



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

JEFFERSON CORREIA CIRQUEIRA

TRANSPARÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: UMA
ANÁLISE NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS COMUNS NOS
MUNICÍPIOS ALAGOANOS

MACEIÓ – ALAGOAS
2019

JEFFERSON CORREIA CIRQUEIRA

TRANSPARÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: UMA
ANALISE NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS COMUNS NOS
MUNICÍPIOS ALAGOANOS

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas, sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^aDr^aMilkaAlves
Correia Barbosa

Coorientadora: Prof^aDr^aNatallya de
Almeida Levino

MACEIÓ – ALAGOAS
2019

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central

Bibliotecário Responsável: Janis Christine Angelina Cavalcante – CRB: 1664

C578t Cirqueira, Jefferson Correia.
 Transparência nas compras públicas municipais : uma análise nas aquisições de bens e serviços comuns nos municípios alagoanos / Jefferson Correia Cirqueira. – 2019.
 78 f. : Il. color.grafs., tabs.

 Orientadora: Milka Alves Correia Barbosa.
 Coorientador: Natália de Almeida Levino.
 Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia e Administração. Maceió, 2019.

 Bibliografia: f. 69-74.
 Apêndices: f. 75-78.

 1. Administração Pública. 2. Compras públicas. 3. Aquisição de bens e serviços. 4. Pregão. 5. Transparência. I. Título.

CDU: 35:657



FOLHA DE APROVAÇÃO

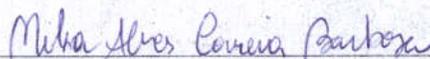
JEFFERSON CORREIA CIRQUEIRA

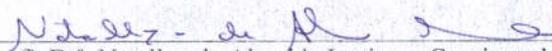
TRANSPARÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: UMA
ANÁLISE NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS COMUNS NOS
MUNICÍPIOS ALAGOANOS

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

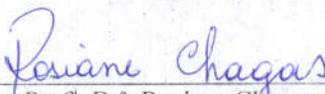
Aprovada em:

Maceió, 30 de janeiro de 2019.


Prof.^ª. Dr.^ª. Milka Alves Correia Barbosa – Orientadora (PROFIAP/FEAC/UFAL)


Prof.^ª. Dr.^ª. Natallya de Almeida Levino – Coorientadora (FEAC/UFAL)


Prof.^ª. Dr.^ª. Luciana Peixoto Santa Rita - Examinador Interno (PROFIAP/FEAC/UFAL)


Prof.^ª. Dr.^ª. Rosiane Chagas – Examinador Externo (FEAC/UFAL)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais que mesmo diante de todas as adversidades, sempre entenderam e demonstraram que a educação é o único caminho possível para realizar verdadeiramente a transformação do mundo.

Aos meus queridos irmãos e irmãs que sempre estiveram ao meu lado apoiando e me dando a certeza de que jamais estarei sozinho.

Aos meus amados filhos que, mesmo ainda tão jovens, souberam entender minhas ausências e, com muita paciência, me apoiaram nos momentos mais críticos dessa caminhada.

À Universidade Federal de Alagoas e seus colaboradores, pela oportunidade de estudar em uma instituição pública de qualidade e integrada as necessidades da sociedade alagoana.

A minha orientadora Prof^aDr^aMilka Alves Correa Barbosa, pela dedicação, paciência e incontáveis contribuições na condução desta pesquisa. Agradeço ainda a importante contribuição da minha coorientadora Prof^aDr^aNatallya de Almeida Levino neste processo.

Aos colegas da turma do mestrado, que muito me auxiliaram nessa caminhada e com os quais, por vezes, compartilhei minhas angústias e dificuldades.

Agradeço, por fim, a todos que me apoiaram na concretização deste trabalho.

RESUMO

O princípio da transparência na gestão pública vem ganhando importância ao longo dos anos, tornando-se elemento fundamental para uma boa administração, principalmente por estabelecer uma maior fiscalização e eficiência dos recursos públicos. Seu atendimento permite a participação da sociedade no acompanhamento das ações dos gestores, o que pode significar uma maior eficiência nos gastos e consequente melhoramento da qualidade dos serviços públicos ofertados. Alinhado a este pensamento, a legislação vem sendo modificada, visando ajustar a administração pública a novos modelos e ferramentas de gestão disponíveis no mercado, no intuito de desenvolver processos de forma mais ágil, segura e transparente, como no caso da modalidade de licitação denominada Pregão, especialmente o eletrônico. No entanto, embora tenha obtido esse suporte legal, a transparência na gestão pública ainda é algo muito distante da realidade de boa parte das gestões. A divulgação de informações encontra ainda maiores obstáculos quando se trata de atos relacionados a aquisições públicas. Neste sentido, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar a transparência nas aquisições de bens e serviços comuns nos municípios alagoanos referentes ao ano de 2018. A metodologia adotada foi a descritiva, ao relatar a atual situação da transparência dos processos de aquisição. Trata-se de uma pesquisa documental, na qual se utilizaram dados primários e secundários obtidos via bases de dados na internet, como os sites do poder municipal e plataformas digitais de compras públicas, bem como por meio de aplicação de questionários. Na interpretação dos dados, foi utilizada a análise categorial. Os resultados demonstram que, embora os municípios tenham adotado a modalidade Pregão na aquisição de seus bens e serviços comuns, existe uma tendência em não a utilizarem na sua forma eletrônica, ocasionando falta de transparência. Foi identificado que aspectos relacionados a serviços de internet, assim como o fomento do comércio local, são os mais utilizados para justificar tal escolha. Realizado o diagnóstico, foi construída uma proposta de intervenção, contendo ações voltadas à otimização dos recursos materiais existentes e migrar os pregões para sua forma eletrônica.

Palavras-chaves: Administração Pública. Compras públicas. Aquisição de bens e serviços. Pregão. Transparência.

ABSTRACT

The principle of transparency in public management has been gaining importance over the years, becoming a fundamental element for good administration, principally by stabilising greater oversight and efficiency of public resources. The service of this principle allows the participation of the society in the monitoring of the actions of the managers, which can mean a greater efficiency in the expenses and, consequently, the improvement of the quality of the public services affected. According to this point of view, the legislation has been modified, aiming to adjust the public administration to new models and management tools available in the market, in order to develop processes in a more agile, safe and transparent way, as in the case of the bidding modality denominated trading floor, especially the electronic. However, although it has obtained this legal support, transparency in public management is still far from the reality of most of the managements. Disclosure of information is further hampered by acts relating to public procurement. In this sense, the present research has as general objective to analyze the transparency in the acquisitions of common goods and services in the municipalities of Alagoas in 2018. The methodology adopted was descriptive, when reporting the current situation of transparency of the acquisition processes. This is a documentary research, in which primary and secondary data were obtained through internet bases, through municipal power websites and digital public purchasing platforms, as well as through the application of questionnaires. In the interpretation of the data, the categorical analysis was used. The results show that, although the municipalities have adopted the trading floor modality, in the acquisition of their common goods and services, there is a tendency not to use it in their electronic form, causing a lack of transparency. It was identified that aspects related to internet services, as well as the promotion of legal commerce, are the most used to justify such a choice. Once the diagnosis was made, an intervention proposal was built, containing actions aimed at optimizing existing material resources and migrating the trading floor to its electronic form.

Keywords: Public administration. Public procurement. Acquisition of goods and services. Pregon. Transparency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Cronologia da Legislação Brasileira relacionada à Transparência	25
Figura 02 – Dimensões da Transparência.....	28
Figura 03 – Fases da Licitação	36
Figura 04 - Regiões de Planejamento do Estado de Alagoas	41
Figura 05 - Esquema da pesquisa	44
Figura 06 – Cartilha Pregão presencial e eletrônico	48
Figura 07 – Cartilha do Comprador	49
Figura 08 – Solicitações de informações via LAI	52
Figura 09 – Disponibilização de documentos dos pregões eletrônicos	53
Figura 10 – Publicação de aviso de pregão presencial	54
Figura 11 – Divulgação do certame sem disponibilizar o edital	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Principais Legislações Brasileiras que tratam a questão da Transparência e suas principais implicações	25
Quadro 02 - Usuários externos da gestão de aquisições públicas e seus interesses	28
Quadro 03 - Modalidades de Licitação e suas características	33
Quadro 04 - Principais diferenças nas formas do pregão na fase externa	37
Quadro 05 - Municípios por Região	42
Quadro 06 - Categorias de análise	45
Quadro 07 - Esquema das ações componentes da proposta de intervenção 01 – Otimizar o uso de recursos materiais	59
Quadro 08 - Esquema das ações componentes da proposta de intervenção 02 – Atualizar e aperfeiçoar os portais eletrônico municipais	60
Quadro 09 - Esquema das ações componentes da proposta de intervenção 03 – Proporcionar maior transparência aos pregões	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 –Pregões presenciais e origem dos fornecedores.....	50
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMA – Associação dos Municípios de Alagoas

COMPRASNET – Site de Compras do Governo Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CPL – Comissão Permanente de Licitação

DOU – Diário Oficial da União

DOE – Diário Oficial do Estado

EPP – Empresa de Pequeno Porte

E-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LAI – Lei de Acesso à Informação

ME – Microempresa

MEC – Ministério da Educação e da Cultura

MEI – Microempreendedor Individual

PM – Prefeitura Municipal

PND - Programa Nacional de Desburocratização

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – Tecnologias da Informação e da Comunicação

TR – Termo de Referência

UFAL – Universidade Federal de Alagoas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Objetivos.....	14
1.1.1 Objetivo Geral	14
1.1.2 Objetivos Específicos	14
1.2 Relevância da pesquisa.....	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 Administração Pública no Brasil.....	18
2.2 Transparência na Gestão Pública	21
2.3 Compras Públicas	29
2.3.1 Modalidade Pregão	34
3 METODOLOGIA.....	40
3.1 Delineamento da pesquisa	40
3.2 Lócus da pesquisa	41
3.3 Coleta dos dados	42
3.4 Técnica de análise dos dados	43
3.5 Categorias de análise	44
4 ANÁLISE DOS DADOS	46
4.1 Aspectos considerados na escolha da forma do pregão.	46
4.2 Meios pelos quais os dados relacionados às compras públicas municipais são divulgados e disponibilizados.....	51
4.3 Mecanismos de controle interno relacionados à idoneidade dos fornecedores	56
5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	59
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS	67

APÊNDICE A- Questionário de avaliação	73
--	-----------

1 INTRODUÇÃO

A administração pública no Brasil evoluiu a partir de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Essas formas se sucederam ao longo do tempo e marcaram a configuração de como o patrimônio público foi administrado ao longo da história.

Caracterizada pela priorização de objetivos imediatistas e pela manutenção do poder em detrimento ao planejamento, o patrimonialismo aportou em terras brasileiras junto com o nosso descobrimento, sobrevivendo e se incorporando aos costumes da população em todo o vasto território nacional. O modelo ficou ainda mais evidente quando da descentralização político-administrativa ocorrida entre a união e os seus entes subnacionais, a qual foi marcada por grandes disputas regionais em detrimento a busca pela eficiência do Estado, aspectos ainda hoje presentes na cultura nacional (SILVA, 2017).

Com o passar do tempo, surge a necessidade de se ter um maior controle das ações do poder público, abrindo assim espaço para o modelo de administração pública burocrática, que se caracteriza pela ênfase no controle do processo de tomada de decisões e o poder emana das normas, das instituições formais. Este modelo se popularizou por volta de 1940, espalhando-se rapidamente pelos continentes.

No entanto, com o crescimento da máquina estatal e o conseqüente endividamento público, o modelo burocrático adotado no Brasil passou a sofrer duras críticas devido a sua ineficiência, morosidade e deslocamento das necessidades dos cidadãos (SECCHI, 2009) o que, ao longo das últimas décadas, tem dado início a diversos movimentos reformistas, que vêm se desenvolvendo de formas diferentes (SEABRA, 2011).

Desta maneira, e impulsionados pelo expressivo desenvolvimento tecnológico e pelas mudanças no sistema econômico mundial, países com a Inglaterra e os Estados Unidos da América perceberam a necessidade de rever as atribuições estatais e passaram a buscar um novo modelo de administrar o Estado.

No Brasil, por sua vez, a crise da burocracia pública está relacionada com as dimensões da estratégia, da estrutura, dos processos, das pessoas, dos recursos e da cultura, esta última se caracterizando pelas práticas patrimonialistas (MATIAS-PEREIRA, 2008). Assim, seguido uma tendência mundial e diante da necessidade de se adaptar o texto constitucional de 1988 à política de desestatização do governo, bem como o desejo de reduzir os gastos públicos, a administração pública brasileira passou a buscar alternativas para a substituição do antigo modelo burocrático, nas quais se reconhecessem as novas exigências de

competências, estratégias administrativas e que acompanhassem a nova realidade. Tal busca levou a propositura do modelo denominado como gerencial.

De acordo com Secchi (2009), o Modelo Gerencial ou Nova Administração Pública visa estruturar a gestão da administração pública tendo como base a eficiência, eficácia e a competitividade, características normalmente atribuídas às instituições privadas. Suas ações devem ser voltadas aos resultados e aos objetivos preestabelecidos, focados principalmente na flexibilidade de procedimentos.

Seguindo este modelo e tomando como referência os conceitos provenientes da Nova Administração Pública, em 1995 foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Com ele, o governo brasileiro pretendia combater a ineficiência, reduzir gastos e moralizar o serviço público, para com isso realizar uma grande reforma na administração pública, baseada em uma nova forma de organizar e executar suas ações.

Acompanhando tais mudanças, destaca-se a introdução do princípio da eficiência, em 1998, assim como a promulgação da Lei Complementar N° 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as quais representaram avanços na maneira de criar e gerir políticas públicas, demandando uma gestão fiscal mais responsável por parte dos agentes encarregados de gerir o patrimônio público (FERNANDES, 2012).

Neste sentido, o modelo gerencial buscou introduzir na administração pública práticas do setor privado, objetivando um maior controle por resultados, implantando na gestão aspectos até então desconsiderados no modelo burocrático, como por exemplo a participação social, eficiência e transparência.

No Brasil, diferentemente da iniciativa privada, as organizações públicas devem conduzir suas ações pautadas pela supremacia do interesse público, tendo sempre como intento a continuidade da prestação do serviço público (BRASIL, 2008). Neste sentido, as compras públicas podem ser consideradas um dos meios pelos quais a administração exerce seu papel nas ações voltadas à sociedade, e, como tais, sua constante análise e acompanhamento são essenciais na busca do seu aprimoramento (MOURA, 2013).

Alinhado a essa realidade, e entendendo que toda a Administração Pública é custeada direta ou indiretamente por recursos oriundos da sociedade e de seus cidadãos, as finanças públicas ganham ainda mais destaque. Junto a essa questão, as recentes crises financeiras que atingiram as economias de todo o globo e que ainda estão em curso vêm influenciando mercados e consumidores, o que por consequência interfere nas receitas dos entes federativos.

Essa nova realidade fiscal caracteriza-se pela redução na arrecadação e o consequente déficit nas contas públicas, uma vez que as despesas têm como características serem continuadas e essenciais para a prestação de serviços do Estado à sociedade. Esse cenário implicará em realinhamentos das despesas por parte do poder público, principalmente no que se refere à eficiência na aplicação dos recursos. Ou seja, tal escassez, em contraponto com a crescente demanda social pelos serviços do Estado, requer ainda mais o constante aperfeiçoamento de ações voltadas para a eficiência dos gastos.

Esse cenário demonstra ainda mais a necessidade e importância do gestor público ir além das obrigações legais inerentes a sua função, e, portanto, adotar uma postura muito mais gerencial e proativa no trato de seus ativos, buscando, no caso das aquisições públicas, o maior ganho ambiental¹, econômico e social possível em toda e qualquer contratação por ele realizada (COUTO; RIBEIRO, 2016).

Segundo Ferrer (2015), as aquisições públicas são processos extremamente transversais, o que pode permitir multiplicar mais rapidamente inovações e ações voltadas à otimização de procedimentos. No entanto, ao reconhecer sua forma multidimensional², deve-se também considerar que essas sofrem influências de vários fatores políticos e técnicos, desde o planejamento até a sua operacionalização. Com isso, pontos relevantes como legislação, ferramentas de controle, mercado fornecedor, governança e cultura organizacional devem ser consideradas e aperfeiçoadas para que tais processos sejam de fato elementos estratégicos e não meras ações burocráticas.

Desta forma, a utilização de um sistema de compras organizado e confiável, antecedido e acompanhado de planejamento macro e que, além disso, seja executado por uma equipe capacitada e guarnecida de instrumentos legais e materiais que auxiliem na obtenção de um preço justo, aliado a um grau de qualidade, terá papel fundamental no sucesso ou fracasso de tais intentos, bem como se apresenta como uma importante ferramenta de gestão.

No entanto, acontecimentos recentes e recorrentes envolvendo mau uso dos recursos públicos e sua utilização de forma danosa e até mesmo criminosa, reforçam o argumento de que o processo de melhoramento da gestão deve ser contínuo e sempre atentar para as possíveis fragilidades no momento do planejamento e execução de ações que envolvam

1 A temática das compras sustentáveis, apesar de grande relevância e de nos últimos anos ter sido robustecida com farta legislação, não faz parte do recorte proposto neste trabalho.

2. Embora tais dimensões devam ser consideradas no conjunto dos procedimentos de compras, o presente trabalho tem um recorte a sua fase externa alinhada com a busca por uma maior transparência.

recursos públicos (SILVA, 2017). Uma das formas mais eficazes de trabalhar com a aquisição de bens é o uso do pregão, especialmente na modalidade eletrônica.

No que se refere à realidade dos municípios alagoanos, objeto desse estudo, foram realizados levantamentos iniciais junto ao Diário Oficial do Estado de Alagoas (DOE), sites institucionais das prefeituras e também junto a portais de compras. Em tais pesquisas, identifica-se que grande parte desses municípios opta por realizar suas aquisições através da modalidade pregão na forma presencial, não sendo possível identificar claramente quais os motivos que levam a tal escolha. Destaque-se que, ao optar pelo pregão na sua forma presencial, o município ignora as novas tecnologias existentes, tornando o processo menos acessível e transparente, além de restringir a participação de interessados (FARIA, 2011).

Embora a legislação possibilite a utilização da modalidade pregão tanto na forma eletrônica quanto presencial, o governo federal, através do Decreto 5.450/2005, estabeleceu a regulamentação do pregão na sua forma eletrônica para os órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, restando a sua utilização na forma presencial somente em casos de comprovada inviabilidade, a qual deverá ser justificada por autoridade competente (BRASIL, 2005).

Contudo, apesar da regulamentação de tal modalidade por parte do Governo Federal, no caso específico de Alagoas não se verifica a existência de marco legal nesse sentido no âmbito municipal, o que pode ser interpretado como sendo uma lacuna, uma vez que deixa abertura para que os entes subnacionais possam fazer a opção pela forma de pregão que lhe convier.

O resultado de tal discricionariedade é a tendência para que se utilize o pregão na sua forma presencial em detrimento da eletrônica, o que pode resultar em menos transparência no processo e possível redução de competitividade, uma vez que obriga aos interessados a se deslocarem até o município para participar das licitações, bem como dificulta a disponibilização em tempo real dos atos praticados na fase externa.

Percebe-se, portanto, que mesmo existindo e sendo robustecida nos últimos anos, principalmente em âmbito federal, a legislação sobre transparência ainda é pouco aplicada por parte dos governos municipais alagoanos; seja na sua qualidade, quantidade e também na tempestividade, as informações sobre as ações envolvendo as compras públicas municipais ainda carecem de ações de melhoria, razão pela qual o uso da tecnologia da informação se faz tão necessária.

Considerando os aspectos discutidos até esse ponto, a presente pesquisa visa responder a seguinte questão: **Como está a transparência nas aquisições de bens e serviços comuns nos municípios alagoanos?**

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Em consonância com o problema de pesquisa, o objetivo geral do presente trabalho consiste em analisar a transparência nas aquisições de bens e serviços comuns nos municípios alagoanos.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Identificar os fatores que obstaculizam a transparência nas aquisições dos municípios alagoanos
- Verificar os meios de divulgação e disponibilização dos dados relacionados as aquisições;
- Identificar a existência de mecanismos de controle interno relacionados à idoneidade dos fornecedores.
- Propor um plano de intervenção no intuito de proporcionar aos municípios maior transparência nas suas aquisições de bens e serviços comuns.

1.2 Relevância da pesquisa

A temática das compras públicas vem ganhando cada vez mais espaço nas organizações e na sociedade. Sejam elas de grande ou pequeno porte, as aquisições públicas no País ainda são utilizadas por administradores e empresários corruptos como meio de se promover desvios de recursos públicos (OLIVEIRA, 2009) o que demonstra que o aprimoramento e constante revisão dos processos de controle não só são uma necessidade legal, visando se adequar às novas realidades jurídicas, como também econômica e social, no sentido de coibir e penalizar os infratores a fim de que haja uma gestão com responsabilidade

em relação aos recursos provenientes de arrecadação, os quais devem ser destinados ao atendimento do interesse coletivo.

As aquisições públicas no Brasil representam de 15 a 20% do PIB nacional, sendo importantes vetores na determinação de ações voltadas para economia e até mesmo em aspectos sociais (SILVA, BARKI, 2012; SOUZA, OLIVERO, 2010), o que faz do poder público um consumidor extremamente relevante, atuando como gerador de demanda e modelador de mercado no momento em que realiza suas contratações e aquisições visando suprir os órgãos públicos, de forma a proporcionar-lhes os meios necessários à execução de suas atividades finalísticas junto à sociedade.

Tal poder de influenciar o mercado pode ser utilizado na busca pela redistribuição de recursos entre agentes econômicos, além de dar apoio a empresas de menor porte e/ou localizadas próximas ao órgão licitante (NAKABAYASHI, 2013). Seguindo este entendimento, o governo federal, através da Lei Complementar 123/2006 e posteriormente com a Lei Complementar 147/2014, implantou e implementou uma política de incentivo à participação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) nas licitações públicas brasileiras.

A adoção dessa política de favorecimento de grupos específicos tem encontrado defensores entre os que compartilham da ideia de que pequenas e médias empresas desempenham papel fundamental na economia e, sendo assim, devem ter um tratamento diferenciado na participação de certames licitatórios. Por outro lado, outros alegam que, ao agir assim, a administração pública deixa em segundo plano os custos da contratação, podendo ainda contribuir para uma restrição de concorrência, o que levaria a contratações mais onerosas aos cofres públicos.

Diante da dualidade de posições, Cabral, Reis e Sampaio (2015) demonstram a inexistência de fatos que comprovem que a implementação da lei ocasionou aumento nos custos de aquisição. Afirmam ainda que tal política de incentivo pode desempenhar importante papel no fomento a competitividade de preços entre empresas de grande porte, abrindo caminho para disputas mais agressivas e consequentemente gerando maior economia por parte da administração ao realizar suas aquisições.

Na busca por uma gestão mais participativa, o tema da transparência vem sendo debatido no âmbito do poder executivo estadual de maneira muito intensa nos últimos anos, principalmente após a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e mais recentemente da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

Além da promulgação de normativos legais, ações de cunho administrativo vêm sendo implantadas e implementadas em paralelo, como, por exemplo, a Criação da Controladoria Geral da União (CGU) e, conseqüentemente, a criação de órgãos similares no âmbito estadual e até mesmo municipal.

Cabe ainda destacar que tanto a CGU quanto o Ministério Público Federal (MPF) desenvolveram e vêm aplicando uma escala de avaliação da transparência dos entes subnacionais, a qual tem contribuído para apresentar à sociedade um retrato do como os Estados e Municípios tratam aspectos relacionados à transparência. No caso de Alagoas, a forma de atuação da Controladoria Geral do Estado nos últimos anos teve como consequência a elevação de forma significativa da classificação do Estado nas escalas de transparência desses dois órgãos.

Neste fluxo, e diante dos resultados obtidos pelo Estado, a Associação dos Municípios Alagoanos (AMA) vem demonstrando interesse em realizar uma cooperação técnica entre Estado e municípios na busca da melhoria da escala de transparência nesses entes federativos, o que mostra o interesse do tema por parte dos gestores municipais. (AMA, 2017)

Nesse sentido, a pesquisa em questão visa contribuir na identificação dos fatores que obstaculizam a transparência nos municípios alagoanos, propondo medidas voltadas para uma gestão mais transparente, contribuindo desta maneira para o aprimoramento de uma gestão pública participativa e de qualidade.

Ainda cabe ressaltar que a disponibilização fidedigna, tempestiva e confiável de informações relacionadas às compras públicas proporcionará aos interessados diretos e à sociedade como um todo a oportunidade de acessar e intervir sempre que achar necessário, abrindo caminho para um maior e melhor controle social (BERNARDO; REIS, SEDIYAMA, 2017).

No que se refere à contribuição acadêmica, observa-se que os estudos sobre o tema das aquisições públicas, em geral, dedicam-se a análise da forma como ocorrem (VALENTE, 2011); seus reflexos na sociedade (OLIVEIRA, 2015); abordam a transparência ao analisar o atendimento aos dispositivos legais relacionados à disponibilização de forma ativa e passiva de informações diversas através de sites institucionais (JAHNS; RAUPP, 2016).

Neste sentido, a presente pesquisa buscou contribuir no conhecimento acerca da implementação de ações que vêm sendo adotadas pelo poder executivo municipal voltadas à transparência nos processos de aquisições de bens e serviços comuns através dos seus sites oficiais, apresentando e discutindo temas de interesse institucional (auditoria e controladoria) bem como de controle social.

Assim, foram realizados procedimentos de buscas de trabalhos que pudessem agregar informações relevantes e que estivessem alinhados ao objetivo da presente pesquisa. Para tal, foram utilizadas as palavras-chave: transparência; compras públicas municipais e Pregão em dissertações e teses desenvolvidas em instituições de ensino superior no Brasil, bem como no repositório gratuito de artigos científicos SPELL.

Desta maneira, dentre os trabalhos encontrados cujos objetivos têm grande alinhamento com os da presente pesquisa, é possível identificar a preocupação inicial em se criar um modelo avaliativo para ser aplicado ao setor público diante das novas imposições legais, as quais surgiram e ganharam força com a entrada em vigor da LRF.

Avançando na linha temporal, os trabalhos passam a apresentar características voltadas à necessidade de se adequar às novas exigências às ferramentas de gestão disponíveis e acessíveis aos cidadãos, dando especial atenção à grande capilaridade das informações disponibilizadas via internet.

Ultrapassadas as fases de concepção e regulamentação da transparência e da introdução das TICs na gestão pública, a pesquisa passou a ganhar mais ênfase na sua fiscalização e avaliação, quando os trabalhos passam ter um caráter mais prático, primando por características como confiabilidade, tempestividade, comparabilidade e relevância, na busca por disponibilizar, de forma rápida e fácil, informações de interesse geral acerca dos atos dos gestores públicos.

Desta forma, os trabalhos mais recentes apontam no sentido da melhoria de processos e gestão. O aperfeiçoamento de controles institucionais, sociais e da transparência pública para o monitoramento da aplicação dos recursos empregados nas compras municipais poderá atuar como indutor na busca por uma maior participação social e, conseqüentemente, no futuro auxiliar na erradicação de práticas clientelistas relacionadas a direcionamentos e favorecimentos danosos aos cofres públicos. Tais mudanças, segundo Laurinho; Dias; Mattos (2017), fazem-se urgentes e extremamente necessárias.

Finalizados os aspectos introdutórios, no próximo capítulo será apresentado o referencial teórico o qual expõe as bases teóricas do presente estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo está organizado em três temas principais: o primeiro trata da administração pública no Brasil, compreendendo os principais conceitos, os modelos utilizados ao longo do tempo suas características; em seguida, volta-se o foco para a transparência na gestão pública, apresentando sua importância para os seus diversos *stakeholders* e quais as formas que vêm sendo utilizadas pela administração pública para divulgar as suas ações; por fim, trata-se sobre as compras públicas, mostrando a evolução da legislação, sua relevância para a sociedade e para a gestão e influência das novas tecnologias no processo de compras, concluindo com uma discussão relacionada com as compras públicas de bens e serviços comuns por parte dos municípios alagoanos.

2.1 Administração Pública no Brasil

Segundo Di Pietro (2009), a lei determina o exercício da função administrativa do Estado, e o conglomerado de órgãos e pessoas jurídicas que exercem tal função é chamado de Administração Pública. Suas atividades são exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes aos quais se atribui o dever de atender as necessidades dos cidadãos.

Bartell(2015), por sua vez, define a administração pública como sendo a “ação do Estado na sociedade, ação caracterizada pela dupla natureza da própria administração do Estado: direção administrativa e domínio político”.

Assim, tendo tais especificidades, a administração pública deve buscar, de forma concreta, gerir o patrimônio público em conformidade com as leis, bem como ter suas ações voltadas ao atendimento das necessidades coletivas de modo direto e imediato, sendo guiadas pela supremacia do interesse público e pela obrigação da continuidade do serviço público (INAMINE, ERDMANN e MARCHI, 2012).

Ao longo da história mundial, a administração pública vem sendo marcada por inúmeros modelos de gestão que surgem e se modificam de acordo com o contexto em que está inserido. Como exemplos desses modelos estão o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo, cada um deles trazendo consigo características próprias e tendo como essência a preocupação com a superação de dificuldades na organização e gerenciamento do setor público (SILVA, 2017).

A mudança de um modelo para outro nunca ocorre de forma linear, pois além de todas as ações internas voltadas para a reestruturação da organização, o próprio entendimento e

aceitação por parte dos agentes envolvidos é um processo lento, e muitas vezes acabam por se tornar um fator dificultador ou mesmo impeditivo.

Um dos fatores que dificultam mudanças dessa magnitude reside no fato que tais modelos perduraram por décadas, o que cria uma cultura dentro e fora das organizações públicas. Isso fica claro quando, por exemplo, na procura por um modelo menos centralizado e patrimonialista, buscou-se substituir o modelo burocrático, que mesmo sofrendo grandes mudanças, não conseguiu eliminar características como o nepotismo (COSTA, 2008).

A ideia do modelo burocrático foi deixada para trazer um modelo no qual o Estado se confundia com seu soberano, e no qual não existia uma separação entre o patrimônio público e o privado. A proposta era implantar um modelo no qual o foco fosse o processo em si, tendo dentre outras características uma hierarquia funcional e muito formalismo. (VARGENS; HELAL, 2013).

A mesma resistência foi encontrada quando o modelo burocrático se mostrou falho e evidenciou-se a necessidade de mudanças. Neste momento, buscou-se uma solução a qual tivesse como foco o resultado e não mais somente a forma, emergindo então o modelo gerencial, o qual tinha por objetivos uma maior flexibilização por parte do Estado na busca pela melhoria da sua eficiência.

No Brasil não foi diferente, e a história recente do País apresenta marcos importantes nesses processos. Um deles foi a criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, na Era Vargas (1930-1945); e a ênfase no planejamento como função chave para o processo de mudanças em busca por uma maior eficiência, com Juscelino Kubitschek (1956-1961). No entanto, ambas as tentativas não provocaram mudanças significativas nas estruturas da administração do setor público brasileiro (FADUL; SILVA, 2008).

Posteriormente, durante o regime militar iniciado em 1964 (e que perdurou até 1985), cabe destacar ações como a criação da administração indireta, a instituição do planejamento e orçamento como princípios da Administração Pública e o Programa Nacional de Desburocratização (PND) o qual pretendia eliminar os excessos burocráticos em serviços ofertados à população (RIBEIRO, 2009).

Ultrapassado o período militar, a década de 1980 representou um marco nessa busca por modelos alternativos voltados para a administração pública (SECCHI, 2009). Foi nesta época que, diante de crises fiscais, aumento de competição por investimentos, disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnológicos, bem como a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades, o modelo burocrático passou a ser

duramente criticado, passando então a se buscar novas alternativas capazes de se adequar à nova dinâmica que se apresentava.

Este período coincidiu com a redemocratização do Estado brasileiro, e em 1988 a promulgação da constituição alavancou profundas alterações no País, estabelecendo a base legal para o pleno exercício da democracia. Dentre as inúmeras mudanças no campo da administração pública, tem destaque a ênfase à descentralização administrativa, dando ainda mais importância à atuação municipal e à instituição de mecanismos que favoreceram o controle social e abriram caminho para uma maior transparência.

No entanto, essa fase também apresentou retrocessos, e teve o burocratismo, o clientelismo, a corrupção e o populismo se sobrepondo aos princípios democratizantes, além de, segundo Bresser-Pereira (1998), não ter conseguido extinguir o patrimonialismo.

Com o país redemocratizado e já com sua nova constituição promulgada, o governo dividia sua atenção entre a necessidade de um ajuste fiscal e de reformas voltadas para o mercado, diante da grave crise gerada pelo endividamento internacional, e de uma reforma do Estado, em particular para uma reforma administrativa (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Em resposta a esta necessidade, surge a administração pública gerencial. De acordo com Bresser-Pereira (1998) este modelo pós-burocrático veio para auxiliar no enfrentamento da crise fiscal através da redução de custos, melhoria da eficiência dos serviços públicos bem como um mecanismo de proteção do patrimônio público.

Fortemente influenciado pelos modelos norte americano e inglês, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que apresentava a burocracia com o principal responsável pelos grandes e graves problemas pelos quais o país passava. Buscou-se então setorizar o Estado e com isso o redimensioná-lo, tendo como finalidade alcançar cada vez mais eficiência na sua administração e atendendo o cidadão com qualidade elevada e baixo custo (BRASIL, 1995).

Essas ações perderam força a partir de 1999 quando, diante da extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), as medidas direcionadas para a implantação do novo modelo de gestão passaram a ser de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tal mudança na condução das ações acabou por enfraquecer as iniciativas voltadas para o redesenho institucional, tendo um enfoque maior nas medidas voltadas ao ajuste fiscal (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013), culminando na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual serviu de marco para a administração pública nacional, entrou em vigor no ano de 2000.

A LRF trouxe normas importantes relacionadas às finanças públicas, como, por exemplo, o limite com gastos relacionados à folha de pessoal, bem como maior rigor na execução do orçamento (AMORIM; SILVASILVA, 2007), bem como a responsabilização das atividades dos gestores públicos ao estabelecer normas e critérios objetivos voltados à gestão fiscal, o que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2000).

Segundo Ribeiro (2009) alguns dos elementos motivadores do insucesso das reformas ocorridas no Brasil são: ênfase na forma (texto da lei mais importante que sua implementação) e políticas de reformas sem transparência (buscam mudar o modelo sem trabalhar questões culturais junto aos governantes e gestores).

De fato, a transparência é regra fundamental na gestão pública quando se busca tornar os governos responsáveis perante a sociedade, aprofundar a democracia e fortalecer os processos de gestão, devendo garantir aos seus cidadãos acesso e compreensão dos atos governamentais, prevendo a possibilidade do controle social sobre a gestão (FILGUEIRAS, 2011; BERNARDO; REIS; SEDIYAMA 2017).

Assim, fica evidente que ao se adotar o modelo gerencial, características como a transparência e a participação social são fundamentais na busca por uma administração pública participativa e que realmente esteja voltada para atender os anseios da sociedade, servindo como meio para alcançar a *accountability* necessária quando se trata de recursos públicos.

Cabe aqui ressaltar que a *accountability* está relacionada a um conjunto de práticas dentre as quais se encontra a transparência. Assim, neste trabalho, o recorte será realizado na transparência, mais especificamente, nas compras de bens e serviços comuns.

2.2 Transparência na Gestão Pública

Embora seja um tema de grande importância, a transparência na gestão pública somente ganhou espaço com o crescimento do campo da administração pública e a crescente demanda da sociedade por uma prestação de serviços mais eficientes ao exercer seu papel de controle social.

Do ponto de vista da administração pública, após a Lei nº 4.320/1964 e o Decreto Lei nº 200/1967, a promulgação da Constituição Federal de 1988 pode ser interpretada como sendo um avanço no processo de reforma da administração pública brasileira. Naquele momento, devido ao contexto histórico de redemocratização pelo qual o país passava, as

diretrizes desse novo marco legal iam de encontro às legislações anteriores, uma vez que a participação social e a descentralização das instâncias de poder eram premissas fundamentais, algo impensável em tempos de Regime Militar.

Para Abrucio (2007) entre as importantes e profundas mudanças trazidas pela Constituição no campo da Administração Pública, destacam-se:

- O fortalecimento do controle externo da administração pública, contemplando o reforço dos princípios da legalidade e da publicidade;
- A descentralização política, financeira e administrativa, a qual abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública; e
- A profissionalização da burocracia, adotando ações como a seleção por mérito e universalizada através da seleção via concurso público.

A Constituição de 1988 trouxe ainda os princípios administrativos os quais deveriam ser observados por todas as esferas da administração pública nacional: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Aqui, a publicidade tem o sentido de que todas as ações públicas devem ter caráter informativo, educativo ou de orientação social, tendo ainda o legislador colocado no seu artigo 70 a obrigatoriedade de se prestar contas das atividades públicas as quais envolvam patrimônio público (BRASIL, 1988).

Fica claro então, que o princípio da publicidade a que a Constituição instituiu como um dos princípios da administração pública no país visa a garantir que todos os interessados possam conhecer os atos praticados pelos agentes públicos quando do desempenho das ações voltadas à administração do patrimônio e interesse públicos, o que é essencial para o exercício do controle social (PLATT NETO, 2007).

Preocupou-se ainda em não deixar confundir tal princípio com a exposição indiscriminada de informações de foro íntimo ou que possa afetar a segurança. Para tanto, possibilita a não publicidade como exceção à regra e desde que devidamente justificada e enquadrada nas exceções legais.

Cabe ainda destacar que, embora não utilize o termo transparência, o artigo 5º da Constituição, inciso XXXIII, deixa claro esse princípio em sua redação ao dispor que “... todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral...” (BRASIL, 1988, grifo do original), estabelecendo que tal direito deveria ser regulamentado por lei posterior, o que ocorreu em 18 de novembro de 2011 quando da promulgação da Lei Federal nº 12.527, conhecida como “Lei da Transparência”

Neste cenário de mudanças, buscou-se preencher lacunas oriundas da CF 88 relacionadas à Administração Pública, e aqui podemos citar as mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 19, 04 de junho de 1998. Tal Emenda modificou o regime e dispôs sobre os princípios e normas da Administração Pública, podendo citar aqui como importante mudança a inclusão do princípio de eficiência no rol dos princípios elencados no Artigo 37, o qual passou a ter a seguinte redação: “*Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.*” (BRASIL, 1988, itálico do original, negritonosso).

Ultrapassado o primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, e com a mudança do foco para as questões fiscais, entra em vigor a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), marcando assim uma nova fase na gestão pública no nosso país, pois além de todas as mudanças introduzidas no ambiente da administração financeira, orçamentária, contábil e fiscal, destacou e robusteceu a atenção necessária no campo da transparência.

Ao dispor em seu texto legal um capítulo dedicado à transparência, controle e fiscalização, a LRF aprofunda a discussão quanto à disponibilização de informações, *accountability* e controle social, uma vez que amplia o arcabouço legal brasileiro ao introduzir claramente o princípio de transparência, ao invés de manter apenas o princípio da publicidade disposto na Carta Magna. Essa ampliação fica clara ao analisar que em seus arts. 48 e 49, a LRF não só “reforça a importância da transparência na administração pública, mas também estabelece mecanismos e instrumentos para sua execução.” (JAHNS; RAUPP, 2016).

Fazendo uso das palavras de Platt Neto (2005, p.148),

A LRF fundamenta-se em princípios como o planejamento, a transparência e a participação popular. A participação popular depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informação as decisões são prejudicadas. Transparência é um conceito mais amplo que publicidade, isto por que (sic) uma informação pode ser pública mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível.

Com relação à publicidade³, tempestividade e utilidade das informações a serem disponibilizadas, a LRF define em seus arts. 48 a 59 as dimensões da transparência. Cabe

³Nesse ponto se faz necessária uma breve diferenciação entre os conceitos de publicidade e transparência. O conceito de publicidade, nos termos da CF/88, diz respeito ao ato de disponibilizar informações da administração pública. Nas palavras de Platt et al (2007), extrai-se do princípio da publicidade que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública. Já o conceito de transparência, nos termos da LRF, foi formulado pelo legislador em sentido mais amplo, e pode ser entendido como gestão fiscal responsável, em que a informação disponibilizada deve ser compreensível, tempestiva e útil.

destacar que além dos demonstrativos previstos no capítulo da LRF dedicado à transparência, dispõe ainda sobre outros mecanismos de transparência como, por exemplo, a obrigatoriedade de realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A contribuição dada com a promulgação da LRF para a administração pública foi o fortalecimento de mecanismos que presassem pela eficiência, pela eficácia e pela efetividade das políticas públicas, uma vez que a responsabilidade dos gestores na gestão fiscal passou a ser cobrada por meio da obrigatoriedade da prestação de contas, com regras e penalidades bem definidas, e pela ampliação do controle social decorrente da transparência e da participação popular (BERNARDO; REIS; SEDIYAMA,2017), tendo ainda introduzido na administração pública, embora que de forma indireta, ideias e conceitos relacionados a *accountability*.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 131/2009, popularmente conhecida como Lei da Transparência, inseriu dispositivos na LRF que determinaram a obrigatoriedade de todos os entes da federação de divulgação de informações pormenorizadas em tempo real em meios eletrônicos de acesso ao público. Com a promulgação dessa lei, verifica-se que a legislação avançou mais uma etapa importante no sentido da *accountability*, podendo ser compreendida como catalisadora da profunda mudança no relacionamento entre Estado e sociedade no que tange ao monitoramento dos recursos públicos (FERREIRA; MEDINA; REIS, 2014).

Até esse momento, toda a evolução na legislação brasileira quanto à questão da transparência tinha como foco a responsabilidade na gestão fiscal em si, ou seja, as informações e dados que eram exigidos pela legislação como obrigatórios no sentido da ampla divulgação se restringiam a demonstrativos e relatórios específicos relacionados à questão financeira, orçamentária, contábil e fiscal.

Esse cenário foi modificado completamente em 2011 quando o Governo Federal sancionou a Lei nº 12.527, que ampliou o escopo das informações e dados a serem disponibilizadas à sociedade brasileira, também conhecida como Lei de Acesso a Informação (LAI) que regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências.

De acordo com Raupp, Abreu e Abreu. (2015, p.42, grifo do original),

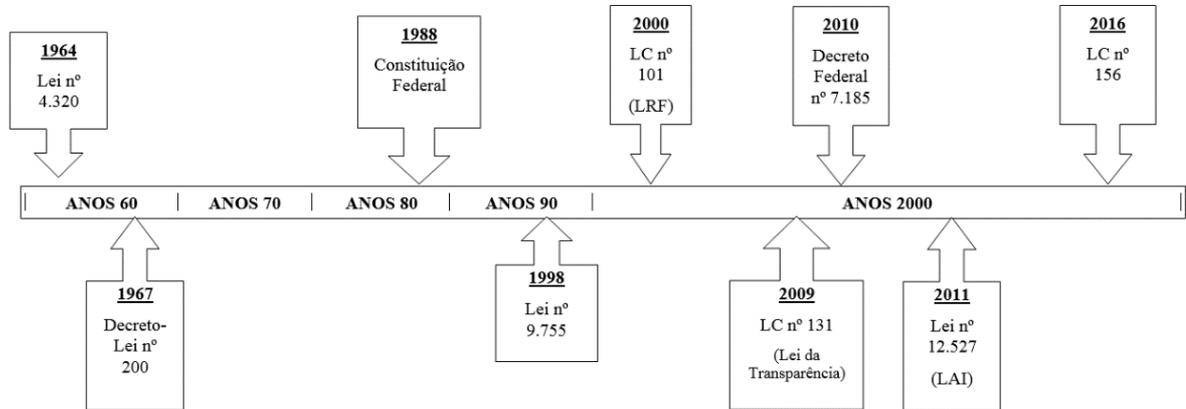
Em termos de disponibilização de informações à sociedade, a LAI representa uma ferramenta fundamental para o exercício da democracia no Brasil. Ela não só regulamenta o acesso à informação, que anteriormente não estava disponível, como também determina que os governos disponibilizem categorias de informações *online*. O cumprimento depende, principalmente, de um efetivo comprometimento dos governantes com a transparência. As lideranças dos órgãos públicos brasileiros têm a obrigação de obedecer a LAI, assegurando que seus benefícios irradiem por todas as instâncias do poder público.

Além disso, com a LAI se estabeleceram padrões mínimos para divulgação das informações e as penalidades a serem aplicadas aos gestores que não a cumprirem, podendo ser interpretada como uma mudança de paradigma no que diz respeito à transparência e a administração pública, principalmente por intensificar a utilização da TIC como portal de diálogo entre os governos e a sociedade.

No que se refere à legislação federal destinada a transparência, há de se comentar a promulgação recente da Lei Complementar nº 156/2016 que, dentre outros pontos, inova ao incluir no art. 48 da LRF a obrigatoriedade de todos os Poderes e órgãos da administração pública devem utilizar sistema único de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, respeitadas as devidas autonomias. Esse dispositivo traz para o ente como um todo não só a ampliação do conceito de transparência, como também aumenta a confiabilidade das informações.

A Figura 1 demonstra de forma esquemática a evolução da legislação brasileira em relação à transparência e a administração pública.

Figura 1 - Cronologia da Legislação Brasileira relacionada à Transparência



Fonte: Elaboração Própria com base nas legislações (2018).

O Quadro 02 demonstra o resumo das principais legislações brasileiras que tratam da transparência e da administração pública, pontuando suas principais características:

Quadro 1 – Principais Legislações Brasileiras que tratam a questão da Transparência e suas principais implicações

Marcos Legais	Implicações
---------------	-------------

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964	Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
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.
Constituição Federal de 1988	Estabelece as premissas de publicidade que posteriormente serviram de base para a criação de legislações específicas.
Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998	Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.
Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência)	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.
Decreto Federal 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.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)	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.
Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016	Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar nº

	101, de 4 de maio de 2000.
--	----------------------------

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nas legislações (2018).

Toda essa evolução dos textos legais corrobora com a ideia de que as ações dos gestores públicos devem ser permanentemente acompanhadas, não só pelos órgãos de controle, mas também e principalmente pela sociedade a qual, pela lógica, deve ser a beneficiária das ações governamentais.

Essa obrigação de fazer do ente público, independente da área da política pública envolvida, requer uma aplicação de recursos, seja em atividades finalísticas, como contratação de médicos; ou em atividades de apoio, como na compra de insumos, por exemplo. Esta última, no entanto, é que dá suporte ao desenvolvimento das ações que irão impactar de forma mais direta na vida dos cidadãos.

Com efeito, todas essas atividades requerem a aplicação de recursos públicos e para tal devem seguir normas e dispositivos legais, obrigando assim o gestor a atentar para a necessidade de uma série de formalidades quando da aquisição de bens ou serviços.

Para o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2017), o estímulo à transparência pública é um dos objetivos essenciais da moderna Administração Pública na medida em que iniciativas voltadas para a divulgação das ações contribuem de forma direta para o fortalecimento da democracia, além de desenvolver e estimular noções de cidadania.

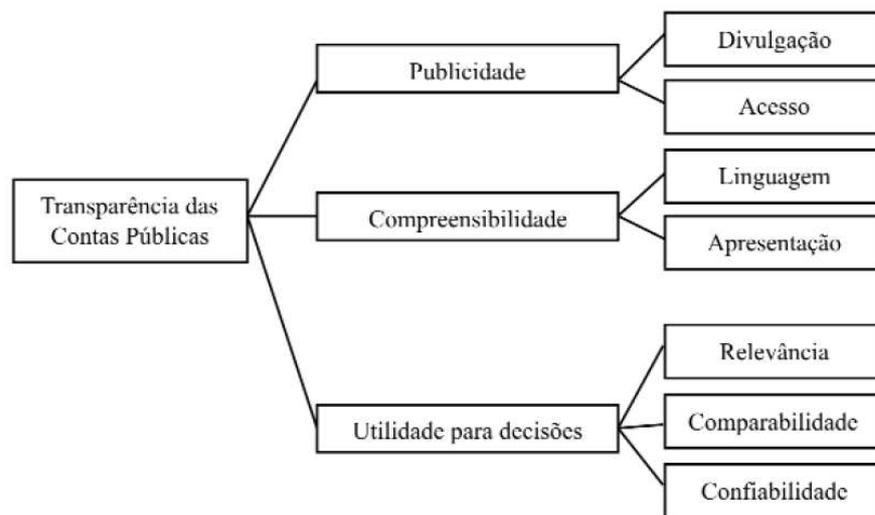
Mesmo possuindo um conceito fluido e em permanente construção (ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA e RICCIO; 2015), a transparência pode ser entendida como um importante instrumento de governança pública na busca pela responsabilização dos agentes perante a sociedade, contribuindo ainda no sentido de aprofundar a democracia e a própria gestão pública (FILGUEIRAS, 2011).

Para ser transparente, a informação deve possuir características que conduzam a um fácil entendimento, ser acessível, completa e que possa ser comparável (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015). Nesse sentido, Platt et al. (2007) subdividiram o conceito de transparência em três dimensões, fundamentais no sentido de fornecer informações relevantes e confiáveis ao interesse público e que, principalmente, transformem as informações disponibilizadas em elementos de apoio no processo decisório e, conseqüentemente, de controle social, quais sejam: (i) a publicidade que se refere ao ato de divulgação de informações aos diversos agentes públicos; (ii) a compreensibilidade da informação, que se pode resumir como sendo a simplicidade na divulgação das informações de tal forma que o conteúdo que está sendo divulgado seja de fácil compreensão por parte dos agentes públicos de uma forma geral, ou

seja, que a linguagem não seja restrita aos agentes que possuem uma formação técnica específica; e (iii) a utilidade das informações para a tomada de decisão, o que faz com que a divulgação das informações tenha como um de seus critérios a relevância do conteúdo que se está sendo divulgado.

Para facilitar o entendimento dessa conceituação, a figura 02 demonstra em forma esquemática as dimensões da transparência de acordo com as três descritas no parágrafo anterior:

Figura 2 – Dimensões da Transparência



Fonte: PLATT NETO et al (2007).

Acompanhando tal entendimento, Cruz, Silva e Santos. (2009) afirmam que a transparência na administração pública deve garantir aos cidadãos não somente o acesso, mas também a compreensão dos atos praticados pela gestão, e que tais mecanismos contribuem tanto para a melhoria da gestão quanto para ampliação do controle social.

O quadro 03 reúne alguns dos principais *stakeholders* das informações relacionadas às aquisições públicas, bem como apresenta, de forma sucinta, uma síntese dos seus possíveis interesses.

Quadro 02 – Usuários externos da gestão de aquisições públicas e seus interesses

Usuários	Síntese dos Interesses Presumíveis
Cidadãos	Exercer a participação na gestão através do controle social, auxiliando na escolha e na atuação de seus representantes na busca pelo atendimento às suas necessidades.

Fornecedores	Acompanhar licitações, pagamentos e demais atos relacionados às aquisições em andamento, bem como as realizadas pelos órgãos públicos, podendo reunir informações relevantes para decidir sobre a venda ao Estado.
Empresários	Analisar as tendências do setor público relacionadas às necessidades e peculiaridades dos produtos e serviços.
ONGs, associações, sindicatos, conselhos, etc.	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental de acordo com suas finalidades, cobrando esclarecimentos e até mesmo encaminhando denúncias aos órgãos de controle externo.
Pesquisadores e estudantes	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o ente governamental e sua gestão de compras aliada às suas finanças. Possibilitando uma constante busca por oportunidades de melhoria e melhor aplicação dos recursos.
Órgãos de controle externo	Fiscalizar o uso de recursos; instituir ou alterar das normas; acessar informações de diversas fontes; cruzar dados; emitir pareceres.
Mídia (rádio, TV e jornais)	Subsídio na divulgação notícias e matérias investigativas.

Fonte: Adaptado de Platt Neto (2005) e Soares (2013).

Além de auxiliar no aperfeiçoamento da gestão pública, a transparência também contribui no sentido de ser uma característica chave no que se refere ao processo de avaliação e responsabilização das gestões governamentais em relação ao seu desempenho. Essa responsabilização, aliada a uma prestação de contas das ações governamentais pode ser entendida como o ponto de partida para a *accountability*.

Nesse ponto, é importante destacar que tanto o conceito de transparência, como o de *accountability*, tornaram-se relevantes para a mudança de um modelo puramente burocrático para um modelo gerencial de administração pública, uma vez que se busca a implementação de uma forma de gestão, comprometida com a otimização dos recursos, eficiência na gestão, melhores resultados e participação social (BERNARDO; REIS, SEDIYAMA, 2017).

2.3 Compras Públicas

Na busca de um equilíbrio entre demanda social e capacidade do Estado em atender, as compras e contratações públicas desempenham papel fundamental, principalmente ao se considerar que um bom planejamento é essencial para que se alcance o melhor resultado quando da realização de licitações públicas.

Ao se observar os valores significativos empregados pelos órgãos públicos em suas contratações e compras, de 15 a 20% do PIB nacional (SILVA e BARKI, 2012), evidencia-se que as licitações públicas extrapolam o simples ato de aquisição de bens e serviços visando o funcionamento do aparato administrativo público: revela-se também e principalmente que são

um instrumento da implementação de políticas para o desenvolvimento do Estado. Além disso, dependendo do peso do setor público na economia de um determinado local, as compras públicas apresentam-se como fator fundamental no dinamismo econômico do mesmo.

As compras governamentais, diferentes das realizadas pela iniciativa privada, possuem um rito formal próprio, necessitando por força de lei que as suas aquisições e contratações sejam realizadas em obediência aos procedimentos estabelecidos na legislação. Tais práticas formais buscam assegurar que os princípios norteadores da administração pública sejam obedecidos, bem como proporcionar uma maior economia ao erário através da obtenção do menor valor.

Assim, deve o Estado buscar gerir suas receitas e despesas de forma planejada e responsável, adotando nos seus gastos a licitação como forma de se realizar as suas aquisições.

Importante salientar que uma vez reconhecido o poder de comprar do setor público e como este pode ser utilizado de forma fomentar a participação de micro e pequenas empresas (MPE), o governo federal instituiu uma política de incentivo à participação dessas empresas nas licitações públicas por meio da Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006. A lei trouxe um capítulo todo voltado para o acesso das ME e EPP às compras públicas.

Posteriormente as Leis Complementares 139/2011 e 147/2014 e os Decretos 6.204/2007 e 8.538/2015 vieram para robustecer as alterações introduzidas pela LC 123/2006.

Dentre as principais mudanças introduzidas cabe destacar:

- Realização de licitações exclusivas para ME e EPP nas contratações cujo valor não seja superior a R\$ 80.000,00;
- Possibilidade de reserva de, para essas empresas, até 25% do valor das licitações de bens e serviços divisíveis em lotes;
- Maior prazo quando da necessidade de regularização fiscal;
- Preferência em caso de empate nas licitações pelo critério de menor preço;
- Prioridade de contratação quando sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Observa-se que as novas legislações provocaram mudanças institucionais e contribuíram significativamente para o aumento na participação das micro e pequenas empresas nos processos de licitações (CABRAL: REIS; SAMPAIO, 2015).

A licitação pode ser entendida como sendo um mecanismo de controle e padronização de procedimentos, instituído por lei e de utilização obrigatória por todos os entes do poder público, salvo pelas exceções devidamente justificáveis e previstas em lei. destina-se a selecionar de forma isonômica a melhor proposta apresentada por terceiros, visando a uma provável ou possível contratação. Trata-se de procedimento administrativo formal, no qual a Administração Pública, mediante edital, convoca pessoas jurídicas interessadas na apresentação a participar de seleção de visando o oferecimento de bens ou serviços.

Pode ser entendida também como uma forma de seleção prévia, na qual a administração pública, por meio de suas entidades estatais, autárquicas e paraestatais, seleciona a proposta mais vantajosa para realizar obras, contratar serviços e alienar bens (MEIRELLES, 2007).

Segundo o sítio do Portal de Compras do Governo Federal (Compras.Net) a licitação é um procedimento administrativo composto de atos sequenciais, ordenados e interdependentes, mediante os quais a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, devendo ser conduzida em estrita conformidade com os princípios constitucionais e aqueles que lhes são correlatos.

O texto legal apresenta em seu artigo 3º, da Lei 8.666/93, como sendo o procedimento que se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993).

Ultrapassado o período militar e promulgada a Constituição Federal de 1988, o assunto foi pacificado através do artigo 22, inciso XXVII, o qual prevê expressamente que cabe à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Os anos que se seguiram ao fim do período militar foram marcados por profunda instabilidade econômica, o que impactou tanto a capacidade fiscal do Estado quanto a iniciativa privada, tendo reflexos também nas suas relações comerciais. As regras e procedimentos previstos e ainda em vigor na época (trazidos pelo Decreto Lei 2.300/86) entraram em rota de colisão com a realidade vivenciada no País.

De um lado, as elevadas taxas de inflação compeliavam os fornecedores a apresentarem propostas com valores sempre mais elevados, uma vez que até a conclusão do processo licitatório a inflação poderia variar mais de 30% por mês, de outra a administração deveria primar pela proposta mais vantajosa baseada nos preços atuais.

Diante dos constantes problemas enfrentados, nasceu a necessidade de se rever a legislação para melhor se adequar ao panorama nacional, aprimorando assim a sistemática de aquisições públicas. Neste sentido, passa a vigorar no dia 21 de junho de 1993 uma nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sob o nº 8.666, a qual estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, revogando assim o Decreto nº 2.300/86, e regulamentando o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Cabe destacar que a Lei 8.666/93 trouxe vários avanços em relação ao Decreto-Lei nº 2.300, destacando-se a abrangência que extrapolou a esfera federal e se estendeu aos estados e municípios; mais detalhista e completa ao passar de cerca de 90 artigos para 195; provocou mudanças alterando aspectos que até hoje geram grandes debates, como é o caso da exclusão dos critérios “qualidade” e “rendimento” como critérios de julgamento da melhor proposta, e consagrou o menor preço como o princípio basilar das compras governamentais.

No aspecto formal, as aquisições públicas têm vasto aparato legal que as sustentam, sendo a Lei 8.666/93 considerada o elemento norteador quando o tema é licitações e contratos junto a órgãos do poder público no Brasil. No entanto, é importante reconhecer que desde sua entrada em vigor, muitos aspectos até então não considerados quando de sua promulgação, como transparência, melhoria dos processos internos e utilização de novas tecnologias, passaram a ser debatidos na busca por aperfeiçoamentos e realinhamentos da legislação às novas realidades da Administração Pública e do mercado (FARIA; FERREIRA; GONÇALVES, 2013), sendo importante ressaltar que a o Decreto nº 9.412/2018 provocou uma alteração somente no que se refere aos valores por modalidades.

A Lei 8.666/93, em seu artigo 22, estabelece as modalidades de licitação, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Posteriormente, a Medida Provisória 2.026 do ano de 2000, a qual deu origem à Lei 10.520/2002, introduziu uma nova

modalidade denominada Pregão. Cabe ainda citar a Lei 12.462 de 2011, que introduziu outra modalidade denominada Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)⁴.

Quanto a estas modalidades, pode-se, de forma breve, assim apresentá-las, conforme mostra o quadro 04.

Quadro 03: Modalidades de Licitação e suas características

Modalidades	Prazos de divulgação	Valores	Participação
Concorrência	Mínimo de 30 ou 45 dias, a depender do tipo e regime, entre a publicação do edital e a abertura das propostas.	Acima de R\$ 1.430.000,00 para bens e serviços e acima de R\$ 3.300.000,00 para obras e serviço de engenharia.	Qualquer interessado, independente de registro cadastral prévio.
Tomada de Preços	Mínimo de 15 ou 30 dias, a depender do tipo, entre a publicação do edital e a abertura das propostas.	Até R\$ 1.430.000,00 para bens e serviços e até R\$ 3.300.000,00 para obras e serviço de engenharia.	Interessados previamente cadastrados ou que atendam às condições até o 3º dia anterior à data de recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
Convite	Mínimo de 05 dias úteis entre a publicação do edital e a abertura das propostas.	Até R\$ 176.000,00 para bens e serviços e até R\$ 330.000,00 para obras e serviço de engenharia.	Mínimo de 03 interessados. Cadastrados ou não.
Concurso	Mínimo de 45 dias	Destina-se à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores.	Quaisquer interessados.
Leilão	Mínimo de 15 dias	Utilizado para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.	Quaisquer interessados.
		Não estipula valores. No entanto, destina-se somente a	Quaisquer interessados, sendo que

⁴Instituído pela Lei 12.462/2011, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) foi criado inicialmente visando às aquisições necessárias a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, Copa das Confederações e da Federação Internacional de Futebol, sendo posteriormente incluídos neste bojo aquisições em diversas áreas, como, por exemplo, saúde, educação e segurança pública, desde que atendidas as especificações constantes na Lei.

Pregão	Mínimo de 08 dias úteis.	licitações cujo objeto seja classificado como bens ou serviços comuns conforme definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.	na sua forma eletrônica, o participante deverá estar previamente cadastrado no site de compras a ser utilizado pelo órgão executor da licitação.
--------	--------------------------	---	--

Fonte: Elaboração própria com base na legislação vigente (2018).

Na busca pelo aperfeiçoamento da legislação, a promulgação da Lei 10.520/2002, a qual instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002), representou uma evolução na gestão pública, impactando de forma direta na maneira pela qual os órgãos realizavam o planejamento e execução das suas aquisições, disponibilizando ao gestor uma modalidade menos burocrática, bem como não estipulando valores limites por procedimento licitatório.

Uma vez deliberada a modalidade a ser utilizada, caberá ainda definir, seguindo os instrumentos legais, o tipo de licitação será empregado. Assim, tem-se que diferente da modalidade que trata do procedimento, o tipo é o critério de julgamento utilizado pela Administração para a seleção da proposta mais vantajosa.

Nessa perspectiva, a legislação prevê como tipos de licitação: menor preço; melhor técnica; técnica e preço; maior lance ou oferta; (BRASIL, 1993) menor preço ou maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; maior oferta de preço; maior retorno econômico (BRASIL, 2011).

Todo processo licitatório é composto por duas grandes fases: a interna e a externa. A primeira, considerada como preparatória, está voltada para os aspectos de planejamento interno da instituição e, portanto, está diretamente relacionada com o sucesso ou fracasso do certame. Um planejamento mal realizado pode acarretar prejuízos à administração e até mesmo o cancelamento de processos licitatórios.

A segunda reúne as etapas mais operacionais do certame e tem início com a publicação do edital. Nela ocorre a apresentação aos interessados do objeto que se pretende contratar, bem como os demais ritos legais que visam oficializar a aquisição.

Neste sentido, mesmo concordando com a relevância da fase interna, a presente pesquisa tem seu recorte na fase externa do processo, uma vez que é nela que os atos da administração passam a carecer de uma maior transparência e acompanhamento por parte dos que realizam o controle social.

2.3.1 Modalidade Pregão

Caracterizada pela celeridade e simplicidade processual, a modalidade pregão pode proporcionar aos agentes envolvidos na sua execução a oportunidade de desempenhar suas funções de forma mais eficiente e transparente (SANTANA; SANTOS, 2011), uma vez que os prazos de publicação e de recursos são curtos em comparação com as demais modalidades licitatórias, bem como os procedimentos do certame podem ser realizados em uma única sessão.

Além disso, o pregão pode ser executado de forma presencial ou eletrônica, dispondo ainda de uma particularidade denominada de Sistema de Registros de Preços (SRP), o que possibilita ao gestor realizar as licitações sem ter a obrigatoriedade de adquirir o objeto licitado.

Mais um ponto de destaque é que o pregão também busca abolir a modalidade convite, ainda hoje previsto em lei, mas não recomendado pelos órgãos de controle, e, no âmbito federal, fortemente combatido devido ao seu caráter pouco isonômico e rotineiramente fraudulento (RODRIGUES; LIMA FILHO, 2017).

A modalidade pregão, introduzida no Brasil pela Lei 10.520/2002, teve como propósito ofertar ao gestor um sistema de seleção da melhor proposta com mais dinamismo e menos burocracia do que as modalidades existentes até então e que estão presentes na Lei 8.666/93 (MOTTA, 2011).

O pregão visa à aquisição mais vantajosa para a Administração Pública de bens e serviços comuns por meio de uma disputa justa entre os interessados. Acontece em sessões públicas, nas quais estes têm a opção de ofertarem propostas de preços escritas e, posteriormente, lances (OLIVEIRA, 2009).

Trata-se de um procedimento administrativo através do qual a Administração Pública seleciona, em sessão pública presencial ou virtual, fornecedor dentre os interessados visando à execução de objeto comum de mercado, permitindo a estes reduzir suas propostas inicialmente apresentadas através de lances sucessivos (FERNANDES, 2005).

Pode-se então concluir que a modalidade pregão, independentemente da forma presencial ou eletrônica, corrobora com as demais modalidades previstas na Lei 8.666/93 no que tange aos princípios constitucionais, destacando-se por permitir, na sua fase interna, um melhor planejamento diante da possibilidade de ser realizada como registro de preços e sem

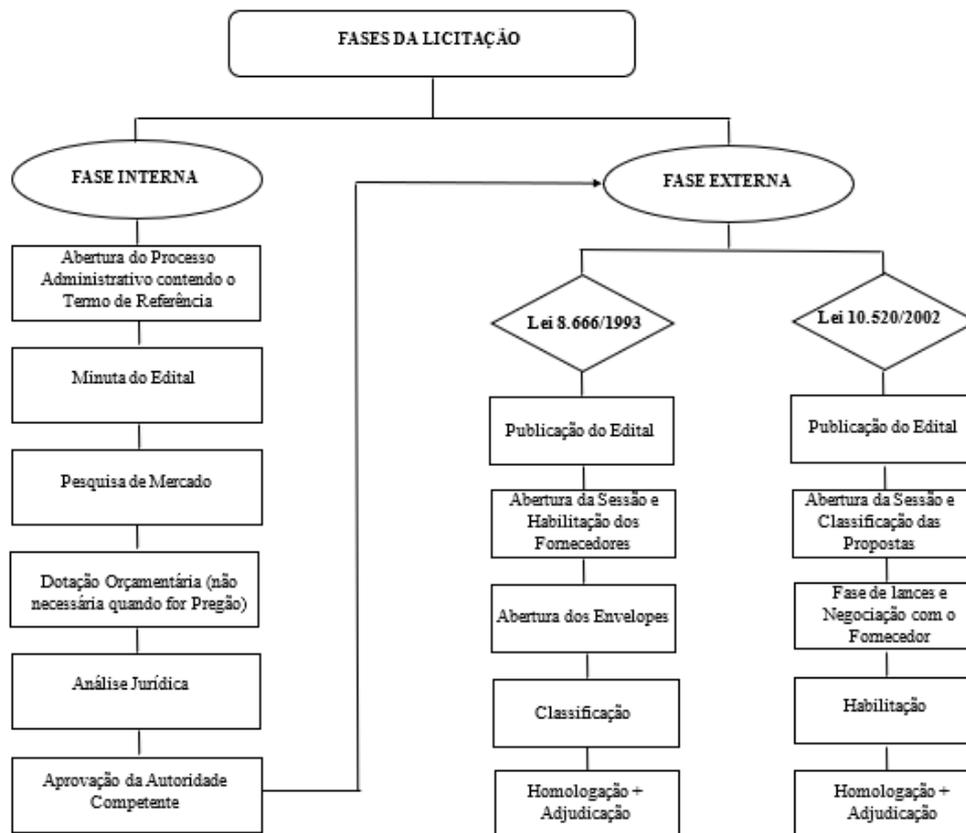
restrição de limite quanto aos valores estimados; e na fase externa, por possibilitará Administração Pública uma maior participação e competitividade no certame.

O pregão possui características próprias que o difere das demais modalidades licitatórias elencadas na Lei 8.666/93, dentre as quais:

- Limitado para aquisição de bens e serviços comuns;
- Pode ser realizado de forma eletrônica ou presencial;
- Redução dos prazos processuais;
- Inexistência de limitação de valor estimado para contratação;
- Inversão das fases de julgamento da habilitação e da proposta de preços;
- Possibilidade de o licitante reduzir o valor da proposta inicial durante a sessão pública através de lances sucessivos, bem como diretamente com o pregoeiro através de negociação.

Na figura 03, pode-se verificar, de maneira dinâmica, as fases da licitação e como estas se diferenciam quando se trata da modalidade pregão.

Figura 03: Fases da Licitação



Fonte: Elaborada pelo autor com base nas leis federais 8.666/93 e 10.520/02 (2018).

Ao ser criada e posteriormente regulamentada, esta nova modalidade apresentou, como já dito, duas possibilidades utilização pela administração pública: presencial, regulada pelo Decreto 3.555/2000; e eletrônica, através do Decreto 5.450/2005.

Após a criação da nova modalidade, o pregão - mesmo que o texto legal não traga expressa a sua obrigatoriedade para todas as aquisições de bens e serviços comuns - passou a ser adotado como principal modalidade quando as aquisições se enquadravam dentro dos parâmetros de bens e serviços comuns, preferencialmente na forma eletrônica. (GUARIDO; GUARIDO FILHO; EBERLE; 2017).

Ainda de acordo com esses autores, o Tribunal de Contas da União (TCU) possui “certa empatia” para com os processos licitatórios e suas entidades gerenciadoras que utilizam o pregão da sua forma eletrônica. Como suporte a tal afirmativa, apresentam como justificativas a economia, facilitação de processos e o ganho de tempo, culminando assim com a satisfação do interesse público aliada à satisfação das necessidades das entidades com os seus benefícios. (GUARIDO; GUARIDO FILHO; EBERLE; 2017).

O quadro 05(abaixo) apresenta, de forma sucinta, as diferenças básicas da fase externa dos pregões, a depender da forma escolhida pela administração de realizá-lo.

Quadro 04 – Principais diferenças nas formas do pregão na fase externa

Características	Presencial	Eletrônico
Ambiente	É necessária a presença física no local do certame.	Ambiente virtual.
Divulgação e disponibilização do edital e seus anexos	Diário oficial e site institucional do município (não obrigatório). Pode ser adquirido via solicitação por correio eletrônico (dependendo do entendimento de cada município), mas geralmente é necessário se deslocar até o local para ter acesso.	Disponibilizado na plataforma do site de compras no ambiente virtual.
Credenciamento	Realizado a cada licitação, logo após a abertura da sessão mediante a apresentação dos documentos exigidos em edital.	Realizado previamente e uma única vez.
Identificação dos fornecedores	Todos tomam conhecimento no ato do credenciamento.	Somente são conhecidos ao término da fase de lances.
Análise das propostas	Realizada após a abertura dos envelopes entregues pelos interessados.	Realizada via portal de compras mediante prévio cadastro do fornecedor.
	Participam dessa fase somente os fornecedores que:	Todos os fornecedores que tiveram suas propostas

Fase de lances	<p>* Apresentar a menor proposta e todos os demais cujos valores das suas propostas não ultrapassem a 10% do valor da menor proposta, ou;</p> <p>* Apresentar a menor proposta e, no máximo, os três subsequentes que apresentaram valores mais próximos, independentemente do montante.</p> <p>Tem fim quando os fornecedores não mais realizam lances verbais, demonstrando assim que não mais têm interesse em continuar na disputa.</p>	<p>cadastradas no sistema e aceitas pelo pregoeiro podem participar. Esta fase é encerrada de maneira aleatória pelo próprio sistema, sagrando-se vencedor o que der o menor lance antes do encerramento.</p> <p>Tem encerramento automático e aleatório pelo próprio sistema, permanecendo com a menor proposta o fornecedor que, encerrada a fase, a tenha lançado.</p>
Habilitação	Documentos entregues pessoalmente em envelope lacrado quando do início da sessão pública.	Utiliza banco de dados virtual e complementa com os demais documentos recebidos por via eletrônica para posteriormente a sessão e mediante prazo, receber os originais necessários.
Adjudicação	Realizada ao término da sessão quando não existindo nenhum recurso acatado por parte do pregoeiro	
Lavatura da Ata	Realizada ao término da sessão e constando todos os atos da sessão pública. Fica disponível somente para acesso aos presentes ou possíveis interessados mediante solicitação formal.	Realizada de forma automática pelo sistema, fica disponível de forma imediata e permanente no site de compras, podendo ser acessada por todo e qualquer interessado.
Homologação	Realizada pela autoridade competente após certificação de atendimento aos dispositivos legais necessários e publicada em Diário Oficial.	Realizada pela autoridade competente após certificação de atendimento aos dispositivos legais necessários e registrada no próprio portal de compras.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas legislações (2018).

Tem-se então, numa constatação inicial, que os atos oriundos dos pregões na sua forma eletrônica podem propiciar maior transparência desde a publicação e consequente disponibilização de seu edital e anexos, passando por todas as demais etapas da fase externa e culminando com a lavatura da ata do pregão e a sua posterior homologação.

Por outro lado, o pregão na sua forma presencial somente pode ser acompanhado estando-se fisicamente no local e horário a ser realizado o certame, tendo ainda, nos casos em que o edital não é disponibilizado de forma ativa pelo município, que se deslocar até a sede da

Prefeitura licitante para realizar a sua apanha, ficando os demais atos reservados aos presentes na sessão pública ou aos interessados que os solicite.

Esta característica em particular do pregão presencial remete a uma questão muito importante e que, amparada na CF 88, fomentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e diretamente tratada na Lei Complementar 131/2009, assim como na 12.527/2011, vem ganhando cada vez mais importância e espaço nas discussões relacionadas às ações do poder público: a transparência e o acesso às informações.

Esses dois aspectos relacionados às ações governamentais resultam em maior controle sobre a forma que o recurso é utilizado, assim como possibilita uma melhor identificação dos agentes envolvidos, aumentando assim a probabilidade de uma gestão de compras mais eficiente e voltada para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Observe-se assim que a utilização do pregão em sua forma eletrônica foi regulada pelo Decreto 5.450/2005, dando maior segurança jurídica, bem como abrindo caminho para a convergência dos demais pregões para a forma eletrônica, ampliando ainda mais os benefícios com redução de custos processuais, possibilidade de participação à distância de fornecedores de qualquer parte do País, segurança e praticidade para o pregoeiro e sua equipe, além de proporcionar uma transparência imediata das ações dos agentes envolvidos (SILVEIRA, 2014).

Já o pregão na modalidade presencial não necessita de plataformas digitais, sendo realizado diretamente nas instalações físicas dos órgãos licitantes tendo ainda diferenças relativas aos procedimentos no decorrer da licitação, podendo citar inicialmente a identificação de todos os participantes previamente, uma vez que todos devem estar presentes no mesmo espaço físico quando de sua realização bem como o contado direto dos pretendidos fornecedores com o pregoeiro e sua equipe.

No próximo capítulo, será apresentada a metodologia utilizada no trabalho, abordando seu delineamento, universo e amostragem da pesquisa, bem como a forma como ocorreu a coleta de dados.

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para a coleta e tratamentos dos dados coletados junto aos municípios, sites institucionais, Diários Oficiais e sites de compras públicas. Além do delineamento da pesquisa, locus e população estudada, descreve ainda os critérios de seleção dos participantes, bem como as categorias de análise e suas definições constitutivas e operacionais.

3.1 Delineamento da pesquisa

O processo de investigação pode ser entendido como sendo o meio pelo qual se busca alcançar soluções críveis para problemas por meio da sistematização e interpretação de dados e/ou cenários. Assim, a investigação tem com um de seus objetivos principais promover a expansão do conhecimento e, conseqüentemente, facilitar e enriquecer o entendimento sobre uma determinada área e/ou objeto.

Para tanto, faz-se necessário que tal processo de pesquisa possua um planejamento mediante a aplicação de método científico, no qual procedimentos e técnicas devem ser observados e considerados quando da produção do conhecimento, podendo assim ter validade e conseqüente utilidade para a sociedade (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Segundo Thiollent (2009) uma pesquisa aplicada tem seus esforços voltados para os problemas presentes nas atividades das instituições, organizações, grupos ou atores sociais, e está voltada à elaboração de diagnósticos, identificação de problemas e busca por soluções. A presente pesquisa se caracteriza, quanto a sua natureza, como aplicada, pois buscou gerar conhecimentos para a aplicação prática, envolvendo realidades locais, buscando-se investigar como os municípios alagoanos têm tratado questões relacionadas à transparência quando se trata das compras de bens e serviços comuns, gerando assim conhecimentos que podem ser aplicados e utilizados para auxiliar na solução de problemas, contribuindo ainda na identificação de elementos relacionados à transparência na divulgação de dados das aquisições públicas de bens e serviços comuns através de tecnologias existentes e de grande aceitação social.

Quanto aos seus objetivos, a presente investigação classifica-se como descritiva, pois se propõe a analisar, descrever e interpretar as informações relacionadas à transparência nas compras públicas municipais de bens e serviços comuns. Para Triviños (1987) a pesquisa

descritiva exige do pesquisador uma série de informações sobre o fenômeno pesquisado, pretendendo com tal estudo descrever fatos e fenômenos de uma determinada realidade.

Quanto à abordagem do problema, a presente pesquisa pode ser considerada como qualitativa, na medida em que buscou analisar as informações relacionadas às aquisições de bens e serviços comuns realizadas pelos municípios alagoanos, objetivando, uma vez compreendidos os fatores envolvidos, elaborar e apresentar uma proposta de intervenção com o objetivo de contribuir para a melhoria dos processos, dando ênfase a uma maior transparência.

3.2 Lócus da pesquisa

Alguns municípios alagoanos foram escolhidos para os fins deste estudo, os quais foram agrupados seguindo as regiões de planejamento utilizadas pelo Governo do Estado para fins de planejamento e formulação dos Planos Plurianuais e Orçamentos Anuais, conforme figura 04.

Figura 04: Regiões de Planejamento do Estado de Alagoas



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (2018).

Após identificar cada uma das nove (09) regiões, bem como os seus municípios, foi realizada uma seleção por conveniência e acessibilidade. Tal seleção foi utilizada devido a facilidade operacional de acesso, tendo cada região representada por pelo menos 01 (um) município visitado, resultando em um recorte 11(onze) municípios, conforme demonstra o quadro abaixo.

Quadro 05 – Municípios alagoanos por Região

Planalto da Borborema	M1
	M11
Baixo São Francisco	M2
Tabuleiros do Sul	M3
Metropolitana	M4
Serrana dos Quilombos	M5
Norte	M6
Alto Sertão	M7
	M8
Médio Sertão	M9
Agreste	M10

Fonte: Elaborada pelo autor com base no recorte (2018)

O período analisado compreendeu o lapso entre janeiro e novembro de 2018 e foi definido levando-se em consideração que este ano representa a marca de 05 anos do limite máximo estabelecido na Lei Complementar 131/2009, a qual determinava que até o ano de 2013 todos os municípios deveriam adotar as medidas necessárias visando à disponibilização das informações sobre execução orçamentária e financeira em tempo real em meios eletrônicos de acesso público.

3.3 Coleta dos dados

Inicialmente, os dados foram levantados através de pesquisa documental realizada junto aos sites de compras do governo federal (compras net) e o do Banco do Brasil (Licitações-e) bem como no Diário Oficial do Estado e dos Municípios, a fim de se ter levantamentos preliminares quanto à utilização de plataformas eletrônicas de compras por parte dos municípios do recorte analisado, bem como foram realizadas buscas na rede mundial de computadores (internet) por sites municipais e suas informações relacionadas a aquisições de bens e serviços comuns, desde a publicação do edital até a homologação do certame licitatório, compreendendo, dentre outros: avisos de licitação, editais, atas de cessões públicas, pedidos de esclarecimentos e impugnações, documentos de habilitação e propostas.

Os dados foram coletados nos sites municipais em 4 (quatro) rodadas de acessos, nos dias 07/06, 13/07, 06/08 e 07/12, todos do ano de 2018 e as informações foram tabuladas seguindo as definições constantes nas categorias de análise previamente estabelecidas.

Como em alguns casos os sites municipais visitados se encontravam “em manutenção” impossibilitando assim o acesso ao seu conteúdo, foram consideradas todas as informações coletadas, ainda que de forma fracionada, uma vez que ao menos uma das tentativas de acesso obteve êxito.

Concomitantemente, foram realizadas visitas aos municípios no intuito de coletar as informações pertinentes aos processos de aquisições municipais, sendo aplicado um questionário semiestruturado contendo questões relacionadas aos procedimentos e rotinas ligados aos processos licitatórios, tendo como respondentes membros das comissões de licitações dos municípios.

Em todas as visitas realizadas, somente foi possível a aplicação do questionário, apresentado no apêndice “A”, depois de garantido ao respondente o seu anonimato, bem como a não correlação das informações coletadas aos municípios do recorte.

Os dados foram analisados e os municípios foram representados com as designações de letras e números, os quais foram padronizados com a letra “M” seguido de um dígito.

Além da análise documental e das visitas, também foram realizadas pesquisas bibliográficas tomando como referência as informações disponibilizadas por órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União (CGU), através das inúmeras operações realizadas, tendo como foco possíveis fraudes nos processos licitatórios realizados pelos municípios.

Todas as informações coletadas foram oriundas de documentos públicos, ainda que alguns desses dados tenham sido coletados mediante questionários, esta continha tão somente indagações relacionadas às atividades administrativas que, segundo a lei 12.527/2011, são de caráter público.

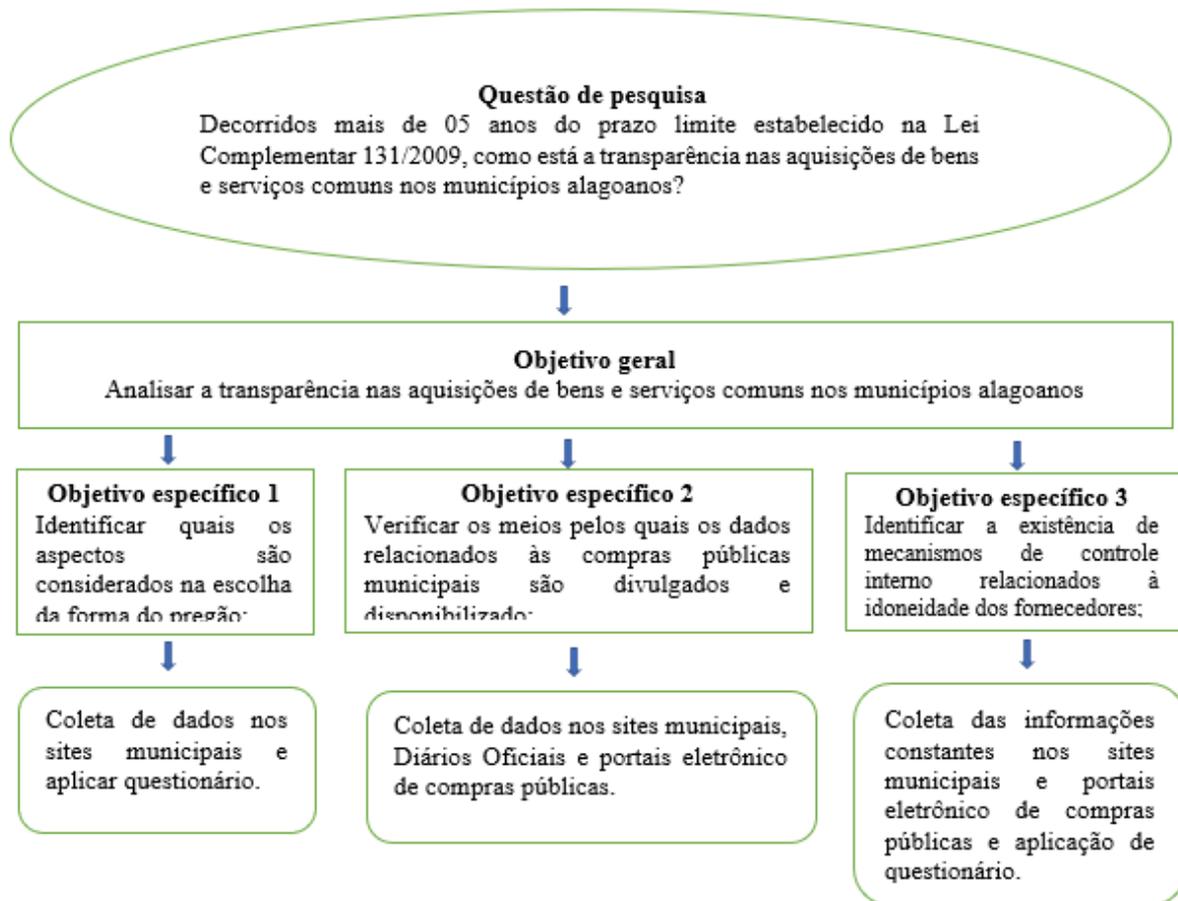
3.4 Técnica de análise dos dados

Uma vez realizada a coleta dos dados, passou-se a analisar seu conteúdo, utilizando uma abordagem qualitativa e com base nas categorias de análise previamente definidas, buscando confrontar os achados de forma a verificar a existência ou ausência dos elementos relacionados à transparência nas aquisições de bens e serviços comuns.

Para tal, todo o material coletado foi separado e classificado conforme as categorias de análise previamente definidas, as quais se mantiveram como *a posteriori*, e foi analisado através de repetidas consultas, tomando como base o referencial teórico utilizado.

A figura abaixo é a representação gráfica da presente pesquisa e visa ajudar no direcionamento da análise dos dados coletados para a consecução dos seus objetivos.

Figura 05: Esquema da pesquisa



Fonte: Adaptada de Soares (2013).

3.5 Categorias de análise

Diante das muitas formas possíveis de divulgação e disponibilização dos dados relacionados às aquisições municipais, bem como a falta de padronização destes, optou-se por utilizar a análise de conteúdo para a identificação de possíveis dados não passíveis de identificação direta nos documentos a serem analisados.

Segundo Mozzato e Grzybovski(2011), a análise de conteúdo é uma metodologia de pesquisa com características próprias, e que vem sendo cada vez mais utilizada por pesquisadores no campo das abordagens qualitativas, sendo utilizada para descrever e interpretar dados contidos nos mais diversos documentos na busca por alcançar uma maior e melhor compreensão das informações neles contidas. Embora não seja obrigatória, a maioria

dos procedimentos de análise organiza-se em um processo denominado de categorização (BARDIN, 2011).

A categorização consiste em um procedimento de junção de informações levando em consideração suas características comuns, sendo a classificação realizada através de critérios pré-estabelecidos, o que facilita sua análise. No presente estudo, serão adotados critérios semânticos (categorias temáticas).

Assim, considerando que o objetivo geral do presente estudo é analisar a transparência nas aquisições de bens e serviços comuns nos municípios alagoanos, definiu-se duas categorias de análise, sendo elas relacionadas à transparência nas compras públicas, conforme quadro 07.

Quadro 06 – Categorias de análise

Categoria de análise	Definição Constitutiva (DC)	Definição Operacional (DO)
Transparência	Obrigação legal do gestor público em não apenas disponibilizar, mas fazê-lo de forma mais acessível, compreensível e útil possível (PLATT NETO et al, 2007) contribuindo assim no combate à corrupção, na medida em que induz os gestores públicos a agirem com responsabilidade (ABRUCIO, 2007).	Presença de informações na esfera do governo municipal que visem: * Divulgação dos gastos de forma ativa; * Apresentação de dados em linguagem de fácil compreensão; * Disponibilização de dados relevantes de forma confiável e que possam ser comparados.
Compras Públicas	Procedimento administrativo padronizado e instituído por lei composto de atos sequenciais, ordenados e interdependentes (COMPRASNET), mediante os quais a Administração Pública seleciona, de forma isonômica e em conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, a melhor proposta apresentada por terceiros, visando uma provável ou possível contratação.	Identificação de medidas na esfera do governo municipal voltadas para divulgação e acesso, tais como: * Relação das licitações (realizadas, em andamento e a realizar); * Editais; * Valores de referência; * Solicitações de esclarecimentos e pedidos de impugnações com suas devidas respostas; * Relação de fornecedores participantes por licitação; * Mapa comparativo de preços; * Relação dos vencedores; * Atas das sessões públicas; * Registro de eventual sanção administrativa à fornecedores.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas legislações vigentes (2018).

4 ANÁLISE DOS DADOS

Uma vez coletados e tratados os dados, a sequência de apresentação da análise dos dados será realizada a partir de cada objetivo específico da pesquisa.

4.1 Fatores que obstaculizam a transparência nas compras públicas em municípios alagoanos.

Após a realização dos levantamentos nos sites de compras eletrônicos, bem como nos sites oficiais do poder executivo municipal dos 11 (onze) municípios que compõem o recorte, observou-se que somente M10 e M4 possuem cadastro junto a portais de compras eletrônicos, em ambos os casos, no portal do Banco do Brasil.

Analisando o histórico nos portais de compras eletrônicos, foi possível identificar que os municípios cadastrados iniciaram, no período temporal estudado, um total de 95 (noventa e cinco) pregões na sua forma eletrônica, sendo o município M10 responsável por 90 (noventa) desses procedimentos.

Essa diferença pode estar relacionada ao tamanho do município, pois segundo Moon (2002), variáveis com o tamanho do município, disponibilidade de recursos financeiros e humanos influenciam significativamente a implementação de ações voltadas ao governo eletrônico.

Já os pregões na sua modalidade presencial disponibilizados nos sites municipais foram amplamente utilizados por todos os municípios pertencentes ao recorte e, de acordo com os sites municipais, somaram 93 procedimentos, o que representou a totalidade dos seus pregões.

Cabe aqui destacar que os municípios M8 e M5, apesar de terem espaço reservado para a divulgação de seus procedimentos licitatórios, não apresentaram nenhuma informação a esse respeito, com o agravante de que o site deste último somente estava acessível na última rodada de consultas para esta pesquisa, realizada no dia 07 de dezembro de 2018.

Tal constatação demonstra que estes municípios não atendem nenhuma das dimensões das transparências listadas por Platt Neto et al. (2007) tampouco mostraram-se capazes de fornecer informações que possibilitem um entendimento sobre as aquisições

realizadas, o que segundo Bairral; Silva e Alves (2015), são imprescindíveis para a transparência.

Uma vez confirmada a informação levantada inicialmente sobre a tendência dos municípios em realizar os seus pregões de forma presencial, buscou-se analisar quais os elementos motivadores que conduzem a esta opção.

Desta forma, foi pesquisada, ainda nos sites municipais, a existência de legislação municipal que pudesse regulamentar tal matéria, não sendo encontrada nenhuma referência nos documentos disponibilizados.

Como não foi possível identificar a existência de tais regulamentações nem pelo site nem pela aplicação do questionário diante do desconhecimento por parte dos respondentes, podemos concluir que: ou as gestões desconhecem a sua existência ou ainda não realizaram a sua confecção. Em ambos os casos, o poder executivo municipal sinaliza falhas na sua gestão, ou deixando de regulamentar o § 1º do art. 2º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, como fez o governo federal em 2005; ou ainda não dando a transparência necessária ao possível ato regulatório.

As respostas ao questionário demonstraram que em todos os municípios estudados existem pregoeiros e equipes de apoio aptas a realizarem os pregões, sendo que somente em M11 o pregoeiro não possui capacitação técnica para realizar o certame na sua forma eletrônica, situação que poderia ser facilmente solucionada com um curso de capacitação.

Tal informação demonstra que grande parte dos poderes executivos municipais dispõe, mesmo não sendo formadas por servidores efetivos, de equipes técnicas aptas à realização dos procedimentos licitatórios na forma eletrônica, sendo que mais de 90% dos municípios pertencentes ao recorte da pesquisa têm profissionais capacitados a operarem o pregão em ambas as formas.

Foi ainda questionado sobre o acesso a computadores e à rede mundial de computadores, sendo constatado que em 100% dos casos as equipes dispõem de ambos para a realização dos seus trabalhos. Neste aspecto, cabe ressaltar que todos os respondentes alegam que a velocidade de transmissão de dados é um obstáculo diário quanto se trata de acesso à Internet.

Foi ainda possível observar que nas justificativas apensadas aos processos licitatórios no município M1, aos quais tivemos acesso, foi utilizado para justificar a escolha do pregão na sua forma presencial o seguinte despacho:

[...] Justifica-se, a utilização do pregão presencial, pelo fato do município não dispor de tecnologia da informação devidamente adequada, bem como, não dispor de equipamentos de informática necessários ao pregão eletrônico, desta forma, estamos sugerindo a realização do certame na modalidade pregão presencial (Despacho de processo licitatório de M1).

Outro ponto convergente nas respostas ao questionário está relacionado à discricionariedade do gestor quanto à escolha da forma a ser utilizada nos pregões. Segundo os respondentes, o aspecto “fomento do comércio local”, o mais citado, serve de embasamento para a decisão de se realizar o pregão na sua forma presencial. Foi ainda citado como possível problemática para realização do pregão na sua forma eletrônica, o fato de o vencedor ser sediado em região geograficamente distante do município licitante, o que, segundo os respondentes, poderia acarretar em descontinuidade de fornecimento, com reflexos negativos para a gestão e os serviços públicos ofertados.

Aliados às afirmações acima descritas, também foi pontuado pelos municípios M1, M2, M3, M4 e M6 que os consultores do SEBRAE, quando de suas capacitações e visitas oficiais aos municípios, orientam aos gestores e equipes de licitações que, usando o poder discricionário do prefeito, realizem o pregão na sua forma presencial afim de fomentar o comércio e a economia local, aplicando ainda as ressalvas legais previstas nas legislações no que se refere a Micro e Pequenas Empresas.

Assim, foi realizada uma busca no seu site institucional do SEBRAE, onde foi encontrada uma cartilha denominada “Pregão presencial e eletrônico” e outra intitulada “Cartilha do Comprador”.

A primeira, como se verifica na figura 6, destina-se a apresentar os trâmites processuais da modalidade, desdobrados nas suas formas eletrônica e presencial, bem como apresentar os benefícios que devem ser dispensados aos pequenos negócios. De maneira geral, se dispõe a apresentar ao público da iniciativa privada aspectos relevantes sobre a modalidade, suas diferentes formas de realização por parte do poder público e como estar apto a participar dos processos licitatórios.

Figura 06: Cartilha Pregão presencial e eletrônico



Fonte: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (2017)

Já na Cartilha do Comprador (figura 07), dentre as muitas orientações apresentadas aos pretendentes contratantes, está uma na qual sustenta que, nas contratações cuja estimativa de preços não supere R\$ 80.000,00 ou quando se tratar de produtos de baixo valor agregado, como alimentos e material de expediente, por exemplo, deve ser utilizado o pregão na sua forma presencial, estimulando assim o desenvolvimento local.

Figura 07: Cartilha do Comprador

Para fazer as compras de 80 mil, identifique os lotes de produtos ou serviços a serem adquiridos. Verifique se a compra de bens e serviços comuns no ano não gerarão fracionamento de despesas. Evite fracionamento dando preferência para Pregão e considere itens de uma família de despesa, com seu elemento e subelemento de despesa. (Atenção aqui para não comprar lápis como um item e caneta como outro, pois isso poderá ser entendido como fracionamento)

Elabore um edital de licitação no qual esteja descrito que é de participação exclusiva para MPE conforme a legislação local e cite todos os referenciais jurídicos em todos os instrumentos convocatórios. (orientação válida para todos os benefícios exclusivos para MPE).

Caso a opção da quantidade de bens, produtos e serviços a ser contratado seja de até 80 mil realize um Pregão presencial ou um convite.

Caso ultrapasse esse valor, utilize o Pregão, de forma a que os itens até R\$ 80.000,00 sejam exclusivos para a MPE. Essa é uma alternativa disponível, por exemplo, no Comprasnet. Uma licitação de 1 milhão, por exemplo, que tenha itens que não ultrapassem 80 mil, podem ser exclusivos para MPE. Os que ultrapassarem esse valor devem ser abertos ao mercado geral. Evite fracionamento dando preferência para pregão e *considere itens de uma família de despesa, com seu elemento e subelemento de despesa*, conforme orientações do TCU.

Quando a licitação for de produtos de baixo valor agregado, como alimentos, produtos comuns, manutenção, papel, material de escritório etc, o Pregão Presencial é sempre a melhor alternativa para gerar o desenvolvimento local.

Fonte: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (2017)

Segundo Cabral, Reis e Sampaio (2015), o fato de muitos fornecedores locais (micro e pequenas empresas) não possuírem capacitação suficiente para utilizarem plataformas digitais, como é o caso dos sites eletrônicos de compras públicas onde são realizados os pregões na sua forma eletrônica, pode vir a ser um obstáculo na participação destas empresas nos certames, variável esta não sendo objeto do presente estudo.

Diante das informações coletadas, buscou-se analisar, dentre os municípios do recorte que realizaram pregões na sua forma eletrônica, como estes pontos eram tratados pela equipe de licitação, bem como se a utilização de sites eletrônicos de compras públicas acarretou no afastamento dos fornecedores locais.

Como somente os municípios de M10 e M4 apresentaram pregões na sua forma eletrônica, sendo que, neste último há informações divergentes entre as divulgadas no site municipal e no portal de compras do Banco do Brasil no que se refere à quantidade de pregões realizados, foram analisados somente os pregões realizados pelo município M10.

Assim, foram analisados 48 pregões em situação de “concluído”, já que os demais não apresentavam ainda vencedores. Destes, 81,25% foram vencidos por empresas sediadas no Estado de Alagoas, sendo os demais vencedores de licitações mais complexas, como medicamentos, por exemplo.

Em contrapartida, analisando os pregões presenciais também homologados dos municípios que disponibilizaram as informações dos vencedores nos seus sites, constatou-se que, em todas as cidades estudadas, o número de fornecedores vencedores com sede no município licitante não ultrapassou 50%, conforme se verifica na tabela abaixo.

Tabela 01: Pregões presenciais e origem dos fornecedores

Municípios	Fornecedor Local	Fornecedor Estadual
M6	2	2
M7	6	6
M9	2	10
M11	0	6

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas informações dos sites municipais (2019).

Os dados apontam que a escolha do pregão na sua forma eletrônica não ocasionou a não contratação de empresas sediadas no estado de Alagoas, muito pelo contrário, demonstram a existência de fornecedores estaduais perfeitamente aptos a participarem e vencerem os certames.

Neste aspecto, os achados de Almeida e Costa (2017) e Cabral, Reis e Sampaio (2015) apontam que as alterações na legislação e seus reflexos na reserva de lotes bem como benefícios relacionados às margens nos valores dos concorrentes contribuíram significativamente para o aumento da participação das ME e EPP nos pregões eletrônicos, situação esta que não pode ser verificada na presente pesquisa uma vez que os dados disponíveis nos sites não permitem realizar o confronto do “antes” e “depois” da vigência da lei. No entanto, pode ser constatado através dos documentos disponibilizados o grande número de ME e EPP que participaram dos certames municipais no período analisado.

Como forma de demonstrar a possibilidade de se aliar a transparência, o fomento do comércio local e o incentivo ao micro e pequeno empresário local e regional, o município de Maceió - embora não faça parte do recorte analisado neste trabalho - através de uma regulamentação própria e com o apoio do próprio SEBRAE, deu início a uma série de licitações com cotas prioritárias para empresas sediadas na capital. Tais licitações visam assegurar benefícios a micro e pequenas empresas, microempreendedores individuais (MEIs), pequenos produtores rurais e cooperativas contratados para o fornecimento de produtos e prestação de serviços à Prefeitura de Maceió.

Verifica-se, portanto, que a escolha da forma presencial em detrimento à eletrônica possui forte influência do poder discricionário do gestor aliado a deficiências relacionadas à capacidade de transmissão de dados via Internet, bem como a política adotada pelo SEBRAE junto aos municípios. Somadas, essas características podem constituir grande obstáculo na migração da modalidade pregão na sua forma presencial para a eletrônica.

4.2 Meios de divulgação e disponibilização dos dados relacionados às aquisições.

Foi verificado que dentre os municípios estudados, todos possuem páginas institucionais na internet, demonstrando que o Poder Executivo municipal tem a sua disposição uma ferramenta tecnológica de grande poder de difusão de informações, podendo, segundo Platt Neto (2005) servir como meio na busca pelo fortalecimento das relações entre o governo e o cidadão.

Embora a existência dos portais municipais aponte no sentido de atendimento aos impositivos legais, apenas a sua disponibilização não se configura como elemento de transparência, uma vez que o seu objetivo está relacionado ao conteúdo e não somente à ferramenta tecnológica.

Neste sentido, buscou-se analisar como tal ferramenta vem sendo utilizada pelos gestores na disseminação de informações e transparência, ativa e passiva⁵, mais especificamente, àquelas relacionadas às compras públicas municipais.

Observou-se, inicialmente, que os municípios M5 e M8, embora apresentassem a existência do link voltado a informações relacionadas aos processos licitatórios, estes direcionavam a uma página “em branco”. Ainda nestes sites, não foram encontrados links relacionados ao e-sic. Tais constatações demonstram que não só a transparência ativa quanto a passiva restam prejudicadas, uma vez que não existe a iniciativa do município em apresentar, ainda queminimamente, informações de caráter público.

Cabe destacar que ainda se tratando de transparência passiva, assim como apontado no trabalho de Raupp, Abreu e Abreu (2015), os sites possuidores de e-sic não atendem aos prazos legais estabelecidos, uma vez que não retornaram aos pedidos realizados no decorrer da pesquisa, podendo ainda ser observado, conforme exposto na figura 08, que nenhuma das 15.087 solicitações de informações consta como respondida.

Figura 08: Solicitações de informações via LAI



Fonte: Imagem obtida no acesso ao site municipal (2018)

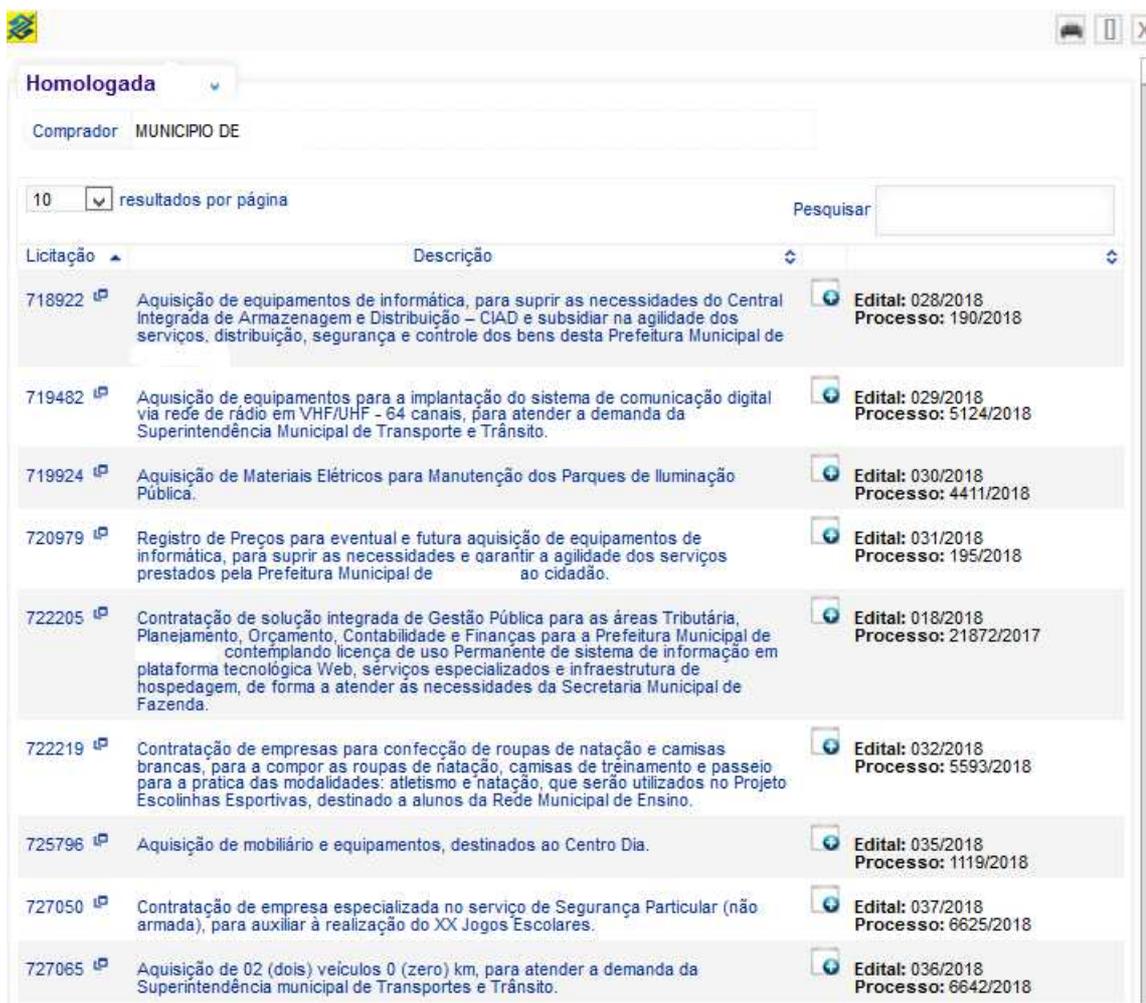
⁵A controladoria Geral da União define como transparência ativa as iniciativas dos órgãos públicos voltadas a dar divulgação as informações de interesse geral ou coletivo e apresenta a transparência passiva como sendo a obrigatoriedade de disponibilizar informações mediante solicitação direta por parte do interessado, quando esta não tiver sido disponibilizada previamente de forma ativa.

Na figura, ainda é possível identificar outro aspecto também recorrente em outros sites pertencentes ao recorte, que foi o grande número de erros apresentados pelo site ao se tentar ter acesso às informações via e-sic.

Os respondentes ainda disseram que não existe uma rotina diária de atualização, afirmando em sua totalidade que tais ações se dão em períodos aleatórios.

Partindo então para a análise mais específica dos sites no que tange tanto à divulgação quanto a disponibilização das informações e documentos relacionados aos certames, observou-se que no caso dos municípios que utilizaram o pregão predominantemente na sua forma eletrônica, como é o caso de M4 e M10, as informações e documentos da fase externa foram apresentadas de forma ativa e mais completa do que os demais municípios analisados.

Figura 09: Disponibilização de documentos dos pregões eletrônicos



Licitação	Descrição	Edital	Processo
718922	Aquisição de equipamentos de informática, para suprir as necessidades do Central Integrada de Armazenagem e Distribuição – CIAD e subsidiar na agilidade dos serviços, distribuição, segurança e controle dos bens desta Prefeitura Municipal de	Edital: 028/2018	Processo: 190/2018
719482	Aquisição de equipamentos para a implantação do sistema de comunicação digital via rede de rádio em VHF/UHF - 64 canais, para atender a demanda da Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito.	Edital: 029/2018	Processo: 5124/2018
719924	Aquisição de Materiais Elétricos para Manutenção dos Parques de Iluminação Pública.	Edital: 030/2018	Processo: 4411/2018
720979	Registro de Preços para eventual e futura aquisição de equipamentos de informática, para suprir as necessidades e garantir a agilidade dos serviços prestados pela Prefeitura Municipal de ao cidadão.	Edital: 031/2018	Processo: 195/2018
722205	Contratação de solução integrada de Gestão Pública para as áreas Tributária, Planejamento, Orçamento, Contabilidade e Finanças para a Prefeitura Municipal de contemplando licença de uso Permanente de sistema de informação em plataforma tecnológica Web, serviços especializados e infraestrutura de hospedagem, de forma a atender às necessidades da Secretaria Municipal de Fazenda.	Edital: 018/2018	Processo: 21872/2017
722219	Contratação de empresas para confecção de roupas de natação e camisas brancas, para a compor as roupas de natação, camisas de treinamento e passeio para a prática das modalidades: atletismo e natação, que serão utilizados no Projeto Escolinhas Esportivas, destinado a alunos da Rede Municipal de Ensino.	Edital: 032/2018	Processo: 5593/2018
725796	Aquisição de mobiliário e equipamentos, destinados ao Centro Dia.	Edital: 035/2018	Processo: 1119/2018
727050	Contratação de empresa especializada no serviço de Segurança Particular (não armada), para auxiliar à realização do XX Jogos Escolares.	Edital: 037/2018	Processo: 6625/2018
727065	Aquisição de 02 (dois) veículos 0 (zero) km, para atender a demanda da Superintendência municipal de Transportes e Trânsito.	Edital: 036/2018	Processo: 6642/2018

Fonte: Portal de compras públicas do Banco do Brasil (2018)

Nos que optaram pela realização do pregão presencial, predomina a divulgação do certame através do Diário Oficial, sendo a disponibilização do edital e de seus anexos realizada através de solicitação via e-mail, bem como pode ser adquirido de forma presencial na sede do poder executivo municipal em horário de expediente.

Tal situação demonstra que os procedimentos atendem ao dispositivo legal relacionado à publicidade, e que segundo Platt Neto et al (2007) se desdobram em divulgação e acesso. No entanto, os pregões realizados na forma presencial requerem dos usuários externos a necessidade de solicitação de informações as quais deveriam ser disponibilizadas de forma passiva pelo município, contrariando o previsto na Lei Complementar 131/2009, quando diz que deve ser dada ampla divulgação e acesso desse tipo de informação em meios eletrônicos de acesso público.

Embora a maioria dos respondentes tenham afirmado que o edital na íntegra pode ser acessado via site municipal, o que se verifica é que quando das publicações de avisos de licitações realizadas nos Diários Oficiais do Estado e dos Municípios, estes apresentam somente dois canais de acesso ao edital e seus anexos, que são o e-mail e a ida à sede da prefeitura, conforme demonstra a figura 10.

Figura 10: Publicação de aviso de pregão presencial

PREGÃO PRESENCIAL Nº 15/18 SRP

OBJETO: Contratação de empresa especializada para o futura e eventual aquisição de material de expediente e didático. Data/Hora/Local: dia 17 de setembro de 2018, as 9:00, na sede da Prefeitura Municipal de Água Branca- AL, localizada na rua Cônego Nicodemos, 17, centro, Água Branca/AL. Fundamentação Legal Lei nº 10520 de 17/07/2002, Lei 8.666/93 e suas alterações posteriores. INFOR: O Edital encontra disponível no endereço acima citado das 08h às 12h, e-mail: licitacao@mab@gmail.com. Água Branca-AL, 02 de setembro de 2018. Rui Lima Barbosa/Pregoeiro

Fonte: Diário Oficial do Estado de Alagoas (2018)

Tal condição foi ratificada pelas 04 (quatro) rodadas de acesso feitas aos sites, quando somente foram encontrados os editais de licitações já realizadas, muito embora fosse possível identificar o registro no site de pregões a serem realizados, conforme figura 11.

Figura 11: Divulgação do certame sem disponibilizar o edital

Modalidade	Valor	Situação	Objeto	Empresa(s) Vencedora(s)	Arquivos
Pregão		Aberta	Aquisição de Combustíveis que serão destinados ao abastecimento da frota de veículos e máquinas do acervo municipal, utilizados pelas diversas Secretarias do Município de [REDACTED] AL.		Arquivo Parte Registros não encontrados

Fonte: Site municipal de M9 (2018)

Situação análoga foi verificada quando se trata da disponibilização de documentos complementares dos processos, como é o caso da ata da sessão, identificação dos participantes, vencedores, mapa de preços apresentados e, quando existentes, solicitações e respostas de possíveis pedidos de esclarecimento e impugnações bem como a separação dos procedimentos nas situações de concluídos, em andamento e a realizar.

Neste aspecto, a pesquisa demonstrou que os municípios M4 e M10, embora não tenham apresentado nos sites municipais todos os documentos complementares, estes estão disponíveis no portal de compras públicas do Banco do Brasil, no qual os municípios realizam seus pregões, corroborando com Soares (2013), quando constatou que os municípios que utilizaram portais eletrônicos de compras para realizar seus pregões receberam maior grau de transparência na sua pesquisa.

Nos demais sites municipais, analisando os procedimentos relacionados como concluídos, não foram encontrados documentos complementares, sendo observado somente, em alguns casos, a disponibilização de termos de contratos, extratos de publicações em jornais e Diários Oficiais e divulgação do fornecedor vencedor, indo ao encontro do que disseram Raupp, Abreu e Abreu (2015), ao afirmarem que a disponibilidade de informações nos sites municipais ainda não é uma realidade.

Fazendo então um cruzamento entre as informações constantes nos sites e as divulgadas no Diário Oficial do Estado de Alagoas, constata-se que nem todos os pregões presenciais publicizados encontram-se listados nos sites municipais, como é o caso de M1, por exemplo, uma vez que foram publicados no DOE 09 (nove) avisos de pregões presenciais, mas no site somente estão listados 06 (seis).

Tais informações, embora relevantes para a pesquisa, podem acarretar em uma desconfiança quanto aos motivos que geraram tais lacunas. Podem ser considerados os aspectos apresentados pelos respondentes no tocante à falta de uma rotina de atualização das informações nos sites, como também podem ser suscitados outros questionamentos relacionados à própria ação intencional ou não da gestão, o que fragiliza as informações divulgadas nos sites.

Desde a entrada em vigor da LRF, em 2000, e mesmo depois com a promulgação de vasto aparato legal regulamentando aspectos relacionados à transparência, a análise de todos esses dados nos possibilita dizer que, apesar de disporem de sites oficiais, os municípios ainda apresentam grande deficiência na disponibilização de informações de forma ativa e até mesmo passiva, sendo ainda carentes de dados completos sobre seus processos licitatórios.

As dimensões apresentadas por Platt Neto et al (2007) bem como os apontamentos realizados por Pinho (2008) no sentido de que as informações disponíveis nos sites municipais devem permitir aos seus usuários um amplo conhecimento, e especial aos assuntos relacionados à gestão fiscal e econômica, fundamentados em aspectos como, por exemplo, em acesso e confiabilidade, mostraram-se prejudicadas diante das constatações verificadas no decorrer do presente estudo junto aos municípios.

O que se pode perceber na presente investigação é que a criação dos sites municipais segue o apontado por Raupp (2011), quando o autor afirma ter se tornado mais um simples mural de informações visando mais atender à obrigação legal do que à criação de uma efetiva ferramenta de transparência, prestação de contas e participação social.

Tem-se então, que os dados relacionados às compras públicas dos municípios estudados são divulgados e disponibilizados de forma incompleta, de maneira a necessitar do interessado a utilização de meios diversos, como a LAI, para viabilizar o acesso a informações as quais deveriam estar amplamente disponíveis em meios eletrônicos por iniciativa do próprio poder público municipal. (CRUZ et al, 2012).

No caso específico da disponibilização dos documentos relacionados à fase externa da licitação e que compõem os indicativos da definição operacional da categoria de análise Compras Públicas, tem-se que os municípios M4 e M10 são os que mais possuem transparência, pois embora não estejam todos atrelados aos seus respectivos sites municipais, é possível acessá-los diretamente no portal de compras do Banco do Brasil a qualquer momento.

Outro aspecto relevante é, nos casos de pregões presenciais, a necessidade de se acessar o edital e, posteriormente, os documentos originários das fases subsequentes do

certame, tende a se realizar somente através de transparência passiva, ou seja, necessitando que o interessado formalize o pedido via e-mail, pessoalmente ou LAI, podendo comprometer a tempestividade da informação, situação encontrada na maioria dos municípios analisados, excluindo M4e M10.

Cabe ainda ressaltar que, ao se optar pelo pregão na sua forma presencial, a gestão deve entender que serão necessárias a digitalização e inclusão de todos esses documentos nos sites municipais de forma tempestiva, e que para tal precisará de disponibilidade de servidores e equipamentos, fatores apontados como elementos restritivos pelos respondentes do questionário.

4.3 Mecanismos de controle interno relacionados à idoneidade dos fornecedores

A análise dos sites municipais demonstrou que não está disponível nenhuma informação relativa a registros de possíveis sanções administrativas originadas de procedimentos licitatórios, muito embora para seis (06) dos respondentes, a contratação de fornecedores com sede distante do município tenham gerado falhas e atrasos em contratos anteriores, sendo para eles uma variável considerada quando da opção pelo pregão na sua forma presencial.

Em unanimidade, os respondentes afirmaram que o poder municipal não possui nenhuma ferramenta tecnológica própria para registrar as sanções oriundas de procedimentos licitatórios, sejam eles na fase externa da licitação ou mesmo no decorrer da execução contratual, tendo ainda afirmado desconhecerem qualquer registro oficial por parte do poder municipal nos sistemas administrados pelo poder público federal ou estadual.

A coleta de dados revelou questão consultados, como forma de habilitação do fornecedor participante, sistemas como o cadastro nacional de empresas inidôneas (CGU), cadastro nacional de condenações cíveis por atos de improbidade administrativa (CNJ) e a lista de inidôneos (TCU).

Cabe esclarecer que a idoneidade aqui referida não se confunde com as demais exigências legais quanto à habilitação, mas sim em relação à situação dos fornecedores que porventura possam ter sido penalizados e/ou suspensos, evitando assim a formalização de contratos com licitantes que se encontrem impedidos, bem como pode oferecer ainda informações acerca do histórico do contratado quanto ao cometimento de irregularidades anteriormente.

De maneira complementar, no cadastro de empresas inidôneas e suspensas (CEIS) mantido pela Controladoria Geral do Estado de Alagoas também não foi

identificada qualquer sanção aplicada pelos municípios pertencentes ao recorte, demonstrando que, mesmo tendo existido alguma sanção por parte desses municípios a fornecedores que incorreram em alguma infração, estes não foram registrados de forma a possibilitar sua consulta por parte dos interessados nos sites municipais.

Tal aspecto contribui para que fornecedores aventureiros ou mal-intencionados possam continuar participando de certames, mesmo tendo praticado ações contrárias ao interesse público, podendo gerar prejuízos não só econômicos, mas também e principalmente sociais.

Para Silva (2017) aspectos relacionados à ausência de infraestrutura mínima e déficit de pessoal nas controladorias municipais alagoanas vêm contribuindo de forma decisiva na fragilidade da sua atuação, sendo muitas vezes um setor meramente burocrático a fim de fazer evitar problemas junto ao TCE no tocante à reprovação de suas contas.

Diante das informações apresentadas, conclui-se que os municípios pertencentes ao recorte estudado não possuem ferramentas próprias de registro relacionado ao controle das informações oriundas de procedimentos administrativos cujo objeto seja relacionado à ação ou omissão dos fornecedores. Da mesma forma, não foi possível identificar qualquer registro realizado por estes municípios junto aos cadastros mantidos pelo poder público federal e estadual.

Realizada a análise dos dados coletados, os achados possibilitam a formulação e proposição de ações no sentido de contribuir para a melhoria da transparência no âmbito dos procedimentos licitatórios visando à aquisição de bens e serviços comuns.

5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Diante dos resultados obtidos, os quais demonstraram como as informações relacionadas aos procedimentos licitatórios visando à aquisição de bens e serviços comuns vêm sendo geridas, apresenta-se abaixo um plano de ações que se constitui em uma proposta de intervenção a ser adotada pelos municípios no intuito de lhes possibilitar maior transparência às suas gestões.

Na formulação da proposta buscou-se, além de atender os requisitos legais, ser factível, considerando o atual cenário econômico financeiro do País, bem como considerar as questões relacionadas à disponibilização de recursos humanos e materiais por parte dos municípios, podendo ser aplicadas em curto e médio prazo pelos gestores municipais.

Tais ações serão disponibilizadas aos interessados mediante a divulgação deste trabalho junto a Associação dos Municípios Alagoanos (AMA), ficando o mesmo a disposição de todos os 102 gestores municipais de Alagoas.

Desta maneira, foram formulados os quadros 07, 08 e 09, os quais detalham os procedimentos e atores envolvidos em cada etapa.

Quadro 07: Esquema das ações componentes da proposta de intervenção 01 – Otimizar o uso de recursos materiais

Qual o problema detectado	Dificuldades de acesso à internet por parte da equipe de licitações.
O que vai ser feito	Disponibilizar um link de acesso a ser utilizado com prioridade pela comissão de licitações.
Por que vai ser feito	O grande número de máquinas acessando a rede mundial de computadores, aliado a baixa velocidade de transmissão de dados se constituem como fatores dificultadores e muitas vezes impeditivos.
Como pode ser feito	Visando não gerar nenhuma despesa extra, o setor de informática da prefeitura restringirá, temporariamente, quando da realização de pregões, o acesso à internet por outros setores, dando à comissão de licitação uma maior capacidade para transmissão e recebimento de dados.
Por quem deve ser feito	Necessita de um entendimento entre a comissão de licitação e o gestor municipal, sendo operacionalizado pelo setor de informática mediante comunicação antecipada.
Qual o resultado esperado	Garantir aos membros da comissão de licitação o acesso à internet com a capacidade mínima necessária para realizar as ações inerentes aos pregões.
Como vai ser mensurado o sucesso da intervenção	Verificação sistemática da capacidade de transmissão e recebimento de dados por parte da comissão de licitações quando da realização dos pregões.

Fonte: Elaborada pelo autor (2019).

Mesmo entendendo que a utilização da Internet não é algo novo e que já é uma realidade na própria gestão pública, sendo cada vez mais acessível devido à capilaridade e os valores cobrados pelos serviços, na elaboração da proposta do quadro 08 foi considerado que a restrição orçamentária e financeira é uma realizada no setor público e que os municípios têm sido muito afetados. Assim, as ações propostas buscam utilizar os meios já disponíveis na prefeitura, realizando então uma reformulação dos procedimentos atualmente adotados no intuito de garantir a comissão de licitação as condições necessárias para utilização da ferramenta e assim favorecer o aumento da transparência.

Quadro 08: Esquema das ações componentes da proposta de intervenção 02 – Atualizar e aperfeiçoar os portais eletrônico municipais

Qual o problema detectado	Portais com informações desatualizadas, incompletas e em desacordo com a Legislação. Falta de informações atualizadas, completas e em acordo com a Legislação
O que vai ser feito	Criar uma rotina voltada à inserção e monitoramento de informações nos sites municipais.
Por que vai ser feito	Para se adequar a legislação e visando disponibilizar as informações de maneira ativa, bem como atender às possíveis solicitações, via e-sic, de maneira tempestiva.
Como pode ser feito	No que se refere a transparência ativa, criando uma rotina de inserção de dados nos portais, quando no próprio processo licitatório seria inserido

	<p>um pré-requisito, constando a necessidade de se comprovar a sua inserção no portal municipal para que este pudesse ter continuidade. Tal ação poderá ser realizada em conjunto com o envio do aviso da licitação e homologação para a publicação no Diário Oficial.</p> <p>Quanto à transparência passiva, propõem-se que os sites que ainda não disponibilizam o e-sic, o façam. Posteriormente, mantenha uma rotina de consultas diárias afim de tomar conhecimento das solicitações no mais breve prazo possível, uma vez que a sua resposta deve atender prazos legais.</p>
Por quem deve ser feito	A atualização demanda a formação de um grupo de trabalho entre membros do departamento de TI e da comissão de licitações, em que estes realizarão a digitalização de todos os documentos relativos aos pregões passados, inserindo-os posteriormente no site, bem como serão os responsáveis por monitorar/responder as solicitações realizadas via e-sic.
Qual o resultadoesperado	Manter as informações relativas às aquisições atualizadas e disponíveis para os interessados (transparência ativa), aumentara transparência passiva e atender as solicitações dentro dos prazos legais.
Como vai ser mensurado o sucesso da intervenção	Verificar a quantidade de processos licitados com os disponibilizados no portal, bem como analisar a quantidade de solicitações via LAI e suas respostas.

Fonte: Elaborada pelo autor (2019).

No caso dos municípios que já realizam seus pregões na forma eletrônica, poder-se-ia adotar uma sistemática complementar, bastando inserir em seus sites links que redirecionassem o interessado diretamente para o portal de compras eletrônico utilizado pelo município, onde lá o próprio sistema já disponibiliza automaticamente todas as informações relacionadas aos pregões eletrônicos.

De maneira complementar, ressalta-se a necessidade de os municípios realizarem a regulamentação da Lei 10.520/02 no que compete à forma a ser utilizada quando da realização dos seus pregões, assim poderá robustecer e padronizar as suas ações. Tal medida pode ser realizada em grupo de trabalho composto por membros da comissão de licitação, controle interno e do setor jurídico das prefeituras, tendo como referência o Decreto 5.450/05.

Quadro 09: Esquema das ações componentes da proposta de intervenção 03 – Proporcionar maior transparência aos pregões

Qual o problemadetectedado	Utilização da modalidade pregão na sua forma presencial em detrimento a forma eletrônica.
O que vai ser feito	Adotar medidas voltadas para a migração dos pregões presenciais para sua forma eletrônica.
Por que vai ser feito	Para dar mais competitividade e transparência aos processos de aquisição de bens e serviços comuns.
Como pode ser feito	O município deverá realizar o cadastro junto a um portal eletrônico de compras, que neste caso poderá ser o e-licitações ou o Comprasnet,

	através de solicitação e envio de documentos, obtendo posteriormente as chaves de acesso ao sistema. Em paralelo, caso ainda não possua pregoeiro habilitado, capacitá-lo para realizar as sessões na sua forma eletrônica.
Por quem deve ser feito	Comissão de licitações munida de autorização do Ordenador de Despesas do município.
Qual o resultadoesperado	Realizar todos os pregões na forma eletrônica.
Como vai ser mensurado o sucesso da intervenção	Verificar se os pregões realizados após o período de adaptação estão sendo realizados de forma eletrônica. Pode-se ainda comparar a quantidade de fornecedores participantes e os valores contratados com os pregões realizados anteriormente quando da forma presencial.

Fonte: Elaborada pelo autor (2019).

Ainda atento para a questão financeira, a implantação das ações apresentadas no quadro 10 pode ser realizada sem que haja maiores despesas, pois a cadastro da prefeitura junto ao portal de compras não é oneroso, bem como foi identificado que quase a totalidade dos municípios do recorte possuem pregoeiro habilitado para realizar os pregões na sua forma eletrônica.

Devido a uma mudança tão significativa, caberia, como medida cautelar, compor um grupo de trabalho composto por membros da comissão de licitação, controle interno e jurídico, no sentido de se propor padronizações de documentos a serem utilizados nos futuros procedimentos licitatórios, como edital, por exemplo, no sentido de se terem asseguradas medidas preventivas contra empresas aventureiras e/ou mal-intencionadas.

Cabe destacar ainda a necessidade de inclusão de especificações claras e precisas quando da construção dos editais e seus anexos,contendo, por exemplo, a previsão de penalidades para condutas que possam retardar indevidamente o certame.Para tal, pode ser tomada como base minutas de edital disponibilizadas pela AGU.

Quanto ao aspecto do fomento do comércio local, citado pelos respondentes e expresso nas cartilhas do SEBRAE, propõe-se que, de maneira complementar, o SEBRAE realize cursos de capacitações junto aos fornecedores locais (manipulação das ferramentas dos portais eletrônicos de compras, por exemplo) afim de alinhá-los à nova forma de realização dos pregões, cabendo ressaltar que, como visto nos dados, eles já participam ativamente dos pregões realizados por M10. Tal capacitação, inclusive, pode abrir portas para novos negócios, proporcionando aos Micro e Pequenos empresários o fornecimento de seus bens e serviços para além das fronteiras dos seusmunicípios-sede.

Uma vez implantadas e implementadas as ações aqui propostas, espera-se que o município possa passar a realizar os seus pregões na forma eletrônica, aumentando a

competição e a transparência nos certames, contribuindo assim para uma maior participação e controle social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar a transparência nas aquisições de bens e serviços comuns nos municípios alagoanos. Para tal, foi necessário identificar quais os aspectos são considerados pelos gestores municipais quando da escolha da forma a ser realizado o pregão, verificar os meios pelos quais os municípios divulgam e disponibilizam suas informações assim como buscar identificar a existência de mecanismos de controle interno relacionados à idoneidade dos fornecedores por parte do município.

A elaboração do referencial teórico teve como elementos centrais a Transparência na Gestão Pública e as compras públicas, ambas relacionadas diretamente com a administração pública no País. Tais temáticas têm vasto aparato legal que as regulam, o que acarretou a necessidade de se acessar estes dispositivos no intuito de, aliado aos achados dos estudos anteriores, construir uma robusta base teórica.

Trabalhos como Platt Neto (2007) e Bairral, Silva e Alves (2015) serviram de subsídio no enquadramento da transparência em três dimensões interdependentes, que, alinhadas a legislação vigente, foram utilizadas na interpretação dos dados coletados em conjunto com o que define Cruz et al (2012) e Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015). Pode-se ainda constatar que a deficiências verificadas por Soares (2013) e Raupp e Pinho (2016) ainda são recorrentes, corroborando com os achados de Paiva et al (2016) no sentido de muito ainda se tem que avançar.

A pesquisa aplicada, de natureza descritiva e abordagem qualitativa, tomou como base os dados relacionados as aquisições de bens e serviços comuns disponibilizados pelos municípios pertencentes ao recorte nos seus sites oficiais, tendo ainda sido extraídas informações em portais eletrônicos de compras públicas, diários oficiais, além dos coletados mediante aplicação de um questionário semiestruturado.

O período analisado foi o ano de 2018 e compuseram o lócus da pesquisa 11 (onze) dos 102 (cento e dois) municípios alagoanos, sendo estes reunidos em grandes áreas macro, adotando-se para tal o mapa das regiões de planejamento utilizadas pelo Governo do Estado de Alagoas. Cabendo ressaltar que cada região possui ao menos 01 (um) município integrante do recorte.

Uma vez coletados, os dados foram analisados utilizando a análise de conteúdo. Seguindo Bardin (2011), foram criadas duas (02) categorias de análise, tendo como referência a Transparência na Gestão Pública e nas Compras Públicas, sendo estas desdobradas em 12

(doze) definições operacionais, as quais serviram de guia na busca as respostas dos objetivos do trabalho.

Assim, os resultados encontrados após a análise dos dados indicam que os municípios atendem parcialmente aos dispositivos legais no que se refere à transparência de seus pregões. Aspectos como a ausência de regulamentação, em âmbito municipal, da Lei 10.520/02 relegam ao gestor, discricionariamente, a escolha da forma do pregão a cada processo. Tal lacuna, aliada a relatos de deficiência de recursos materiais bem como a orientações de consultores do SEBRAE, foram identificados como sendo os responsáveis por fazerem com que nove(09) dos onze(11) municípios estudados optassem por realizar o pregão na sua forma presencial.

Tendo então optado por realizar seus pregões na forma presencial, o portal municipal deveria assumir papel de destaque no tocante à divulgação e à disponibilização dos atos do certame, o que restou comprovado não ser a realidade. Os portais municipais se mostram como mera formalidade legal, possuindo dados incompletos, intempestivos e desprovidos de confiança.

Ainda neste aspecto, o Diário Oficial do Estado de Alagoas demonstrou ser amplamente utilizado pelo poder público municipal quando da divulgação de avisos de licitação, fato que gera apenas uma publicidade parcial segundo Bairral, Silva e Alves (2015). Quanto ao acesso, estas mesmas prefeituras optam por utilizarem correspondências eletrônicas (e-mail) como canal oficial no atendimento de solicitação de acesso aos seus editais.

Situação diferente ocorre quando o gestor opta por realizar o pregão na sua forma eletrônica. Ao se adotar tal conduta, além de terem os seus avisos publicados no DOE, ao certame ainda é dada divulgação e acesso imediatos a qualquer interessado via portal eletrônico de compras, podendo ainda os fornecedores receberem tais notificações de forma automática, através de e-mails disparados pelo próprio sistema.

Concluindo a análise, os dados coletados não permitiram identificar a existência de nenhum mecanismo de controle interno relacionado à idoneidade dos fornecedores, não possuindo ainda qualquer registro de possíveis sanções aplicadas pela prefeitura a fornecedores devido a práticas de irregularidades no decorrer do certame ou mesmo durante a execução do contrato.

Partindo do diagnóstico realizado, pelo qual foi possível responder a questão de pesquisa formulada e constatar transparência parcial nas compras públicas de bens e serviços comuns nos municípios analisados, foi possível a construção de um plano de ações composto por 03 (três) propostas de intervenção, sendo estas voltadas, de maneira geral, para o

aperfeiçoamento da transparência ativa e passiva das prefeituras no que tange às licitações de bens e serviços comuns levando em consideração a realidade das finanças públicas municipais.

A primeira proposta de intervenção, destinada a otimizar o uso de recursos materiais, traz consigo ações direcionadas à resolução, sem necessidade de maiores dispêndios financeiros, das dificuldades apresentadas pelos respondentes no tocante à capacidade limitada de transmissão e recebimento de dados via Internet. A segunda, que visa padronizar procedimentos, tem o foco na transformação dos sites municipais em ferramentas efetivas de transparência, atentando inclusive para a necessidade de atendimento a procedimentos previstos em lei. Por fim, a terceira proposta tem foco na adequação dos pregões a uma realidade há muito já apresentada ao setor público como ferramenta, as TICs. Objetiva, mediante a migração dos pregões para a forma eletrônica, proporcionar uma maior transparência a estes.

A presente pesquisa demonstrou que mesmo diante do vasto aparato legal, ações relacionadas ao financiamento da gestão ainda necessitam de uma maior transparência. Os achados corroboram com ocorrências verificadas em trabalhos realizados em anos anteriores, confirmando a sua permanência nos dias atuais, mesmo com o avanço das ferramentas de divulgação como é o caso da rede mundial de computadores.

Por outro lado, o estudo possibilita aos gestores municipais alagoanos uma oportunidade de melhoria interna, um remodelamento de rotinas voltadas para uma administração transparente, colocando em discussão um tema tão imperioso para o avanço da construção de uma sociedade participativa como é o controle social.

Quanto às limitações da pesquisa, duas devem ser destacadas: a primeira tem relação com a grande dificuldade de acesso às informações que, pela sua natureza, já deveriam estar disponibilizadas de forma ativa por parte dos municípios. No decorrer do estudo, foram realizadas solicitações via LAI para todos os municípios do Estado de Alagoas, não sendo obtidas respostas satisfatórias de nenhuma das prefeituras dentro do prazo legal de 20 (vinte dias); a segunda reside no fato de todos os contatos realizados na busca por realizar as entrevistas, esbarraramem negativas, estas relacionadas com o receio de tratar de um assunto considerado crítico com um elemento estranho ao ciclo do poder público municipal, situação agravada devido às diversas operações realizadas pela Polícia Federal nos municípios alagoanos e que tiveram como fato motivador fraudes em processos licitatórios.

Diante disso, recomenda-se que pesquisas futuras busquem realizar entrevistas tanto com a área operacional quanto com a gestão, buscando um maior detalhamento e

aprofundamento da temática, podendo ainda verificar a evolução e adequação por parte dos municípios em relação às boas práticas da transparência, bem como o reconhecimento e a absorção por parte da administração pública de ferramentas tecnológicas nas suas aquisições.

Propõem-se ainda que sejam analisados os municípios que já realizaram a migração da forma presencial para a eletrônica em seus pregões para identificar quais outros benefícios, além da transparência, estes agregaram a sua gestão.

A modernização da gestão pública teve grande destaque no Brasil na década de 1990, com a implantação de modelos gerenciais na administração pública federal. Desde então, os serviços públicos passaram a ser vistos não como mera rotina que encontra finalidade em si própria, mas como um meio pelo qual o Estado deve atender de forma eficiente as suas obrigações perante a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 41, 2007.
- ALMEIDA, Ernani Marques de. **Desenvolvimento local: análise das contribuições das micro e pequenas empresas de Porto Velho - RO**. 105 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, RO, 2017.
- AMORIM, Francisco Antônio de; SILVA, Moacir Marques da; SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de Responsabilidade Fiscal para os Municípios: Uma abordagem prática**. São Paulo: Atlas, 2007.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS – AMA. Prefeitos querem avançar no ranking da transparência. **Site da AMA**. Notícia publicada em 17 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.ama.al.org.br/prefeitos-querem-avancar-no-ranking-da-transparencia/>. Acesso em 16/09/2017.
- BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 49, n. 3, 2015.
- BARDIN, Laurance. **Análise de conteúdo**. 3. reimp. Lisboa-Portugal:Edições. 70, 2011.
- BARTELL, Maurício Ramos. **A formação em administração pública no Brasil: uma área de conhecimento autônoma?** 99 f. Monografia (graduação em Ciências Administrativas). Departamento de Ciências Administrativas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre-RS, 2015.
- BERNARDO, Joyce Santana; REIS, Anderson de Oliveira; SEDIYAMA, Gislaine Aparecida Santana. Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. **Revista Ciências Administrativas**, v. 23, n. 2, p. 277-292, 2017.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Site do Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 16 de setembro de 2017.
- _____. 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. **Site do Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em 10 de setembro de 2017.
- _____. Lei 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências. **Site do Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em 25 de setembro de 2017.
- _____. Lei 8.666/93. Promulgada em 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. **Site do Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em 10 de setembro de 2017.

_____. Presidência da República Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. 1995. **Site do Planalto**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 04 de setembro de 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília-DF, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

CABRAL, Sandro; REIS, Paulo Ricardo da Costa; SAMPAIO, Adilson da Hora. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. **Revista de Administração**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 477-491, 2015.

COMIN, Diana et al. A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à lei de acesso à informação e suas determinantes. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis-SC, v. 15, n. 46, p. 24-34, 2016.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, 2008.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; RIBEIRO, Francis Lee. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 331-343, 2016.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins; SANTOS, Ruthberg. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 3, 2009.

FADUL, Élvia Mirian Cavalcante; SILVA, Lindomar Pinto da. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, 32, 2008. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008.

FARIA, Evandro Rodrigues de. et al. Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 47-61, 2011.

FARIA, Evandro Rodrigues de.; FERREIRA, Marco Aurélio Marques.; GONÇALVES, Márcio Augusto. Avaliação dos Riscos do Pregão Eletrônico: uma Abordagem pela Teoria da Nova Economia Institucional. **Revista de Ciência da Administração**, v. 15, n. 37, p. 211-227, dez. 2013.

FERNANDES, Angélica Aparecida. **A questão da transparência da gestão pública na Lei de responsabilidade Fiscal** – Reflexos na prestação de contas municipal pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Dissertação (Gestão de Políticas Públicas) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERREIRA, Marco Aurélio Marques; MEDINA, Silvana Aparecida; REIS, Anderson de Oliveira. Pregão eletrônico e eficiência nos gastos públicos municipais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 2, p. 74-81, 2014.

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

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011

GUARIDO, Fernanda Alves Andrade; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo; EBERLE, Veronica. Pregão Eletrônico como Mito Racional: Análise dos Processos Licitatórios do Banco do Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 233-274, 2017.

INAMINE, Ronaldo; ERDMANN, Rolf Hermann; MARCHI, JamurJohnas. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração**, v. 47, n. 1, p. 124-139, 2012.

JAHNS, Fernando Tagliaro; RAUPP, Fabiano Maury. Transparência do Poder Executivo dos Estados Brasileiros. **Revista Universo Contábil**, v. 12, n. 3, 2016.

LAURINHO, Ícaro Saraiva; DIAS, Lidiane Nazaré da Silva; MATTOS, Carlos André Corrêa de. Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 30, p. 57-70, 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas no Brasil, EUA e União Europeia. **Rev. Adm.Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MOON, Michel J. The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality? **PublicAdministration Review**, v. 62, n. 4, p. 424-433, 2002.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil. **Boletim regional, urbano e ambiental do IPEA**. v. 07 , p.23-33,| Jan.-Jun. 2013.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

NAKABAYASHI, J. (2013). Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis. **Journal of Public Economics**, 100, 28-44.

OLIVEIRA, Anderson de. **Licitação: fraudes comuns nas aquisições de bens, enquadramento legal e procedimentos preventivos**. Monografia (graduação em Ciências Contábeis). 105 f. Instituto de Ciências Contábeis. Universidade de Santa Catarina. Florianópolis-SC, 2009.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos SCM de; SANTOS, Luís Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 189-206, jan/fev. 2015.

PINHO, José Antônio Gomes de (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.3, p. 471-493, mai/jun. 2008.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, 2007.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005.348 p. Tese (doutorado) Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/102063/PEPS4807T.pdf?sequence=>>> Acesso em: 09 set. 2017.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico-2ª Edição**. Editora Feevale, 2013.

RAUPP, F.M. **Construindo a Accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos**. Tese (doutorado em administração). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RAUPP, Fabiano Maury.; PINHO, José Antônio Gomes de. Balanço da transparência passiva em câmaras municipais brasileiras. **Revista de administração**, v.51, n. 3, p.288 -298, 2016.
RAUPP, Fabiano Maury; ABREU, Eliza de; ABREU, Mayara Batista. Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos: um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 14, n. 42, 2015

RIBEIRO, Livia Maria de Pádua, PEREIRA, José Roberto, BENEDICTO, Gideon Carvalho de. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. **XXXVI EnANPAD**, Rio de Janeiro, set/2013

RIBEIRO, Manuella Maia. Como os estados brasileiros promovem a transparência nos portais de compras eletrônicas? **Anais do II Congresso Consad de Gestão Pública**. 2009. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/COMO-OS-ESTADOS-BRASILEIROS-PROMOVEM-A-TRANSPAR%C3%8ANCIA-NOS-PORTAIS-DE-COMPRAS-ELETR%C3%94NICAS4.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2017.

SANTANA, Magnória Nunes da Costa; SANTOS, Clezio Saldanha dos. Restrições da utilização da modalidade de licitação pregão. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 12, n. 2, 2011.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n.4, p. 19-43, 2011.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SILVA, José William Gomes. **Avaliação dos sistemas de controle interno dos municípios do Estado de Alagoas: aplicação da metodologia do COSO 2013**. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). 2017.

SILVA, Renato Cader da; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 2, p. 157, 2012.

SILVEIRA, Marco Antônio Pinheiro. Compras compartilhadas como mecanismo que favorece a formação da rede entre universidades públicas. **Anais do II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos/ III Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade**. 09, 10 e 11 de novembro de 2014. Disponível em: <http://repositorio.uninove.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1177/548.pdf?sequence=1>. Acesso em 13 de novembro de 2017.

SOARES, Laura Letsch. **Transparência em compras públicas: proposta de um índice da transparência na gestão de compras públicas aplicado aos websites de municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes**. 2013. 170 p. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/107559>>. Acesso em: 11 set. 2017.

SOUZA, Maria Tereza Saraiva; OLIVERO, Simone Martins. Compras Públicas Sustentáveis: um estudo da incorporação de critérios socioambientais nas licitações do Governo do Estado de São Paulo. **XXXIV Encontro do ANPAD. Rio de Janeiro**, 2010.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa-ação**. 17ª Edição. São Paulo: Cortez, 2009.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo. Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Marco legal das licitações e compras sustentáveis na Administração Pública. **Câmara dos deputados**, 2011. Disponível em: [Disponível em: www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicações/estnottec/tema1/2011_1723.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicações/estnottec/tema1/2011_1723.pdf). Acesso em 14 de agosto de 2017.

VARGENS, Valéria Freitas; HELAL, Diogo Henrique. Formalismo e reforma do Estado: Um estudo de caso em um Tribunal do Poder Judiciário Federal. **Revista Administração em Diálogo**, v. 15, n. 2, p. 26-51, maio-agosto. 2013.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

APÊNDICE A**QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO**

1. Existe pregoeiro devidamente nomeado via decreto municipal?

() Sim

() Não

2. Em caso positivo, ele é servidor efetivo?

() Sim

() Não

3. Existe equipe de apoio devidamente nomeado via decreto municipal?

() Sim

() Não

Em caso positivo, todos são servidores efetivos?

() Sim

() Não

4. Existe pregoeiro capacitado para realizar pregão na forma eletrônica?

() Sim

() Não

5. O pregoeiro e a equipe da comissão de licitação têm acesso a computador?

() Sim

() Não

6. O pregoeiro e a equipe da comissão de licitação têm acesso à internet?

() Sim

() Não

7. A prefeitura possui acesso à internet?

() Sim

() Não

Em caso positivo, qual a velocidade contratada?

8. A prefeitura possui site institucional?

() Sim

() Não

Em caso positivo, qual a periodicidade de inserção de informações relativas as licitações?

() Diariamente

() Semanalmente

() Quinzenalmente

() Mensalmente

() Periodicidade aleatória.

9. Quais dos itens abaixo influenciam na periodicidade citada na questão anterior.

- Déficit de pessoal
- Limitação de equipamentos de informática
- Ausência de rotina administrativa
- Dependência de terceirizados

10. A prefeitura possui cadastro junto a site oficial de compras? Como, por exemplo, o Comprasnet ou e-licitações (Banco do Brasil).

- Sim
- Não

Caso positivo, informar qual ou quais.

11. As aquisições de bens e serviços comuns realizadas pela prefeitura utilizam a modalidade pregão?

- Sim
- Não
- Caso negativo, explique quais fatores são considerados na escolha da modalidade.

12. Esta Prefeitura teve ou tem algum tipo de acompanhamento do SEBRAE no que se refere a realização de suas compras?

- Sim
- Não

Caso positivo, descrever os principais aspectos.

Nas questões 13, 14, 15, 16 e 17 marque todos os elementos julgados compatíveis.

13. Como é realizada a pesquisa de preços que norteia o preço de referência da licitação?

- Comércio local
- Fornecedores cadastrados junto à prefeitura
- Convoca fornecedores através de chamamento afixado no mural da prefeitura
- Convoca fornecedores via chamamento em Diário Oficial
- Convoca fornecedores via chamamento no site da prefeitura
- Utiliza banco de preços em sites especializados

Outros: _____

14. No caso da realização do pregão na sua forma presencial, quais os elementos justificam tal escolha?

- Fomento do comércio local
- Evitar a contratação de fornecedores situados a longas distâncias
- Reduzir o acesso aos interessados

- () Ausência de pessoal qualificado
- () Déficit de computadores
- () Ausência de provedor de internet
- () Velocidade de transmissão de dados com a internet muito lenta

Outros: _____

15. Quais os meios são utilizados para dar publicidade ao edital?

- () Mural
- () Diário dos municípios de Alagoas
- () Diário oficial do Estado de Alagoas
- () Portal do município
- () Portal de compras eletrônico

Outros: _____

16. Como é disponibilizado o acesso ao edital?

- () De forma presencial junto ao município
- () No portal eletrônico do municípios
- () Via e-mail, mediante solicitação
- () No portal eletrônico de compras

Outros: _____

17. Como podem ser acessadas as informações relacionadas as compras públicas, como: pedidos de esclarecimentos e de impugnações, atas das sessões, mapas comparativos dos preços apresentados, documentos de habilitação dos fornecedores participantes, interposição de recursos e suas respostas, ato de adjudicação e homologação

- () Solicitação presencial junto ao município
- () Solicitação via e-mail
- () Acesso ao portal do município
- () Acesso ao portal eletrônico de compras

Outros: _____

18. É cobrado algum valor pelo acesso ao edital

- () Sim
- () Não

Em caso positivo, como é calculado o valor cobrado?

19. A prefeitura utiliza algum sistema de cadastro de fornecedores?

- () Sim
- () Não

Caso positivo, qual?

20. A prefeitura utiliza algum sistema que vise registrar penalidades oriundas de sanções aplicadas por fatos ocorridos no decorrer do certame?

- () Sim
- () Não

Caso negativo, como são registradas tais ocorrências?

21. A prefeitura utiliza algum sistema de cadastro de fornecedores que vise registrar ocorrências relacionadas a descumprimentos de obrigações contratuais?

Sim

Não

Caso negativo, como são registradas tais ocorrências em desfavor de fornecedores contratados pelo município?

22. A prefeitura aplicou alguma sanção administrativa decorrente de processos licitatórios em desfavor de fornecedores?

Sim

Não

Caso positivo, quantas?
