milhões (SANTA CATARINA, 2012). Em 2014, a SEA passa a utilizar a modalidade também para a aquisição de materiais de higiene e limpeza, registrando economia de 40% (SANTA CATARINA, 2014). Na Secretaria de Estado da Saúde, o primeiro pregão eletrônico foi realizado em 2014, para aquisição de medicamentos, e a economia gerada foi de 16% (SANTA CATARINA, 2014).

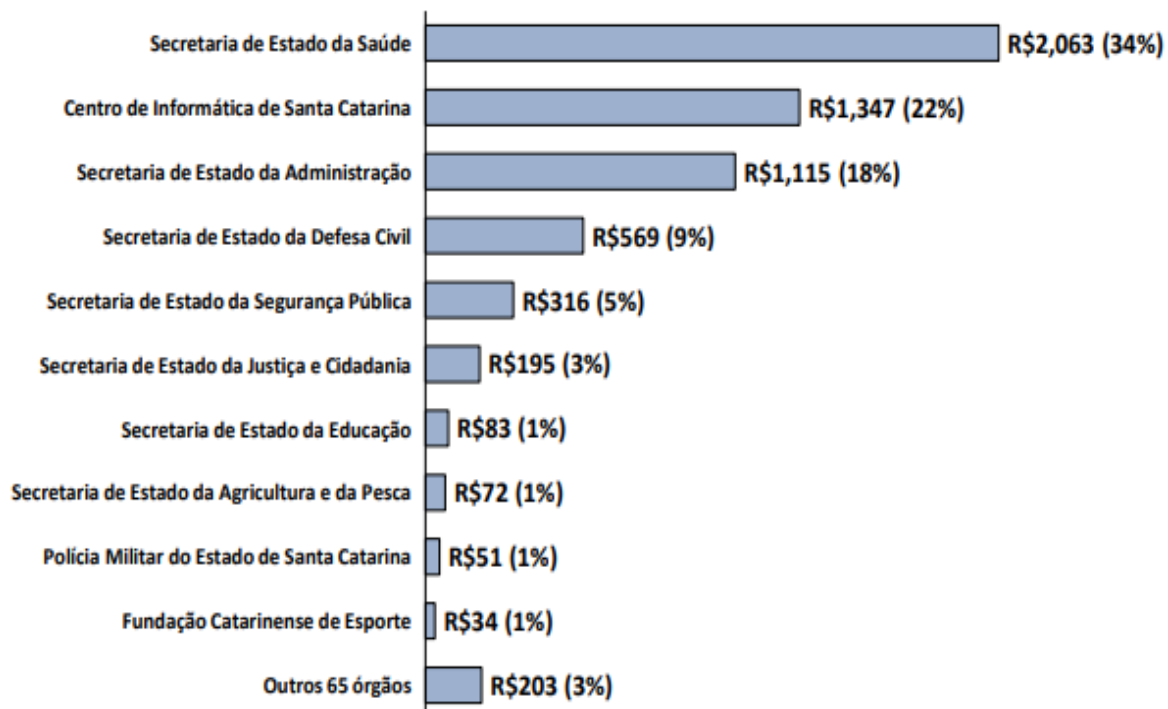
Em 2018, o Governo de Santa Catarina pagou R\$ 3,5 bilhões a fornecedores, o que representa 13,4% da arrecadação do Estado no mesmo período. Entre as licitações executadas via pregão eletrônico ou presencial nos últimos 5 anos, 99% dos certames foram publicados para a aquisição de materiais, somente 1% para a aquisição de serviços, sendo que os mais adquiridos foram medicamentos, materiais de escritório e mobiliário.

Figura 13: Os 10 produtos mais comprados em SC



Fonte: Banco Mundial (2018)

Os 10 principais órgãos compradores no Poder Executivo de SC foram responsáveis por 97% das aquisições via pregão nos últimos 5 anos. A Secretaria de Estado da Saúde aparece como o maior órgão comprador do Governo do Estado, liderando o *ranking* com a realização de 34% dos certames (BANCO MUNDIAL, 2018). Quando se reduz o escopo da análise à modalidade de pregão eletrônico, a SES/SC responde por 67% dos editais publicados.

Figura 14: *Ranking* dos maiores compradores do Estado de Santa Catarina

Fonte: Banco Mundial (2018)

Com relação aos fornecedores vencedores das licitações na modalidade pregão e pregão eletrônico, os catarinenses ganharam 52% dos valores adjudicados e, em média, apresentaram preços inferiores aos apresentados por concorrentes de outros estados (BANCO MUNDIAL, 2018). Já quanto ao porte das empresas vencedoras, 53% dos contratos firmados pelo Estado são com micro e pequenas empresas (SIGEF, 2019).

De acordo com o Art. 67 da Lei nº 8.666/1993, “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado” (BRASIL, 1993), dessa forma foi disponibilizado no SIGEF um campo específico para a indicação do fiscal do contrato. Cabe ao fiscal indicar ao gestor do contrato possíveis descumprimentos das obrigações contratuais para que este aplique as sanções previstas no Decreto estadual nº 2.617/2009. Em 2019 a SEA/SC implementou o CadPen, um sistema onde os gestores podem cadastrar as penalidades aplicadas aos fornecedores podendo, em última instância, suspender o mesmo do direito de licitar com o Governo Estadual.

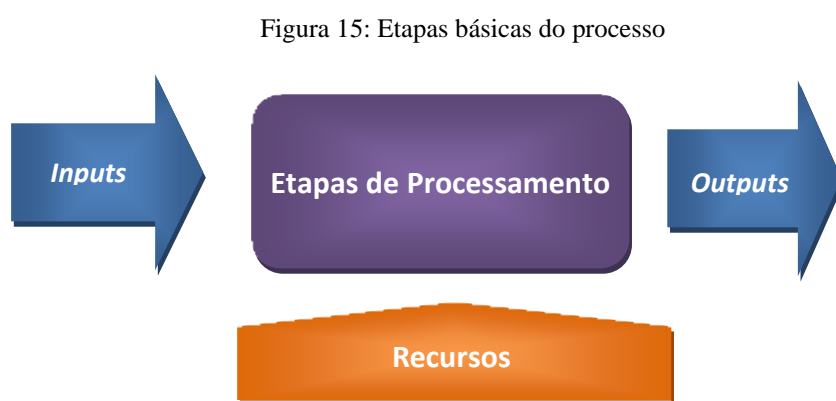
5 RESULTADO DA PESQUISA

Neste capítulo são apresentados os resultados e a análise dos dados obtidos a partir dos procedimentos metodológicos utilizados.

Na primeira seção, é apresentada a modelagem do processo de aquisição e contratação da SES/SC, realizado com base nas entrevistas realizadas com as gestoras diretamente envolvidas nesses processos. A seção seguinte apresenta o protocolo de verificação e faz uma análise das lacunas identificadas. A entrevista com os *stakeholders*, que teve por objetivo identificar os casos de uso das informações, constitui a sessão posterior. Em seguida, apresentam-se as iniciativas a serem adotadas para atendimento aos princípios e normas da transparência e contratação aberta.

5.1 MODELAGEM DO PROCESSO

Harrington (1993) conceitua processo como qualquer atividade que recebe um insumo, a ela agrega valor e entrega um produto ou serviço para um cliente interno ou externo, utilizando-se, para isso, de recursos fornecidos pela organização a fim de se obter resultados. Da mesma forma, Davenport (1994, p.7) afirma que “processo é uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim, e *inputs* e *outputs* claramente identificados”. A Figura 16 ilustra esses conceitos:



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Segundo Monteiro (1991), quando as organizações públicas conseguem fazer com que os usuários percebam as melhorias decorrentes do gerenciamento e melhoria dos processos, elas passam a ser vistas não mais como um mal necessário, mas sim um bem desejado. Assim,

estudos que tenham como foco a análise da eficiência da esfera pública na aquisição de bens e serviços mostram-se relevantes, haja vista a necessidade de utilização adequada dos recursos públicos (CARVALHO, 2012).

Batista e Maldonado (2008), por sua vez, apontam a gestão de suprimentos como um dos principais pilares do setor público, dado seu caráter estratégico na implantação de políticas públicas e alcance dos objetivos organizacionais. Ainda segundo os autores, a gestão dos processos relacionados às compras públicas tem se mostrado como fonte de preocupação dos gestores, devido ao fato de representarem uma parcela significativa do orçamento dos órgãos (BATISTA, MALDONADO, 2008). O setor de compras não funciona isolado, ele atua de forma transversal a toda a organização, impactando em todos os processos de trabalho (BAILY *et al*, 2000). Dessa forma, de acordo com Batista e Maldonado (2008), deve haver uma sincronia entre o setor de compras e os demais setores da organização de maneira a proporcionar uma visão detalhada dos procedimentos que regem as compras públicas e garantindo sua velocidade de fluidez.

A aplicação do questionário serviu como base para a modelagem do processo de aquisição e contratação, que, por sua vez, auxiliou na compreensão de cada etapa do processo, dos gargalos, dos pontos de contato com os interessados, dos *handoffs*, ou seja, a entrega do processo de uma área para outra, e do grau de automação bem como conhecer os sistemas informatizados envolvidos.

O questionário foi aplicado com as gestoras diretamente envolvidas com o processo de aquisição e contratação da SES/SC: planejamento de aquisições, licitações e contratos, logística, orçamento e financeiro. Na sequência foi mapeado desde a identificação da necessidade até o pagamento ao fornecedor, de forma a apresentar, conforme afirmado por Bergue (2010), uma compreensão diferenciada da dinâmica da organização, dando foco às atividades e não às áreas responsáveis por sua execução.

De acordo com Davenport (1994), o processo é uma ordenação das atividades com um começo, um fim, e requisitos de entrada e saída bem definidos. No caso do processo de aquisição na SES/SC, o início pode se dar de várias maneiras, a depender do objeto a ser adquirido, podendo ser: bens regulares, bens judiciais, bens não regulares, serviços pontuais e serviços contínuos.

Os bens regulares são planejados anualmente pelas unidades hospitalares, administrativas e as de vigilância em saúde. No mês de setembro de cada ano, os hospitais e áreas administrativas encaminham suas demandas de bens para o ano subsequente, cabendo à Diretoria de Planejamento e Gestão da Demanda de Bens e Serviços – DPGD a avaliação e

consolidação dessa demanda para posterior solicitação de licitação, respeitando o nível de estoque e o saldo de Atas de Registro de Preço e contratos vigentes. Já as unidades de vigilância em saúde realizam as solicitações das aquisições específicas para as suas atividades, encaminhando o pedido geralmente no início do ano.

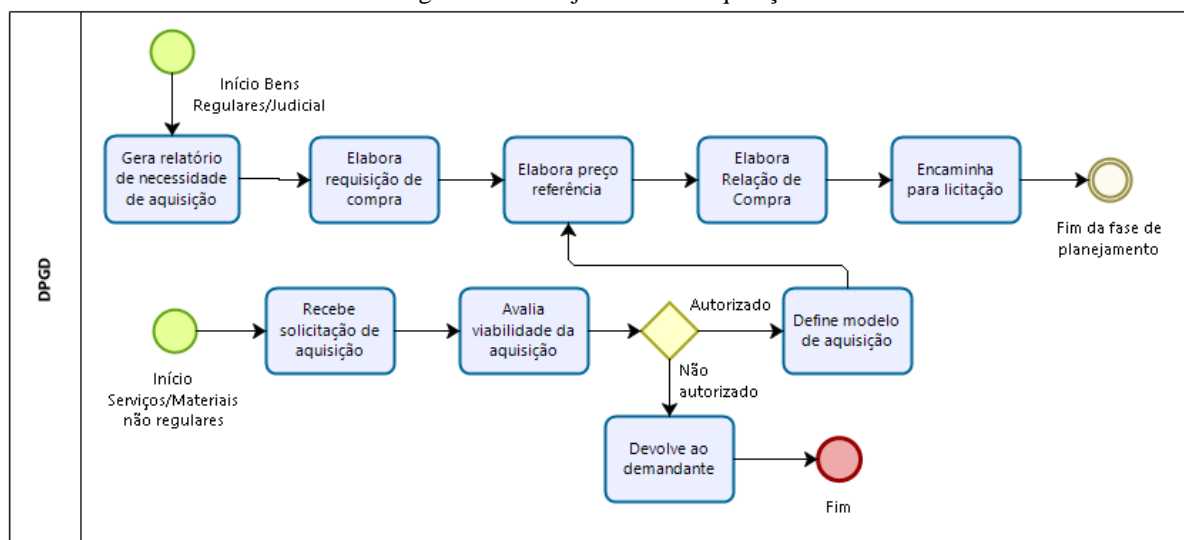
A aquisição dos bens judiciais inicia-se a partir da geração de um relatório quinzenal que aponta todas as necessidades de aquisição, incluindo itens com baixo nível de estoque e saldo de Atas de Registro de Preço e contratos insuficiente, bem como novos pacientes que tiverem suas solicitações deferidas pelo Poder Judiciário.

Os bens não regulares e os serviços pontuais tem início semelhante, haja vista partirem de emergência ou necessidade pontual de aquisição. As solicitações podem ser recebidas de todas as unidades da SES/SC e são avaliadas na DPGD. Os critérios utilizados para a análise vão abarcar a disponibilidade orçamentária e financeira, os motivos que ensejaram a solicitação e existência de incompatibilidade com outra aquisição planejada ou em andamento.

O início da aquisição de serviços contínuos se dá 1 ano antes do vencimento do contrato vigente, quando a DPGD encaminha ao gestor do contrato uma Comunicação Interna, questionando a necessidade de continuidade daquela prestação de serviço. Caso o gestor manifeste o interesse, é feita reanálise do modelo de contratação e do contrato atual para se elaborar o novo termo de referência.

Todos os objetos passam por um núcleo de formação de preço, que se utiliza de um banco de preços, o histórico das aquisições da própria Secretaria e contato com fornecedores para elaboração do preço referência. A formação do preço é o primeiro ponto de contato do processo com atores externos ao órgão, e é onde os fornecedores, de posse da informação do que se pretende adquirir, podem questionar o modelo de aquisição ou o descritivo do objeto. Após a definição do preço, é elaborada a relação de compras e o processo é encaminhado para a licitação. A Figura 17 retrata essa etapa do processo.

Figura 16: Planejamento da Aquisição



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A próxima etapa diz respeito à licitação que, como visto na Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993) e Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002), pode ocorrer por meio das seguintes modalidades: concorrência, tomada de preço, concurso, convite, leilão e pregão. Ainda, a aquisição pode se dar por meio de dispensa de licitação ou inexigibilidade de licitação. Para o presente estudo, delimitou-se a modelagem do processo à modalidade pregão eletrônico, haja vista ser a modalidade indicada no Decreto 2617/2009 como preferencial e utilizada em 89% das aquisições da SES/SC, segundo informações do Portal de Compras e Licitações da SES/SC (SANTA CATARINA, 2019).

Assim que a solicitação de aquisição chega na Diretoria de Aquisições de Bens e Serviços - DABS, a diretora da área encaminha a solicitação para autorização de abertura do processo licitatório do ordenador primário. Com a autorização concedida, o processo é encaminhado a Gerência de Orçamento questionando sobre a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para aquela aquisição. Caso exista disponibilidade, a Gerência de Orçamento retorna o processo informando a célula orçamentária para execução daquela despesa. Após o retorno do processo, o mesmo é encaminhado para elaboração de edital, parecer jurídico e posterior preenchimento de formulário no Cadastro de Informação Gerencial – CIG e autorização do Grupo Gestor de Governo – GGG, nos casos previstos no Decreto 49/2015:

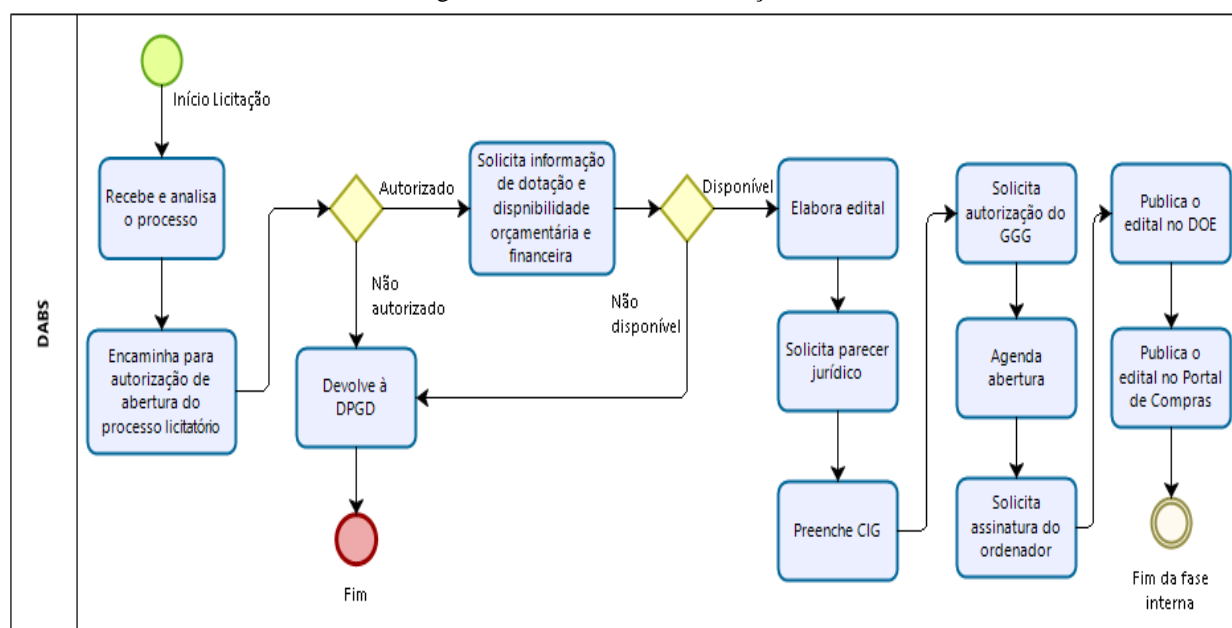
Art. 8º Após devidamente instruídos e aprovados no âmbito do órgão ou da entidade solicitante na forma da legislação de regência, devem submeter-se, obrigatoriamente à prévia autorização do GGG:

I – as contratações de serviços que superem o valor de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) no exercício, por objeto contratado;

II – as contratações de prestação de serviços terceirizados; e
 III – as contratações de obras e serviços de engenharia (SANTA CATARINA, 2015).

A atividade seguinte consiste no agendamento da abertura, assinatura do ordenador primário do órgão no edital, publicação do edital no Diário Oficial do Estado e, na sequência, no Portal de Compras de SC. É a partir desse momento que o processo fica público para todos os interessados.

Figura 17: Fase interna da licitação



Fonte: Elaborado pela autora (2019)

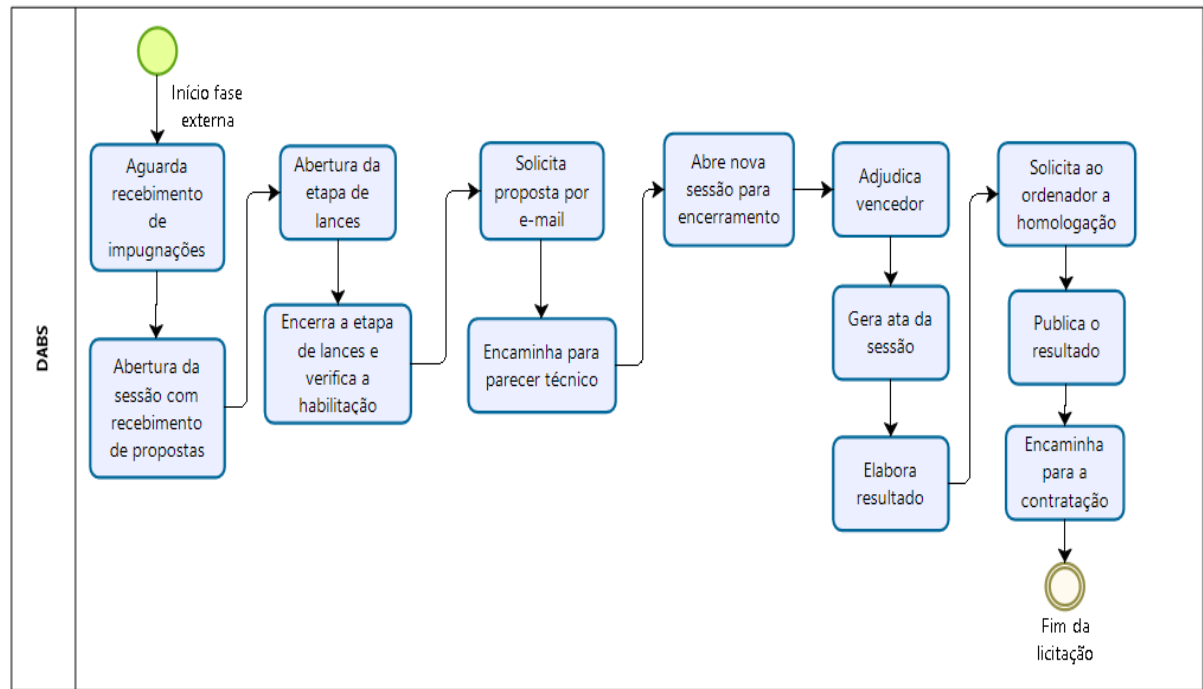
Com o edital público, pedidos de esclarecimento e impugnações podem ser recebidos até o segundo dia útil antes da abertura da sessão, todas as respostas, mesmo aquelas que não resultem em suspensão ou alteração do edital, devem ser publicizadas.

Passa-se então ao recebimento das propostas e abertura da etapa de lances, onde toda a disputa pode ser acompanhada em tempo real no Portal de Compras. Importante salientar que em outras modalidades esse acompanhamento só é possível presencialmente.

Findada a negociação dos lances, é verificada a habilitação e solicitado o encaminhamento das propostas atualizadas por e-mail. As propostas são submetidas a um parecer técnico e, então, é aberta nova sessão para o encerramento do certame. Na sequência, caso não haja provimento de possíveis recursos apresentados pelos concorrentes, é adjudicado o vencedor, elaborada a ata da sessão e o resultado. É solicitada então ao ordenador primário do órgão a homologação do resultado, tanto no sistema LIC quanto em documento assinado

que constará nos autos do processo. O resultado é então publicado no Diário Oficial do Estado e o processo encaminhado para contratação.

Figura 18: Fase externa da licitação

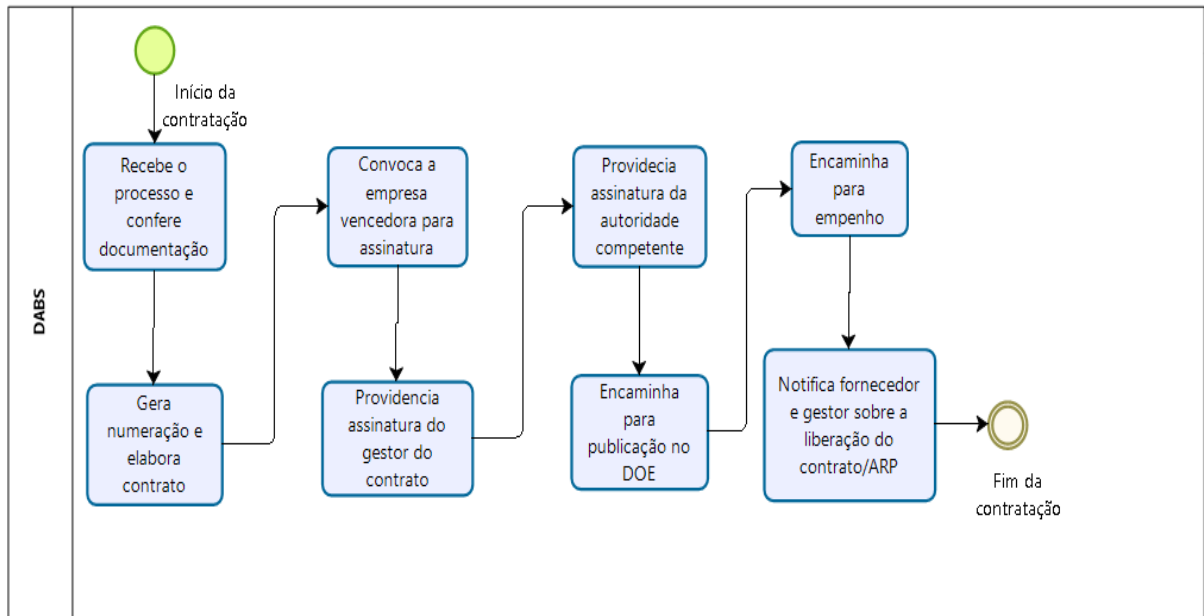


Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Após a publicação do resultado da licitação no Diário Oficial do Estado, o setor de contratos recebe digitalmente o processo e realiza a conferência da documentação da empresa vencedora, a fim de garantir que todas as condições de habilitação estão mantidas. Em seguida, é gerada a numeração do contrato, e o mesmo é elaborado com base na minuta que compõe o edital de licitação. Com o contrato elaborado, a empresa vencedora é convocada para assinatura, seguida pelos gestores do contrato e, por último, a autoridade competente.

O processo é encaminhado, então para publicação no Diário Oficial do Estado e posterior empenho da despesa. Após o empenho, os gestores e a empresa são notificados e o contrato é liberado no sistema para ser executado.

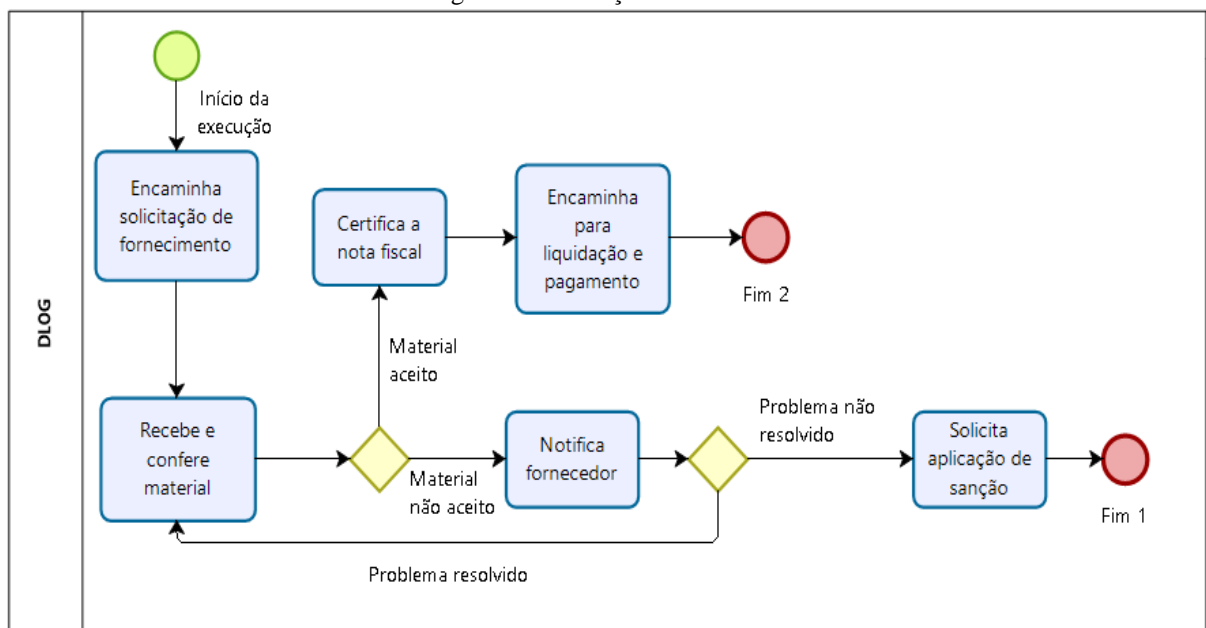
Figura 19: Processo de contratação



Fonte: Elaborado pela autora (2019)

O contrato agora passa a ser executado. A cada entrega ou etapa concluída de prestação de serviço, o fiscal do contrato deve certificar a nota fiscal, tanto no documento original quanto no SIGEF, e encaminhar para a Gerência de Orçamento para liquidação e pagamento. Em caso de descumprimento das cláusulas contratuais, cabe ao fiscal notificar o fornecedor e comunicar o gestor para que este possa proceder com a aplicação das sanções cabíveis, se persistido o problema.

Figura 20: Execução do contrato



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

5.2 ADERÊNCIA DO PODER EXECUTIVO DE SC À LEGISLAÇÃO E ÀS BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS

O protocolo de verificação foi aplicado pela pesquisadora e, a partir da aplicação, foi possível identificar quais os critérios são atendidos pelo Poder Executivo de SC, quais são atendidos de forma parcial e quais as lacunas existentes. Os dados levantados podem ser observados no Quadro 10.

Quadro 10: Protocolo de verificação

Item	Critério	Atende	Atende parcialmente	Não atende
1	Página específica para divulgação das aquisições	X		
2	Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiência		X	
3	Cadastro de fornecedores acessível	X		
4	Planejamento da aquisição ou contratação.			X
5	Descrição do processo de aquisição ou contratação contendo: número do edital, situação, data da realização, órgão licitante e objeto, sem necessidade de abertura do processo, mas com acesso ao Edital completo.	X		
6	Participantes do processo licitatório, com razão social e CNPJ, valores das propostas, lances e ganhador.	X		
7	Valor homologado por modalidade			X
8	Informações sobre contratos em um único registro de dados.	X		
9	Informação sobre contratante, contratada, objeto, valor do contrato e classificação orçamentária sem necessidade de abrir o contrato.		X	
10	Vinculação do contrato ao procedimento licitatório que o gerou.			X
11	Íntegra do contrato e aditivos, com data de assinatura, vigência e forma de pagamento.		X	
12	Cronograma de execução dos contratos.			X
13	Informação sobre execução do contrato com status, entregas e pagamentos.		X	
14	Informação sobre custo ou prazo excedido.		X	
15	Análise de risco.			X
16	Indicação de fiscal do contrato e atribuições		X	

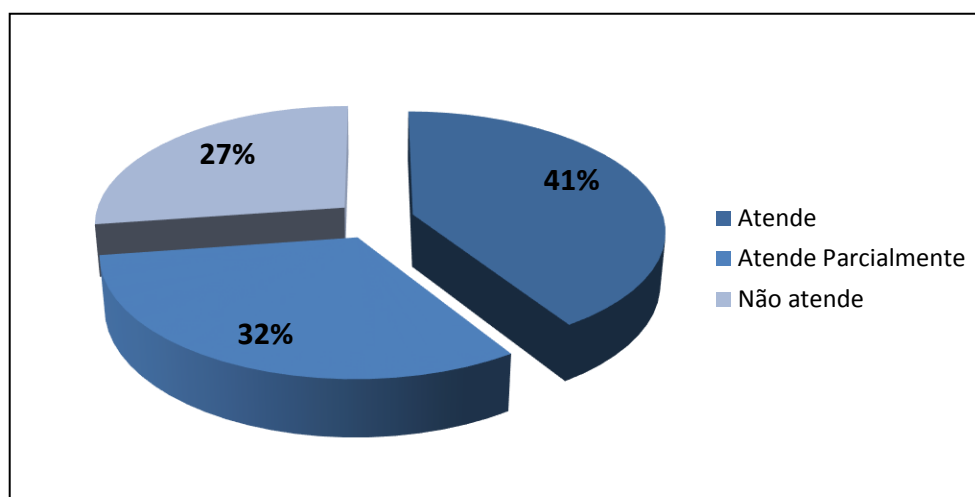
17	Apresentação das datas e pagamentos realizados, discriminados por etapa de execução		X	
18	Link para o CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas)	X		
19	Busca por objeto contratado			X
20	Permite gerar relatórios em formato aberto.	X		
21	Local e instruções para contato com o órgão gestor do site, bem como canal de denúncia e reclamação.	X		
22	Ferramenta de busca em todas as páginas	X		

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Como descrito no Capítulo 3, considera-se que o critério foi atendido quando todos os elementos da descrição do mesmo foram atendidos e as informações disponíveis nos Portais abrangem os órgãos do Poder Executivo na sua totalidade. Os critérios atendidos parcialmente são aqueles onde um ou mais elementos da descrição foram atendidos ou aqueles onde todos os elementos foram atendidos mas a abrangência não atendeu a totalidade dos órgãos. Considera-se não atendido o critério que não atendeu nenhum dos elementos da descrição.

Pode-se perceber que grande parte dos critérios descritos pelo protocolo são atendidos pelo Executivo. Somando-se esses números aos critérios atendidos de forma parcial, obtém-se 73% dos critérios atendidos total ou parcialmente, restando 27% não atendidos. Cabe ressaltar, no entanto, que não foi atribuído peso para os critérios, e que esses não possuem o mesmo grau de relevância. Importante salientar, ainda, que dos 16 critérios atendidos total ou parcialmente, apenas 2 não se configuram como exigência legal, o que demonstra um viés legalista na disponibilização das informações relacionadas às compras públicas. O Gráfico 3 resume o resultado.

Gráfico 3: Quantidade de critérios por situação



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A quantidade de critérios atendidos total ou parcialmente pelo Executivo era esperada, haja vista os esforços empreendidos para o aprimoramento da transparência no estado e que resultaram na 4ª posição na Escala Brasil Transparente, avaliada pela Controladoria Geral da União em 2018.

Dos 7 critérios atendidos parcialmente, 4 deles poderiam ser atendidos na íntegra caso a Secretaria de Estado da Saúde utilizasse o Módulo de Contratos do SIGEF. É a partir dos dados cadastrados nesse módulo, que o Portal de Transparência gera as informações que serão disponibilizadas aos usuários. Por uma série de problemas como a integração entre os sistemas utilizados pela SES/SC e o SIGEF, o cadastro dos contratos da secretaria no módulo de contratos ainda não foi possível. Os critérios são:

- a) Critério 9: Informação sobre contratante, contratada, objeto, valor do contrato e classificação orçamentária sem necessidade de abrir o contrato;
- b) Critério 11: Íntegra do contrato e aditivos, com data de assinatura, vigência e forma de pagamento;
- c) Critério 13: Informação sobre execução do contrato com status, entregas e pagamentos;
- d) Critério 14: Informação sobre custo ou prazo excedido.

No ano de 2017, a SES/SC foi alvo de auditoria do Tribunal de Contas do Estado – TCE/SC. O relatório 17/00850315 apontou uma dívida total de R\$ 1.083.958.642,18, sendo que 45,43% desse valor, R\$ 492.424.083,13, correspondem a valores não contabilizados, ou seja, valores que não passaram pela etapa de empenho e devido registro contábil (TCE, 2018).

O relatório de auditoria do TCE/SC foi realizado a partir de uma solicitação do Ministério Público de Santa Catarina, e teve o intuito de apurar o valor real da dívida do órgão. Um dos apontamentos do relatório é a necessidade de a SES/SC passar a utilizar o Módulo de Contratos do SIGEF como maneira de fortalecer o controle, tanto interno quanto externo, das suas contratações.

Além dos 4 itens atendidos parcialmente por ausência dos contratos da SES/SC no Módulo de Contratos, outros 3 também não foram atendidos em sua totalidade, são eles:

- a) Critério 2: Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiência
- b) Critério 16: Indicação de fiscal do contrato e atribuições;
- c) Critério 17: Apresentação das datas e pagamentos realizados, discriminados por etapa de execução.

A acessibilidade é garantida no Portal de Transparência por meio da possibilidade de aumento ou redução do tamanho da fonte, a opção de alto contraste para facilitar a leitura, e a compatibilidade com softwares de leitores de tela para deficientes visuais. Já o Portal de Compras, onde são disponibilizadas as informações sobre os editais de licitação, não possui nenhuma dessas opções, fazendo que, dessa forma, o critério seja atendido parcialmente.

Embora o SIGEF possua campos que permitam a identificação do fiscal do contrato levando, conseqüentemente, a informação para o Portal de Transparência, o campo não é de preenchimento obrigatório, o que faz com que muitos dos órgãos não o preencham. Ainda, as atribuições do fiscal não são informações integrantes do contrato, ficando a critério do órgão contratante deixar essas atribuições explícitas no contrato ou, em Instrução Normativa ou, ainda, na portaria de nomeação do fiscal.

Da mesma forma, embora todos os pagamentos estejam disponíveis no Portal de Transparência, nem todos os contratos apresentaram a informação discriminada do pagamento por cada etapa da execução.

Fazendo um resgate do referencial teórico, é possível destacar a diferenciação feita por Gomes Filho (2005) entre transparência e publicidade, apontando os dois como conceitos distintos, haja vista que a publicidade auxilia na promoção da transparência, mas resume-se à exigência legal, enquanto a transparência exige que a informação seja útil e compreensível ao cidadão. Dessa forma, a simples possibilidade de o agente público inserir as informações no sistema, não garante que a mesma esteja de fato sendo disponibilizada para escrutínio público.

Com relação aos critérios não atendidos, foram identificados 6 (seis), a saber:

- a) Critério 4: Planejamento da aquisição ou contratação;

- b) Critério 7: Valor total homologado por modalidade;
- c) Critério 10: Vinculação do contrato ao procedimento licitatório que o gerou;
- d) Critério 12: Cronograma de execução dos contratos;
- e) Critério 15: Análise de risco;
- f) Critério 19: Busca por objeto contratado.

No que tange ao planejamento das aquisições ou contratações, não foi possível encontrar informações de fácil acesso que motivassem as aquisições. Por não ser parte integrante do edital ou do contrato, o planejamento das aquisições deve estar instruído no processo que motivou a compra, e esse precisa ser de acesso público.

Em abril de 2019, com a implantação do projeto Governo sem Papel, todos os processos administrativos do poder executivo passaram a circular obrigatoriamente no formato digital, com a utilização do Sistema de Gestão de Processos (SGPe). Assim, com a proibição da circulação de processos físicos, toda a informação passou a ser acesso público por meio do sistema, o que facilitará o acesso à informação sobre o planejamento. Entretanto, para acessar os processos no SGPe, é preciso que o usuário esteja de posse do número daquele processo, informação que só está disponível no Portal de Compras, vinculada ao edital de licitação. Dessa forma, como as informações sobre contratos não estão em um único registro de dados, e não existe a informação de qual edital originou cada contratação, torna-se difícil o acesso à íntegra do processo e, conseqüentemente, às informações sobre o planejamento.

O valor total homologado por modalidade também não se encontra disponível no Portal de Compras, o que dificulta o acesso à informação da quantidade de aquisições realizadas utilizando-se de modalidades com alta discricionariedade. Segundo Capobianco e Abramo (2004), quanto maior a discricionariedade do agente público, mais alto o risco de corrupção e quanto maior a competição, menor é esse risco.

Com relação à análise de risco, o Poder Executivo de SC não faz essa exigência para as contratações não estando, portanto, disponível para acesso público. Mesmo as mudanças de modelo de aquisição que foram embasadas em estudos técnicos não têm essas informações públicas, haja vista não ser obrigatório que a informação conste nos autos. Com a publicação da Lei nº 13.303 de junho de 2016, as empresas públicas tornam-se obrigadas a instruir no processo a matriz de risco, conforme estabelece o parágrafo 1º do Artigo 42 da referida lei:

§ 1º As contratações semi-integradas e integradas referidas, respectivamente, nos incisos V e VI do caput deste artigo restringir-se-ão a obras e serviços de engenharia e observarão os seguintes requisitos:

I - o instrumento convocatório deverá conter:

- a) anteprojeto de engenharia, no caso de contratação integrada, com elementos técnicos que permitam a caracterização da obra ou do serviço e a elaboração e comparação, de forma isonômica, das propostas a serem ofertadas pelos particulares;
- b) projeto básico, nos casos de empreitada por preço unitário, de empreitada por preço global, de empreitada integral e de contratação semi-integrada, nos termos definidos neste artigo;
- c) documento técnico, com definição precisa das frações do empreendimento em que haverá liberdade de as contratadas inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, seja em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação, seja em termos de detalhamento dos sistemas e procedimentos construtivos previstos nessas peças técnicas;
- d) matriz de riscos (BRASIL, 2016).

A matriz de risco, de acordo com a Lei nº 13.303, pode ser entendida como uma cláusula contratual que define não só os riscos, mas também as responsabilidades entre as partes no caso de ônus financeiro que seja consequência de eventos supervenientes à contratação. O projeto de lei nº 6.814/2017, conhecido como Nova Lei de Licitações, que tramita no congresso e visa substituir a lei nº 8.666/1993, também incorpora essa figura no seu Art. 19º.

Art. 19. O instrumento convocatório poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pela entidade contratante (BRASIL, 2017).

A não exigência da análise de riscos nas aquisições atuais faz com que essa etapa seja por vezes esquecida, não havendo, assim, como ser disponibilizada.

O último critério não atendido é a possibilidade de busca por objeto contratado. Atualmente a busca no Portal de Transparência é possível por contratante, contratado, número do contrato, modalidade de licitação, setor beneficiado, situação do contrato e tipo de contrato.

Sendo assim, os critérios elencados no Quadro 11 são aqueles que necessitam de atenção do governo do estado, seja para o seu aperfeiçoamento para melhor alinhamento aos princípios e normas da transparência e contratação aberta, seja pela necessidade de implantação:

Quadro 11: Resumo da análise do protocolo

Nº	Critério	Situação	Ação
2	Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiência.	Atende Parcialmente	Incluir opções de acessibilidade no Portal de Compras ou reunir todas as informações no Portal de Transparência
4	Planejamento da aquisição ou contratação.	Não atende	Disponibilizar a informações do número do processo SGPe ao qual cada contrato está vinculado.

7	Divulgação do valor total homologado por modalidade.	Não atende	Exibir o valor consolidado por modalidade de licitação.
8	Informações sobre contratos em um único registro de dados.	Não atende	Incluir a informação de todo o processo de aquisição e contrato em um único registro.
9	Informação sobre contratante, contratada, objeto, valor do contrato e classificação orçamentária sem necessidade de abrir o contrato.	Atende parcialmente	Incluir a SES/SC no Módulo de Contratos do SIGEF.
10	Vinculação do contrato ao procedimento licitatório que o gerou.	Não atende	Disponibilizar a documentação referente à licitação no mesmo ou registro ou link para acesso ao Portal de Compras.
11	Íntegra do contrato e aditivos, com data de assinatura, vigência e forma de pagamento.	Atende parcialmente	Incluir a SES/SC no Módulo de Contratos do SIGEF.
12	Cronograma de execução dos contratos.	Não atende	Tornar campo obrigatório a execução física do contrato.
13	Informação sobre execução do contrato com status, entregas e pagamentos.	Atende parcialmente	Incluir a SES/SC no Módulo de Contratos do SIGEF.
14	Informação sobre custo ou prazo excedido.	Atende parcialmente	Incluir a SES/SC no Módulo de Contratos do SIGEF.
15	Análise de risco.	Não atende	Adotar a matriz de risco.
16	Indicação de fiscal do contrato e atribuições.	Atende parcialmente	Tornar a indicação do fiscal campo obrigatório e definir em legislação as atribuições do mesmo.
17	Apresenta datas e pagamentos realizados, discriminados por etapa de execução?	Atende parcialmente	Alterar os campos de forma a detalhar a que etapa da execução cada pagamento se refere.
19	Busca por objeto contratado.	Não atende	Incluir opção de filtro por objeto.

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

5.3 PERCEPÇÃO E EXPECTATIVA DOS *STAKEHOLDERS*

Esta sessão apresenta e analisa os resultados obtidos com a entrevista de grupo focal, na qual se buscou compreender e interpretar quais são as necessidades e expectativas dos participantes no que se refere à disponibilização de informação de cada etapa das aquisições públicas.

O roteiro que norteou essa entrevista encontra-se no Apêndice C e foi baseado no *Open Contracting Data Standard Questionnaire*, documento desenvolvido pela *Open Contracting Partnership* para identificar quais informações são importantes para fundamentar as análises realizadas pelos participantes, se essas informações estão disponíveis atualmente, se existe alguma barreira para o acesso, quais informações adicionais o participante gostaria de ver disponibilizada, qual o melhor formato para disponibilização das informações e como foi o tratamento recebido pelos participantes que já fizeram alguma solicitação ao Poder Executivo de SC.

A primeira etapa se deu com a apresentação inicial de cada participante, quando alguns aproveitaram para explicar a importância da transparência para a ampliação de competitividade nos certames. Corroborando o entendimento de Miroslav *et al* (2014), quando afirma que a disponibilização das informações melhora a licitação, garantindo ampla concorrência e tratamento isonômico e, funciona como uma ferramenta de transparência, permitindo o acompanhamento dos atos dos agentes públicos, os participantes destacaram que processos pouco transparentes inibem a participação dos fornecedores. Ainda, que a transparência pode ser vista como ferramenta para proteger os servidores, de forma a inibir a má conduta de gestores, e, ainda, como ferramenta de mudança por meio do controle social:

Quando a gente trabalha na obscuridade fica mais difícil, porque você não sabe com quem você está mexendo. Então o trabalho de forma transparente é melhor, né? (PARTICIPANTE 2).

Uma bandeira que eu sempre levanto é que a transparência protege o servidor e, sejamos francos, não é sempre fácil ser transparente, somos muitas vezes barrados em algumas iniciativas. (PARTICIPANTE 3)

É um caminho que a gente tem que trilhar, não tem como voltar atrás. Eu acho que principalmente a sociedade, a pressão social é o que vai fazer mudar o estado, e o governo e a ação do poder executivo [...] Eu acredito muito que se não tiver essa abertura das informações do Estado pra que a sociedade comece a olhar e vigiar, eu acho que é muito pouco provável que as coisas mudem (PARTICIPANTE 5).

Eu sou de um tempo que não tinha Lei de Acesso, então a informação que chegava, ela já vinha produzida, selecionada e direcionada. Então você tinha que ter uma avaliação muito criteriosa pra saber se você não estava privilegiando aquela fonte que estava te passando, porque tudo era vazado. Então você tinha que avaliar se aquilo que aquela fonte estava passando era de interesse público eu se ele só queria atingir alguém que estava dentro daquele processo que ele estava vazando. (PARTICIPANTE 4)

Os participantes foram então apresentados ao macroprocesso de aquisição e contratação do Poder Executivo de SC, destacando-se os pontos de contato com os usuários das informações, ou seja, em quais momentos do processo a informação era disponibilizada de maneira pública e em qual formato.

A seguir passamos a apresentação e análise de cada uma das perguntas.

A primeira pergunta buscou saber dos participantes quais eram as informações que eles entendiam ser importantes para o trabalho que desenvolvem. Essa pergunta tinha por objetivo identificar os casos de uso e as possíveis lacunas nos dados disponibilizados atualmente.

Ficou evidenciado que a disponibilização de informações é importante não apenas para os atores externos ou instâncias de controle, também para os gestores públicos que

encontram dificuldades em encontrar informações que auxiliem na execução das suas atividades ou, ainda, que possibilitem a abertura dos dados. A dificuldade com sistemas que possibilitem a organização dos dados é um impeditivo a sua publicização.

A administração pública trabalha com um emaranhado de sistemas que não fornecem informação [...] Quando a gente fala de planejamento, eu não tenho informação do que vai ser comprado ao longo do ano para que eu possa organizar as minhas licitações (PARTICIPANTE 3)

É difícil dar transparência da informação porque o gestor também tem dificuldade em ter o dado [...] os meus indicadores são gerados todos no Excel, eu queria muito dar mais informação, mas eu não tenho. (PARTICIPANTE 3)

As informações mais utilizadas por fornecedores são aquelas referentes ao planejamento da compra e execução do contrato. Os dois participantes que fornecem para o Poder Executivo destacaram a necessidade de informação sobre consumo e acompanhamento dos contratos para poderem formar a proposta de preço, bem como decidir pela participação em determinado certame.

Os municípios às vezes licitam medicamento que atenderia o Estado todo, não é um dado confiável porque aquilo não vai ser consumido. Então a gente busca no nosso banco de dados o histórico de consumo pra poder formar o preço [...] A gente confia mais no nosso controle do que nos dados do Estado, lá a gente não acha o que foi consumido de cada Ata ou Contrato, essa informação eu peço direto na área de almoxarifado (PARTICIPANTE 2).

Isso implica no custo do processo, eu como fornecedor posso reduzir preço se eu tiver uma demanda maior, se eu tiver um volume maior [...] Na ata não existe a certeza do consumo, no contrato só pode reduzir até 25%. Já teve caso de a gente participar com custo maior porque se a Ata fosse toda utilizada o meu custo administrativo seria maior [...] O risco é precificado, se o fornecedor ver risco ele coloca isso no preço (PARTICIPANTE 1).

Um dado que a gente pesquisa bastante é o descritivo do material. É importante pra gente que o descritivo esteja bem claro. Porque às vezes você faz um trabalho antes, um trabalho técnico de expor o seu produto e o descritivo tem que estar aberto pra participação de todo mundo (PARTICIPANTE 2).

Muito embora o Portal de Transparência forneça informação sobre estoque, ela se restringe ao almoxarifado central dos órgãos, não necessariamente significando que aquele material foi de fato consumido ou apenas transferido para um almoxarifado setorial.

O descritivo dos materiais cadastrados, apontado como um ponto crítico para garantir a competitividade nos pregões, encontra-se disponível de forma fragmentada. É possível o acesso na consulta do estoque dos órgãos, ou apenas no próprio edital já publicado. A tabela

com todos os descritivos adquiridos pelo governo do estado não está disponível para acesso público.

Outro caso de uso identificado foi a necessidade de informações referentes aos editais publicados no Diário Oficial do Estado, que servem de ponto de partida para a atividade do Observatório Social de Santa Catarina. Foi apontado, ainda, a necessidade de disponibilização da íntegra dos processos de aquisição e contratos para as apurações do Tribunal de Contas do Estado, bem como a lista dos fornecedores que possuem contrato o Governo do Estado.

O nosso olhar começa na publicação do edital. A rotina é todos os dias a equipe interna baixar os editais e encaminhar para os especialistas, ele vai ver todos os detalhes desse processo licitatório e depois a gente vai tentar acompanhar esse processo até o final, até a entrega desse material, ou acompanhar obras, visitas às obras também. Mas falta informação desse gerenciamento, quanto consumiu, se consumiu, porque está sendo comprado (PARTICIPANTE 7).

O problema da falta de transparência é que eu faço várias checagens de filtro pra ver se tem alguma coisa relevante. Então começa olhando no Diário Oficial, em uma licitação x ou y (PARTICIPANTE 4).

A publicação do edital no Diário Oficial do Estado é o ponto de partida das atividades de controle e *accountability* dos representantes da mídia e da sociedade civil. Rocha (2011) afirma que a *accountability* não se restringe às diferentes instâncias de controle internas, ela inclui o controle exercido pela mídia, pelas organizações da sociedade civil e pelo cidadão quando seja possível a aplicação de sanção.

A gente tenta primeiro a informação no Portal, caso não tenha, solicita ao órgão. Se não for respondida vamos ao Ministério Público e por último imprensa (PARTICIPANTE 7).

A sanção aplicada aos agentes públicos e governantes não se limitam às formas legais, essas sanções também podem ser simbólicas. Ceneviva (2006) apresenta argumentos que afirmam que denúncias de associações e organizações da sociedade civil e exposições de transgressões na mídia afetam a reputação dos governantes, podendo comprometer os resultados de eleições na medida em que afeta sua credibilidade.

Já com relação ao acesso, a partir do relato dos participantes, foi possível perceber uma preferência pela transparência ativa, haja vista a principal forma de acesso dessas informações de dar por meio do Portal de Transparência, seguido pelo Portal de Compras e Diário Oficial do Estado. Entretanto, na ausência de algumas informações nesses meios, eles precisam recorrer à transparência passiva, fazendo contato diretamente com os órgãos a fim de ter acesso às informações.

Para o controle a gente precisa solicitar a informação para os órgãos, porque hoje a informação é toda estratificada, ela não é encadeada. Em um lugar tem o edital, em outro lugar tem outra coisa, tem o contrato. Aí pra ficar olhando um por um é mais fácil você fazer um pedido ao órgão e ter acesso a todo o teor (PARTICIPANTE 8).

Tem fornecedor que dentro do órgão tem informação privilegiada, algumas pessoas levam informação pro fornecedor “vai lá e emite essa nota porque o dinheiro caiu” e ele era passado na frente. Se você é transparente, se você diz “a empresa tal assinou o contrato nessa data, prestou o serviço”, aí ninguém salta na frente (PARTICIPANTE 4).

O Diário Oficial é publicado com um atraso que não consigo entender, além de ser arcaico (PARTICIPANTE 4).

Embora o poder executivo de SC cumpra quase que integralmente as exigências legais de transparência ativa, os usuários ainda precisam recorrer aos órgãos para solicitar algumas informações.

Outra barreira apontada foi com relação à dificuldade de o poder público publicar informações nos seus portais por falta de sistemas informatizados integrados que forneçam os dados e, mais do que isso, forneçam os dados de forma estruturada para consumo dos usuários.

Pra gente poder dar transparência eu preciso ter dados. E os dados têm que estar organizados e estruturados e eu tenho que ter acesso a eles. Isso pra mim é um grande problema porque nós não temos sistemas estruturados, muitas vezes não temos sistema nenhum, tá? Então pra que eu consiga receber uma informação do que foi consumido, por exemplo, de um compra de remédio em cada hospital, eu quero saber qual era o estoque eu tinha ali, o que foi gasto a cada tempo e o que tem hoje sobrando, e ainda se não tem esse mesmo remédio em outro lugar. [...] O desafio que a gente tem no fornecimento de informação, uma é ter os dados. As informações estão em planilhas, às vezes está num papel que o cara anota ali, enfim, cada uma em lugar diferente. Então o primeiro ponto é como é que você fornece algo que você não tem? Esse é um ponto, então é preciso olhar pra dentro e começar a falar “olha isso é importante”, não só pra transparência, que eu acho o mais importante, mas até pra própria gestão. Os nossos gestores tomam decisão sem saber o que tão olhando (PARTICIPANTE 5).

Uma grande dificuldade para sanar a deficiência de uma base de dados única e que reúna informações de todos os órgãos passa, além de outros fatores, pelo custo de extração, estruturação e armazenagem desses dados.

Tem uma questão que é a seguinte, por mais que a gente pegue na lei de informação, na lei de transparência, que diz que a informação tem que ser disponibilizada gratuitamente, isso tem um custo interno. Então a gente tem um problema até em mesa gerencial que é como é que a gente vai estruturar isso pra extrair de um sistema estruturante, que às vezes não está organizado, armazenar isso num lugar onde a gente consiga ter um cruzamento de informações e disponibilizar? Isso são questões internas que eu preciso que seja resolvido pra que a gente possa dar transparência. Então a questão da transparência, olhando de fora, tem muito da necessidade informacional, mas

tu olhando de dentro tem muito de procedimento gerencial que a gente precisa desenvolver pra conseguir fazer as coisas de forma transparente. Então tem que ter um ajuste interno, tanto de relação interórgãos, quanto de quem paga a conta [...] Quem detém os dados no estado é o CIASC, uma empresa que é pública mas cobra pela informação, então eu vou pedir uma informação e me cobram pra extrair. Além de me cobrarem a extração, me cobram armazenamento e depois me cobram o uso. Então eu sou cobrado 3 vezes por uma informação que é minha. Se você fechar a conta no final do ano isso vai me custar alguns milhões de reais pra eu extrair uma informação que é minha, armazenar e distribuir. Aí na outra ponta tem que a informação tem que ser gratuita, né? Então esse é um entrave muito grande (PARTICIPANTE 5).

Os participantes apontaram também quais as informações eles julgam ser importantes para a sua atividade diária mas que não estão disponíveis ou não foram localizadas. Já no início do processo de aquisição foi verificada a ausência de informação sobre o planejamento da compra, momento no qual seria possível identificar a necessidade da aquisição e os critérios de escolha do objeto ou do modelo de contratação.

Nosso objetivo enquanto Observatório é a qualificação do gasto público, e a gente já viu caso de município que comprou vassoura que abasteceria 200 anos. É importante o acesso à informação de estoque e consumo pra gente avaliar o planejamento (PARTICIPANTE 7).

A transparência já tem que vir antes, na concepção do modelo de compra, na elaboração e publicização da matriz de risco. A transparência tem que começar lá no planejamento da licitação, se não, você fica sem o que fazer na hora do certame (PARTICIPANTE 3).

Você olha a lei e ela é perfeita, mas aí você vai ver que o problema está antes da licitação ou na execução da compra. O conluio começa antes (PARTICIPANTE 2).

Um dos pilares da governança das aquisições é divulgar o planejamento anual de aquisições. Ajuda os fornecedores e até as unidades que vão solicitar as aquisições (PARTICIPANTE 8).

Além do planejamento, verificou-se ausência de informações sobre a execução do contrato. Uma das necessidades identificadas foi a de informações de pagamento de notas que possibilite ao usuário relacionar aquele pagamento à data de execução do serviço, a fim de se identificar se o órgão está fazendo seus pagamentos em dia e se a ordem cronológica está sendo respeitada.

O pagamento em data correta modifica o meu preço, se eu tenho um tomador de serviço que não paga em dia o meu preço é maior e isso faz com que eu deixe de participar de um processo, pra mim isso é importante. Eu chego no Portal e isso eu consigo ver, eu boto o CNPJ de um concorrente meu e eu vejo que ele está sendo pago. Mas eu não sei o que está sendo pago, tá sendo pago pra ele aqui no mês de abril uma fatura e eu não sei se foi pago a de outubro ou a de março. Porque eu estou pagando os salários em dia, impostos em dia e eu vou receber 6 (seis) meses depois. Eu preciso saber se aquele

órgão tá pagando ou não e se aquilo que está sendo pago é na data correta. Eu consigo ver, mas tenho que pular de uma tela pra outra (PARTICIPANTE 1).

Não existe padronização, teria que ter uma padronização no estado inteiro. Geralmente prevê que se pague até o vigésimo dia do mês subsequente à prestação do serviço. O que se conta é da prestação do serviço, se é entrega é a data da entrega. A partir daí se dá a ordem cronológica de pagamento, da certificação da nota no sistema. Mas essa informação não está acessível (PARTICIPANTE 6).

Ainda com relação à execução dos contratos, foi apontada a importância de informações quanto à fiscalização. A informação pública sobre o gestor e fiscal de cada contrato pode ajudar a mídia e os órgãos de controle na identificação de possível relação entre agentes públicos e fornecedores. Já a informação sobre aplicação de penalidades ajuda tanto o fornecedor a verificar o grau de exigência dos órgãos com a prestação dos serviços tomados, como também a sociedade a verificar a atuação do fiscal em contratos sabidamente problemáticos.

Outra coisa que não aparece é quem assina a nota, quem certifica a despesa? Porque daqui há pouco você percebe que esse cara tá assinando esse contrato e amanhã tá assinando aquele outro. Aí você percebe qual o caminho que está sendo feito (PARTICIPANTE 6).

O grande furo da administração pública está na execução do contrato, e eu tenho que ter cuidado em manter sigilosa a fase de investigação pra aplicação de sanção, porque a gente vive uma época de caça às bruxas, e se eu divulgo enquanto está só em fase de apuração acabo prejudicando aquele fornecedor. Por receio jurídico, a gente não mantém um banco com todas as penalidades aplicadas (PARTICIPANTE 3).

Eu não sei se o meu concorrente está sendo fiscalizado, eu não sei se ele teve alguma penalidade. E na prática isso muda meu preço, se eu vou prestar um serviço em um lugar que não fiscaliza ou não me cobra com rigidez, isso muda meu preço [...] Se eu sei que aquele contrato está sendo seguido à risca, isso muda meu preço. Tem empresas que baixam muito o preço porque sabem que depois não vão entregar na qualidade exigida e não vão ser penalizadas. Isso faz com que eu nem entre em algumas licitações ou desista quando vejo empresas com propostas muito baixas, não existe milagre, eu sei quanto custa as coisas. Precisa ter transparência nas penalidades aplicadas (PARTICIPANTE 1).

Os participantes apontaram, também, a ausência de informação sobre os resultados das aquisições e sobre os processos de trabalho. Segundo eles, todo o foco da transparência reside em aspectos fiscais.

Não existe iniciativa de dar transparência além do que é exigência legal, então transparência vira só uma obrigação. Outro ponto é que como a transparência fiscal é centralizada em um certo lugar, que é Secretaria da Fazenda, eles têm acesso ao SIGEF que é o sistema que tem essas informações organizadas, então pra você dar transparência pra isso no Portal fica relativamente fácil. Porque você tá trabalhando com um sistema que é teu, tu tem a informação ali, tu disponibiliza, organiza, conhece como é que tá tua

base de dados e ok, continua trabalhando. Mas pra mim transparência do gasto não significa muita coisa, porque se eu gastei um milhão, um bilhão, um trilhão e daí? Então acho que tem um problema sério com relação à transparência no Estado porque eu acho que a gente não dá transparência nem ao processo e nem ao resultado, a gente ó dá transparência ao que foi gasto. Então transparência assim não é transparente, porque o que me interessa saber se eu gastei um bilhão se eu não sei como foi gasto (PARTICIPANTE 5).

Outra informação que se revelou necessária para o controle é a forma como cada órgão responde às solicitações feitas pela Lei de Acesso à Informação. Embora haja obrigatoriedade de resposta em prazo definido, dois participantes relataram negativas recorrentes de um mesmo órgão, que alegou dificuldade na geração da informação ou argumento desarrazoado para a solicitação. Segundo os participantes, a informação de atendimento, ou recusa dele, por órgão, ajudaria as instâncias de controle a investigar órgãos que comumente negam as solicitações de informação.

Se você vê que o mesmo órgão nega todo o pedido de informação argumentando que é o pedido desarrazoado, isso deve acender um alerta. A própria negativa de atendimento à LAI pode ajudar tanto na fiscalização de um Observatório Social pra saber por que não está se dando a resposta, quanto ao Estado pra reformular a estrutura pra conseguir atender a um pedido de informação (PARTICIPANTE 5).

A transparência ativa das aquisições e contratos do Poder Executivo de SC se dá basicamente por meio de quatro ferramentas, o Portal de Transparência do Poder Executivo de SC, o Portal de Compras, o Diário Oficial e o SGPe. Os dois últimos mostraram-se como os menos utilizados, seja pela dificuldade na busca, no caso do Diário Oficial do Estado, seja pelo pouco conhecimento dos usuários sobre o SGPe, bem como a dificuldade de vincular o número do processo de aquisição na íntegra no SGPe com o número do edital ou contrato.

O SGPe tem uma falha que você só consegue acessar as peças de um processo se tiver o número dele e muitas vezes o número só se consegue questionando o órgão[...] O SGPe tem que evoluir pra permitir a busca textual (PARTICIPANTE 3).

Enquanto o Portal de Compras foi apontado como fonte de consultas pontuais para informações referentes ao processo licitatório, o Portal de Transparência se mostrou como a plataforma mais utilizada, tanto para consultas pontuais, quanto para extração de dados em maior volume ou séries históricas. A usabilidade do Portal de Transparência foi destacada por três participantes, embora dois deles terem feito ressalva quanto à utilização pelo cidadão.

Tenho uma experiência com esse portal (de transparência) desde que ele foi modificado. Se você comparar com outros portais, inclusive do Governo Federal que teve uma mudança grande agora, ele é bem usual. Não sei se ele

é usual para o usuário que não está acostumado a manipular esse tipo de dados. Sinto falta de atrair o cidadão a olhar mais essas coisas (PARTICIPANTE 4).

Quando questionados sobre qual seria o melhor formato para acesso aos dados, os participantes elencaram melhorias na parametrização das buscas, permitindo as superiores ao período de 1 ano, e no formato em que os dados são disponibilizados. Segundo os participantes, a análise das aquisições do Poder Executivo ou de um órgão específico só é possível se os dados forem disponibilizados em formato aberto e com a maior granularidade possível, o que permitiria que o usuário fizesse os cruzamentos necessários para extrair as informações de seu interesse.

Uma coisa que complica as pesquisas quando você vai pesquisar várias empresas ou várias compras é que ele delimita o período de 01 ano. Aí você tem que fazer várias pesquisas ano a ano. Se ele fosse aberto no período todo e você botasse só o CNPJ do fornecedor ajudava (PARTICIPANTE 4).

Acho que a gente tem que dar a informação seca, crua, no máximo de granularidade possível para o cara poder puxar a base inteira. Por exemplo, eu quero saber tudo que teve nos últimos 10 anos, porque aí eu vou fazer o que quiser com essa informação (PARTICIPANTE 5).

O Excel também nesse módulo do fornecedor, ele pode ser mais bem trabalhado. Se você puxasse todas as compras de um ano específico por Secretaria, algumas coisas assim que facilitem a busca. Basicamente isso (PARTICIPANTE 4).

Além dos dados abertos, a necessidade de encadeamento das informações foi novamente apontada como um facilitador nas análises.

Às vezes só o encadeamento no sistema resolve. O módulo de contratos simplesmente não tem um identificador de contratos, então quando você pesquisa por CNPJ, por exemplo, quando você já sabe quem é o fornecedor, vão vir todos os contratos daquele fornecedor, e você não sabe se aquele contrato é daquela Ata de Registro de Preço, daquele edital, ou de outro (PARTICIPANTE 6).

Os participantes reiteraram a necessidade de levar a transparência para além do aspecto fiscal e das exigências legais, fornecendo informações sobre processos de trabalho e resultados. Foi também apontada a importância de permitir a participação de atores externos ao Poder Executivo em fases críticas do processo de compra, como a fase de planejamento e execução do contrato.

Pra você acompanhar a execução do contrato você tem que conhecer como o processo funciona dentro do órgão. Nosso papel é garantir o bom uso do recurso público, não é só verificar se o processo está correto, mas se o cidadão está sendo atendido (PARTICIPANTE 7).

A gente tem que transpor a transparência pra trazer informações sobre a qualificação do gasto [...]. Eu já peguei casos de um servidor que era fiscal de 48 contratos e não sabia, é preciso trazer informações sobre a execução do contrato (PARTICIPANTE 3).

Talvez informações sobre data de entrega ou execução do serviço facilitasse que o controle fosse realizado in loco. (PARTICIPANTE 6)

A transparência no planejamento de serviços mais complexos é importante. Se eu definir o modelo só com o gestor eu posso ser barrada, mas em uma audiência ou chamamento público com todos os envolvidos, a chance de sair a melhor solução é maior (PARTICIPANTE 3).

A última rodada da entrevista abordou o tratamento dado pelo poder público para os usuários que solicitaram informações utilizando a Lei de Acesso à Informação. Todos os participantes externos ao governo já precisaram fazer uso desse expediente e encontraram barreiras relacionadas ao prazo e à dificuldade de o órgão estruturar a informação para fornecimento. Os participantes relataram que muitas vezes fazem uso de canais informais para terem acesso à informação.

A transparência que a gente tem mais dificuldade é a transparência passiva, quando você pede algumas informações [...] ou eles não cumprem os prazos da Lei de Acesso, ou eles não entregavam e achavam uma justificativa que, na minha visão, não era plausível. E aí você não tem a quem recorrer (PARTICIPANTE 4).

Tem informações que não são passadas, principalmente na execução. Então você pede direto para o servidor, aí entra também o medo do servidor em dar informação, mas depende muito do seu nível de acesso. O ideal era que já tivesse tudo disponível (PARTICIPANTE 2).

Os fornecedores revelaram receio em solicitar informações formalmente aos órgãos, principalmente quanto à execução do contrato de concorrentes.

Se tem alguém fazendo alguma coisa errada no sistema e você denuncia, depois você pode ser perseguido (PARTICIPANTE 2).

Eu não me sinto confortável em fazer denúncia. Antes da licitação a gente recorre ao Tribunal para impugnar, mas depois me faltam dados pra acompanhar a execução do concorrente (PARTICIPANTE 1).

A importância das informações e da transparência foi também elucidada com a utilização de um *software* próprio para a realização de análises de conteúdo gerou uma nuvem de palavras, na qual as palavras mencionadas com maior frequência são destacadas em tamanho maior. A Figura 22 apresenta a nuvem supracitada.

Figura 21: Frequência de palavras



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A partir da entrevista, foi possível construir uma lista com todas as sugestões trazidas pelos participantes, as quais estão consolidadas no Quadro 12.

Quadro 12 - Sugestões Grupo Focal

Quadro de sugestões – Entrevista Grupo Focal
Disponibilizar informação de estoque e histórico de consumo de cada material.
Disponibilizar informação de consumo de cada Ata de Registro de Preço ou contrato.
Permitir busca textual no SGPe ou por classe e assunto.
Disponibilizar informações encadeadas desde a identificação da necessidade até a execução do contrato.
Permitir busca de informações por objeto adquirido no Portal de Transparência.
Permitir acompanhamento ao vivo da etapa de disputa de lance para todas as modalidades.
Utilizar a mesma numeração no contrato original e no SIGEF, ou vincular as duas numerações.
Tornar o histórico das penalidades aplicadas público.
Permitir busca por gestor e fiscal de contrato no Portal de Transparência.
Disponibilizar no Portal de Transparência a data de certificação das notas.
Disponibilizar o Diário Oficial do Estado em base aberta, com melhoria na busca por palavra e publicado na data correta.
Criar cadastro para interessados para fornecimento de aviso para cada etapa do andamento do processo.
Fornecer todas as informações de aquisições e contratos em dados abertos no nível mais granular possível.
Criar cadastro de aquisições por dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação para que as mesmas também sejam disponibilizadas nos portais.
Disponibilizar informação de fluxo financeiro que permita o usuário identificar de que mês refere-se a nota que está paga.

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

5.4 PROPOSIÇÃO DE AÇÕES

As informações coletadas nesta pesquisa permitiram elencar as iniciativas que devem ser adotadas no âmbito do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços, de forma a adequar os processos de aquisição e contratação do Poder Executivo de SC aos princípios e normas da transparência e contratação aberta a às expectativas dos *stakeholders*.

Para a elaboração da lista de iniciativas sugeridas, foram concatenadas aquelas levantadas tanto na aplicação do protocolo quanto na entrevista de grupo focal. Foram também excluídas aquelas sugeridas pelos *stakeholders*, mas que já estão disponibilizadas no Portal de Transparência, como a informação de estoque de materiais.

Restou evidenciado que, para que os dados disponibilizados sobre aquisição e contratação promovam a transparência, é preciso que eles estejam organizados em uma base que possa disponibilizá-los de maneira integral e adequada à necessidade de consumo do usuário. A partir do atendimento a esse pré-requisito, torna-se possível o atendimento das iniciativas elencadas a seguir:

Quadro 13: Iniciativas propostas

Iniciativa	Protocolo	Stakeholders
Incluir opções de acessibilidade no Portal de Compras ou reunir todas as informações no Portal de Transparência	X	
Disponibilizar a informações do número do processo SGPe ao qual cada contrato está vinculado	X	
Exibir o valor consolidado por modalidade de licitação	X	
Disponibilizar informações encadeadas desde a identificação da necessidade até a execução do contrato	X	X
Incluir a SES/SC no Módulo de Contratos do SIGEF	X	
Tornar campo obrigatório a execução física do contrato	X	
Adotar a matriz de risco	X	
Permitir a busca por fiscal e gestor do contrato e definir em legislação as atribuições do mesmo	X	X
Alterar os campos de forma a detalhar a que etapa da execução cada pagamento se refere	X	
Incluir opção de filtro por objeto no Portal de Transparência	X	X
Permitir busca textual no SGPe ou por classe e assunto		X

Permitir acompanhamento ao vivo da etapa de disputa de lance para todas as modalidades		X
Tornar o histórico das penalidades aplicadas público		X
Disponibilizar o Diário Oficial do Estado em base aberta, com melhoria na busca por palavra e publicado na data correta		X
Criar cadastro de interessados para fornecimento de aviso para cada etapa do andamento do processo de ponta a ponta		X
Fornecer todas as informações de aquisições e contratos em dados abertos no nível mais granular possível		X
Criar cadastro de aquisições por dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação para que as mesmas também sejam disponibilizadas nos portais		X
Disponibilizar informação de fluxo financeiro que permita o usuário identificar de que mês se refere a nota que está paga		X
Disponibilizar no Portal de Transparência a data de certificação das notas		X

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Muito embora a maior parte das iniciativas propostas implique em investimento no desenvolvimento das ferramentas tecnológicas utilizadas pelo Poder Executivo de SC, nenhuma delas requer a implementação de uma solução nova, o que torna sua implementação mais simples. Ainda, é possível identificar sugestões que são atendidas somente com melhoria de processos.

A transparência é fundamental para o exercício da democracia, o cidadão só pode se envolver nas decisões políticas quando tem acesso ao que acontece no interior do governo (MEIJER, 2013). Sendo assim, a transparência é pré-requisito para a *accountability* (KIM, 2008) e para que ela de fato aconteça, é preciso que o foco não esteja apenas na tecnologia utilizada e em como os dados estão estruturados, mas também no entendimento das necessidades de informação dos usuários e na apresentação dos dados considerando os casos de uso (OWEN; COOKE; MATTHEWS, 2013). A transparência só tem poder de engajar a sociedade e promover a *accountability* se a informação publicada for utilizada (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017).

A entrevista com os *stakeholders* trouxe necessidades de uso da informação que não são abordadas na legislação, corroborando o entendimento de Owen, Cooke e Matthews (2013) quando argumentam sobre a importância de se identificar necessidades e casos de uso para garantir a *accountability*.

Muito embora Santa Catarina esteja bem posicionada no *ranking* da Escala Brasil Transparente, para que a transparência se apresente como elemento da *accountability*, o maior desafio é que essas informações sejam apresentadas de forma clara e intuitiva, construída a

partir da necessidade dos usuários, e que este seja um processo contínuo. A formação de um grupo de diferentes atores, que avalie e coproduza a estrutura das informações que irão compor os portais, foi sugerida pelos participantes da entrevista de grupo focal e se configura como estratégia promoção da *accountability*.

6 CONCLUSÕES

A presente pesquisa teve como objetivo elaborar uma proposta para aprimorar o processo de aquisição e contratação do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina à luz dos princípios e normas da transparência e contratação aberta. Com o intuito de atingir o seu propósito, delineou-se os objetivos específicos, os quais foram cumpridos na medida em que foi descrito o processo de aquisição e contratação do Poder Executivo de Santa Catarina, elaborado um conjunto de critérios para análise do processo de compras públicas, com foco em transparência e contratação aberta, analisado em que aspectos as práticas de compras públicas do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina estão alinhadas aos princípios e normas de transparência e contratação aberta, identificada a percepção e expectativa dos *stakeholders* com relação à disponibilização de dados de aquisições e contratações do Poder Executivo do Estado de SC e suas relações com outros elementos de *accountability*, e propostas ações para aprimorar a transparência do processo de compras do Poder Executivo do Governo de Santa Catarina à luz dos princípios e normas de transparência e contratação aberta, sinalizando para possíveis efeitos e desafios em *accountability*.

Com vistas a atingir o primeiro objetivo, qual seja, descrever o processo de aquisição e contratação do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, a partir de modelagem do processo atual, aplicou-se uma entrevista junto aos gestores envolvidos diretamente com o processo de aquisição e contratação da SES/SC. A escolha da SES/SC deu-se pelo fato de aquele ser o maior órgão licitante do Poder Executivo de SC assim, partindo-se do cenário mais complexo é possível ampliar o entendimento para os cenários menos complexos, ou seja, os demais órgãos. Este questionário buscou inicialmente identificar o desempenho e gargalos do processo, os pontos de contato com *stakeholders*, os *handoffs*, as regras de negócio, a capacidade operacional e a variação, o custo, o envolvimento humano, o controle e os sistemas de informação envolvidos.

Os resultados obtidos a partir da entrevista permitiram o conhecimento da pesquisadora sobre como se dá o processo de licitação e aquisição no âmbito da SES/SC e em que momentos os atores externos ao processo têm acesso à informação. Embora aquela Secretaria possua algumas particularidades, em face de sua complexidade e volume de compras, foi possível verificar que os pontos de contato com os *stakeholders* e a publicização das informações seguem normas padronizada e de observação obrigatória de todos os órgãos que compõe o SAGMS.

Já a pesquisa bibliográfica, que incluiu literatura acadêmica e técnica, fundamentou a elaboração de um protocolo, constituído por um conjunto de critérios, que tornou possível verificar se os dados disponibilizados pelo Poder Executivo de SC estão alinhados ao que preconiza a legislação e os princípios de transparência e contratações abertas. O protocolo configura-se como uma contribuição da pesquisa para o conhecimento acadêmico e técnico na área, uma vez que reúne exigências legais e princípios consolidados por organizações que atuam na melhoria da transparência pública. A aplicação do protocolo demonstrou que 73% de um total de 22 critérios definidos são atendidos total ou parcialmente e 27% não são atendidos. Grande parte dos critérios atendidos de forma parcial justifica-se pelo fato de a SES/SC não ter seus contratos disponibilizados no Portal de Transparência por conta de dificuldade na integração de sistemas. Apesar de apenas um órgão não ter os contratos disponíveis para consulta pública no Portal, isso representa quase 50% do total de contratos firmados pelo Poder Executivo de SC. Dos critérios não atendidos, apenas um é exigência legal, a vinculação do contrato ao procedimento licitatório que o gerou, o que denota um viés legalista do Portal de Transparência.

Para atendimento ao quarto objetivo determinado nesta pesquisa, identificar a percepção e expectativa dos *stakeholders* com relação à disponibilização de dados de aquisições e contratações do Poder Executivo do Estado de SC e suas relações com outros elementos de *accountability*, realizou-se uma entrevista de grupo focal com oito participantes experientes e qualificados, representando diferentes segmentos. A percepção dos entrevistados é de que Santa Catarina avançou bastante na disponibilização dos dados referentes às compras públicas, mas ainda existem avanços significativos a serem feitos, principalmente na forma como essas informações são disponibilizadas, o que tornaria o acesso e a compreensão dos dados mais fácil. Todas as sugestões apresentadas pelos *stakeholders* vão além daquelas previstas na legislação, o que aponta para uma necessidade de transposição do conceito de transparência para além da legislação e a criação de uma cultura que trabalhe a transparência como princípio e que envolva os usuários da informação na decisão de que informações fornecer e em que formato.

Verificou-se, portanto, que embora o Poder Executivo de Santa Catarina tenha alcançado avanços significativos no atendimento da legislação no que se refere à disponibilização das informações sobre aquisições e contratos, sendo assim possível considerá-lo um estado transparente, a percepção dos *stakeholders* aponta para a necessidade de avanços em pontos que extrapolam as exigências legais. Importante salientar que alguns apontamentos feitos pelo grupo focal foram de necessidade de informações que já se

encontravam disponíveis nos portais, o que acende um alerta sobre a qualidade da informação. A transparência pressupõe que a informação disponibilizada seja útil e compreensível pelo cidadão, dessa forma, quando um grupo de usuários desconhece os caminhos para o acesso a uma informação específica dentro do portal, pode ser um sinal que de necessidade de melhoria na forma como essa informação está sendo apresentada.

Por fim, para o alcance do quinto e último objetivo proposto, propor ações para aprimorar o processo de compras do Poder Executivo do Governo de Santa Catarina à luz dos princípios e normas de transparência e contratação aberta, sinalizando para possíveis efeitos e desafios em *accountability*, utilizou-se as oportunidades de melhoria verificadas por meio das lacunas identificadas na aplicação do protocolo, bem como as sugestões extraídas da entrevista de grupo focal para se elaborar uma lista de iniciativas a serem adotadas pelo Poder Executivo de SC de forma a aprimorar o processo de compra para que as informações disponibilizadas atendam não apenas à legislação, mas também os princípios e as necessidades dos usuários.

6.1 LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Nesta seção são apresentadas as limitações do presente estudo e as sugestões para pesquisas futuras. As limitações identificadas estão relacionadas à literatura específica sobre o tema, viés de análise da pesquisadora, iniciativas propostas. A partir dessas limitações foram construídas as sugestões para pesquisas e ações futuras nesse campo.

Com relação à literatura específica sobre o tema, foi possível verificar que ainda é pouco desenvolvida no Brasil e demonstram maior foco na perspectiva legal em detrimento de outros aspectos. Como recomendação pode-se citar a possibilidade de busca de exemplos de práticas em outros países.

No que a análise de dados, o fato de ter sido realizada por esta pesquisadora, que possui determinada visão de mundo e atua diretamente com o processo de compras públicas, pode configurar-se como um viés. Para minimizar essa limitação, buscou-se abrir o diálogo com outros atores envolvidos no processo, mas que, ainda assim, também possuem suas visões de mundo e perspectivas de acordo com sua área de atuação. É possível que tanto os critérios observados no protocolo, como as sugestões resultantes dessa pesquisa, fossem alterados caso os atores fossem outros. Embora seja considerada uma limitação, o fato de a pesquisadora atuar diretamente no processo de compras, torna-se um facilitador para a implementação das iniciativas sugeridas.

Ainda com relação à análise de dados, o protocolo de verificação foi utilizado apenas para a análise das informações disponibilizadas pelo Poder Executivo de SC, ficando como recomendação que o mesmo seja aplicado em outras esferas de poder, bem como outros estados e municípios.

Com relação às iniciativas propostas, este estudo não avançou na análise das condições e requisitos mínimos necessários para a implementação das sugestões. Ainda, a análise ocorreu em um determinado período, não sendo possível, dessa forma, avaliar a evolução do alinhamento das informações fornecidas ao protocolo de verificação proposto. Recomenda-se, assim, a aplicação continuada do protocolo, bem como sua expansão por meio da incorporação de novos critérios.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. Brasília: **Revista do TCU**, p. 53-62, 2009.

AMIN, Lucas; MARIN, José Maria. **Recommendations on open contracting for open government partnership national action plans**. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/recommendations_on_open_contracting_for_open_government_partnership_nationa> Acesso em: 18 ago. 2018.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Dicionário de metodologia científica**: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2004.

ARAÚJO, W. P. DE; DEL GROSSI, M. E. Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Vol. 64. Pág. 447–464. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/132>> Acesso em: 10 ago. 2018.

ARNOLD, J.R. Tony. **Administração de Materiais**. São Paulo: Atlas S.A, 1999.

ARORA, A., GREENWALD, A., KANNAN, K., KRISHNAN, R. Effects of Information-Revelation Policies Under Market-Structure Uncertainty. **Management Science**, v. 53, n. 8, p. 1234–1248. 2007.

ARSHER, N; YUAN, Y. Managing business-to-business relationships throughout the e-commerce procurement life cycle. **Internet Research: Eletronic Networking Applications and Policy**. v.10, n.5, p. 385-395, 2000.

AURIOL, E. Corruption in procurement and public purchase. **International Journal of Industrial Organization**, p. 867-885, set. 2006.

BAILY, P; FARMER, D.; JESSOP, D.; JONES, D. **Compras: Princípios e Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BALSEVICH, Anna; PIVOVAROVA, Svetlana; PODKOLZINA, Elena Podkolzina. **Information Transparency in Public Procurement: How it Works in Russian Regions**. National Research University Higher School of Economics (HSE). SERIES: ECONOMICS WP BRP 01/EC/2011. 2011

BANCO MUNDIAL. **Open Contracting: A Growing Global Movement**. 2012. Disponível em: <<http://wbi.worldbank.org/wbi/stories/open-contractinggrowing-global-movement>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. **What we do**. Disponível em <<https://www.worldbank.org/en/what-we-do>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. **Brazil Country Procurement Assessment Report. 2004**. Disponível em <<https://openknowledge.worldbank.org/discover?query=cpar>> Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. **Santa Catarina DPF: Melhores estratégias de compras públicas para geração de economias**. Jun, 2018.

BARBOSA, Alexandre A. de M. **Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda** - o avanço nos procedimentos licitatórios. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Caderno ENAP, 2016.

BARROSO, Luis Roberto. **Parecer datado de 9 de janeiro de 2006**. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-procedimento.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2018.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. de V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 42, p. 681- 699, jul./ago. 2008.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3. Ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

BIDERMAN, R (Org.); BETIOL, L. (Org.); MACEDO, L. S. V. (Org.); MONZONI, M (Org.); MAZON, R (Org.). **Guia de Compras Públicas Sustentáveis - Uso do Poder de Compra do Governo para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008. v. único. 151 p.

BINGHAM, L. B.; FOXWORTHY, S. **Collaborative governance and collaborating online**. Conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany. Anais. 2012

BOEHM, B. **A View of 20th and 21st Century Software Engineering**, ICSE 2006.

BRAGA, Lamartine Vieira; ALVES, Welington Souza; FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa; SANTOS, Rildo Ribeiro dos. O papel do governo eletrônico no fortalecimento da

governança do setor público. **Revista do Serviço Público (RSP)**. v. 59, n. 1, p. 05-21. Jan 2008

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Decreto-Lei nº. 2.300**, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm>. Acesso em 01 jun. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 01 jun. 2019.

_____. **Lei nº. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993.

_____. **Projeto de Lei nº. 7.709**, de 24 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília. 2007.

_____. **Projeto de Lei nº. 6.814**, de 03 de fevereiro de 2017. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>> Acesso em: 14 jun. 2019.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. **Lei complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução

orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 mai. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

_____. **Lei nº. 13.303**, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm> Acesso em 23 dez. 2018.

_____. **Decreto nº 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm> Acesso em 14 jul. 2019.

_____. **Decreto nº 7.185**, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm> Acesso em 14 jul. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em 14 jul. 2019.

_____. **Lei nº 12.846**, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm> Acesso em 14 jul. 2019.

BULOS, U. L. Reforma administrativa. **Revista de direito administrativo**. vol. 214, outubro/dezembro 1998. Rio de Janeiro: Renovar.

CARVALHO, R. G de. **Compras privadas X compras públicas: o que os dados da aquisição de medicamentos nos dizem?** 2012. 67 f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro. 2012.

CBOK, B. **Guia para o gerenciamento de processos de negócio corpo comum de conhecimento**. Association of Business Process Management Professionals. ABPMP BPM CBOK, v.3. 2013.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. **Anais do EnANPG-2006**. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2006.

CERRILO i MARTÍNEZ, Agustí. **Las compras abiertas y la prevención de la corrupción**. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública Madrid, España, v. 15, jan-jun. 2016.

_____. The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency. **European Law Journal**, v. 18, n. 6, p. 770–792, 22 nov. 2012.

CGU. Controladoria Geral da União. **Governo Aberto: Como funciona**. 2018. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/como-funciona>> Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. **O que é a iniciativa**. 2014. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. **Governo Aberto: Planos de Ação**. 2018. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1>> Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. **Governo Aberto: 1º Plano de Ação do Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/1o-plano-de-acao-do-brasil>> Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. **Governo Aberto: 2º Plano de Ação Brasileiro**. 2016. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/2o-plano-de-acao-brasileiro/2o-plano-de-acao-brasileiro>> Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. **Governo Aberto: 3º Plano de Ação Brasileiro**. 2016. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. **Brasil Transparente**. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente> > Acesso em: 20 ago. 2018.

CAPOBIANCO, E. R.; ABRAMO, C. W. **Licitações e contratos**: os negócios entre o setor público e o privado. Transparência Brasil. São Paulo, 2003.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

CENTER FOR CONSTITUTIONAL RIGHTS. Sistema de Integridade Nacional Brasil 2000-2015. 2016. Disponível em <<https://ccrjustice.org/>> Acesso em: 13 jun. 2019.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DATAR, M.; PANIKAR, A.; FAROOQUI, J. (2008). **Emerging Trends in E-Government**. In **Bhattacharya, J. (Eds.), Critical Thinking in E-Governance**, p. 37-46. New Delhi: ICEG 2008.

DAVANPORT, T.H. **Reengenharia de processos**: como inovar na empresa através da tecnologia da informação. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanello. **Direito Administrativo**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, Cláudia Augusto. Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. **Informação & Sociedade: Estudos (I&S)**. v.10, n.2, 2000.

EPROC. **Metodologia**. Disponível em <<http://www.eproc.sc.gov.br/metodologia/>>. Acesso em 23 jan. 2019.

ERRIDGE, Andrey; MCLLROY, John. **Public Procurement and Supply Management Strategies**. *Public Policy and Administration*, v. 17, n. 1, p. 52–71, jan. 2002.

ETHOS. O Instituto. Disponível em <<https://www.ethos.org.br/conteudo/sobre-o-instituto/>> Acesso em: 13 dez. 2018.

ETHOS. Sistema de Integridade Nacional Brasil 2000-2015. 2016. Disponível em <<https://www.ethos.org.br/conteudo/projetos/integridade/> > Acesso em: 13 dez. 2018.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; SILVEIRA, S. F. R. Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo.

Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online), Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 47-62, jan./abril, 2011.

Ferreira, S. G.; ARAÚJO, E. A. **E- Governo: o que ensina a experiência internacional**. Informe- se BNDES, n. 17, 2000.

FERRER, Florencia. **Compras Públicas no Brasil: Diagnóstico e Desenho Estratégico do Futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

_____. **Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil**. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FILHO C. C. R. et al. **O grau de disfunção burocrática no Banco do Brasil**. 2002. 77 f. Monografia (Especialização em Administração) – Programa de Capacitação Avançada, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2002.

FILHO, Benedicto de Tolosa. **Licitações, contratos & convênios: incluindo a modalidade de pregão, o registro de preços e a contratação de publicidade**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

FRANCOLI, M.; CLARKE, A. What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven Open Government Partnership members. **JeDEM- eJournal of eDemocracy and Open Government**, v. 6, n. 3, p. 248-266, 2014.

FREITAS, Marcelo; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, set-out. 2013.

FURTADO, Madeline Rocha, *et al.* **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GATJEN, Justus. Open Contracting – what is it and how good is it?. **Third IBA Bachelor Thesis Conference**. Holanda, 2014. Disponível em <https://essay.utwente.nl/65272/1/Gatjen_BA_MB.pdf> Acesso em: 20 ago. 2018.

GATTI, Bernardete Angelina. **Grupo focal na pesquisa em Ciências sociais e humanas**. Brasília: Líber Livro, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. **X Congresso Internacional Del CLAD sobre La reforma del Estado y de La Administración Pública**. Anais. Chile, 2005.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Contratos administrativos: gestão, teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERZOVICH, F.; SCHOMMER, P. C. **Four Ways in Which Social Accountability and Open Government Interventions Bridge the State and Society**. In: 12th ISTR International Conference, 2016, Stockholm. ISTR Conference Working Paper Series. Baltimore: ISTR, 2016.

GUERZOVICH, F.; POLI, Maria; FOKKELMAN, Emilie. **How Does Social Accountability Help Resolve the Learning Crisis?**. GPSA Dissemination Note Summary. 2018. Disponível em: <<https://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/EducationNoteDec18Education.pdf>> Acessado em: 15 jul. 2019.

GUJIT, Irene. Accountability and learning: **Exploding the myth of incompatibility between accountability and learning**. In Capacity development in practice. London, Ed. J. Ubels, N. Acquaye-Baddoo, and A. Fowle, p. 277-291.

HARRINGTON, H. J. **Aperfeiçoando Processos Empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.

HILLESHEIN, Bianca Carolina; PANDINI, Lunara Stollmeier. **Você sabe quanto e de que forma o dinheiro do Estado de Santa Catarina é transferido para Municípios e Organizações da Sociedade Civil?**. Politeia. 2018. Disponível em: <<http://politeiacoproducao.com.br/voce-sabe-quanto-e-de-que-forma-o-dinheiro-do-estado-de-santa-catarina-e-transferido-para-municipios-e-organizacoes-da-sociedade-civil/>> Acessado em: 11 set. 2018.

IBGE. **Santa Catarina** Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc.html?>>. Acesso em 14 jul. 2019.

INEP. **IDEB Resultados e Metas**. Disponível em <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2915059>>. Acesso em 14 jul. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. - São Paulo: Dialética, 2010

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KIDDER, Louise H.; FINE, Michelle. Qualitative and quantitative methods: When stories converge. **New Directions for Program Evaluation**, n. 35, p. 57-75, Fall 1987.

KIM, Pan Suk. A Daunting Task in Asia. **Public Management Review**, v. 10, p. 527-537, ago. 2008.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Bruno Quick L. de. **O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável**. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) *Compras Públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MACKEY, Tim K.; KOHLER, Jilian; LEWIS, Maureen; VIAN, Taryn. **Combating corruption in global health**. *Science Translational Medicine*, v. 9, ago. 2017.

MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. **Oxford: Oxford University Press** (Oxford Studies in Democratization). 2003.

MARCHESSAULT, L. **Webinar: Open Contracting - From Principles to Practice**. *Open Contracting Partnership*, 2013. Disponível em <<http://www.opengovpartnership.org/webinar-open-contracting-principles-practice>> Acesso em 12 dez 2017.

MARTINI, Maíra. **Brazil: Overview of corruption and anti-corruption**. *Transparency Internacional*, 2016. Disponível em <https://www.transparency.org/whatwedo/answer/brazil_overview_of_corruption_and_anti_corruption1> Acesso em 20 ago 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAURANO, Adriana. A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 235, 28 fev. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4879/a-instituicao-do-pregao-para-aquisicao-de-bens-e-contratacao-de-servicos-comuns> > Acesso em: 10 jun 2019.

MEDAUAR, O. *Direito Administrativo Moderno*. 14^a ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010.

MEIJER, A. J. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 429–439, 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava-Jato**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>> Acesso em: 18 ago. 2018.

MIROSLAV, M.; MILOS, M.; VELIMIR, Š.; BOZO, D.; DOR, L. **Semantic technologies on the mission: Preventing corruption in public procurement**. *Computers in Industry*, v. 65, n. 5, p. 878– 890, 2014.

MONTEIRO, J. A. **Qualidade total no serviço público**. Brasília: QA&T, 1991.

MOREIRA, H. C.; MORAIS, J. M. Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, NAFTA, Estados Unidos e Brasil. CEPAL, 2003. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4830/S036392_fr.pdf?sequence=1> Acesso em 04 mai 2019.

MORGAN, David L. **Paradigms Lost and Pragmatism Regained: Methodological Implications of Combining Qualitative and Quantitative Methods**. *Journal of Mixed Methods Research*, v.1, n.1, p. 48-76, jan. 2007.

NAÇÕES UNIDAS. Banco Mundial. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

NEVES, Otávio Moreira de Castro. Evolução das políticas de governo aberto no Brasil. 2013. **Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/943>> Acesso em: 15 fev 2017.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Revista Novos Estudos**. São Paulo, CEBRAP, n. 51, jul. 1998.

OBAMA WHITE HOUSE. **Open Government**. Disponível em <<https://obamawhitehouse.archives.gov/open/about>> Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. **Transparency and Open Government memorandum**. Disponível em <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>> Acesso em: 01 set. 2018.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement Progress**. Paris: OECD Publishing, 2013.

OHASHI, H. (2009). Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works. **Review of Industrial Organization**, v. 34, Ed. 3, p. 267-285, mai. 2009

OPC. Open Contracting Partnership. **Why Open Contracting**. Open Contracting Partnership. Disponível em: <<http://www.open-contracting.org/why-open-contracting/>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

_____. **Engagement Agreement 2016**. Open Contracting Partnership. Disponível em: <<https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/legacy/pages/354/attachments/original/1455813955/OGPOCP-EngagementAgreement.pdf>> Acessado em: 02 de set. 2018.

OGP. Open Government Partnership. **About Open Government Partnership**. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>> Acesso em: 02 set. 2018.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C. M. de.; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 189-206, 2015.

OWEN, B. B., COOKE, L., & MATTHEWS, G. The development of UK government policy on citizens' access to public sector information. **Information Polity**, v.18, n.1, p. 5–19. 2013.

PLATT NETO, O.A.; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v.18, n.1, p.75-94, jan./mar. 2007.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista Administração Pública**, v. 43, n. 6, 2009.

PIRG. About Us. Disponível em < <https://uspirg.org/page/usp/about-us-pirg-0/>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

_____. Following Money. 2018. Disponível em < <https://uspirg.org/news/usp/following-money-2018/>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

PRADO, Leandro Cadenas. **Licitações e Contratos: Lei 8666/93 – Simplificada.** Niteroi-RJ: Impetus, 2008.

RAUPP, Fabiano Maury. PINHO, José Antonio Gomes de. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 48, n.º. 4, p.770- 782, out./nov./dez. 2013.

RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Túllio. **Manual pratico das licitações: lei n.º. 8.666-93.** São Paulo: Saraiva, 1998

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Rev. da Adm. Pública (RAP)**, Rio de Janeiro: FGV, v. 47, n. 4, jul./ago. 2013.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens.** Contabilidade, Gestão e Governança (CGG), Brasília, v. 14, n. 2, mai/ago. 2011.

ROCHA, Arlindo Carvalho; SCHOMMER, Paula Chies; DEBETIR, Emiliana; PINHEIRO, Daniel Moraes. Transparência como elemento da coprodução na pavimentação de vias públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 24, n. 78, mai. 2019. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/74929/75608>>. Acesso em: 14 Jul. 2019.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guias para estágios, trabalho de conclusão, dissertações e estudo de caso.** São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROTHERY, Robert. China's legal framework for public procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 3, n. 3, p. 370-388, 2003.

SANTA CATARINA. **Lei n.º 15.617**, de 10 de novembro de 2011. Dispõe que todos os atos oficiais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, e dos órgãos que especifica, que impliquem na realização de despesas públicas deverão ser publicados no Diário Oficial do Estado. Disponível em:

<<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2011/015617-011-0-2011-001.htm>>. Acesso em 20 ago. 2018.

_____. **Portal de Compras**. Disponível em <<http://www.portaldecompras.sc.gov.br/>>. Acesso em 23 jan. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 741**, de 12 de junho de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Disponível em <<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>> Acesso em 14 jul. 2019.

_____. **Decreto nº 144**, de 12 de junho de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional e a denominação dos cargos em comissão e das funções de confiança dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional e estabelece outras providências. Disponível em <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2019/000144-005-0-2019-006.htm>> Acesso em 14 jul. 2019.

_____. **Decreto nº 49**, de 09 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados para a aquisição de materiais, contratação de serviços e obras, alteração de contratos e instrumentos congêneres, no âmbito da administração direta e indireta do Poder Executivo, nos casos que menciona, e estabelece outras providências. Disponível em <<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>> Acesso em 14 jul. 2019.

_____. **Decreto nº 153**, de 24 de junho de 2019. Altera o art. 73 do Decreto nº 2.617, de 2009, que aprova o Regulamento Geral para Contratação de Materiais, Serviços, Obras e Serviços de Engenharia, no âmbito do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços (SAGMS), e estabelece outras providências. Disponível em <<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>> Acesso em 14 jul. 2019.

_____. **Decreto nº 2.617**, de 16 de setembro de 2009. Aprova o Regulamento Geral para Contratação de Materiais, Serviços, Obras e Serviços de Engenharia, no âmbito do Sistema Administrativo de Gestão de Materiais e Serviços - SAGMS, e estabelece outras providências. Disponível em: <http://editais.sc.gov.br/governo/dec2617_2009_atualizado_24062019.html> Acesso em 18 set. 2018.

_____. **Secretaria da Saúde economiza 16 milhões no seu primeiro pregão eletrônico**. Disponível em: <<https://www.sc.gov.br/index.php/noticias/radio/secretaria-da-saude-economiza-16-no-seu-primeiro-pregao-eletronico>> Acesso em 18 jun 2019.

_____. **Primeiro pregão eletrônico de 2014 rende uma economia de R\$ 15 milhões ao governo do estado**. Disponível em: <<https://www.sc.gov.br/index.php/noticias/radio/primeiro-pregao-eletronico-de-2014-rende-uma-economia-de-r-15-milhoes-ao-governo-do-estado>> Acesso em 18 jun 2019.

_____. **Pregão do governo do estado supera expectativa e economiza 40 milhões aos cofres públicos.** Disponível em:

<<https://www.sc.gov.br/index.php/noticias/temas/desenvolvimento-economico/pregao-do-governo-do-estado-supera-expectativa-e-economiza-40-aos-cofres-publicos>> Acesso em 18 jun 2019.

SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos.** Curitiba-PR, Editora Negócios Públicos, 2015.

SCTRANSFERÊNCIAS. **Transferências voluntárias de Santa Catarina.** Disponível em: <<http://www.sctransferencias.sc.gov.br/>> Acesso em 11 set. 2018.

SEF. Secretaria de Estado da Fazenda do Estado de Santa Catarina. **Orçamento anual.** Disponível em: <<http://www.transparencia.sc.gov.br/>> Acesso em 15 ago. 2018.

_____. **Pagamento para fornecedores.** Disponível em: <<http://www.transparencia.sc.gov.br/fornecedores>> Acesso em 15 ago. 2018.

_____. **Arrecadação Per capita.** Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/3/Arrecadacao_Per_Capita___Tributos_Estaduais_Atualizada_ate_Dez_2018.pdf> Acesso em 15 jun. 2019.

_____. **Orientação Técnica n.º 002/2018.** Secretaria de Estado da Fazenda. Diretoria de Auditoria Geral. Estado de Santa Catarina.

_____. **Portal da Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina.** Disponível em <<http://www.transparencia.sc.gov.br/>> Acesso em 13 out. 2018.

SES. Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina. **Portal de compras e aquisições.** Disponível em: <<http://www.compraslicitacoes.saude.sc.gov.br/>>. Acesso em 15 ago. 2018.

_____. **Unidades de Saúde.** Disponível em: <<http://www.saude.sc.gov.br/index.php/a-secretaria/unidades-de-saude>> Acesso em 16 ago. 2018.

_____. **Plano estadual de saúde.** Disponível em: <<http://www.saude.sc.gov.br/index.php/informacoes-gerais-documentos/planejamento-em-saude/instrumentos-de-gestao-estadual/plano-estadual-de-saude>> Acesso em 16 ago. 2018.

SCHOMMER, Paula Chies; ROCHA, Arlindo Carvalho; SPANIOL, Enio Luiz; DAHMER, Jeferson; SOUSA, Alessandra Debone de. Accountability and co-production of information

and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 1375-1400, 2015.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. Observatórios Sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. **GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 8, n. 3, p. 298-326, 2010.

SLTI/MPOG, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2010). Disponível em: <www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?sec=7>. Acesso em: 12 jun 2019.

SUNDFELD, C. A., **Direito Administrativo para Céticos**, 2ª ed, São Paulo: Malheiros, 2015.

TEIXEIRA, Helio Janny et al. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.

TERRA, Antonio Carlos Paim. **Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas** – estudo de caso do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal. 2016. 251 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

THAI, Khi V. International public procurement: concepts and practices. **International Handbook of Public Procurement**. Boca Raton / Londres / N. York: CRC Press, 2009.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Corruption Perception Index 2017**. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017> Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. **Unidos Contra a Corrupção**. Disponível em <<http://unidoscontra corrupcao.org.br/>>. Acesso em 14 jul. 2019.

_____. Recommendations on open contracting for open government partnership national action plans. 2018. Disponível em <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/recommendations_on_open_contracting_for_open_government_partnership_nationa> Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Our Organization. 2018. Disponível em <<https://www.transparency.org/whoweare/organisation>> Acesso em: 13 dez. 2018.

_____.NIS Assessment Toolkit. 2012. Disponível em
<https://www.transparency.org/files/content/nis/NIS_AssessmentToolkit_EN.pdf>
Acesso em: 13 dez. 2018.

_____.NIS Indicators and Foundations. 2012. Disponível em
<https://www.transparency.org/files/content/nis/NISIndicatorsFoundations_EN.pdf>
Acesso em: 13 dez. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 7487/2015 Primeira Câmara**. Disponível em: < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-17226/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520A NOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse > Acesso em: 14 jul. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SC. **Relatório 17/00850315**. 2018.

TRISTÃO, Gilberto. Transparência na Administração Pública. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre La reforma Del estado y de La adminictración publica**, Lisboa, Portugal, p. 8-11, out. 2002.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

_____. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2010.

VASCONCELLOS, F. Licitação pública: análise dos aspectos relevantes do pregão. 2016. Disponível em < Disponível em:
<www.ccej.ufpb.br/primafacie/prima/artigos/n7/licitacao.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

VAN LONG, T.; HOA, N. T.; ANH, N. T. E-government without E-democracy in the case of Vietnam: Transparency has been a sham? **Tidsskriftet Arkiv**, v. 8, n. 1, 2017.

VAZ, Paulo; VELASCO, Fernando. Corrupção: Problema e Questão. **Revista Compólitica**. Vol. 7. Pág. 63-86. Rio de Janeiro, out. 2017. Disponível em:
<<http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/121> > Acesso em: 28 jul. 2018.

WEINSTEIN, J. M. Transforming Multilateralism: Innovation on a Global Stage. **Stanford Social Innovation Review**, v. 11, n. 2, p. 3-7, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YU, Harlan; ROBINSON, David G. **The New Ambiguity of Open Government**. *UCLA Law Review Discourse*. v. 178, p. 178-230, 2012.

APÊNDICES

APÊNDICE A – PROTOCOLO DE VERIFICAÇÃO

Atende: Todos os elementos da descrição do item são atendidos com abrangência em todos os órgãos;

Atende Parcialmente: Um ou mais elementos da descrição do item são atendidos e/ou os elementos são atendidos na totalidade porém não abrangem todos os órgãos;

Não atende: Os elementos da descrição do item não são atendidos.

Item	Critério	Atende	Atende parcialmente	Não atende
1	Página específica para divulgação das aquisições			
2	Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiência			
3	Cadastro de fornecedores acessível			
4	Planejamento da aquisição ou contratação.			
5	Descrição do processo de aquisição ou contratação contendo: número do edital, situação, data da realização, órgão licitante e objeto, sem necessidade de abertura do processo, mas com acesso ao Edital completo.			
6	Participantes do processo licitatório, com razão social e CNPJ, valores das propostas, lances e ganhador.			
7	Valor total homologado por modalidade			
8	Informações sobre contratos em um único registro de dados.			
9	Informação sobre contratante, contratada, objeto, valor do contrato e classificação orçamentária sem necessidade de abrir o contrato.			

10	Vinculação do contrato ao procedimento licitatório que o gerou.			
11	Íntegra do contrato e aditivos, com data de assinatura, vigência e forma de pagamento.			
12	Cronograma de execução dos contratos.			
13	Informação sobre execução do contrato com status, entregas e pagamentos.			
14	Informação sobre custo ou prazo excedido.			
15	Análise de risco.			
16	Indicação de fiscal do contrato e atribuições			
17	Apresentação das datas e pagamentos realizados, discriminados por etapa de execução			
18	Link para o CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas)			
19	Busca por objeto contratado			
20	Permite gerar relatórios em formato aberto.			
21	Local e instruções para contato com o órgão gestor do site, bem como canal de denúncia e reclamação.			
22	Ferramenta de busca em todas as páginas			

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Roteiro semiestruturado para entrevista

Data:

Nome do Entrevistado:

E-mail:

Telefone:

Cargo:

Setor:

1. Quais são as macroetapas do processo de aquisição e contratação da SES/SC?
2. Como o processo inicia-se no seu setor?
3. Em sua opinião, onde estão os maiores gargalos?
4. Os tempos de cada etapa são medidos?
5. Em que etapas existem pontos de contato com *stakeholders*?
6. Em que etapas o processo é encaminhado para outros setores (*handoffs*)?
7. Quais as regras de negócio envolvidas (normativas, regimento, legislação)?
8. Em sua opinião, o setor absorveria um volume maior de tarefas relacionadas ao processo de aquisição e contratação?
9. Existem períodos ociosos?
10. Quais os custos envolvidos no processo?
11. As tarefas do processo são executadas todas por servidores ou existe algum grau de automatização?
12. Quais os sistemas de informação envolvidos?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA GRUPO FOCAL**Roteiro semiestruturado para entrevista**

1. Quais informações sobre aquisições e contratações você considera mais importante para o seu trabalho?
2. Como você utiliza as informações disponíveis hoje?
3. Existe alguma barreira que impeça você de utilizar as informações disponíveis hoje? Quais são?
4. Que informações adicionais você gostaria de poder acessar?
5. De que forma você gostaria de acessar essas informações? E em que formato?
6. Você já teve que solicitar alguma informação a algum órgão? Como foi tratado?

APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, estou sendo convidado(a) a participar da pesquisa “PRINCÍPIOS GLOBAIS DE *OPEN CONTRACTING* E O PROCESSO DE COMPRAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO PODER EXECUTIVO DO GOVERNO DO ESTADO: UMA PROPOSTA PARA SANTA CATARINA”, conduzida pela mestrandia Karen Sabrina Bayestorff Duarte e orientada pela professora doutora Paula Chies Schommer. A pesquisa tem por objetivo a elaboração de uma proposta de adequação do processo de aquisições e contratações do poder executivo Governo do Estado de Santa Catarina aos princípios de contratação aberta.

A minha participação no referido estudo será no sentido de descrever de que forma as informações sobre as aquisições e contratações públicas são utilizadas na minha atividade profissional e quais as oportunidades de melhorias percebidas nas atuais práticas do Governo do Estado de SC no tocante à disponibilização desses dados.

Fui alertado de que minha participação é importante e voluntária e vai gerar informações que serão úteis para possível aplicação no âmbito das compras no estado.

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada e fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar.

É garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências durante e depois da minha participação.

Tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Florianópolis, 17 de abril de 2019.

Participante

Pesquisador

