

DIVULGAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS NOS WEBSITES DAS CAPITAIS DOS ESTADOS DO BRASIL

Ernesto Fernando Rodrigues Vicente*E-mail: e.fernando@cse.ufsc.br

Laura Letsch Soares* E-mail: lauraletsch@hotmail.com

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Resumo: Este trabalho se insere no contexto da utilização de meios eletrônicos para divulgação de atos de gestão de governo, voltados diretamente para a gestão de compras de bens e serviços. Busca-se responder qual a transparência conferida pelas administrações de municípios capitais de Estados brasileiros na divulgação de informações acerca de compras de bens e serviços em seus *websites* institucionais. Identificar o grau de transparência na divulgação de compras públicas nos *websites* institucionais das capitais dos Estados brasileiros constitui o objetivo geral da pesquisa, que adota a metodologia descritiva e exploratória ao retratar a situação da divulgação das compras públicas com o uso de ferramentas de tecnologia de informação e comunicação por meio dos *websites* municipais na internet. É um estudo prático, que adota a lógica dedutiva, com coleta de dados de variáveis quali-quantitativas em bases de dados secundários mantidas pelos municípios para acesso público pela internet. O estudo é aplicado ao apresentar um indicador que mede a transparência conferida pela administração municipal na divulgação das suas compras. Ele oferece contribuições para a academia, para os gestores públicos e para a sociedade, uma vez que auxilia o exercício do controle social. Os resultados encontrados com o indicador proposto permitem apresentar um *ranking* entre as capitais dos Estados quanto à divulgação de informações sobre compras em seus *websites* institucionais. O indicador permite identificar quais as variáveis que favorecem a transparência e quais prejudicam, bem como o comportamento dos municípios entre si. Os piores indicadores foram os das capitais da região norte, enquanto Recife foi a capital com o melhor indicador.

Palavras chaves: Websites. Compras Públicas. Transparência.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se insere no contexto da utilização de meios eletrônicos para divulgação de atos de gestão de governo, voltados diretamente para gestão de compras de bens e serviços.

O crescimento do acesso à internet em escala geométrica, conforme pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI, 2008), fomentou o interesse por estudos relacionados à governança eletrônica a partir do início do ano 2000. A internet oferece uma oportunidade ímpar para a abertura de vias de relacionamento, tanto para o setor privado com seus clientes/fornecedores, quanto para o setor público com a sociedade e outros grupos de interesse. Portanto, ela precisa ser explorada de forma mais intensa e melhor com o objetivo de viabilizar a criação de novos serviços, com mais qualidade e menor custo, com foco no atendimento ao

cidadão e na sua participação mais efetiva na administração pública, seja aprimorando, sugerindo, criticando, controlando ou denunciando.

A transparência da gestão pública pode assegurar a utilização dos recursos na promoção do desenvolvimento mais eficientemente, definir com mais precisão as responsabilidades dos gestores, promover mais a *accountability* e reforçar a participação da sociedade. Toda ação voltada à transparência deve começar e servir de base à boa governança. Segundo Hope (2002) apud Melo, a governança tem o potencial para emancipar pessoas da pobreza e obter o desenvolvimento sustentável.

O debate do tema transparência na gestão pública é de grande importância para o exercício da cidadania. Maior transparência na gestão de compras resulta em um controle social mais eficaz sobre as compras dos agentes públicos e conseqüentemente a melhoria dos gastos públicos com a aquisição de bens ou serviços.

Eschenfelder e Miller (2007) realizaram estudo de caso em que examinam o papel das informações de *websites* de entidades governamentais para facilitar as diferentes relações governo-cidadão. O estudo analisa os achados nos *websites* sob quatro visões:

- (i) "visão de cidadão comum": o governo deve produzir informações que ajudem os cidadãos na tomada de decisões sobre as escolhas privadas;
- (ii) "visão de cidadão atento": o governo deve produzir informações que ajudem os cidadãos e facilitem a supervisão de grupos de interesse nas decisões tomadas pelas agências;
- (iii) "visão de cidadão deliberativo": a informação do governo deve ajudar os cidadãos na participação em processos deliberativos, inclusive debater e avaliar o mérito das alternativas políticas;
- (iv) "visão de cidadão publisher ": a informação do governo apóia o debate multilateral e produção de informação discursiva entre um número de organizações da sociedade civil.

Este artigo se insere preponderantemente na "visão de cidadão atento" e avalia os *websites* quanto à viabilização do controle social.

Carter e Belanger (2005) pesquisaram os fatores que afetam o comportamento do cidadão quanto à confiança e aceitação dos *websites* governamentais. Com o seu Modelo de Aceitação de Tecnologia e Difusão de Inovações afirmam que a facilidade percebida de compatibilidade, uso e confiabilidade são indicadores significativos na intenção dos cidadãos em usar serviços de governo eletrônico do Estado.

Moon (2002) utilizando uma pesquisa a mais de 2.000 *websites* governamentais concluiu que o tamanho do município é um fator significativo para a implementação e desenvolvimento do governo eletrônico. Quanto maiores os governos, mais proativos, avançados e estratégicos é a implementação dos e-gov. Seu estudo também constatou que a falta de capacidade tecnológica, de recursos humanos e financeiros são os principais obstáculos para o desenvolvimento do e-gov em muitos municípios.

Recentes avanços em tecnologia de conectividade de Internet oferecem uma oportunidade de fazer compras de bens e serviços mais transparentes e eficientes. A experiência da União Européia demonstra que o impacto das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) afeta não só as expectativas do público com a maneira como o governo executa suas tarefas, mas também fornece uma maneira para o governo melhorar a sua capacidade e atender a estas expectativas maiores. Carayannis e Popescu (2005) em seu estudo quanto à definição de uma metodologia para medir crescimento econômico, analisando as experiências de compras eletrônicas centralizadas da União Européia, identificaram um número importante de boas práticas usadas na celebração de contratos com utilização de tecnologia da informação que criam maior transparência ao mercado, por meio da utilização sistemática de notificação e divulgação eletrônica. Esses autores recomendam estudos futuros que ofereçam contribuições para maior transparência e eficiência em compras governamentais nos países centrais e orientais da União Européia. Croom (2001) assegura que o uso do comércio eletrônico para a aquisição de material de consumo oferecerá economia de custos no processo de compras e pagamentos e que todo o processo de contratação será mais “enxuto”. Isso se observa também no Brasil com órgãos governamentais que utilizam pregão eletrônico.

A questão problema desta pesquisa é qual a transparência conferida pelas administrações de municípios capitais de Estados brasileiros na divulgação de informações acerca de compras de bens e serviços em seus *websites* institucionais. O estudo pretende contribuir para melhorar o conhecimento da transparência na gestão de compras, suscitando a discussão de um assunto de grande importância para o exercício da cidadania, resultando na viabilização de um melhor controle

social sobre as compras públicas e como consequência a melhoria dos gastos públicos com a aquisição de bens e serviços.

O objetivo geral da pesquisa é identificar o grau de transparência na divulgação de compras públicas nos *websites* institucionais das capitais dos Estados brasileiros. Pretende-se atingir o objetivo geral com o alcance dos seguintes objetivos específicos: (i) identificar o conjunto de informações divulgadas pelos municípios capitais de Estado durante a operacionalização dos processos de compra; (ii) identificar o cumprimento da Lei 9.755/1998 pelos municípios capitais de Estado e (iii) propor um indicador de mensuração do grau de transparência conferido pelas administrações municipais na divulgação de suas compras.

Após levantamento de artigos científicos na Base ISI integrante do acervo do Portal Capes nos periódicos da área de conhecimento das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas com o uso da combinação de palavras-chave que remetem a estudos de Governo Eletrônico, Compras Públicas e Governança e de pesquisa nos trabalhos catalogados no Banco de Teses do mesmo Portal Capes, no período de 2000 a 2009, constatou-se que ainda não foi realizado este estudo no meio acadêmico, justificando-se o trabalho pela sua originalidade.

A importância do trabalho consiste na identificação da promoção da transparência pública da gestão de compras, com o uso de meios identificados no governo eletrônico. A viabilidade do trabalho está garantida, já que atualmente os maiores municípios contam com recursos de governo eletrônico e mantêm *websites* institucionais. Cruz (2009) identificou que apenas 3% dos 100 municípios mais populosos do país não possuíam *websites* institucionais.

O trabalho se justifica em três eixos: (i) contribuição aos temas Governo Eletrônico relacionado com Transparência de Compras Públicas; (ii) contribuição à comunidade científica da área contábil, principalmente à Auditoria e Controladoria Governamental; e (iii) contribuição social. A *justificativa acadêmica* se dá com a contribuição ao conhecimento mais aprofundado dos resultados da implementação do governo eletrônico, da promoção de *accoutability* e da transparência pública na gestão de compras municipais, temas de interesse da Auditoria e Controladoria governamental. A *contribuição social* se faz com a identificação das informações necessárias para o exercício do controle social em processos licitatórios e na

identificação dos municípios que conferem maior grau de transparência à gestão de compras.

Este estudo apresenta as seguintes delimitações: (i) espacial - A pesquisa será realizada nos links referente às compras (licitações) dos municípios capitais dos Estados e (ii) temporal – os dados serão coletados nos meses de novembro e dezembro de 2010. As páginas consultadas para levantamento de dados foram gravadas com utilização de software específico para viabilizar conferências, face o caráter dinâmico da atualização dos *websites* na internet.

Além da seção introdutória apresentada, o presente estudo abordará o referencial teórico na seção 2; a metodologia da pesquisa na seção 3; a apresentação e análise dos dados na seção 4; e, por fim, as considerações finais na seção 5.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este estudo foi desenvolvido a partir de artigos sobre governo eletrônico, legislação sobre compras públicas e de divulgações de informações à sociedade, conforme o item 3.2.

2.1 Compras Públicas

Será apresentada nesta seção a relação dos normativos legais que regem a realização de compras públicas e a divulgação de informações orçamentárias e financeiras em meios eletrônicos, seguida da apresentação e comentários a respeito do sistema de compras do Governo Federal (Comprasnet) e similares no exterior e no país. Será discutido o problema da fraude em licitações e apresentadas as informações necessárias para o acompanhamento da gestão de compras por parte do cidadão.

2.1.1 Legislação sobre Compras Públicas e Divulgação em Meios Eletrônicos

O principal dispositivo legal a respeito de compras públicas é a Lei das Licitações. O principal dispositivo legal quanto à divulgação de informações

econômico-financeiras é a Lei de Responsabilidade Fiscal, ambas aplicáveis a todos poderes e a todas esferas de governo.

Lista-se, brevemente, os principais normativos legais referentes a compras públicas e a divulgação de informações orçamentárias e financeiras em meios eletrônicos:

- 1 Lei nº 8.666/1993 – Lei das Licitações;
- 2 Lei nº 9.755/1998 - Institui a "*homepage*" do TCU;
- 3 Lei Complementar nº 101/2000 – Lei da Responsabilidade Fiscal;
- 4 Medida Provisória nº 2.026/2000 – Institui o pregão para aquisição de bens e serviços comuns;
- 5 Decreto nº 3.555/2000 – Regulamenta o pregão para aquisição de bens e serviços comuns;
- 6 Decreto nº 3.697/2000 – Estabelece o pregão eletrônico no âmbito da União;
- 7 Lei nº 10.520/2002 – Institui o pregão para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- 8 Decreto nº 5.450/2005 - Regulamenta o pregão eletrônico e o torna obrigatório na União;
- 9 Decreto nº 5.504/2005 – Torna obrigatório o pregão eletrônico nas transferências voluntárias federais;
- 10 Lei Complementar nº 131/2009 – Disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ressalta-se a LC 131/2009 que “determina a disponibilização em tempo real”, incrementando a utilização de tecnologia de informação e comunicação.

2.1.2 Sistemas de Compras Eletrônico no Governo Federal e em Outros Entes

Um exemplo de uso bem sucedido de tecnologia na informação é o sistema Comprasnet. O sistema proporciona redução de custos na estrutura organizacional para operacionalizar as compras do Governo Federal e redução de custos de aquisição de bens e serviços. As vantagens obtidas pelo governo se estendem a fornecedores e à sociedade.

O Comprasnet foi implantado em 1997. Inicialmente o sistema publicava eletronicamente os avisos e editais de licitação (de todas as modalidades) e os resumos dos contratos assinados pela Administração Pública Federal. Em 2000, com a instituição do pregão eletrônico, o *site* Comprasnet passou a ser usado para operacionalizar as compras nesta nova modalidade de licitação e passou a realizar aquisições em tempo real.

A inovação que deu ao Comprasnet o *status* de paradigma internacional no campo das compras eletrônicas governamentais é esclarecida por Fernandes

(2002). A adoção em 2001 de um modelo de negócios em que o Governo Federal compartilha com parceiros privados a gestão do portal permitiu que o consórcio formado pela empresa pública Serpro e duas empresas do setor privado, a Unysis e a Vesta Technologies, escolhidas por concurso público, desenvolvesse e operasse o novo portal do Comprasnet. Com este modelo de negócio o governo não arcou com custos de desenvolvimento nem operacionais de manutenção do sistema, que é mantido com assinaturas de serviços complementares prestados a fornecedores.

O Comprasnet tem recebido constantes premiações. Além do reconhecimento internacional do BID em 2006, o Comprasnet recebeu inúmeros prêmios citando-se, como exemplo, o Prêmio Padrão de Qualidade em B2B em 2006 e os quatro prêmios recebidos durante o 2º Congresso Nacional de Pregoeiros de Foz do Iguaçu, em 2007. O primeiro prêmio foi o reconhecimento ao Governo Federal pela aplicabilidade do pregão no Brasil, os outros prêmios devem-se: à realização do maior número de pregões realizados no país em 2006; ao maior número de empresas credenciadas e à maior facilidade na sua utilização. Essa última premiação foi resultado de uma votação pela internet da qual participaram, espontaneamente, mais de dois mil fornecedores. As premiações e o sucesso do sistema motivaram as administrações estaduais e municipais a adotarem sistemas semelhantes.

Fernandes (2002) compara a estratégia brasileira com estratégias adotadas em portais governamentais equivalentes de outros países da América, citando que o Comprasnet do governo federal mexicano é exclusivamente público. O portal de compras públicas do Chile, o Chilecompra, é operado por uma empresa privada, num esquema parecido com o brasileiro, mas onde setor público e setor privado não são exatamente sócios e o operador privado está autorizado a cobrar por alguns serviços, mas os custos e riscos do projeto são do governo chileno. No caso dos Estados Unidos, o portal Buyers.gov tem contratos com cinco empresas, chamadas de enablers, acessíveis através do portal, as quais as agências e departamentos podem escolher para as operações, negociando taxas e comissões, ou seja, pagando pelo uso.

Fernandes (2002) relacionou as seguintes experiências de sucesso de leilões reversos no setor público, além do Comprasnet:

Quadro 1 – Experiências Pioneiras de Sucesso em Portais de Compras Eletrônicas

| Mantenedor / Portal de Compras | Observações |
|---|---|
| Banco do Brasil Licitações-BB < http://www.governo-e.com.br > | O sistema foi desenvolvido para uso do próprio Banco do Brasil, contudo passou a ser disponibilizado para outros órgãos e empresas públicas e outras esferas de governo. O Banco do Brasil participou da concorrência para o desenvolvimento do novo portal do Comprasnet, sendo seu sistema semelhante. |
| Governo do Estado de São Paulo Bolsa Eletrônica de Compras < http://www.bec.sp.gov.br > | A Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo segue um esquema semelhante ao do Comprasnet. utiliza o documento Boleto Eletrônico de Negociação (BEM), que já estão sendo usados no mercado para desconto de duplicata. |
| Governo do Estado da Bahia Comprasnet – Bahia < http://www.comprasnet.ba.gov.br > | O sistema foi implantado em agosto de 2001 |
| Governo do Estado do Tocantins Compr@s.TO < http://www.compras.to.gov.br > | O Estado do Tocantins também desenvolveu um sistema semelhante ao Comprasnet federal e baiano. |
| Governo do Estado do Rio Grande do Sul Sistema CELIC < http://www.celic.rs.gov.br > | A Central de Licitações (CELIC) do Rio Grande do Sul é um sistema eletrônico para aquisição de materiais que organiza os processos de compra para agregar as demandas descentralizadas em aquisições conjuntas. Foi criado em 1997 para centralizar os procedimentos licitatórios do Estado. |

Fonte: Adaptado de Fernandes (2002)

Observa-se que, excetuando-se o Banco do Brasil, os demais pioneiros no desenvolvimento de sistemas para a realização de compras públicas na modalidade pregão foram governos estaduais. Atualmente o sítio governamental Comprasnet divulga os links para acesso aos seguintes portais: Portal de Compras da Bahia (Comprasnet.ba), Portal de Compras de Goiás (Comprasnet.go), Portal de Compras de Sergipe (Comprasnet.se), Rede Compras – Canal de Compras de Pernambuco e e-compras de Curitiba.

Como este trabalho é voltado para avaliação da divulgação de compras de governos municipais cabe registrar o desenvolvimento e manutenção do Portal CidadeCompras pela Confederação Nacional de Municípios, por meio do qual vários municípios realizam suas compras ou divulgam informações.

2.1.3 Fraudes em Licitações

Em que pese a existência de legislação regulamentando a realização de compras e contratações públicas e legislação quanto à obrigatoriedade do princípio da publicidade na realização de gastos públicos e à divulgação pública de informações orçamentárias, além da existência de órgãos para controle, sejam administrativos como os gestores ou contadores, de controle interno como as auditorias internas ou especificamente para controle interno ou os órgãos de controle externo, como os tribunais de contas dos Estados e municípios e o Tribunal

de Contas da União, um informe da CGU em 18/10/2010 no jornal Brasil Econômico anuncia: "As licitações fraudadas são as campeãs de irregularidades apuradas pela Controladoria-Geral da União (CGU)".

Este é o resultado da última auditoria feita em 60 municípios - dos quais 57 apresentaram irregularidades. Dentre os casos mais comuns estão alteração nos documentos licitatórios depois de assinados, uso de uma mesma licitação para projetos diferentes e vínculo familiar com a empresa contratada. Isso quando a prefeitura não "esquece" de divulgar os editais. Esse quadro não é diferente dos últimos 29 levantamentos feitos pela CGU desde 2003. Segundo o secretário-executivo, Luiz Navarro, já foram inspecionados 1.761 municípios (32%) em operações que ultrapassam R\$ 12 bilhões. A cada apuração, feita com 60 municípios por vez, encontramos fraudes em 90% a 95% dos casos.

Nesta reportagem o advogado Nelson Lacerda, diretor do Lacerda & Lacerda Advogados, defende que para evitar este tipo de prática seja conferida mais transparência nos processos de licitação, pois "O controle feito pelas instâncias federais só consegue detectar a fraude muito depois do ocorrido, ou seja, não tem caráter preventivo." Segundo ele, todos os documentos apresentados durante um processo de licitação - não apenas os editais - deveriam estar disponíveis em sites de transparência de gestão das prefeituras, Estados e União.

Registra-se que as observações feitas nesta reportagem tanto do secretário-executivo da CGU quanto do diretor do Lacerda & Lacerda Advogados são objeto deste estudo.

2.1.4 Informações Necessárias ao Acompanhamento da Gestão de Compras Públicas

A seguir serão apresentados à luz da legislação os documentos e informações necessárias para o exercício do controle social ou monitoramento por órgãos de controle governamental que são as auditorias internas dos órgãos públicos, os órgãos de controle interno e externo, bem como os órgão de mesma finalidade no poder judiciário e os órgãos integrantes dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais.

Os princípios que norteiam um processo de compra pública são, de acordo com o art. 3º da Lei 8.666/1993, a isonomia entre os participantes, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. A condução e o julgamento do processo deverão ser de acordo

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. Desta forma várias informações são necessárias para que o cidadão possa acompanhar e avaliar o cumprimento dos princípios elencados acima. A adequada avaliação da aplicação dos recursos públicos necessita de mais informações do que o resultado em si. É necessário divulgar ao cidadão como foi conduzida a licitação, desde a publicação do edital, a facilidade de acesso ao mesmo por parte de todos os fornecedores, quais as empresas que tomaram parte do processo, identificadas com CNPJ, quais os preços ofertados, quais os preços de referência que serviram de limites para o julgamento dos preços, quais as propostas vencedoras e por fim quais os produtos, identificados por suas marcas, foram efetivamente adquiridos, seus preços totais e unitários e a identificação completa dos fornecedores vencedores.

Além das informações referentes a um processo licitatório é necessário que a administração municipal disponibilize informações sobre compras por mais de um exercício para permitir comparações entre exercícios, como as diferenças nas quantidades compradas e preços praticados, fornecedores participantes e vencedores dos certames nos diversos exercícios. Tais informações dão ao cidadão atento elementos para questionar a manutenção e/ou mudanças na gestão de compras dependendo da conjuntura financeira municipal.

2.2 Governança e Transparência

Os interessados nas informações a respeito das compras governamentais são vários, desde os empresários, que querem fornecer ao governo, aos partidos políticos que desejam fiscalizar os atos dos governantes. O quadro 2 lista os grupos de usuários mais comuns e associa, de maneira sintética, seus interesses.

Quadro 2 – Usuários externos da Gestão de Compras Públicas e síntese de seus interesses

| Usuários | Síntese dos interesses presumíveis |
|--|--|
| Cidadãos, Contribuintes ou Eleitores | Exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a atuação de governantes que atendam aos seus anseios. |
| Fornecedores | Decisão de venda ao Estado. Acompanhamento de licitações e de pagamentos pelos órgãos públicos. Levantamento da atuação dos fornecedores concorrentes. |
| Empresários | Decisão de continuidade, expansão ou retração dos negócios, considerando alterações da demanda do setor público por bens e serviços. |
| Investidores (pessoas ou instituições) | Análise de mercado em relação às demandas municipais quanto a compra de produtos e serviços. |
| ONGs: Associações, Sindicatos etc. | Acompanhar e fiscalizar a ação governamental de acordo com suas finalidades e identificar áreas ou núcleos de cooperação ou suporte para as suas atividades. |
| Partidos Políticos | Embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo), inclusive através da alocação dos recursos públicos. |
| Pesquisadores e Estudantes | Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o Estado, sua gestão e as finanças públicas. Localizar oportunidades para a entidade. |
| Governos em outras esferas ou Poderes | Fiscalização do uso de recursos, decisão de auxílio técnico e financeiro, instituição ou alteração das normas vigentes. |
| Governos estrangeiros | Ampliar o mercado de atuação das empresas de seus países. |
| Mídia (rádio, TV e jornais) | Divulgação de notícias e de matérias investigativas. |

Fonte: Adaptado de Platt Netto (2005)

Os diversos grupos de interessados pode ser considerados como os *stakeholders* do processo de compra governamental. A divulgação de informações por meio da Tecnologia de Informação e Comunicação é um importante meio para diminuir a assimetria de informações entre todos os participantes do processo.

Platt Netto (2005, p 155) lista os seguintes meios, normalmente utilizados pelos administradores públicos, para oferecer transparência a seus atos de gestão:

Quadro 3: Lista de meios para geração de publicidade

| Classificação | Listagem de Meios |
|-------------------|---|
| Meios impressos | Jornais, revistas, <i>outdoors</i> , cartazes, murais, folhetos, cartilhas e Diário Oficial. |
| Via Internet | Página do município, <i>links</i> e <i>banners</i> em páginas de interesse social do município, e-mails para cidadãos que se cadastrarem e formação de grupos de discussão. |
| Meios presenciais | Reuniões comunitárias e audiências públicas. |
| Televisão e rádio | Horário eleitoral, publicidade e pronunciamentos oficiais. |
| Meios inovadores | Painéis eletrônicos na rua e em prédios públicos, cartilhas de cidadania nas escolas (em todos os níveis de ensino). |

Fonte: Platt Netto (2005)

Observa-se que os meios à disposição dos administradores públicos para conferir transparência a seus atos de gestão é variado, assim não há mais necessidade do administrador público limitar-se à utilização do Diário Oficial. A divulgação via internet é um meio eficiente e eficaz para conferir transparência às informações, pois através de um sistema de consultas é possível viabilizar a busca de informações de acordo com os interesses de cada um a partir de filtros definidos pelos usuários, bem como através de recursos de informática transferir os dados para planilhas ou softwares de gerenciamento de dados para tratamento de dados específicos, como cruzamento de informações, refinamento de pesquisas etc.

Advances in Scientific and Applied Accounting. São Paulo, v.4, n.3, p.331-360, 2011.

As boas práticas de governança corporativa podem assegurar a utilização de recursos de maneira mais eficiente pelos gestores, viabilizar a participação dos envolvidos nos processos (*stakeholders*), promover a *accountability* dos gestores e, se for necessário, apurar responsabilidades. Pesquisas já comprovaram, conforme Santiso (apud MELLO 2001, p. 5), que a qualidade de um sistema de governança é um fator determinante da capacidade de prosseguir o desenvolvimento econômico e social sustentável.

Conforme Debasch (1990 *appud* JARDIM, 2008, p. 2), a noção de transparência apresenta três facetas:

a) o direito de saber: a administração pública atua, por princípio, em função do interesse geral, logo os cidadãos têm o direito de saber o que sucede no interior desta;

b) o direito de controle: deve-se saber e utilizar este direito para verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e apreciar a aplicação dos fundos públicos; e

c) o direito do cidadão de ser ator e não mero espectador da vida administrativa.

A efetividade dos mecanismos de *accountability*, lembra Jardim (2008), dependem do grau de acesso do cidadão à informação governamental. Poder-se-ia afirmar que “a indisponibilidade de informações sobre as ações e responsabilidade de governo implicaria na produção de um déficit de *accountability*”. Assim, cabe ao “Estado produzir meios que estimulem os governantes a, publicamente, justificarem o curso de suas ações, relacionando as políticas adotadas com os efeitos que produzem ou esperam produzir”.

2.3 Governança Eletrônica e Governo Eletrônico

Governança eletrônica, governo eletrônico e democracia eletrônica são esclarecidos por Cunha (2005). A expressão “governo eletrônico” começou a ser utilizada no Brasil no final dos anos 90, sendo associada a movimentos de reforma do Estado e à oferta de serviços públicos ao cidadão pela Internet. Nos anos seguintes, “governo eletrônico” passou a incluir conceitos mais abrangentes como a melhoria nos processos da administração pública, eficiência e efetividade, melhor

governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos, prestação de serviços e democracia eletrônica, aqui sendo principalmente citados transparência, participação e *accountability*.

As compras do governo são uma aplicação de e-administração e transparência muito comentadas. Neste contexto, busca-se mostrar para a população o que o governo está comprando, a que preço, em que prazo, de que maneira, com que qualidade.

A terceira área de governança eletrônica na divisão didática escolhida (CUNHA, 2005) é a democracia eletrônica, que abrange tanto a comunicação entre os governos e os cidadãos quanto entre cidadãos, bem como a comunicação entre e dentro dos grupos políticos participantes do processo democrático.

Mello (2009, p. 8) afirma que a governança eletrônica não trata, somente, de “disponibilizar serviços *on-line* e de uma administração pública mais eficiente”. As TI’s permitem “o incremento da participação da sociedade na arena decisória e no controle das ações governamentais”. A edição da LC 131/2009 surge exatamente neste contexto: uso de TI para permitir o avanço do controle social sobre as ações governamentais.

Mello, seguindo a estrutura conceitual de Holzer e Kim (2005), considera que governança eletrônica inclui o governo eletrônico (prestação de serviços públicos) e a democracia eletrônica (participação cidadã no governo).

Os sistemas eletrônicos de compras representam ferramentas de governo eletrônico e as informações por eles geradas, à medida que fornecem informações aos diversos *stakeholders*, fazem parte da chamada governança eletrônica.

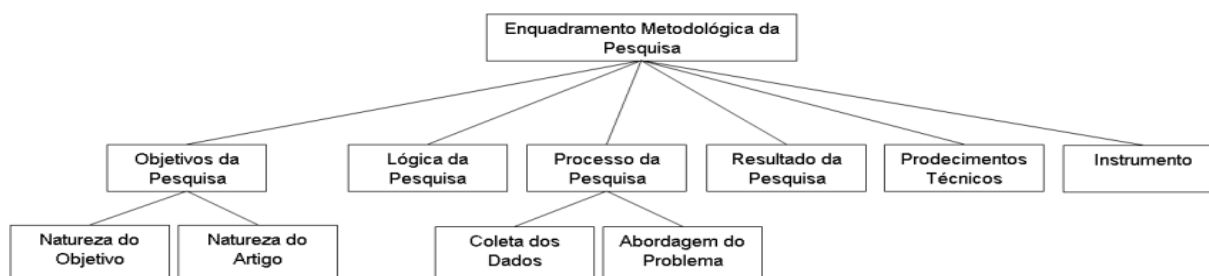
3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta seção tem o objetivo de apresentar (i) o enquadramento metodológico da pesquisa; (ii) os procedimentos para revisão da literatura e (iii) os procedimentos para coleta e análise dos dados.

3.1 Enquadramento Metodológico

A estrutura para fazer o enquadramento metodológico pode ser observada na Figura 1:

Figura 1 – Enquadramento metodológico da pesquisa.



Fonte: Ensslin. S, Ensslin, 2008.

No que se refere à natureza do objetivo, o estudo se caracteriza como descritivo-exploratório. Descritivo no momento em que busca retratar como são divulgadas ao público as informações acerca das compras públicas municipais nas capitais dos Estados brasileiros. Exploratório, pois busca a partir dos dados coletados em cada *website* municipal construir um indicador para medir a transparência dada pelas gestões municipais às compras públicas.

A natureza do artigo refere-se a um estudo prático, pautado na investigação da realidade quanto à divulgação de informações sobre as compras públicas realizadas pelas capitais dos Estados do país.

A lógica de pesquisa utilizada é dedutiva, pois a partir do conjunto de dados coletados nos sites municipais, o pesquisador poderá concluir pela transparência (ou falta de) na divulgação da gestão de compras.

Na coleta de dados utiliza-se dados secundários, que não têm uma relação direta com o acontecimento registrado, senão através de um elemento intermediário (RICHARDSON, 2008). Os dados sobre compras públicas têm sua origem nos procedimentos de compras, sob as várias modalidades licitatórias, contudo os dados coletados para o desenvolvimento deste trabalho são aqueles publicados pelas prefeituras municipais em seus *sites* institucionais. A abordagem do problema é quali-quantitativa. Qualitativa porque examina situações complexas e particulares, onde a subjetividade está presente, como nas decisões e julgamentos de compras pelos gestores municipais, com o objetivo de identificar se estes dados viabilizam o exercício do controle social. É quantitativa, pois mensura as informações levantadas por meio de *checklist* nos *sites* municipais e as agrega na forma de um indicador.

O resultado da pesquisa é prático e está dirigido à identificação dos municípios com maior grau de transparência na divulgação de informações sobre a

gestão de compras públicas com o uso de meios eletrônicos, no sentido de estimular a prática da transparência com o uso da internet. A academia e outros atores da sociedade poderão utilizar o indicador aplicando em outro conjunto de municípios a fim de diagnosticar a transparência conferida à gestão das compras públicas e replicá-lo em períodos posteriores a fim de identificar a ocorrência de variações nas políticas de divulgação de informações por meio dos *sites* municipais. As prefeituras poderão identificar os fatores que favorecem a melhoria do índice de transparência na gestão das compras públicas e implementar estratégias para alcançar melhorias no seu grau de transparência. Sendo assim, o indicador procura contribuir para a melhoria na transparência, com o uso de TICs, na gestão de compras, oferecendo aos governos municipais elementos objetivos para alcançar melhores índices e à sociedade os elementos necessários para exercer o controle social sobre compras.

Quanto a procedimentos técnicos, o estudo é documental, com identificação de dados sobre as compras divulgados em aplicativos de governo eletrônico em *sites* institucionais.

Não há utilização de instrumento de intervenção nesta pesquisa.

3.2 Procedimentos para levantamento do referencial teórico

Para embasamento teórico deste trabalho foram adotados procedimentos de busca mediante a utilização das seguintes palavras-chave: governo eletrônico, transparência, *accountability*, governança eletrônica, portais públicos eletrônicos e compras públicas.

No Banco de Resumos de Teses foram pesquisadas as dissertações e teses desenvolvidas sobre o assunto a partir de 2000. O mesmo parâmetro foi adotado na pesquisa dos periódicos internacionais registrados na base do Institute for Scientific Information (ISI). O levantamento de artigos em periódicos nacionais foi estruturado da seguinte forma: os artigos com alinhamento com o assunto detectados a partir das teses e dissertações ou em pesquisas não estruturadas foram buscados a partir das referências bibliográficas.

3.3 Procedimentos para coleta e análise dos dados

O foco deste estudo está direcionado a informações sobre compras públicas municipais publicadas nos seus *sites* institucionais e serão coletadas as informações elencadas no referencial teórico item 2.1.4, com base no *checklist* apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – *Checklist* das informações sobre compras públicas nos *websites* institucionais dos municípios

| Ordem | Categoria | Valor | | |
|-------|---|-------------------|--------|---|
| | | Mínimo | Máximo | |
| 1 | Manutenção de sítio eletrônico institucional. | 0 | 1 | |
| 2 | Utilização de <i>links</i> direcionados às páginas de divulgação das Compras Públicas | 0 | 1 | |
| 3 | Utilização de <i>links</i> direcionados às páginas de divulgação da Transparência. | 0 | 1 | |
| 4 | Modalidades de Licitação utilizadas: | Inexigível | 0 | 3 |
| 5 | | Dispensa | 0 | 3 |
| 6 | | Convite | 0 | 3 |
| 7 | | Pregão Presencial | 0 | 3 |
| 8 | | Pregão Eletrônico | 0 | 3 |
| 9 | | Tomada de Preços | 0 | 3 |
| 10 | Concorrência | 0 | 3 | |
| 11 | Divulgação das licitações abertas, em andamento e concluídas | 0 | 3 | |
| 12 | Sem Exigência de Pré-cadastro | 0 | 1 | |
| 13 | Divulgação do Edital | 0 | 2 | |
| 14 | Divulgação do Preço de Referência no Edital | 0 | 1 | |
| 15 | Divulgação dos Participantes da Licitação | 0 | 1 | |
| 16 | Divulga Mapa de Apuração de Preços | 0 | 1 | |
| 17 | Divulgação de Resultados (global ou detalhado) | 0 | 3 | |
| 18 | Divulgação das Marcas dos Produtos Adquiridos | 0 | 1 | |
| 19 | Cumprimento da Lei 9.755/98 pelos municípios com mais de 100 mil habitantes | 0 | 3 | |
| 20 | Totais | 0 | 40 | |

Em que pese haver legislações determinando a divulgação de informações à sociedade a título de prestação de contas, não há determinação quanto à forma da apresentação dos dados. Os municípios fazem isso de várias formas, desde sistemas interativos que permitem consultas a partir de filtros a simples arquivos de dados na forma de textos. Diante da falta de padronização será utilizada a técnica de análise de conteúdo para identificação de informações e atribuição de pontuações em escala Likert a partir de critérios previamente definidos.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos dados será apresentada a partir de cada objetivo específico do estudo.

4.1 Atendimento ao objetivo específico 1 - Identificar o conjunto de informações divulgadas pelos municípios durante a operacionalização dos processos de compra

Após pesquisa nos *websites* municipais levantou-se o seguinte diagnóstico acerca da divulgação de informações a respeito de compras públicas em meio eletrônico por parte dos municípios capitais de Estado:

4.1.1 Manutenção de sítio eletrônico institucional. Utilização de *links* direcionados às páginas de divulgação das Compras Públicas e da Transparência

Quando a este aspecto identificou-se que apenas o município de Macapá ainda não tem *website* municipal institucional em funcionamento, pois sua página está “em construção”. O município representa 3,84% das 26 capitais pesquisadas. Cruz (2010) em levantamentos nos sítios eletrônicos institucionais dos 100 municípios mais populosos do país diagnosticou que destes apenas 3 não tinham ou seus sítios institucionais ou apresentavam problemas de acesso que impediam as consultas, estando o município de Macapá relacionado entre eles. Tal situação pode estar relacionada à falta de recursos humanos capacitados para trabalhar com sistemas utilizando TIC naquele município. Este fato foi explicado no estudo de Moon (2002) que constatou que o tamanho do município é fator significativo para implementação de e-gov.

Não foi localizado *link* específico para licitações nos *sites* institucionais de Manaus, do Rio de Janeiro e de São Luis. Registra-se que a PM do Rio de Janeiro, em que pese não ter um *link* específico para licitações em sua página principal, realiza suas compras através de Portal específico para suas compras através do endereço “ecomprasrio.rio.rj.gov.br”. Em São Luis a página da “Transparência” disponibiliza a opção para consulta a editais de licitação, mas não houve sucesso nas tentativas de consulta realizadas.

Não foi localizado *link* específico para página de Transparência em Salvador.

4.1.2 Modalidades de Licitação mais utilizadas:

Advances in Scientific and Applied Accounting. São Paulo, v.4, n.3, p.331-360, 2011.

As modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/1993 mais disponibilizadas na internet, segundo os dados pesquisados, estão demonstradas na tabela 2.

Tabela 2 – Modalidades de Licitação divulgadas nos *websites* institucionais

| Modo | Municípios que divulgam | Divulgação |
|-------------------|---|------------|
| Inexigível | Recife e João Pessoa | 7,69% |
| Dispensa | Recife, Salvador, Curitiba, João Pessoa e Teresina | 19,23% |
| Convite | Aracaju, Palmas, Natal, Fortaleza, Vitória, Recife, Florianópolis, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo | 65,38% |
| Pregão Presencial | Rio Branco, Boa Vista, Maceió, Campo Grande Aracaju, Palmas, João Pessoa, Natal, Cuiabá, Fortaleza, Goiânia, Vitória, Recife, Florianópolis, Salvador, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo | 73,07% |
| Pregão Eletrônico | Boa Vista, Maceió, Campo Grande, Teresina, Palmas, Natal, Cuiabá, Fortaleza, Goiânia, Vitória, Recife, Florianópolis, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo | 65,38% |
| Tomada de Preços | Rio Branco, Maceió, Aracaju, Palmas, Natal, Cuiabá, Fortaleza, Goiânia, Vitória, Recife, Florianópolis, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo | 65,38% |
| Concorrência | Maceió, Aracaju, João Pessoa, Natal, Cuiabá, Fortaleza, Goiânia, Vitória, Recife, Florianópolis, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo | 61,53% |

As modalidades com menos divulgação nos sítios institucionais municipais são a inexigibilidade e a dispensa de licitação. Provavelmente devido ao fato de que nestas modalidades a administração não precisa promover uma competição entre os fornecedores do mercado. Registra-se a necessidade de ser conferida maior transparência às compras na modalidade por inexigibilidade, pois frequentemente são noticiados casos de contratações dirigidas, principalmente no caso de consultorias (sem tratamento isonômico entre todos os fornecedores do mercado) sob as alegações de notória especialização.

As demais modalidades têm divulgação em percentuais bastante homogêneos, chamando a atenção o fato de o pregão presencial ter um percentual de divulgação superior ao pregão eletrônico. Isto revela que, apesar de tratar-se de municípios capitais de Estado que têm maior disponibilidade de recursos financeiros e humanos, prevalece a preferência pelo pregão presencial, em detrimento do uso do pregão eletrônico que, por demandar maior uso de TIC, também confere mais transparência às informações geradas.

4.1.3 Execução de Pregão Eletrônico por Portal Próprio ou utilização de plataforma de TIC de outra instituição:

Além de haver uma preponderância pela utilização do pregão presencial sobre o pregão eletrônico, observa-se que vários municípios utilizam os portais de compras desenvolvidos por outras entidades e disponibilizados aos municípios. Fernandes (2002, p 6) relatou que o Portal de Compras desenvolvido pelo Banco do Brasil – licitações-e – para atendimento de suas necessidades passou a ser disponibilizado para outros entes da administração pública. Observa-se que este foi o portal que obteve maior adesão entre as capitais dos Estados no país, conforme demonstrado na tabela 3.

Tabela 3 – Portais de Compras Eletrônicas Utilizados pelas Capitais dos Estados

| Portal de Compras | Municípios | Adesão |
|-------------------------------|--|--------|
| Banco do Brasil | Aracaju, Belo Horizonte, Boa Vista, Campo Grande, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Porto Velho, Recife, Salvador e Vitória | 46,15% |
| Cidade de Compras | Palmas e Porto Alegre | 7,69% |
| Comprasnet | Natal, Rio de Janeiro e São Paulo | 11,54% |
| Outros | Cuiabá, Curitiba, Florianópolis e Teresina | 15,39% |
| Não realiza Pregão Eletrônico | Belém e Rio Branco | 7,69% |
| Sem informação | São Luis, Macapá e Manaus | 11,54% |

Curitiba e Teresina utilizam o *e-Compras*, desenvolvido pelo Instituto Curitiba de Tecnologia com participação do governo de Curitiba. Florianópolis utiliza o sistema WBC – Public, desenvolvido pela empresa privada Paradigma, premiada em 2001 pela FINEP com o case "O Primeiro Aplicativo de E-Commerce para o Setor Público". Cuiabá utiliza a Bolsa de Licitações e Leilões. A empresa municipal São Paulo Turismo S.A., empresa indireta da Prefeitura Municipal de São Paulo, utiliza o portal de compras do Banco do Brasil.

4.1.4 Divulgação das licitações abertas, em andamento e concluídas

Foi levantado se os municípios divulgam licitações a serem realizadas, cujos processos de compra ainda não iniciaram, as que já foram iniciadas mas ainda não foram concluídas, podendo estar em prazos de recursos, e as que já foram concluídas. De modo geral as capitais dos Estados brasileiros disponibilizam informações das licitações nas três fases de andamento.

Quatro capitais, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista e Rio Branco disponibilizam ao público apenas as informações das licitações abertas, portanto 15.38% das prefeituras estão mais interessadas em divulgar informações ao mercado fornecedor para fins de negócios do que à sociedade para fins de transparência.

Advances in Scientific and Applied Accounting. São Paulo, v.4, n.3, p.331-360, 2011.

4.1.5 Divulgação de informações sobre compras nos últimos três exercícios

Rio Branco, Boa Vista, Belém, Teresina, e João Pessoa somente disponibilizaram informações de licitações realizadas em 2010. Os demais municípios, para as licitações que costumam divulgar (vários não costumam divulgar inexigibilidade e dispensas de licitação), mantêm informações acerca das licitações de 2008, 2009 e 2010. Os demais exercícios não foram objeto da pesquisa, contudo há municípios que divulgam informações sobre licitações realizadas desde o início desta década. Excetuando as capitais de Teresina e Belém, os demais municípios que não divulgam as licitações dos 03 exercícios são da região Norte, onde também se constatou que há municípios com sítios eletrônicos ainda não desenvolvidos como Macapá ou com problemas de acesso às consultas às licitações como Porto Velho e Manaus.

4.1.6 Divulgação do Edital

Os municípios de Campo Grande, João Pessoa e Rio Branco não divulgam o edital completo na internet, mas somente o Aviso do Edital, fornecendo orientações para a obtenção do edital completo (endereço, horários, e-mails etc.).

As demais capitais disponibilizam o edital completo, contudo constatou-se a exigência de pré-cadastro para a disponibilização do edital por 12 municípios (46,15%). Somente 7 capitais, representando 27%, disponibilizam livremente os editais.

4.1.7 Divulgação do Preço de Referência no Edital

O Preço de Referência de uma licitação, especialmente de pregão, é o elemento balizador de decisões quanto à aceitação das propostas de preço, sendo levantado a partir de uma pesquisa de mercado. O preço de referência é o elemento que ampara as decisões da comissão de licitação para desclassificação de propostas de preços inexeqüíveis, por preços muito aquém da realidade do mercado ou por preços excessivos, acima dos preços praticados no mercado. A divulgação do preço de referência permite verificar se a administração pública foi criteriosa em

sua elaboração, se a comissão de licitação homologou as propostas de preços seguindo seu balizamento. Neste quesito observou-se que há divulgação do Termo de Referência, documento complementar ao edital composto de especificações técnicas, contudo buscou-se neste documento a estimativa prevista pelo município para a aquisição.

Constatou-se que 12 capitais não divulgam os preços de referência, seja por falhas no sistema, por não divulgarem o edital ou por não incluir esta informação no edital, assim verifica-se que 46.15% das capitais não conferem transparência às compras neste quesito.

4.1.8 Divulgação dos Participantes da Licitação

A divulgação dos participantes do certame em todas as fases é importante para verificar a veracidade da realização da disputa entre os participantes da licitação. Há em muitos casos ocorrência de disputas fictícias, com a participação de empresas pertencentes aos mesmos proprietários ou a seus familiares, firmas que não atuam no ramo ou até mesmo inexistentes.

A divulgação dos fornecedores participantes da licitação deveria se dar com a publicação da razão social da empresa, seu nome fantasia, endereço e CNPJ para favorecer o controle social. Contudo, considera-se que a divulgação de pelo menos a razão social e o CNPJ já viabilizam o exercício do controle social, uma vez que com CNPJ o cidadão pode acessar o Sintegra, sistema com consulta pública do cadastro da empresa e verificar se a empresa existe juridicamente junto aos órgãos públicos.

Após as consultas às informações disponibilizadas nos *sites* institucionais, nos *links* referentes às licitações, levantou-se o seguinte:

Tabela 4 - Divulgação de informações dos Participantes e Vencedores das licitações

| Sem informação | Divulgação dos Participantes (Nome e CNPJ) | | | Divulgação dos Vencedores (Nome e CNPJ) | | |
|----------------|--|--------------|-------------|---|--------------|-------------|
| | Não Divulga | Somente Nome | Nome e CNPJ | Não Divulga | Somente Nome | Nome e CNPJ |
| 15,38% | 61.53 % | 11,53% | 11,53% | 0% | 76,92" | 11,53% |

Observa-se a predominância da não-divulgação dos participantes das licitações nos *sites* institucionais. Todas as capitais divulgam os vencedores, contudo há predominância da disponibilização apenas do nome dos mesmos, assim,

quanto à divulgação dos participantes e vencedores, de modo geral o exercício do controle social não é favorecido, pois apenas pelo nome da vencedora não há condições de checar endereço e proprietários ou se atua no ramo.

4.1.9 Divulgação de Resultados

A divulgação dos resultados ocorre com a divulgação das atas de homologação das licitações, com termos de adjudicação ou por consultas estruturadas disponibilizadas ao público. Neste quesito foi verificado se a divulgação realizada pelo município é detalhada por item, permitindo ao cidadão efetuar comparativos entre preços de aquisição pela prefeitura e preços correntes do mercado ou se a divulgação se dá por lotes ou preço global. Nos últimos dois casos não é possível fazer comparativos, pois no preço divulgado (do lote ou global) estão inseridos vários produtos ou serviços, impedindo a identificação dos preços unitários e consequente ação de controle social. Com relação a isso foram levantados os seguintes dados:

Quadro 4 – Resultados Divulgados nos *Sites* Institucionais dos Municípios

| Não Divulga Resultado | Resultado global por participante ou por lotes | Resultado Detalhado por Item |
|--|--|---|
| Belo Horizonte, Boa Vista, Cuiabá, Curitiba, Palmas, Belém, Florianópolis, Porto Alegre, Rio Branco, Salvador, Vitória, Teresina e São Paulo | Aracaju, Fortaleza, Porto Velho e Recife | Campo Grande, Goiânia, Natal, Porto Velho e João Pessoa |

Excluindo-se as capitais não consultadas por problemas de acesso ao *site* institucional (Macapá, Manaus e São Luis), verifica-se que **doze** capitais não divulgam seus resultados nos *sites* institucionais, enquanto quatro divulgam de forma global e cinco por item. Registra-se que a divulgação de modo global ou por lote não incorre em ilegalidade, pois a administração pode efetuar compras de modo global ou por lote, devendo neste caso a divulgação dos resultados ser da mesma forma. Contudo a aquisição por menor preço por item e sua divulgação detalhada favorece o exercício do controle social à distância

Registra-se que a PM de Natal divulga resultados detalhados por item, aspecto considerado positivo por favorecer o controle social, contudo neste caso esta divulgação não é eficiente ou eficaz, uma vez que não há disponibilização do

edital, assim, sem a especificação do bem a ser adquirido, a avaliação da compra finalizada fica prejudicada.

4.1.10 Divulgação das Marcas dos Produtos Adquiridos

A divulgação das marcas dos produtos adquiridos é importante para verificação da compatibilidade do preço de aquisição com o de mercado e para a conferência dos produtos entregues, senão o exercício do controle social fica restrito somente aos cidadãos que entram em contato direto com os produtos, na maioria das vezes os funcionários do município.

Existem casos em que as notas fiscais de entrega não especificam a marca do produto e o funcionário responsável pelo recebimento e conferência da mercadoria somente tem condições de comparar quantidades lançadas nas notas fiscais com quantidades recebidas, uma vez que o processo licitatório normalmente é mantido sob a guarda do setor de licitações, controle interno ou de contabilidade. Assim, a disponibilização das marcas adjudicadas em uma licitação conferem maior transparência ao processo de compras e favorece o exercício do controle social, mesmo que seja restrito a um grupo menor de cidadãos.

Dos dados coletados tem-se a seguinte situação quanto à divulgação das marcas:

Quadro 5 – Divulgação das Marcas dos Produtos Adquiridos

| Não Divulga | Divulga em alguns casos | Divulga |
|---|---|---------|
| Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Natal, Palmas, Porto Alegre, Recife, Rio Branco, Salvador e Vitória | Campo Grande (no caso de medicamentos), Porto Velho, Rio de Janeiro e São Paulo | Goiania |

Somente Goiânia divulga as marcas dos produtos adquiridos mediante processo licitatório em seu *website* institucional. Predomina a não divulgação das marcas com 17 capitais perfazendo 65,38% das capitais. Por falta de acesso não há informação referente a Macapá, Manaus, São Luis e Teresina. Quanto a este aspecto observa-se que as gestões municipais não conferem a transparência necessária para viabilização do controle social.

4.2 Atendimento ao objetivo específico 2 - Identificar o cumprimento da Lei 9.755/98

Foi realizado com a pesquisa dos dados referentes à divulgação mensal das compras realizadas pelo município em cumprimento da Lei 9.755/1998, e consequente IN 28/1999 que foram coletados no *link* “Contas Públicas” do *site* do TCU: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/contas_publicas/inicio.

Pelas consultas realizadas até o momento conclui-se que a Lei 9.755/1998 não é cumprida por praticamente nenhum dos municípios. Somente o município de Florianópolis, por intermédio de uma empresa prestadora de serviços, mantém disponíveis e atualizadas as informações mensais exigidas pelo TCU. As demais prefeituras não disponibilizam as informações através da opção *Conta Públicas* na *homepage* do TCU ou não atualizam os *links* de acesso. A causa do baixo percentual de cumprimento da obrigatoriedade de divulgação das compras é o fato de não haver cobrança por parte do próprio Tribunal, pois ele mesmo, em seu sítio, presta a seguinte orientação às prefeituras sobre regularização de pendências:

O Tribunal de Contas da União (TCU) informa que não envia ofícios a prefeituras municipais solicitando regularização de pendências referentes à inadimplência pelo não cumprimento da Lei 9.755/1998 e da Instrução Normativa-TCU nº 28/1999 e que tampouco mantém convênios ou cooperação técnica com terceiros para tal atividade”.
Portal TCU – Link Contas Públicas

Diante do exposto, questiona-se a eficácia deste dispositivo legal e a sua continuidade.

4.3 Atendimento ao objetivo específico 3 - Propor um indicador da transparência conferida pelas administrações municipais na divulgação de suas compras

O indicador proposto para avaliar a transparência na divulgação de informações sobre compras públicas nos *sites* institucionais das capitais dos Estados brasileiros consiste no somatório das pontuações atribuídas às variáveis levantadas a partir do check-list proposto no item 3.3.1. Os dados levantados estão consolidados na Tabela 5.

Tabela 5 – Composição do Indicador de Divulgação de Compras Públicas em *Websites* Institucionais Municipais

| | Categoria | Máximo por município | Máximo Total | Total Capitais | Média | Desvio Padrão |
|----|--|----------------------|--------------|----------------|-------|---------------|
| 1 | Manutenção de sítio eletrônico institucional. | 1 | 26 | 26 | 1,00 | 0,00 |
| 2 | Utilização de <i>link</i> direcionador às Compras Públicas | 1 | 26 | 21 | 0,81 | 0,40 |
| 3 | Utilização de <i>Lins</i> de direcionamento à Transparência. | 1 | 26 | 24 | 0,92 | 0,27 |
| 4 | Modalidades de Licitação utilizadas:Inexigível | 3 | 78 | 5 | 0,19 | 0,63 |
| 5 | Dispensa | 3 | 78 | 10 | 0,38 | 0,90 |
| 6 | Convite | 3 | 78 | 36 | 1,38 | 1,33 |
| 7 | Pregão Presencial | 3 | 78 | 47 | 1,81 | 1,23 |
| 8 | Pregão Eletrônico | 3 | 78 | 33 | 1,44 | 1,19 |
| 9 | Tomada de Preços | 3 | 78 | 36 | 1,38 | 1,27 |
| 10 | Concorrência | 3 | 78 | 39 | 1,50 | 1,39 |
| 11 | Licitações abertas, em andamento e concluídas | 3 | 78 | 51 | 2,04 | 1,27 |
| 12 | Sem Exigência de Pré-cadastro | 1 | 26 | 9 | 0,36 | 0,49 |
| 13 | Divulgação do Edital | 2 | 2 | 20 | 0,80 | 0,41 |
| 14 | Divulgação do Preço de Referência no Edital | 1 | 1 | 8 | 0,32 | 0,48 |
| 15 | Divulgação dos Participantes da Licitação | 1 | 1 | 3 | 0,12 | 0,33 |
| 16 | Divulga Mapa de Apuração de Preços | 1 | 1 | 2 | 0,08 | 0,27 |
| 17 | Divulgação de Resultados (global ou detalhado) | 3 | 78 | 29 | 1,12 | 0,91 |
| 18 | Divulgação das Marcas dos Produtos Adquiridos | 1 | 26 | 2 | 0,08 | 0,27 |
| 19 | Cumprimento da Lei 9.755/98 | 3 | 78 | 2 | 0,42 | 0,70 |
| 20 | Totais | 40 | 915 | 403 | 15,96 | 8,08 |

A Tab. 5 demonstra que o maior valor a ser alcançado pelo Indicador de Divulgação de Compras Públicas nos *Websites* Institucionais Municipais é 40. No conjunto dos municípios pesquisados, as capitais dos Estados brasileiros, o valor máximo que poderia ser alcançado pelo indicador proposto seria 915. Verifica-se que o conjunto das capitais alcançou apenas 403 pontos, ou seja, 44,53% da melhor condição considerada de transparência na divulgação de informações a respeito da aquisição de bens e serviços. Os municípios alcançaram, em média 15,96 pontos, que representam 39,90% da pontuação a ser alcançada individualmente pelos municípios. A tabela 01 também demonstra o comportamento de cada variável que compõe o indicador proposto em termos do seu valor médio e do comportamento da sua dispersão medido pelo desvio padrão. Verifica-se o comportamento bastante homogêneo entre os municípios nas variáveis 1, 2, 3 ao alcançarem pontuações próximas ao valor máximo, situação considerada ideal em termos de transparência. Observa-se, também, o comportamento homogêneo nas variáveis 4, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 que alcançam pontuações próximas aos valores mínimos, situação considerada como não transparente. As constatações a respeito de cada variável foi comentada nos itens de 4.1 e 4.2.

A tabela 6 apresenta o *ranking* dos municípios observados a partir da aplicação do indicador proposto. Observa-se que os municípios que alcançaram menor pontuação e portanto pior desempenho em termos de divulgação de informações sobre compras públicas são exatamente os municípios que apresentaram problemas de acesso ou no desenvolvimento dos seus *sites* institucionais.

Tabela 6 – *Ranking* das Capitais a partir do Indicador de Divulgação de Compras Públicas

| Classificação | Município | Indicador Divulgação de Compras Públicas | Classificação | Município | Indicador Divulgação de Compras Públicas |
|---------------|------------------|--|---------------|------------------|--|
| 1 | Recife * | 30 | 14 | Cuiabá | 17 |
| 2 | Florianópolis | 27 | 15 | Porto Velho | 16 |
| 3 | Salvador * | 26 | 16 | São Paulo * | 15 |
| 4 | Goiânia * | 25 | 17 | Belo Horizonte * | 13 |
| 5 | Maceió | 23 | 18 | João Pessoa | 13 |
| 6 | Natal | 23 | 19 | Palmas | 13 |
| 7 | Aracaju | 21 | 20 | Boa Vista | 10 |
| 8 | Rio de Janeiro * | 21 | 21 | Rio Branco | 8 |
| 9 | Curitiba * | 19 | 22 | Belém * | 7 |
| 10 | Fortaleza * | 19 | 23 | Teresina | 5 |
| 11 | Porto Alegre * | 19 | 24 | São Luís | 3 |
| 12 | Vitória | 19 | 25 | Manaus | 2 |
| 13 | Campo Grande | 17 | 26 | Macapá | 1 |

A região onde as capitais de seus Estados concentram os menores indicadores de divulgação de compras públicas é a região norte, corroborando a informação de que o desenvolvimento do município está associado ao uso de tecnologia, conforme afirmado por Moon (2002),

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão de pesquisa do estudo qual o nível de transparência conferido pelas administrações dos municípios capitais dos Estados brasileiros na divulgação em seus *websites* institucionais de informações acerca de compras de bens e pode ser respondida com a utilização do Indicador de Divulgação de Compras Públicas nos *Websites* Institucionais dos municípios por este estudo.

O objetivo geral desta pesquisa quanto à identificar o grau de transparência na divulgação de compras públicas nos *websites* institucionais dos municípios

capitais dos Estados foi atendido com o cumprimento dos objetivos específicos previstos. O primeiro objetivo específico - identificar o conjunto de informações divulgadas pelos municípios capitais dos Estados durante a operacionalização dos processos de compra está demonstrado no item 4.1 e seus subitens. As capitais dos Estados vêm buscando soluções para dar mais transparência a suas compras, aderindo a portais de compras já consagrados e ainda conferindo liberdade a seus órgãos integrantes em optar pelos portais como verificado no caso de São Paulo, assemelhando-se à situação descrita por Fernandes (2002) nos Estados Unidos.

O segundo objetivo específico - identificar o cumprimento da Lei 9.755/1998 pelos municípios capitais dos Estados está demonstrado no item 4.2. A divulgação atualizada das informações das compras requeridas pela lei por somente 3,84% dos municípios pesquisados estampa a necessidade de alguma providência do TCU, seja com comunicação ao município alertando-o sobre o fato, seja com a previsão de alguma ação punitiva ou com a premiação ou reconhecimento dos municípios que atendem a legislação e conferem a transparência desejada por aquele órgão de controle externo.

O terceiro objetivo específico - propor um indicador de mensuração do grau de transparência conferido pelas administrações municipais na divulgação de suas compras está demonstrado no item 4.3. O resultado da aplicação do indicador proposto encontra amparo na constatações empíricas realizadas nos *sites* municipais. Aqueles que apresentaram problemas de acesso ou não divulgaram informações revelaram menor transparência.

Torres, Pina e Royo (2005) apresentaram como sugestão de pesquisa futura a avaliação das iniciativas governamentais implementadas através de *websites* em termos de qualidade e eficácia. Os resultados deste estudo revelam que os municípios brasileiros utilizam os recursos de Tecnologia de Informação e Comunicação de forma bastante variada, ainda há municípios em estágios iniciais de utilização destes recursos na implementação de iniciativas governamentais, enquanto outros municípios já alcançam bons níveis de divulgação de informações sobre compras por meio de governo eletrônico.

Este estudo apresenta como limitação não abranger as informações publicadas nos portais especializados em pregão eletrônico utilizados pelos municípios citados no item 4.1.3. Os resultados deste estudo trazem um diagnóstico

da divulgação das compras e contratações dos municípios pesquisados referente ao período de pesquisa (dezembro/2010). Face o caráter dinâmico das compras públicas municipais e do aperfeiçoamento dos softwares desenvolvidos para divulgação das informações municipais e a evolução das tecnologias de informação e comunicação públicas, os resultados limitam-se aos municípios e ao período pesquisados. Foram pesquisadas apenas as informações divulgadas nos *sites* institucionais dos municípios.

Também constitui-se uma limitação para a aplicação do indicador proposto o seguinte viés: o indicador não diferencia, no levantamento das informações quanto à divulgação de informações nas diversas modalidades de licitação, os municípios que não publicaram informações porque não realizaram licitação na modalidade pesquisada daqueles municípios que não publicaram informações sobre licitação pela omissão em sua disponibilização. Esta limitação seria solucionada com a divulgação pelos municípios da não utilização de determinada modalidade prevista em lei, eliminando a ambiguidade gerada nesta situação

Recomenda-se a repetição periódica da pesquisa a fim de acompanhar a comportamento do grau de transparência na gestão destes recursos alcançados pelos municípios e propiciar a avaliação do comportamento do grau de divulgação alcançado.

Recomenda-se replicar a pesquisa nos demais municípios com população acima de 100 mil habitantes a fim de identificar se há diferenças no perfil das informações divulgadas pelos municípios que não são capitais de Estado. Sugere-se também realizar a pesquisa após 29/abril/2011 com municípios que apresentam população entre 50 e 100 mil habitantes a e após 29/abril de 2013 com os municípios, cuja população está abaixo de 50 mil habitantes, pois estas são as datas em que esses municípios estarão obrigados a conferir maior transparência à realização das despesas for força da LC 131/2009.

Para o desenvolvimento de futuros estudos, recomenda-se aperfeiçoar o roteiro de exame dos sítios dos municípios e refinar os critérios de avaliação, inserindo pesos nas variáveis que dão mais transparência aos processos de compra, tornando-a mais objetiva.

Nota

Artigo Publicado no 35º Encontro da ANPAD

REFERÊNCIAS

ALVES, Carolina. **Fraude em licitações atinge 95% dos municípios**. Brasil Econômico. Disponível em: <http://www.brasileconomico.com.br/noticias/fraude-em-licitacoes-atinge-95-dos-municipios-diz-cgu_89290.html>. Acesso em: 18 ago. 2010.

BRASIL. **Lei nº 9.755**, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm>. Acesso em: 14 set. 2010.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>>. Acesso em: 14 set. 2010.

CARAYANNIS, E. G. and D. POPESCU. Profiling a methodology for economic growth and convergence: learning from the EU e-procurement experience for central and eastern European countries. **Technovation**, v. 25, n. 1, p. 1-14, 2005.

CARTER, L. and F. BELANGER. The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors. **Information Systems Journal**, v.15, n.1, p. 5-25, 2005.

CROOM, S. Restructuring supply chains through information channel innovation. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 21, n. 4, p. 504-515, 2001.

CRUZ, Cláudia Ferreira da. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros**. 2010. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) Faculdade de Administração e Contabilidade da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

ESCHENFELDER, K. R. and C. A. MILLER. Examining the role of Web site information in facilitating different citizen-government relationships: A case study of state Chronic Wasting Disease Web sites. **Government Information Quarterly**, p. 64-88, 2007.

FERNANDES, Andréa C. Gomes. **Compras governamentais eletrônicas no Brasil: como funcionam os principais sistemas em operação**. Informe-se BNDES no. 39, abril 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_39.pdf>. Acesso em: 30 set. 2010.

JARDIM, José Maria. **Arquivos, transparência do Estado e capacidade governativa na sociedade da informação**. Buscalegis, América do Norte, 07 nov. 2006. Disponível em:
<<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/29545/29099>> Acesso em: 20 jul. 2010.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos Estados brasileiros**. 2009. 179 p. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

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

PARADIGMA – Sítio Institucional da Empresa. Disponível em: <http://www.pta.com.br>. Acesso em: 13/12/2010.

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 em Engenharia da Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

TORRES, L., V. PINA, and B. ACERETE, **E-governance developments in european union cities: reshaping government's relationship with citizens**. *Governance-an International Journal of Policy and Administration*, v. 19, n. 2, p. 277-302, 2006.



Artigo recebido em 07/08/2011 e aceito para publicação em 13/10/2011.