



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-  
BRASILEIRA**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - ICSA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TONITO DA SILVA**

**ANÁLISE DO PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DE CEARÁ  
COM ENFOQUE NA TRANSPARÊNCIA**

**REDENÇÃO-CE**

**2017**

**TONITO DA SILVA**

**ANÁLISE DO PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DE CEARÁ  
COM ENFOQUE NA TRANSPARÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima

**REDENÇÃO-CE**

**2017**

**TONITO DA SILVA**

**ANÁLISE DO PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DE CEARÁ  
COM ENFOQUE NA TRANSPARÊNCIA**

Monografia julgada e aprovada para obtenção do Diploma de Graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima (UNILAB)  
Orientador

---

Prof. Dra. Sandra Maria Guimarães Callado (UNILAB)  
Membro da Banca

---

Prof. Dr. Eduardo Soares Parente (UNILAB)  
Membro da Banca

## **DEDICATÓRIA**

Inicialmente, dedico este trabalho a Deus, pai todo poderoso, meu pastor, minha guia, por não ter desistido de mim, principalmente nos momentos de angústia e desespero, e que, mesmo assim, continua revigorando a minha determinação. Pois, sem a sua vontade não teria o fôlego (energia) e o oxigênio suficientes para respirar durante toda essa jornada longa e árdua.

Dedico este trabalho a meu pai, Antonio da Silva; a minha mãe, Antonieta Bampoque e aos meus amados irmãos e irmãs. Ainda aos meus pais que investiram os seus capitais financeiros e emocionais em mim, durante a minha educação, sem poupar esforços, mas que, por motivos de força maior, não estão presentes neste mundo, e que o Senhor os tenha. Descansem em paz! De uma coisa lhes garanto: não vos desampara.

## AGRADECIMENTOS

É com muito Amor, Carinho, Consideração, Respeito e Admiração que venho por este meio agradecer a todos vocês que se fazem presentes no dia a dia desta Universidade: Reitores; Pró-Reitores; Docentes; Servidores; Técnicos administrativos; Terceirizados; A toda a equipe da Biblioteca, na pessoa de *Lidiane*; A equipe da limpeza; Os motoristas, na pessoa de *Paulo*; A equipe do restaurante universitário (RU), na pessoa de *Maria Medeiros*; A equipe da tecnologia da informação (TI) e para todos (as) aqueles (as) que esqueci de mencionar, mas que, de uma maneira direta e indireta, colaboram para assegurar o funcionamento desta Universidade.

Agradeço ainda a todos os professores do curso de Administração pública da UNILAB, que contribuíram na minha formação acadêmica; de maneira especial, ao senhor Doutor *Alexandre de Oliveira Lima*, meu professor e orientador, pela paciência e incentivo nesta etapa de construção do saber, fazendo concretizar mais um sonho possível. Um docente com inúmeras virtudes que me inspiram bastante: pontualidade, comprometimento, seriedade, etc.

Agradeço ainda, de uma maneira especial, a todos os integrantes da equipe do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), especialmente nas pessoas de *Pedro Magrini* e *Adreia Kanikadan*, dos quais eu me orgulho muito e tenho muito carinho e respeito, pela paciência, vontade e dedicação que me inspiraram muito na perspectiva de pensar grande, no sentido de que, na verdade, além de ser um discente, também tenho responsabilidades, pois faço parte de algo grande.

Agradeço ainda a todos os docentes da UNILAB; de maneira especial, aos do ISSA, que se fazem presentes todos os dias na minha memória e que sempre estiveram disponíveis fisicamente ou eletronicamente para me explicar os conteúdos nos momentos impróprios (lazer), aturando os meus questionamentos, dúvidas e delírios durante as aulas.

Agradeço a Deus, cordialmente, por ter me concedido uma nova família nas pessoas de Madilio Pereira, Francisco Jorge Canthungo Có, Sanha João Correia e Salgado Bideta Ié. Por motivos de construção do conhecimento, nos entrelaçamos e grudamos uns nos outros e, desde então, dividimos a casa e onde comemos nada juntos. Portanto, estou muito agradecido por ter nos protegidos até o preciso momento, ou seja, o momento de dar “TCHAU”, de festa, de alegria, de amor, de bom senso, não de ódio. Foi bom o quanto durou.

## RESUMO

A nova gestão instituída nos órgãos e entidades da administração pública dos entes e poderes do Estado tem como eixo central o aprimoramento da produtividade funcional dos órgãos públicos face ao estímulo e ao fortalecimento da capacidade institucional e operacional, zelando pelos padrões da transparência administrativa sobre os atos e fatos executados. Este estudo apresenta uma análise reflexiva, contemplando a forma pela qual o Portal de Compras do Governo do Estado do Ceará contribui para a transparência na gestão dos recursos públicos através da integralização do banco de dados num único ambiente (internet) referente à aquisição de bens e serviços contratados pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta. Como objetivo geral, pretendemos analisar a ferramenta com enfoque na transparência, avaliando as ações ocorridas no ano de 2016. O referencial teórico abrange o Portal de Compras e da transparência na administração pública no que tange aos atos do Governo do Estado do Ceará, com o seguinte viés: sua importância, conceito, função, finalidade, benefícios, princípios constitucionais, tecnologia da informação, governo eletrônico (e-gov). Os dados/informações foram apurados nos sites do Portal de Compras e do Ministério Público Federal (MPF). No que concerne à metodologia, aplicou-se a pesquisa descritiva quanto aos objetivos; a pesquisa bibliográfica e documental quanto ao procedimento e a pesquisa qualitativa quanto à abordagem. Verificou-se que o Portal de Compras do Governo do Estado do Ceará atende parcialmente aos requisitos de transparência analisadas ao longo do estudo. Portanto, em todas as categorias avaliadas, se constatou elementos que comprovaram a transparência, com a possibilidade de avaliação de todos os procedimentos pelo cidadão e/ou o participante do processo de compra, contribuindo assim para os aspectos de controle e a possível melhoria da eficiência no gasto e na economia dos recursos públicos, com a conseqüente extinção das práticas de nepotismo.

**Palavras chaves:** Portal de Compras; Transparência; Governo do Ceará.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Estrutura Funcional do Portal de Compras do Estado do Ceará.....	27
Quadro 2: Resumo da análise do Portal de Compras.....	51
Quadro 3: Informações disponibilizados no painel de compras.....	65
Quadro 4: Os 09 (nove) questionários aplicados na avaliação do nível de Transparência dos 26 (vinte e seis) Estados Brasileiros, incluindo Distrito Federal, no ano de 2016.....	68
Gráfico 1: Transparência/ publicação disponível (2016).....	54
Gráfico 2: Transparência/ Processos da cotação eletrônicas publicadas (2016).....	58
Gráfico 3: Transparência/ Tipos de penalidades dos fornecedores do Estado (2016).....	64

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura Funcional do Portal de Compras.....	50
Figura 2: Licitações (informações de licitações e contratação) Subsistemas.....	52
Figura 3: (Cidadão) Acesso às publicações.....	53
Figura 4: Acesso a licitar.....	54
Figura 5: Sistema cotação eletrônica (Transparência/Subsistema) .....	56
Figura 6: Acesso livre às cotações eletrônicas.....	57
Figura 7: Catálogos de bens, materiais e serviços.....	59
Figura 8: Transparência na declaração do vencedor.....	59
Figura 9: Subsistemas da categoria registro de preço.....	60
Figura 10: Transparência no sistema de registro de preço.....	61
Figura 11: Transparência / Manual dos fornecedores.....	62
Figura 12: Emissão CRC, pessoa física ou jurídica.....	63
Figura 13: Transparência/ fornecedores inidôneos e suspensos.....	63
Figura 14: Ranking do índice da Transparência do Governo dos 26 Estados/ano 2015/2016 .....	70
Figura 15: Continuação/ Ranking do índice da Transparência do Governo dos 26 Estados/ano 2015/2016.....	71



## LISTA DE SIGLAS

SEPLAG	-	Secretaria do Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Ceará
TI	-	Tecnologia da Informação
TIC	-	Tecnologia da Informação e Comunicação
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
SIASG	-	Sistema Integrado de Administração de Serviço Gerais
LRF	-	Lei da Responsabilidade Fiscal
E-GOV	-	Governo Eletrônico (eletrônico government)
SIAFI	-	Sistema Integrado de Administração Financeira
PGE	-	Procuradoria-Geral do Estado;
SRP	-	Sistema Estadual de Regulação
SIDOR	-	Sistema Integrado de dados Orçamentários
SIAP	-	Sistema de Informações da Administração Pública
EAD	-	Educação a Distância
CRC	-	Conselho Regional de Contabilidade
CAGECE	-	Companhia de água e Esgoto do Estado do Ceará
CNPJ	-	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPF	-	Cadastro da Pessoa Física
CND	-	Certidão Negativa de Débito
FGTS	-	Fundo de Garantia do Tempo do Serviço
INSS	-	Imposto Nacional da Seguridade Social
ME	-	Microempresa
EPP	-	Empresa de Pequeno Porte
MEI	-	Microempreendedor individual
MPE	-	Ministério Público Estadual

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	11
1.2. DELIMITAÇÕES DO TEMA .....	13
1.3. JUSTIFICATIVA.....	13
1.4. QUESTÃO DA PESQUISA .....	15
1.5. OBJETIVOS .....	15
1.5.1. OBJETIVO GERAL .....	15
1.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	15
1.6. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....	16
<b>2. PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ .....</b>	<b>17</b>
2.1. GEOGRAFIA E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO DO CEARÁ .....	17
2.2. PORTAL DE COMPRA .....	18
2.2.1. CONCEITO DO PORTAL DE COMPRAS .....	19
2.2.2. IMPORTÂNCIA DO PORTAL DE COMPRAS .....	19
2.2.3. FUNÇÃO E A FINALIDADE DO PORTAL DE COMPRAS .....	21
2.2.4. OS PRINCIPAIS BENEFÍCIOS DO PORTAL DE COMPRAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	21
2.3. SISTEMAS DE COMPRAS DO ESTADO DO CEARÁ .....	22
2.4. LEGISLAÇÕES DO SISTEMA DE COMPRAS DO ESTADO DO CEARÁ .....	24
2.5. ABORDAGEM GERAL SOBRE O PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ .....	25
<b>3. TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>30</b>
3.1. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	30
3.2. TRANSPARÊNCIA INFORMACIONAL NO BRASIL .....	32
3.3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA .....	32
3.4. CONCEITUACÃO DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	35
3.4.1. TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO CATALISADOR DA TRANSPARÊNCIA .....	40
3.4.2. GOVERNO ELETRÔNICO (E-GOV) .....	42
<b>4. METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>45</b>
4.1. PESQUISA.....	45
4.2. DEFINIÇÕES DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS.....	46
4.3. DEFINIÇÕES DA PESQUISA QUANTO AOS PROCEDIMENTOS .....	46
4.4. DEFINIÇÕES DA PESQUISA QUANTO A ABORDAGEM DO PROBLEMA.....	47
4.5. PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	48
<b>5. ANÁLISE E DISCUSSÃO.....</b>	<b>50</b>

5.1. PRIMEIRA CATEGORIA: LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA.....	51
5.2. SEGUNDA CATEGORIA: COTAÇÃO ELETRÔNICA .....	55
5.3. TERCEIRA CATEGORIA: REGISTRO DE PREÇO .....	60
5.4. QUARTA CATEGORIA: FORNECEDORES .....	62
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>75</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Portal de Compras, ou seja, o renomado governo eletrônico, é a ferramenta incorporada ao sistema administrativo Brasileiro, no intuito de incrementar, em um só ambiente, todas as informações e serviços corporativos relacionados a aquisições públicas de bens e materiais e a contratação de obras e serviços pelos órgãos e entidades, no sentido de viabilizar o gerenciamento eficiente e transparente dos recursos públicos.

O século XXI é conhecido como sendo a era da democratização, expansão e inovação no cenário empresarial do mundo todo. Com o advento revolucionário industrial, certamente o mundo estava em transição, e as pessoas também. Desta forma, a administração pública, por outro lado, estava preocupada em atender às demandas vindas do novo mundo, ou seja, a globalização, e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos colaboradores.

Diante do exposto, percebe-se uma nova tendência por parte dos gestores em enfatizar a grande preocupação no aprimoramento da produtividade funcional dos órgãos públicos, face ao estímulo e ao fortalecimento da capacidade institucional e operacional, zelando pelos padrões de eficiência, eficácia e transparência administrativa.

E assim se deu a transição da administração pública burocrática para o modelo gerencial, com “respostas à expansão das funções econômicas e sociais do estado, ao desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial, enfocando aspectos de eficiência e eficácia” (VAN DER LEY, 2012, p. 25).

Segundo Paludo (2012), a administração pública gerencial é um modelo considerado essencial na busca da eficiência, na redução de custos e no aumento da qualidade dirigida ao cidadão. Esse modelo deixa de se basear nos processos, conforme seu modelo antecessor, o da administração pública burocrática (centralizado, inflexível e hierarquizado), para se concentrar nos modelos descentralizadas, flexíveis e com poucos níveis de hierarquia, tendo enfoque nos resultados.

Nesta perspectiva, Meirelles (*apud* ALEXANDRINO & PAULO, 2005, p.113) conceitua a eficiência “como o que impõe a todo o agente público a obrigação de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Sendo assim, após exposto o conceito de eficiência, entender-se-á que a palavra possui significado abrangente, no qual a

função do gestor público não se limita ao cumprimento da lei (Legalidade), exigindo do agente público, por conseguinte, o rendimento, ou seja, a boa prestação de serviços que gerem resultados positivos para a organização e o atendimento das necessidades dos cidadãos de forma mais rápida e mais econômica.

Em consequência ao modelo burocrática, o novo modelo imposto pela administração pública gerencial tem como enfoque a eficiência e não o controle do processo. Na tentativa de se adequar às novas tendências, o estado vem almejando um conjunto de medidas e estratégias para desenvolver ações e projetos, realizando investimentos nos recursos humanos (pessoas) e tecnológicos (Portal de Compras) com o objetivo de garantir a eficiência na funcionalidade e no gerenciamento dos recursos públicos estaduais.

O Portal de Compras vigorou-se no intuito de modernizar o sistema administrativo, sustentado com paradigmas de eficiência e rapidez, possibilitando a comunicação entre as partes num ambiente único que integra quaisquer atores independentemente da sua situação geográfica, dispendo, ademais, da visão pública referente à aquisição e contratação de todos os órgãos que utilizam o sistema (portal de compra).

A partir de então, com a implantação do Portal de Compras, a transparência da informação difundiu-se tanto para fornecedores como para a sociedade, tornando as informações disponíveis e acessíveis num único ambiente, o que, certamente, era uma das grandes dificuldades enfrentadas pelos gestores, assim como para o público externo, no que se refere à acessibilidade e ao monitoramento; não que as informações não existissem, mas encontravam-se dispersas em lugares diferentes, tornando assim a gestão pública cada vez menos eficiente e proporcionando a desistência, pelos cidadãos, sobre os seus deveres de acompanhar a aplicação dos recursos públicos.

No entanto, com a transparência, os gestores passam a prestar contas a entidades públicas, por meio da divulgação de relatórios periódicos com os resultados obtidos na aplicação dos recursos públicos, cujo objetivo é promover o acompanhamento, por parte da sociedade, das aplicações dos recursos financeiros e de responsabilizar os gestores no caso do descumprimento das normas estabelecidas.

Por outro lado, além da transparência possuir como principais funções o mecanismo de monitoramento e de combate à corrupção, ela também desempenha a função de extinguir

os comportamentos clientelistas na administração pública. Desta maneira, entende-se que, em um país declarado democrático, onde os representantes do povo são eleitos pela massa da população, ou seja, pelo povo, a transparência e acesso às informações sobre as despesas nas contas públicas, além de ser um direito fundamental do cidadão, é uma obrigação do Estado.

No que concerne à funcionalidade do Portal de Compras, percebe-se que é uma ferramenta que auxilia e proporciona à administração pública a redução dos custos financeiros, possibilitando a transparência nas compras governamentais, a redução nos custos operacionais (na entrega dos documentos e no arquivamento dos processos), a localização dos processos pelo sistema, a eliminação da perda do documento- “o que é comum”- e auxilia os gestores com as disponibilidades de modelos e orientações para como prosseguir em cada caso, etc.

Portanto, com o uso desta ferramenta, os gestores públicos passam a prestar contas pela divulgação de relatórios periódicos com os resultados obtidos na aplicação dos recursos públicos, cujo objetivo é promover o gerenciamento dos recursos de forma eficiente e eficaz, mas também no incremento da transparência entre a administração pública e os Stakeholder (partes interessadas).

## 1.2 DELIMITAÇÕES DO TEMA

A presente pesquisa propõe-se a discorrer, de forma sistemática, sobre a análise da transparência dos atos administrativos mediante a utilização efetiva das ferramentas e técnicas de apoio gerencial e operacional no ambiente que reúne todas as informações pertinentes à compra de bens, materiais e serviços pelos órgãos e entidades do governo do Estado do Ceará.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

A justificativa desta pesquisa se concebe em analisar o ambiente que reúne todas as informações e serviços corporativos - o Portal de Compras - no que concerne à transparência quanto a aquisições públicas de bens e materiais e a contratação de obras e serviços pelos órgãos e entidades do Estado.

De acordo com a semântica da palavra “transparência”, compreende-se que de nada adianta tornar público os atos e fatos administrativos contendo linguagem altamente técnica. Quanto à compreensão daquilo que está sendo divulgado, é pertinente, de preferência, uma linguagem simplificada e acessível.

Por outro lado, como se sabe, o setor de compras analisado (e contratação de bens e serviços) é responsável por manter o funcionamento do dia a dia das organizações, sejam elas públicas ou privadas, sendo ainda o setor que recobre cerca de 70% das despesas orçamentárias. Em consequência, os recursos públicos têm uma origem, em sua maioria, tributária, ou seja, provenientes da arrecadação dos tributos pagos pela sociedade. Em contrapartida, esta aguarda o reembolso do Estado através da prestação de serviços.

Porém, a transparência quanto à aplicação destes recursos são condições de extrema relevância para a consolidação da democracia, no direito à pergunta e em esclarecimentos em caso de dúvidas ou omissão de informações pelas entidades administrativas responsáveis.

De fato, vale a pena refletir sobre o assunto, tendo em vista que a administração pública é alvo de práticas e condutas controversas aos seus princípios, sobretudo a orçamentária (clareza e publicidade). Para clareza, percebe-se que não basta disponibilizar os dados e utilizar linguagens técnicas, mas sim que a informação seja clara e de fácil compreensão para qualquer cidadão. Ao passo que, para o princípio da publicidade, acrescenta-se a garantia de que os contribuintes possam ter acesso às informações fixadas no orçamento, no intuito do exercício pleno da fiscalização da utilização dos recursos provenientes dos impostos, assim como as que foram aplicadas.

Portanto, o presente estudo justifica-se no entendimento de que sua temática trará benefícios para uma nova sociedade, justa e transparente; na análise e discussão sobre o Portal de Compras, com enfoque na transparência e controle no governo do Estado do Ceará; pela dinamização dos principais benefícios apurados de forma positiva para o exercício pleno da cidadania e para o fortalecimento e credibilidade das partes envolvidas: público externo - cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade; assim como na transparência dos atos e fatos dos órgãos e entidades da administração; e ainda pela contribuição que a presente pesquisa busca oferecer para um tema de pouco interesse, sobretudo pela sociedade.

## 1.4 QUESTÃO DA PESQUISA

A secretária do Planejamento e Gestão do governo do Estado do Ceará (SEPLAG) instituiu o Portal de Compras para o gerenciamento das atividades administrativas com eficiência e eficácia.

Assim, o presente trabalho tem a seguinte indagação a ser respondida durante a pesquisa: de que forma o Portal de Compras do Governo do Estado do Ceará contribui para transparência na gestão dos recursos públicos?

## 1.5 OBJETIVOS

Pretendemos apresentar os seguintes objetivos com o intuito de responder à indagação da pesquisa:

### 1.5.1 OBJETIVO GERAL

Analisar o Portal de Compras do Governo do Estado do Ceará com enfoque na transparência, avaliando as ações ocorridas no ano de 2016.

### 1.5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para atingir o objetivo geral acima mencionado, é de extrema importância apresentar os seguintes objetivos específicos:

- Averiguar de que forma a licitação e contratação direta, processadas no Portal de Compras, viabiliza na gestão da transparência,
- Analisar o sistema de cotação eletrônica, na perspectiva da transparência, durante aquisição de bens e serviços comuns de pequeno valor (até 8 mil reais),
- Investigar o procedimento de divulgação e da transparência do registro do preço quanto à seleção da proposta mais vantajosa;
- Analisar de que maneira o Portal de Compras propicia transparência aos fornecedores.



## 1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O presente trabalho está dividido em 5 (cinco) capítulos. Inicialmente, ou seja, no capítulo primeiro, tem-se os seguintes tópicos: introdução, delimitação do tema, justificativa, questão da pesquisa e objetivos gerais e específicos. No segundo capítulo, faz-se uma revisão da literatura no intuito de definir as características do Portal de Compras do Governo do Estado do Ceará. Em seguida, no capítulo terceiro, o estudo direciona-se para o objeto principal da pesquisa: a transparência. No quarto capítulo, é descrita a metodologia de investigação utilizada, quanto aos objetivos, procedimentos e abordagem. E, por fim, no quinto capítulo, é realizada uma análise minuciosa do estudo, são definidas as conclusões, apresentadas as suas limitações e sugeridas possibilidades para estudos futuros.

## 2. PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Nesta seção, o enfoque volta-se para o objeto principal da pesquisa: o Portal de Compras do Governo do Estado do Ceará. Inicialmente, faz-se uma contextualização temática, no intuito de possibilitar o entendimento teórico dos demais assuntos associados e a serem abordados na sequência. O primeiro momento, inicia-se, pois, com a apresentação geográfica e administrativa do Estado do Ceará. No segundo momento, apresenta-se, por meio de uma abordagem teórica, o Portal de Compras, levando-se em conta os seguintes tópicos: conceito, importância, função, finalidade e benefícios. Na sequência, apresenta-se o sistema de compras do Estado e, em seguida, a legislação. Por último, traça-se uma abordagem geral do Portal de Compras do Estado do Ceará.

### 2.1. GEOGRAFIA E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

O Estado do Ceará encontra-se localizado na região Nordeste do Brasil, é composto por 184 (cento e oitenta e quatro) municípios, tendo como capital Fortaleza. No que concerne à localização geográfica, o Ceará faz fronteira ao norte com o oceano atlântico; ao sul com Pernambuco; ao leste com Rio Grande do Norte e Paraíba e ao oeste com Piauí. Apresentando clima tropical (região litorânea) e semiárido (interior), o território cearense abrange uma área de 146.348 quilômetros quadrados, com uma população estimada de 2.609.176 (dois milhões, seiscentos e nove mil e cento e setenta e seis) para o ano de 2016, conforme o censo apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>1</sup> (IBGE, 2017).

No que diz respeito à estrutura Administrativa, a gestão do Governo do Estado do Ceará conta atualmente com aproximadamente 830 (Oitocentos e trinta) unidades de compra da administração direta e indireta (Secretarias e unidades vinculadas, empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias, fundações e escolas estaduais) (SILVA, 2010, p. 3). Sendo que, da administração direta, se fazem presentes os seguintes órgãos/unidades: Governadoria, Vice-Governadores, Secretarias do Estado e Defensoria pública. Ao passo que, da administração indireta, tem-se: Fundações públicas, Autarquias e Sociedade de Economia Mista, etc.

---

<sup>1</sup> Acessado no site <https://www.ibge.gov.br/>

No que se refere à compra, convém salientar que cada órgão e entidade da administração do Estado, independentemente de ser direta ou indireta, detém a própria autonomia administrativa e financeira para decidir o que comprar; mas, sempre levando em consideração os recursos a eles disponibilizados. Lembrando que as despesas fixadas no planejamento precisam ser executadas de maneira racional e planejada conforme as prioridades da instituição, de modo que não acabe gerando o desequilíbrio orçamentário.

Portanto, durante todo esse processo do uso da ferramenta Portal de Compras, percebe-se que a Secretária de Planejamento e Gestão (SEPLAG) ocupa uma função imprescindível no gerenciamento da máquina administrativa estadual quanto à eficiência e à transparência durante procedimentos de compras.

## 2.2. PORTAL DE COMPRA

Diversas medidas foram tomadas pela Administração Pública Federal, sendo que uma das principais é a criação do Sistema Integrado de Administração dos Serviços Gerais (SIASG), que passou a desempenhar função imprescindível na atividade de compras governamentais, na medida em que integra o Portal de Compras “*comprasnet*”. Desta forma, o SIASG-*Comprasnet* é o sistema eletrônico de compras governamentais utilizado na Administração Pública Federal (SANTANA, 2013, p. 1).

Compreende-se que é necessário que as pessoas estejam dispostas a eventuais mudanças oportunas. Assim, segundo Levy, a viabilização desse novo arranjo demanda “uma verdadeira revolução cultural”, ou seja, “uma mutação de grande amplitude” que exigiria redução de níveis hierárquicos, circulação fluida da informação, transparência, diálogo aberto com o público e mobilização à serviço do cidadão-cliente (LEVY, 1999, p. 378)

Para Sáfadi *et al* (2002), os portais de compras governamentais são poderosas ferramentas para a reestruturação e a modernização do papel do Estado, instrumentalizando ação necessária para a capacitação de um País na era da informação. Eles conferem aos governos uma redução de custos através do aumento de competitividade entre os fornecedores, resultando em redução de preços e redução de tempo de trabalho despendido nas operações de compras. A passagem para o governo eletrônico (e a reforma administrativa que supõe) visa reforçar as capacidades de ação das populações administradas, mais do que sujeitá-las a um poder” (LEVY, 1999, p.367). Nas palavras de Ribeiro:

O sistema eletrônico de compras permite que a informação seja aberta e possível de ser verificada tanto pela sociedade quanto pelos fornecedores. Por exemplo, o instrumento convocatório de licitação, denominado Edital, é de extrema importância para a transparência, controle e validade do processo licitatório. No Edital são determinadas as regras para a negociação entre Governo e fornecedores. Elas não podem ser modificadas durante o processo devido ao interesse de quaisquer das partes a não ser do modo que a legislação permita (RIBEIRO, 2009, p. 5).

Ballou (2010), por sua vez, destaca que a função de compras é aquela envolvida com a aquisição de matérias-primas, suprimentos e componentes ou, por outras palavras, é toda operação referente à despesa de capital (máquinas e equipamento) ou despesas correntes (com pessoal, bens do consumo) para toda organização. O teórico reitera que as atividades associadas a essa função incluem: qualificar e avaliar o desempenho dos fornecedores, negociar contratos, pesquisar e comparar preço, qualidade e serviço, programar as compras, avaliar a qualidade dos materiais e serviços recebidos e especificar as formas de recebimento dos bens.

#### 2.2.1. CONCEITO DO PORTAL DE COMPRAS

Portal de compras é um ambiente na rede mundial de computadores – (Internet) que reúne todas as informações e serviços relacionados às aquisições públicas de bens, materiais e a contratação de obras e serviços pelos órgãos e entidades da administração pública (SEPLAG, 2017).

Partindo deste pressuposto conceitual, percebe-se que o portal de compras, além de ser uma ferramenta que viabiliza a transparência sobre as compras governamentais, também proporciona a integralização e a participação da sociedade no controle dos cumprimentos dos atos administrativos quanto à aquisição e contratação.

#### 2.2.2. IMPORTÂNCIA DO PORTAL DE COMPRAS

Tendo em conta as eventuais situações econômicas agravantes no mundo todo, capaz de atingir todo o sistema administrativo frágil e desprotegido, a administração pública brasileira, para fazer face a possíveis ameaças sérias no equilíbrio orçamentário, optou por medidas estratégicas direcionadas a uma gestão pública eficiente, com o objetivo de

proporcionar a racionalização dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos de todos os entes e poderes das esferas administrativas do País.

A partir de então, os gestores públicos, inquietos com o comprometimento das suas atividades e responsabilidades pela qual são designados a atender às demandas dos cidadãos/colaboradores, de modo a não colocar em risco os padrões de eficiência, efetividade e eficácia administrativa, sobretudo referente às despesas dos serviços relacionados às aquisições e contratações públicas de bens e materiais pelos órgãos e entidades da administração direta, veem a necessidade de instituir o instrumento Portal de Compras.

Nos últimos anos, nota-se que o portal de compras passou a ocupar uma dimensão de destaque na gestão pública brasileira, tornando a gestão de compras mais estruturada, dinâmica, flexível e eficiente, a ponto de propiciar assim uma aproximação entre os atores (Estado, Cidadão e fornecedores) por meio de técnicas e ferramentas (arquiteturas abertas), de modo a viabilizar a acessibilidade das informações do interesse público aos demais interessados.

Esta ferramenta pode ser concebida como sendo um instrumento que propicia o fomento ao desenvolvimento econômico e social do Estado do Ceará, proporcionando um ambiente onde todos os empreendedores possam participar da concorrência de uma forma justa e equânime, sem nenhuma restrição corporativas.

Antes dessa importante revolução na gestão pública, a figura do cidadão não passava de um sujeito observador dos atos ao seu redor, sem poder contestar em momento algum, sendo que essa prática é contraditória e antidemocrática. Mas, atualmente a situação é inversa, o instrumento promoveu um salto gigantesco na consolidação da democracia, integrando a minoria à sociedade pela participação cada vez mais intensiva dos cidadãos no acompanhamento e controle das compras.

O Portal de Compras, além de ser uma ferramenta criada com o objetivo de melhorar a qualidade da compra pública, também propôs uma dinâmica revolucionária e inovadora para dentro da administração pública, das quais se podem citar as seguintes características: fiscalização dos serviços, acesso aos procedimentos operacionais e gerenciais das instituições, transparência, controle e monitoramento na economicidade, flexibilidade, livre acesso, com o alcance de todos, independentemente da situação geográfica e o exercício da cidadania.

### 2.2.3. FUNÇÃO E A FINALIDADE DO PORTAL DE COMPRAS

O Portal de Compras tem como principal função garantir e proporcionar uma gestão pública de qualidade, no intuito de atender e suprir as demandas da administração pública direta e indireta dos diferentes órgãos e entidades administrativos em relação ao processo de compras. E, ao mesmo tempo, visando a transparência, a assimetria da informação, a equidade e controle social, tendo em vista assegurar a atuação do agente público com foco no cidadão, ou seja, uma ferramenta de incremento para a transparência dos atos e fatos executados por gestores públicos sem omissão das informações dos fatos ocorridos.

O Portal de Compras ainda assume a função de incremento em direção ao exercício democrático e participativo dos assuntos de interesse público, proporcionando a integração entre a administração pública e o *publico-value* (Cidadão e Fornecedores), no sentido de propiciar o acesso às informações referentes aos processos de licitação, cotação, registro de preço, garantindo, ademais, o acesso à informação dos fornecedores cadastrados para participar dos certames sobre as suas devidas irregularidades fiscais.

Percebe-se que, com a inserção do Portal de Compras para dentro da administração pública, o processo de compras vem se tornando cada vez mais flexível e dinâmica. Dessa maneira, nota-se que a função do Portal de Compras no ambiente virtual apresenta uma característica positiva e menos burocrática, mais gerencial, com o enfoque direcionado para definições dos objetivos a serem atingidos com eficiência.

No que diz respeito à finalidade, o instrumento Portal de Compras surgiu com o objetivo de conceber um ambiente eficiente e rentável que propicie a descentralização das informações no intuito de facilitar o acesso a dados (que lá se encontram disponíveis) sobre a funcionalidade dos entes da administração pública dos diferentes poderes, de forma que proporcione agilidade e fortalecimento institucional.

### 2.2.4. OS PRINCIPAIS BENEFÍCIOS DO PORTAL DE COMPRAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Redução de custos operacionais;
- Redução de custos financeiros e ambientais (proteção do meio ambiente);

- Compartilhamento simultâneo de informações do interesse público pelos cidadãos, independentemente da localização geográfica (informações disponíveis e acessíveis a quaisquer momentos);
- Transparência;
- Eficiência no gerenciamento do departamento de compras;
- Fomento à ampla concorrência (Estimulando a diminuição do preço).

### 2.3. SISTEMAS DE COMPRAS DO ESTADO DO CEARÁ

No que se refere ao sistema de compras do Governo do Estado do Ceará, para fins de zelar pela melhoria da qualidade na gestão pública estadual, em conformidade com os padrões da eficiência, efetividade e eficácia, a Secretária do Planejamento e Gestão (SEPLAG) institui ferramentas propícias para atender às exigências do novo modelo (sistemas) e, a partir de então, as mudanças são concebidas como algo racional e inovador.

Chiavenato (2012. p. 295) sustenta que “a palavra sistema denota um conjunto de elementos interdependentes e interagentes ou um grupo de unidades combinadas que formam um todo organizado”.

Partido desse pressuposto, percebe-se que o sistema é composto das seguintes características: elementos, interconexões, função e propósito (MEADOWS, 1993). Com isto, torna-se evidente a compreensão sobre a funcionalidade do portal de compras, que reúne e interconecta ao sistema todas as unidades de compras da administração pública direta e indireta do Estado.

Contextualizando o conceito de sistema para dentro da administração pública, torna-se evidente que a máquina administrativa também opera por intermédio de um sistema, ou seja, interconectada por meio de um conjunto formado por órgãos, secretarias, entidades e unidades, etc. Portanto, compreende-se que toda e qualquer organização, seja ela pública ou privada, para desenvolver sua atividade-meio ou fim, precisa operar em um sistema, independentemente de ser sistema fechado ou sistema aberto. De acordo com Chiavenato:

*Sistemas fechados* não apresentam intercâmbio com o ambiente que os circunda, pois são herméticos a toda influência ambiental. Não recebem influência do ambiente nem o influenciam. Não recebem nenhum recurso externo e não produzem nada que seja enviado para fora. A rigor, não existem sistemas fechados na acepção exata do termo. Tal dominação é dada ao sistema cuja o comportamento é determinístico e programado para operar com pequeno e conhecido intercâmbio de matéria e energia com o meio ambiente. São sistemas mecânicos, como máquinas e equipamentos, ao passo que, os *sistemas abertos* apresentam relações de intercâmbio com o ambiente por meio de inúmeras entradas e saídas. Trocam matéria e energia regularmente com o meio ambiente. São adaptativos, isto é, devem reajustar-se constantemente às condições do meio para sobreviver. Mantêm o jogo recíproca com o ambiente, e sua estrutura é otimizada quando o conjunto do elemento do sistema se organiza por meio de uma operação adaptativa. A adaptabilidade é um processo de aprendizagem contínuo e de auto-organização. (CHIAVENATO, 2012, p.298).

Porém, a partir da explicação dos principais pressupostos para diferenciar os sistemas fechado e aberto, torna-se evidente que, com o atual contexto social e democrático, a participação dos cidadãos não se resume ao direito de sufrágio e pronto, mas sim de determinar e estabelecer meios que garantam a conexão recíproca entre o Estado e a sociedade (sistema aberta) por meio de feedback.

Pode-se mencionar ainda que as etapas e trâmites a serem seguidos nos processos de compra e contratação pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos diferentes entes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios serão processadas pelo sistema, no âmbito de viabilizar o acompanhamento quanto à aplicabilidade do recurso financeiro de modo eficaz, com vistas a gerar benefícios para a administração, propiciando a redução dos custos e objetivando seriamente a transparência das despesas públicas.

Segundo Meadows (1993), os princípios dos sistemas são:

- Um sistema é mais do que a soma de suas partes;
- Muitas das interconexões dos sistemas operam através do fluxo de informações;
- A parte menos óbvia do sistema, sua função ou finalidade, muitas vezes é o determinante mais importante do comportamento do sistema;
- A estrutura do sistema é a fonte do comportamento do sistema revelando-se como uma série de eventos ao longo do tempo.

Em vista dos argumentos apresentados no que concerne ao sistema de compras do Governo do Estado de Ceará, é imprescindível que todos se conscientizem e se sensibilizem,



compreendendo que o sistema de compras integra não apenas as unidades de compras dos respectivos entes da administração direta e indireta do Estado, mas garante uma integração dos cidadãos, da sociedade e, por fim, daqueles que desejam contratar com a administração.

#### 2.4. LEGISLAÇÕES DO SISTEMA DE COMPRAS DO ESTADO DO CEARÁ

Como se sabe, existe uma peculiaridade no processo de compras da administração pública para o setor privado. Na administração pública, existe todo um aparato constituinte de normas, princípios, leis e responsabilidades que os agentes públicos tendem a seguir, no intuito de proceder com a continuidade da funcionalidade da administração; já para o privado, não. Para estes, a compra é exceção à regra e o que importa mesmo são os desejos correspondidos. Por exemplo: Presumindo que um casal de dois filhos planeja comprar um carro. Mas, para eles, existem fatores agregados ao carro que precisam ser levados em consideração, entre eles: tecnologia, cor, som, direção, motor, consumo, tempo de entrega etc., ou seja, tudo consoante os desejos do casal. Ao passo que, no setor público, o contexto é reverso.

Na administração pública, as compras são realizadas em decorrência da continuidade da administração ou, em outras palavras, do interesse público, de acordo com a lei. Assim, torna-se evidente o fato de que, com certeza, há uma singularização para ambas as naturezas de compras (pública e privada), sobretudo no que concerne à funcionalidade da atividade referente à aquisição e contratação de serviços.

As instâncias e poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estão sujeitas ao cumprimento ético e legal no processo de licitações e contratos, em consonância aos preceitos amparados na Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações e Contratos Administrativos), (SILVA, 2010). Dessa forma, percebe-se que a lei possui certa rigorosidade quanto a sua abrangência.

No âmbito da administração pública estadual, as atividades referentes a compras de bens e serviços comuns (os que são encontrados facilmente) seguem o comando da Lei nº10.520, de 17 de julho de 2002, atendendo a um conjunto de Decretos “acompanhados do capítulo V da Lei Complementar Federal nº 123/2006 (Estatuto da Microempresa e Empresas de Pequenos Portes)” (SILVA, 2010, p.3).

A seguir, discorreremos sobre os Decretos normativos do sistema de compras da administração do Estado do Ceará:

(I) O sistema de compras do Governo do Estado do Ceará submete o aparato do Decreto Estadual nº 28.086, de 10 de janeiro de 2006. O sistema de compras é definido no artigo primeiro (Art.1) do Decreto como sendo “um conjunto de conceitos, critérios, pessoas, processos e sistemas informatizados que atuam harmonicamente para garantir o bom desempenho das atividades relacionadas às compras/contratações” (BRASIL, 2006. p. 5).

(II) O Sistema de Registro de Preço (SRP) submete o aparato normativo do Decreto nº28.087, de 10 de janeiro de 2006. O referido sistema é definido no Art. 1º como um “conjunto de procedimentos para seleção de proposta mais vantajosa, visando o registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de bens, de produtos e de serviços” (BRASIL, 2006. p. 6).

(III) A aquisição de bens e serviços comuns submete a licitação da modalidade Pregão de acordo, aparato normativo do Decreto Nº 28.089, de 10 de janeiro de 2006. É definida na forma do parágrafo único do Art. 1º da Lei Federal nº 10.520/2002, onde se lê: “Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

(IV) A cotação eletrônica submete os amparos instituídos pelo Decreto nº 28.397, de 21 de setembro de 2006. No seu Art.1º, para fins deste Decreto, considera-se Cotação Eletrônica como “um conjunto de procedimento para aquisição de bens e serviços comuns de pequeno valor, visando à seleção de proposta mais vantajosa, através de rede corporativa mundial de computadores” (BRASIL, 2006. p. 1).

## 2.5. ABORDAGEM GERAL SOBRE O PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

O Portal de compras do Governo do Estado do Ceará é um instrumento, ou seja, é o ambiente que comporta o acesso através da rede mundial dos computadores, no sentido de proporcionar a eficiência no que diz respeito à funcionalidade da Administração pública

estadual. Sendo que, com o passar do tempo, é óbvio que foi se reestruturando e sofrendo inúmeras inovações referentes a sua funcionalidade.

Pode-se mencionar os principais elementos processuais da estrutura funcional do portal de compras no que tange à aquisição e contratação de bens e serviços, entre eles destaca-se a licitação. Filho (2016, p.246) conceitua licitação “[...] como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da administração pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta oferecida pelos vários interessados”.

Dando continuidade às funções que comportam ao portal, percebe-se que as atividades referentes à aquisição e contratação de bens e serviços também são decorrentes de outros procedimentos, entre eles: Cotação eletrônica e Registro de Preço. E, por fim, destaca-se a área específica aos fornecedores. Pontua-se ainda que o órgão responsável pelo gerenciamento do portal é a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG).

De cada categoria acima destacada, apresentaremos, de modo holístico, a sua composição, tanto para procedimento, como funções integrantes para cada procedimento, como se pode visualizar no quadro a seguir:

**Quadro1: Estrutura Funcional do Portal de Compras do Estado do Ceará**

Tipos de informação	As informações disponíveis no ambiente
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Página inicial;</li> <li>b) Quem somos nós;</li> <li>c) Sobre o portal</li> <li>d) Agenda e contatos;</li> <li>e) Mapas do site.</li> </ul>
Licitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Acesso ao sistema licitaweb;</li> <li>b) Consulta às licitações públicas;</li> <li>c) Tutoriais licitaweb;</li> <li>d) Processos de licitações;</li> <li>e) Procedimentos internacionais;</li> <li>f) Modelos de editais;</li> <li>g) Transmissão das licitações;</li> <li>h) Legislação relacionada ao licitaweb.</li> </ul>

Cotação Eletrônica	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Sobre a Sistemática de Cotação Eletrônica;</li><li>b) Acesso ao Sistema de Cotação Eletrônica;</li><li>c) Acesso Livre às Cotações Eletrônicas Publicadas;</li><li>d) Catálogo de Bens, Materiais e Serviços;</li><li>e) Passo a Passo do Fornecedor Cotação Eletrônica;</li><li>f) Passo a Passo do Gestor Cotação Eletrônica;</li><li>g) Legislação Estadual sobre Cotação Eletrônica.</li></ul>
Registro de Preços	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Planejamento Anual de Registros de Preços;</li><li>b) Pesquisa das Atas no Sistema de Registro de Preços;</li><li>c) Atas da Companhia de Água e Esgoto – CAGECE;</li><li>d) Atas da SEPLAG, anteriores a 2011.</li></ul>

Fornecedores	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Informações Sobre Cadastramento de Fornecedores;</li> <li>b) Pré-cadastro online   Atualização de Fornecedor;</li> <li>c) Situação Cadastral   Emissão do CRC;</li> <li>d) Manual do Fornecedor;</li> <li>e) Passo a Passo Cadastramento de Fornecedores;</li> <li>f) Consulta às Licitações Publicadas;</li> <li>g) Catálogo de Bens, Materiais e Serviços Banco de Preços MEI   ME   EPP.</li> </ul>
--------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

Portanto, o portal de compras, no que concerne à funcionalidade, está equiparado pela parte operacional e de informações/serviços. Além disso, dispõe de um ambiente propício e integrador que garante a visibilidade do acesso e monitoramento, entre outras atividades.

### 3. TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A palavra “transparência” é oriunda do latim *TRANSPARENTIA*<sup>2</sup>, relacionado ao verbo *TRANSPARERE*, cuja natureza semântica aponta para o ato de “mostrar a luz através, deixar a luz atravessar”. A palavra é composta de duas sílabas: a primeira sílaba é Trans – que significa “Através”; a segunda sílaba é Parere, que significa “aparecer, chegar à vista”.

No entanto, a transparência nas sociedades modernas possui outro sentido. Para o dicionário Aurélio da língua portuguesa, a palavra “transparência” não é nada mais que a característica ou estado do que é transparente, por exemplo: uma folha transparente pode ser usada para imprimir diversos tipos de textos e desenhos gráficos.

Nos meados do século XVI ao XVIII, especialmente no período do regime totalitarista, as informações eram totalmente sigilosas, protegidas e sobrepostas à vontade popular, o que de certo modo contrapõe a ideologia do regime democrático, ou seja, o princípio da isonomia amparado no art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Atualmente, de acordo com a lei 12.527/2011, o acesso à informação pública pelos cidadãos deve ser uma regra e o sigilo de tais informações é uma exceção (PERINA, 2017). Sendo assim, torna-se evidente que as informações sigilosas são aquelas consideradas imprescindíveis à segurança nacional; fora desse contexto, as informações precisam estar disponíveis aos cidadãos.

#### 3.1. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A transparência administrativa contribui para a reformulação da estrutura e da dinâmica das relações configuradas entre a administração pública e os administrados, alterando profundamente os comportamentos de ambas as partes (MARTINS; JÚNIOR, 2009, p. 28). Serão propiciadas, dessa forma, oportunidades para a sociedade, sobretudo no que concerne ao direito de fiscalizar os atos administrativos e posicionar-se contra as inconsistências do que foi planejado com o que foi executado.

Segundo Alves (2016, p.4,) a transparência surgiu como uma forma paliativa e tornou-se obrigatória por imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ganhando reforço por

---

<sup>2</sup> Disponível no: <http://origemdapalavra.com.br/site/?s=Transparencia>

meio da Lei Complementar nº 131 de 2009, também conhecida como Lei da Transparência, que mais adiante garantiu um espaço de destaque na Lei de Acesso à Informação (LAI).

Como assevera Evangelista (2010), o preceito da transparência pública teve início por meio da necessidade de informar a sociedade de que forma foram alocados os recursos repassados por ela ao Estado. Desta forma, junto à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foram inseridas mudanças importantes na geração e disponibilização das informações à população.

A transparência presente na gestão pública é elemento imprescindível, sobretudo no que concerne à modernização da máquina administrativa. Funciona como uma forma de controle e observação dos feitos do Estado, proporcionando ao cidadão o acesso às informações. Tendo acesso a essas informações, o cidadão passa a ter a possibilidade de acompanhar e analisar as ações de seus governantes e também a forma como essas informações são disponibilizadas (PAIVA & ZUCCOLOTTO, 2009).

Para Sartori (1994 *apud* PINHO, 2008), outro ponto fundamental a respeito da transparência reside na própria formação da opinião pública. Como a formação de uma opinião pública consistente não é factível sem o direito às informações governamentais, uma opinião fundamentada não pode ser expressa sem o conhecimento dos planos e das decisões dos governos. É importante que o público e também os grupos organizados da sociedade obtenham essas informações, porque, de posse destas, poderão interferir caso haja necessidade. A transparência dos governos constitui, portanto, o primeiro passo para a realização desse processo.

Demchak, Friis e La Porte (2000 *apud* CAMARGO *et al*, 2013) argumentam que a transparência é a própria informação disponível e apresentada pelo governo. A interatividade, por sua vez, mede a facilidade com que as informações dispostas podem ser acessadas pelos cidadãos no Portal.

Lopes (2007) pontua que o silêncio sobre uma informação de natureza pública, ou seja, que deveria ser de acesso público, é uma arma de poder daquele que omite o dado. O conhecimento das informações pelo público em geral evita que os poucos que detêm monopólio no acesso a tais dados os utilizem de forma adversa a preceitos do regime democrático (a vontade popular) do povo e para o povo.



### 3.2. TRANSPARÊNCIA INFORMACIONAL NO BRASIL

No Brasil, o debate sobre a transparência informacional (o olhar severo sobre os atos administrativos) abrangendo os diferentes entes do governo atravessou por diversos obstáculos considerados negativos, do qual se pode citar como uma das referências o processo da reforma administrativa após 1985, especialmente realizadas no governo do ex-presidente Collor (1990-1992), que gerou uma tremenda desordem nos centros administrativos importantes, afetando também os sistemas de produção de informação. Nas palavras de Pereira “[...] isso contribuiu para que a transparência informacional do Estado, contida nos princípios constitucionais de 1988, permanecesse abaixo das expectativas da sociedade na década de 1990” (PEREIRA, 2010, p. 181).

Mas, com a homologação do plano Diretor pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso sobre a reforma do Estado de 1995, tendo como objetivo de ação para a governabilidade, foi possível instituir mecanismos que possibilitam o aumento da transparência informacional do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequados e efetivamente alcançados.

No entanto, percebe-se que, com a implantação do plano diretor no auge da administração pública, o estado começou a propor e estabelecer mecanismos para reunir esforços no intuito de disponibilizar para a sociedade um conjunto de informações das ações administrativas dos mais diversos teores, tais como: orçamentária, financeiros, de pessoal, previdência, compras, entre outras.

Portanto, torna-se evidente que o fluxo acelerado das inovações tecnológicas e comunicativas, com a disseminação das informações inseridas cada vez mais no nosso cotidiano, de maneira especial na administração pública direta e indireta, de certa forma apresenta vantagens imprescindíveis no gerenciamento e racionalização dos recursos públicos, em relação aos meios utilizados anteriormente.

### 3.3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Para o presente tópico, serão abordados os princípios e as normas amparadas na lei da transparência pública, que está explícita na Constituição Federal de 1988. E, para isso, é de grande importância contextualizar os aspectos da sua abrangência.

No contexto da transparência, são caracterizados como princípios constitucionais um conjunto de ideias centrais e regulamentos das normas jurídicas com elevado grau de abstração, os quais não se vinculam a uma situação específica, ou seja, os princípios constitucionais são normas explícitas ou implícitas que determinam as diretrizes fundamentais da Lei Fundamental, influenciando em toda a sua interpretação e aplicação.

A transparência pública é um princípio administrativo que propicia a cobrança, de maneira severa, do funcionamento da máquina pública por cidadãos sobre os seus governantes, no intuito de acompanhar, monitorar e controlar a aplicabilidade dos recursos públicos no sentido de corrigir as eventuais arbitrariedades.

O art. 37 da constituição dispõe que 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, eficiência. Acresce também a Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

Assim, seguindo essa mesma linha de raciocínio, pode-se perceber que um dos princípios explícitos no art. 37 da constituição de 1988 refere-se ao ato de exteriorizar a ação da administração pública no sentido de viabilizar o livre acesso aos indivíduos/cidadão (princípio da publicidade). Dessa forma, é provável que o princípio da publicidade seja o elemento imprescindível para garantir a transparência administrativa.

O princípio da publicidade é considerado um conceito abrangente da transparência, ou seja, a publicidade caracteriza-se como sendo a ação de divulgar as informações para os sujeitos passivos, ao passo que a transparência não é nada mais que a ação da divulgação das informações de modo claro e de fácil entendimento para os sujeitos passivos.

Assim, a lei da transparência pública, também conhecida como lei de acesso à informação, encontra-se amparada de modo explícito na lei nº 12.527/2011, a qual intensificou o acesso à informação administrativa pelos cidadãos.

É uma lei com abrangência nacional, o que significa que é aplicada para todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos três poderes, em todas as esferas, inclusive as entidades privadas sem fins lucrativos que, de maneira alguma, recebem e gerenciam os recursos públicos.

E, assim, tendo como efeitos autoaplicáveis de vários direitos ao cidadão, entre eles: Direito dos cidadãos às informações da Administração pública e o dever de prestá-las (art. 5, XXXIII, da constituição Federal); Direito dos usuários do serviço público às informações (art. 37, §. 3, II, da Constituição Federal); Dever da administração pública de manter arquivos e permitir seu acesso pelos cidadãos (art. 216, §.2, da Constituição Federal). No entanto, entende-se que o novo conceito normatizado na nova lei vai muito além da administração interno do Estado.

Os deveres do estado para a transparência na administração pública, conforme prevê a constituição Federal de 1988, são especificados a seguir:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

Portanto, percebe-se que a amplitude e a abrangência amparada pela nova lei da transparência 12.537/2011 tem como objetivo “[...] regular a relação jurídica que se compõe

do direito à informação dos cidadãos e do dever de prestação de informações por parte do Poder Público em sentido bem amplo” (MARTINS, 2017, p.5).

### 3.4. CONCEITUACÃO DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesta seção, abordam-se, de maneira sistemática, as literaturas pertinentes ao estudo da Transparência na Administração pública, de modo a conceituá-la de forma teórica (normatização) e prática (na sua aplicabilidade) como sendo fator imprescindível para viabilizar as boas práticas administrativas e, sobretudo, da coisa pública. Por último, analisa-se o contexto democrático nas seguintes perspectivas: acesso à informação, conhecimento da atuação do estado e destino eficiente dos tributos.

Ao longo dos últimos anos, a palavra transparência (bem como os seus sinônimos: nitidez, clareza e pureza) transcendeu a esfera acadêmica, a qual estava restrita, e passou a ocupar importante papel na administração pública e na sociedade. Desta forma, o instrumento passou a ser utilizado em diferentes poderes e níveis do governo, no nível Federal, Estadual e Municipal, que integra administração direta e indireta, e ainda nos outros âmbitos, como organismos governamentais e não governamentais.

Precedentemente da consolidação da democracia brasileira, o país atravessou por diferentes períodos, dentre os quais alguns que ameaçavam os direitos humanos, a democracia e a transparência sobre o destino dos impostos pagos pelos colaboradores/cidadão. Os eventos correlacionados aos acontecimentos ocorridos no período do regime militar (1964 até 1985), que se fazem presentes no nosso cotidiano até então, só que de modo diferente e menos sutil.

Os debates sobre as medidas capazes de expor com clareza e exatidão as ações e condutas da mais ampla hierarquia da administração tornaram-se realidade com o fim do regime militar e a reorganização da sociedade civil na promoção de causas de interesse geral. Dessa forma, percebe-se que, no período após a ditadura militar, mudanças foram se efetivando no país, viabilizando, dessa forma, a transparência pública em todos os aspectos: econômico, político, social, ético, moral, cultural, científico e tecnológico etc. O que, de certa forma, inibiu de modo parcial as práticas de corrupção e de informação privilegiada.

Portanto, a partir de então surgiu a necessidade de instituir os mecanismos e ferramentas propícias que possibilitassem a disseminação das informações da rede mundial

dos computadores aos mais distantes lugares habitados por cidadãos por meio das Tecnologias da Informação (T.I), sistemas de gerenciamento de dados institucionais, entre outras.

Assim, com o passar dos anos, ocorreu uma mobilização e fortalecimento da Sociedade civil organizada, no que diz respeito ao exercício pleno da cidadania, no combate à corrupção, sobretudo nas exigências pela transparência, acompanhamento e monitoramento das ações referentes às coisas públicas pelos cidadãos e pela imprensa.

Os eventos referentes aos períodos acima referidos tiveram a colaboração dos diferentes integrantes, internos e externos, na materialização da transparência na administração pública direta e indireta.

Acredita-se que a solução mais severa para atingir os mais altos níveis da transparência e o combate contra a corrupção na administração pública não se limita a simples divulgação das informações de interesse público, mas também nas possibilidades de os cidadãos engajarem-se e participarem da construção dessas informações. A falta de transparência na gestão é um forte indicativo de práticas comprometedoras (TREVISAN *et al*, 2003).

A transparência pode ser compreendida como sendo a materialização do princípio da publicidade, ou seja, para que o indivíduo possa contribuir na promoção de controle referente às despesas públicas, certamente necessitará de informações e dados e, para isso, a informação de interesse público precisa ser disponibilizada de modo que facilite o acesso e a compreensão dos cidadãos.

Se analisarmos bem, a palavra transparência não possui o mesmo entendimento que antes. Atualmente, nota-se que de fato a exigência pela transparência na administração pública transcendeu o ato de colocar as informações criptografadas nos dispositivos de acesso a todos, ou seja, a transparência passiva, passando para o ato de disponibilizar as informações para o contribuinte no sentido de contribuir para garantir a eficiência governamental.

Então a transparência na administrativa pública é um assunto que precisa ser analisado com muita atenção e sobre vários aspectos, sendo que a transparência da informação pública disponibilizada deve ser relativamente confiável, compreensível e relevante para o público.

Thompson (1998 *apud* VIANA, 2011) assim diferencia o público do privado:

[...] 'público' significa 'aberto' ou 'acessível ao público'. Público nesse sentido é o que é visível ou observável, o que é realizado na frente de espectadores, o que está aberto para que todos ou muitos vejam ou ouçam. Privado é, ao contrário, o que se esconde da vista dos outros, o que é dito ou feito em privacidade ou segredo ou entre um círculo de pessoas. Neste sentido, a dicotomia tem a ver com publicidade versus privacidade, com abertura versus segredo, com visibilidade versus invisibilidade (VIANA, 2011, p. 112).

Por outro lado, como destacam Tavares e Perreira:

A transparência pública, dentro da concepção de público enquanto algo que deve ser aberto, acessível, permitindo o monitoramento e o controle por aqueles a quem o assunto diz respeito. À medida que algo de interesse público é fechado ou tornado secreto pode-se dizer que é anti democracia (TAVARES & PERREIRA, 2011, p. 6)

Então, já que a palavra “público” é caracterizada pela publicidade como aquilo que não apresenta restrição nenhuma, a transparência administrativa não deveria se limitar ao cumprimento dos preceitos amparados na constituição, no sentido de proceder para o fortalecimento das relações permanentes entre a administração e o cidadão. Pautada na transparência, na democratização do acesso à informação, fomenta a cultura de informação, necessidade primária para o combate à corrupção pública, e garante o caráter do interesse público ao Estado (PAULA, p.7).

Gomes Filho (2005) define transparência como uma qualidade daquilo que se deixa atravessar pela luz, aquilo que se deixa iluminar e perceber. Seguindo a mesma lógica do argumento do autor, é bem provável que a transparência também se acentua no dito relação “via de mão dupla”. Por exemplo: O gestor do Estado transparente, além de conquistar os seus votos, fideliza o seu povo. Já, em outra posição, a situação é totalmente reversa. Enquanto que Corbari (2004) argumenta que a transparência viabiliza o acesso à informação numa linguagem adequada, de acordo com Viana:

Pode-se definir transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral. Suplanta o conceito de publicidade previsto na Constituição Federal de 1988, pois a publicidade é uma questão passiva, de se publicar determinadas informações como requisito de eficácia. A transparência vai mais além, pois se detém na garantia do acesso às informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar (VIANA, 2011, p. 4)

Entretanto, partindo desta premissa, percebe-se que a transparência pública não significa exclusivamente disponibilizar as informações e dados de forma desorganizadas, com características totalmente técnicas, mas tornar público as ações da administração para os cidadãos engajarem-se na constituição dessas informações. Martins Júnior (2010 *apud* PIRES *et al*, 2014) argumenta que

Transparência não consiste apenas na informação à sociedade a respeito do que a Administração Pública executa, planeja e realiza, mas também na explicação da sua atuação e avaliação do grau de influência da própria sociedade no processo de tomada de decisão.

A transparência não é um fim em si mesma, e sim um instrumento auxiliar da população para o acompanhamento da gestão pública (HAGE, 2010), aumenta o fluxo das informações no sistema administrativo para diferentes níveis e poderes: Federal, Estadual e Municipal. Assim, pode-se constatar que, quanto mais eficiente for a circulação/disseminação das informações referentes aos atos e fatos praticados pelos gestores públicos durante o exercício das suas funções, maior serão as chances e oportunidades dos gestores extinguirem as condutas associadas às práticas de corrupção (ativa e passiva) no sistema administrativo.

E, para isto, a constituição de 1988, no seu art. 121 da Lei nº 8.112/1990, explicitou claramente os tipos de responsabilidades as quais o agente público está sujeito em casos de condutas desonrosas aos preceitos amparadas nos princípios da administração pública, de acordo com os postulados legais; entre eles, três espécies de responsabilidades: responsabilidade penal, responsabilidade civil e responsabilidade administrativa (CARVALHO FILHO, 2016). Entretanto, tendo em vista os tipos de responsabilidade as quais regem as condutas ilícitas dos agentes públicos, acabar-se-á por entender que todas as responsabilidades possuem uma relação de independência cumulativa e não harmônica, o que significa que possui etapas, procedimentos e resultados distintos.

Diante disto, convém salientar os principais pontos de convergências e divergências pertinentes entre elas. Primeiramente, no que concerne à responsabilidade civil, é o ato que decorre da imputação do agente público diante dos danos por ele causados à administração ou por terceiros, onde a própria ação do agente pode gerar consequência, como o ressarcimento ao erário e multa. Sendo que a multa ou ressarcimento ao erário podem ocorrer de duas maneiras: a primeira, pela permanência do agente público na função, com a possibilidade de parcelas de 10%, da sua remuneração; a segunda ocorre da própria demissão do agente, perdendo a prerrogativa para parcelamento.

Desse modo, não pode existir quaisquer medidas ou exigências ao agente público por responsabilidade civil sem que haja evidência comprobatória para as reparações dos danos causadas à administração ou a terceiros. A segunda responsabilidade é a penal, que “só pode ser atribuída se a conduta for dolosa ou culposa, estando, por conseguinte, descartada a responsabilidade objetiva” (CARVALHO FILHO, 2016, p.818). E, por último, a responsabilidade administrativa é a “obrigação de responder perante a administração pela prática de ilícito administrativo na infração de regras de conduta relacionada à função pública, desdobrando-se em ilícito disciplinar e funcional” (ARAÚJO, p. 878). Portanto, vale salientar que todo e quaisquer agente público, mediante o exercício das suas atribuições, passa a se sujeitar por um regime jurídico que trata dos direitos e deveres destes mediante as funções que ocupa.

No entanto, procedendo a informação sobre as atividades públicas, ou seja, da natureza administrativa e financeira, estas devem ser disponibilizadas para o sujeito passivo, cidadão/eleitor, para que assim possa ter conhecimento e interagir com os governantes e compartilhar os ajustes de modo eficiente e eficaz.

O instrumento da transparência na gestão pública estadual tem apresentado um ótimo resultado na melhoria da qualidade dos serviços, na otimização e racionalização das despesas públicas. O controle é um instrumento que estabelece a conexão efetiva entre a administração pública e o cidadão por meio dos direitos de acesso às informações. Com isto, percebe-se que, durante os últimos anos, a atividade do controle promoveu um salto significativo nas práticas do dia a dia dos gestores, no sistema Administrativo, assim como no crescimento econômico do próprio Estado do Ceará. No entanto, a participação dos cidadãos no acompanhamento dos



detalhes e no acesso às informações, contemplando objetivos e resultados dos projetos dos Governos, passaram a ser a missão cotidiana dos cidadãos.

A transparência nos atos dos agentes públicos, quanto às despesas operacionais e administrativas perante à aquisição de bens, materiais e serviços, tem sido requisito imprescindível no seio da Administração Pública Estadual. Diante disto, o acesso e monitoramento das informações disponibilizados no portal de compras do Estado do Ceará fortaleceu-se significativamente, fazendo com que, ao mesmo tempo, as demais partes interessadas se comuniquem e compartilhem as informações de interesse público, com o intuito de incentivar a integração entre a administração e o cidadão.

#### 3.4.1. TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO CATALISADOR DA TRANSPARÊNCIA

Para este tópico, abordam-se os conteúdos relacionados às bibliografias especializadas, em relação à tecnologia da informação e ao governo eletrônico (e-gov), uma vez que estas ferramentas, além de serem os instrumentos estratégicos de gestão para a eficiência organizacional incorporada quase no mundo todo, também são fatores de incremento e da universalização da transparência e de boa prática dos agentes públicos perante à coisa pública.

Inicialmente, quando se fala em tecnologia da informação, não se pode esquecer da internet. Segundo Pereira (2010, p. 205), “a internet apresenta-se como um dos principais componentes do conjunto da tecnologia da informação utilizado no mundo”. Entretanto, no Brasil, a tecnologia da informação teve o seu período de reestruturação a partir dos anos de 1995, depois da materialização do Plano Diretor, após a reforma do Estado.

Assim, tendo em vista o acelerado processo da inovação tecnológica, especialmente informacional, é inegável a ampliação dos meios de interação entre as pessoas e as instituições estatais perante ao tráfego informacional de modo eletrônico para os mais diversos níveis dos Governos: Federal, Estadual e Municipal. A tecnologia da informação tem desempenhado um forte papel no sentido de trazer a transparência e de disponibilizar as informações públicas que a sociedade tanto requer. (TORRES, 2004).

Luftman *et al* e Weil (1993 *apud* Laurindo, 2011), conceituam a Tecnologia da Informação (T.I) como sendo o conjunto que engloba “sistemas de informação, o uso de *hardware* e *Software*, telecomunicações, automação, recursos multimídias utilizados pelas organizações para fornecer dados, informações e conhecimentos”.

Partindo deste pressuposto, poderemos compreender que a tecnologia da informação na gestão não passa de um conjunto de ferramentas e sistemas integrados que, ao formar um todo, assegura a compreensão do mundo ao seu redor, ou seja, a quantidade dos dados processados pelo sistema de informação, quer seja pelas instituições públicas ou privadas. Porém, a verdade é que este instrumento se encontra integrado ao nosso cotidiano.

Quanto ao uso de *hardware* e *Software*, é plausível afirmar que a utilização de novas tecnologias propiciou melhor desempenho no que concerne à transparência. A prova disso são as primeiras gerações de computadores Mark I desenvolvidas pelo exército dos Estados Unidos durante a segunda guerra mundial (1945) com o intuito de descriptografar mensagens em tempo real. No entanto, esses computadores possuíam uma capacidade de processamento extremamente lenta e, além disso, ocupavam quase 120 m<sup>2</sup> e pesavam 70 toneladas (KEEN, 1993 *apud* PARENTE, 2016). Em consequência, com o advento da inovação, tornou-se possível o aperfeiçoamento e a melhoria quanto ao *hardware* e *Software*, no que diz respeito à celeridade de processamento da informação, tornando-as mais propícias.

Além disso, a tecnologia tem desempenhado papel preponderante no intuito de tornar a administração pública transparente, honesta e eficiente, viabilizando, cada vez mais, a fidelização entre os governados e os governantes, no sentido de assegurar e atribuir a responsabilização dos agentes públicos sobre os atos administrativos por eles executados durante o exercício das suas atribuições.

No âmbito da administração pública, os seguintes exemplos ilustram a prova do uso de sistemas mediante à consolidação da tecnologia da informação: Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI); Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR); Sistema de Gerenciamento da Receita e Despesa da Previdência Social (SIAPE); etc. Dessa forma, percebe-se que a tecnologia da informação promoveu uma revolução silenciosa, por meio da qual conseguiu atingir o mundo todo. De maneira especial, com relação ao

gerenciamento e à disponibilização dos dados referente àquilo que foi (ou não) feito, ou seja, pautada na transparência.

Portanto, a tecnologia da informação propiciou um salto enorme no cotidiano das pessoas e para organizações. Em uma visão holística, é tida como o elemento catalisador da transparência. Assegurando de forma adequada a divulgação das informações, contribui para a ampliação do exercício da cidadania, conforto e segurança, na medida em que o indivíduo consegue acompanhar diretamente dos seus lares tudo o que lhes convêm, como, por exemplo: assistir jornal, acompanhar os serviços bancários. Também, no âmbito da educação, este dispositivo propõem uma solução rápida e eficiente quanto a educação à distância (ead). Com base neste cenário, pode-se perceber que de fato a tecnologia da informação estabelece o contato e o vínculo com as nossas vivências cotidianamente.

#### 3.4.2. GOVERNO ELETRÔNICO (E-GOV)

O século XXI é denominado como sendo o período do advento da inovação. Nota-se que as mudanças não foram estáticas, ocorreram de modo sistêmicas, atingindo os diferentes campos do saber e da ciência, especialmente no contexto Administrativo. Em consequência disso, a administração pública brasileira também foi afetada pelo fenômeno. Pelegrini argumenta que

Com a evolução da tecnologia, com o uso de computadores e dos meios de comunicação e, especialmente, da infraestrutura da Internet, definiram-se novas formas para o relacionamento entre governo e sociedade pressupondo uma administração pública mais eficiente, democrática e transparente. (PELEGRINE, 2015, p. 2).

Em resposta aos fenômenos decorrentes da inovação, quanto a tecnologias da informação aptas a atender os deveres do Estado, em consonância à garantia e proteção dos direitos dos cidadãos amparados na constituição de 1988, o Governo propõe estratégias e ações cabíveis para a modernização da máquina administrativa, de modo que promova a melhoria na prestação dos serviços públicos, atendendo as demandas da sociedade através do “governo eletrônico”.

Porém, o que e como vem a ser conceituado o governo eletrônico? Segundo as literaturas, o governo eletrônico nada mais é que um tipo de comércio eletrônico incorporado à administração pública direta e indireta, englobando os diferentes níveis (Federal, Estadual, Municipal) e esferas governamentais (Executivo, Legislativo, Judiciário) como meio utilizado para oferecer produtos e serviços aos cidadãos, empresas e, ao mesmo tempo, fortalecer a relação intergovernamental.

Para Pinho (2008. p. 475), o governo eletrônico não deve ser visto apenas como um meio de disponibilização de serviços online, mas também pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos.

Dessa forma, o Governo eletrônico funciona como um “potencializador de boas práticas de governança [...] proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão” (RUEDIGER, 2002, p. 30).

O Governo Eletrônico (e-gov) pode ser compreendido como a aplicação dos recursos da tecnologia da informação (TI) ou da tecnologia da informação e comunicação (TIC) na gestão pública e política das organizações federais, estaduais e municipais. Envolve as atividades de governo para governo ou, principalmente, de governo para com os cidadãos, ao se utilizarem dos meios eletrônicos, seja disponibilizando informações, seja oferecendo serviços públicos (REZENDE & CASTOR, 2006).

Apesar disso, no sentido de atender as demandas provenientes da nova sociedade, conhecida como sociedade justa, equânime e democrática, o governo eletrônico tem desempenhado papel crucial no que diz respeito à nova visão do uso da tecnologia da informação para prestação de serviços públicos e racionalização dos recursos, atuando na maneira pela qual interage com o cidadão, criando canais de acesso às informações eletrônicas através da internet, entre eles: portais de compras, portal da transparência, sistemas de acompanhamento de processos, entre outros. Ou seja, ações para melhor atender as expectativas e as necessidades dos colaboradores/cidadãos, melhorando o fluxo de comunicação entre empresas e outros governos (DINIZ, 2004).

O governo eletrônico não se restringe à simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos por meio de serviços online na internet (ABRAMSON

& MANES, 2001 *apud* DINIZ *et al*, 2009), mas impacta na mudança como o governo, pelo uso da TIC, atinge os seus objetivos para o cumprimento do papel do Estado. Isto significa melhoria nos processos da administração pública, aumentando a eficiência, melhorando a governança, agindo na elaboração e monitoramento das políticas públicas, na integração entre governos e na democracia eletrônica, representada pelo aumento da transparência, da participação democrática e *accountability* dos governantes (PRADO, 2004 *apud* DINIZ, 2009).

O uso da tecnologia da informação gerou benefícios, tais como: transparência, prestação eletrônica das informações, serviços, compras eletrônicas, monitoramento da execução orçamentária, eficiência na aquisição de bens, agilidade, economicidade, ganho de produtividade nas ações governamentais etc. Percebe-se que a tecnologia da informação viabiliza potencial para o incremento de uma administração pública transparente, proba, eficiente, efetivo e eficaz, com perspectivas voltadas para o atendimento do cidadão. Portanto, nota-se que as megamudanças, advindas da revolução da tecnologia da informação para a máquina pública, têm como objetivo propor paradigmas inovadoras e desafiadoras, no sentido de propiciar a economicidade dos recursos públicos.

As tecnologias da informação são ferramentas que permitem o acesso às informações e, ao mesmo tempo, a participação na formação de opinião pública sobre os servidores públicos, independentemente da situação geográfica requerente, englobando ainda a atuação do Estado no uso do recurso público.

## 4. METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo, abordam-se os procedimentos metodológicos utilizados para atingir os objetivos gerais e específicos percorridos no trabalho. Nesta ótica, o estudo concebe-se em analisar o portal de compras com enfoque na transparência das informações para a sociedade, ou seja, se a ferramenta atende ou não ao propósito da sua criação, no acesso e monitoramento dos recursos públicos referentes a serviços corporativos relacionados a aquisições públicas de bens e materiais e na contratação de obras e serviços pelos órgãos e entidades do Governo do Estado do Ceará, através de licitações, assim como os demais procedimentos.

Entretanto, faz-se necessário apresentar os seguintes preceitos metodológicos para compor o presente capítulo. No primeiro momento, será contextualizado o conceito da pesquisa. Em seguida, a pesquisa será analisada quanto aos seus objetivos, quanto aos seus procedimentos e quanto a sua abordagem.

### 4.1. PESQUISA

De acordo com a literatura clássica sobre a temática, a palavra “pesquisa” é oriundo do *Latim* “PERQUIRERE, o que significa “indagar, perguntar”. PER- “completamente”- mais QUAERERE- “perguntar”. Dessa forma, pode-se entender que, desde os primórdios, a ação de pesquisar, ou, por outras palavras, investigar, é um processo importante para a consolidação do conhecimento humano sobre os fatos sociais dos quais se deseja obter respostas sobre o nosso imaginário.

Para Marconi e Lakatos (1991, p. 139), a pesquisa “é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conceber a realidade ou para descobrir verdades parciais”. Seguindo esse mesmo raciocínio, compreende-se que a prática da pesquisa se efetiva devido à simples razão da necessidade de obter informações e respostas sobre os fatos os quais não nos conformamos suficientemente, ou seja, “quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema” (GIL, 2010, p. 1).

Para esta pesquisa, optou-se por compor o procedimento metodológico das tipologias da pesquisa aplicada na ciência da administração, propostas por Raupp (2004). Elas agrupam-

se em três categorias: quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem do problema.

#### 4.2. DEFINIÇÕES DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS

A situação – problema para este estudo – consiste em uma pesquisa descritiva quanto aos objetivos. Dessa forma, pretende-se apresentar, de modo claro e objetivo, os benefícios e resultados alavancados em decorrência da funcionalidade do portal de compras no Estado do Ceará, no que concerne à eficiência e à transparência nas unidades da administração direta e indireta do Estado.

Como se sabe, a pesquisa descritiva proporciona ao pesquisador maior visibilidade em descrever as características do objeto a ser investigado. Sendo que, neste tipo de pesquisa, o pesquisador, de certa forma, possui experiência sobre o assunto a ser pesquisado. Segundo Andrade (2002), a pesquisa descritiva “preocupa-se em observar os fatos, registrá-los, analisá-los e interpretá-los, e o pesquisador não interfere neles”.

#### 4.3. DEFINIÇÕES DA PESQUISA QUANTO AOS PROCEDIMENTOS

No que concerne aos procedimentos metodológicos, o presente estudo se fundamenta a partir da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso.

A pesquisa bibliográfica, como asseveram Cervo e Bervian (1983, p. 55), “explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos”. Marconi e Lakatos (1991, p. 183) argumentam que a pesquisa bibliográfica “abrange toda a bibliografia tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, etc”.

Portanto, percebe-se que “a principal vantagem da pesquisa bibliográfica está no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 2002, p.45).

No que se refere à pesquisa documental, pretende-se analisar os diversos documentos, entre eles: relatórios periódicos, mensais, trimestrais, quadrimestrais e semestrais sobre o acompanhamento dos processos de compras processadas no portal das unidades da administração direta e indireta do Estado do Ceará. Nos dizeres de Pádua:

Pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos considerados cientificamente autênticos (não fraudados); tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências (PÁDUA, 1997, p. 62).

Na concepção de Gil (2002 *apud* PIANA, 2009), a pesquisa documental apresenta algumas vantagens por ser “fonte rica e estável de dados”, não implica altos custos, não exige contato com os sujeitos da pesquisa e possibilita uma leitura aprofundada das fontes. Ela é semelhante a pesquisa bibliográfica, segundo o autor, e o que a diferencia é a natureza das fontes, pois uma delas (a pesquisa documental) se utiliza de material que ainda não recebeu tratamento analítico ou que ainda pode ser reelaborado segundo os objetivos da pesquisa.

E, por último, dando continuidade à formulação da metodologia, no que se refere ao procedimento, a pesquisa será do tipo estudo de caso, tendo como objeto de pesquisa o Portal de Compras do Estado do Ceará, no intuito de ter maior visibilidade dos elementos e fenômenos a serem investigados. Yin (2001, p.21) argumenta que o estudo de caso

[...] permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real- tais como ciclo de vida, individuais, processos organizacionais, administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a manutenção de alguns setores.

Toda a característica discriminada acima alavanca uma investigação de cunho empírica quando se estuda uma unidade ou parte desse todo.

#### 4.4. DEFINIÇÕES DA PESQUISA QUANTO A ABORDAGEM DO PROBLEMA

No que concerne à abordagem do problema, conforme Raupp (2004, p. 91-93), são apresentadas duas modalidades de pesquisa: a qualitativa e a quantitativa. Contudo, os mesmos autores apresentam argumentos persuasivos que diferenciam uma da outra. A abordagem quantitativa requer a aplicação de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento. Ao passo que a abordagem qualitativa se concebe em uma análise mais profunda do fenômeno a ser investigado. Para Rodrigues:



Pesquisa qualitativa quando não emprega procedimentos estatísticos ou não tem, como objetivo principal, abordar o problema a partir desse procedimento. É utilizada para investigar problemas que os procedimentos estatísticos não podem alcançar ou representar, em virtude de sua complexidade. Entre esses problemas, podemos destacar aspectos psicológicos. Opiniões, comportamentos, atitudes de indivíduos ou de grupos. Por meio da abordagem qualitativa, o pesquisador tenta descrever a complexidade de uma determinada hipótese, analisar entre as variáveis e ainda interpretar os dados, os fatos e teorias (RODRIGUES, 2012, p. 90).

Assim, pode-se compreender que a abordagem qualitativa busca, de certa forma, investigar as questões pertinentes a nosso cotidiano, ou seja, aos fatos sociais a serem pesquisados, sem ter que se utilizar dos métodos estatísticos. Portanto, para o presente estudo, a abordagem a se fazer face ao objeto da pesquisa previamente discriminado será a abordagem qualitativa, norteadada pelo método dedutivo, que é o método que parte do geral ao particular. Portanto, por razões óbvias, é a mais indicada para os estudos desta natureza. Em seguida, apresenta-se o procedimento de coleta de dados.

#### 4.5. PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados para a elaboração desta pesquisa procedeu-se da seguinte maneira: o estudo teve início no mês de maio, com término no mês de outubro do corrente ano de 2017, completando aproximadamente seis meses. Inicialmente, a coleta de dados se procedeu por intermédio da pesquisa bibliográfica, incluindo assim fontes já existentes no que concerne à temática a ser analisada – o Portal de Compras. Desta forma, convém salientarmos que a coletada de dados foi conduzida mediante ao levantamento bibliográfico, por meio de revistas, jornais, artigos, monografias, dissertações e livros.

Em seguida, no intuito de proceder com a coleta, também nos baseamos por outros meios e procedimentos normativos para fazer face ao objeto da pesquisa, sendo uma delas a pesquisa documental. Da pesquisa documental, os dados foram explorados a partir dos decretos, pareceres normativos (no que se refere a condutas dos gestores de compras), atas, relatórios, ofícios, projetos de leis.

No que diz respeito ao processo da pesquisa, visualizando as etapas percorridas, pode-se dizer que o desafio foi grande, considerando a relevância da temática (transparência), que vem despertando a atenção de cidadãos do mundo todo. Dessa forma, diante do exposto, houve uma necessidade maior de familiarização com a ferramenta, no intuito de mergulhar na

profundeza do portal durante a análise, já que o estudo demandou uma leitura cautelosa e sistemática.

## 5. ANÁLISE E DISCUSSÃO

Neste tópico, analisa-se pormenorizadamente as questões relacionadas à efetividade da transparência no uso da ferramenta Portal de Compras pelos órgãos e entidades administrativas do Governo do Estado do Ceará, em conformidade com os objetivos específicos do estudo.

Inicia-se discorrendo sobre os elementos da estrutura funcional do Portal de compras do Governo do Estado do Ceará, que comporta um conjunto formado de 4 (quatro) categorias, dentre as quais se destacam: Licitação, Cotação Eletrônica, Registro de Preço e Fornecedores.

Portanto, é objetivo do presente estudo analisá-los separadamente, tendo como enfoque a transparência ativa e passiva dos stakeholder (partes interessadas). Considera-se ainda que o acesso se dá pela rede mundial de computadores (internet), através do site <http://www.portalcompras.ce.gov.br/>, como se pode verificar na figura abaixo:

**Figura:1 Estrutura Funcional do Portal de compras**



Fonte: Portal de compras (2017)

Observa-se que as categorias integrantes na estrutura do portal, conforme demonstra a Figura 1, possivelmente denotam as mesmas finalidades, as de fomentar a gestão eficiente e transparente no que tange às aquisições públicas de bens e materiais e a contratação de obras e serviços pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado.

**Quadro 2: Resumo da análise do portal de compras**

ITEM	CATEGORIAS	TRANSPARÊNCIA
1	Licitação	Licitações publicadas (Licitaweb); Acompanhamento dos processos (Licitar).
2	Cotação eletrônica	Cotações eletrônicas publicadas; Catálogo de bens, materiais e serviços; Declaração do vencedor.
3	Registro de Preço	Atas no sistema de registro de preço.
4	Fornecedores	Emissão certificado do registro cadastral (CRC); Manual dos fornecedores; Fornecedores inidôneos e suspensos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

Como se pode visualizar, o Quadro 2 ilustra resumidamente a forma pela qual será conduzida a análise com enfoque na transparência sobre as categorias do portal. Dessa forma, em seguida, inicia-se a presente análise abordando a primeira categoria da estrutura do portal de compras do Estado do Ceará: a Licitação e Contratação direta.

### 5.1. PRIMEIRA CATEGORIA: LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA

A primeira categoria –licitação– comporta informações de licitações e contratação direta, com transparência ativa e passiva das informações processadas no portal de compras do Estado. Da transparência ativa, refiro-me à divulgação da informação em tempo integral, ou seja, mantendo-as atualizadas sem ter que esperar que as solicitem, ao passo que transparência passiva se configura quando o cidadão a solicita.

Entretanto, nesta óptica, verificou-se que as licitações e contratações diretas, operacionalizadas pelos órgãos e entidades da administração estadual, são processadas por

meio de sistemas informatizados e de acesso livre, caracterizando uma média de 100% (cem por cento) do acesso integral através da rede mundial de computadores (internet), no intuito de atender as demandas provenientes dos atores envolvidos (cidadãos).

Ainda enfatizando sobre a informatização do portal, no âmbito da transparência, verificou-se que a categoria licitações é contemplada de subsistemas de apoio operacional. Dentre eles, temos: acesso ao sistema licitaweb; consulta às licitações publicadas, tutoriais licitaweb; processos de licitação, procedimentos internacionais; modelos de editais; transmissão das licitações; legislação relacionada ao licitaweb. Os subsistemas elencados atuam no sentido de viabilizar a transparência sobre os atos administrativos, como se pode verificar na figura:

**Figura 2: – Licitações (informações de licitações e contratação) Subsistemas**



Fonte: Portal de compras, (2017).

Dessa forma, conforme a Figura 2, pode-se perceber que de facto existe todo um conjunto de subsistemas integralizados e informatizados, associados ao gerenciamento do processo de licitação e contratação direta, proporcionando a ampla visibilidade no acesso integral das informações pelo público, independentemente do lugar e quando quiser.

Já no que se refere à transparência sobre as licitações publicadas no sistema Licitaweb, a Figura 3 demonstra bem como se efetiva a visualização das publicações.

**Figura 3: (Cidadão) Acesso às publicações**

The screenshot shows the Licitaweb portal interface. At the top, there is a search bar and a navigation menu. Below the search bar, there are several filter fields: N° da Publicação, N° Viprocc, N° Edital (with a dropdown menu), Órgão/Entidade Contratante (with a dropdown menu), N° EDOWEB, Natureza da Aquisição (with a dropdown menu), Tipo de Aquisição (with a dropdown menu), Início Esperando Realização (with a date picker), and Abertura Propostas (with a date picker). Below these filters, there are more options: Sistemática de aquisição (with a dropdown menu), Forma de aquisição (with a dropdown menu), Objeto da Contratação, Descrição do item, Status (with a dropdown menu), and Microrregião de Entrega (with a dropdown menu). At the bottom, there is a table with the following columns: N° DA PUBLICAÇÃO, STATUS, N° VÍPROC, OBJETO DA CONTRATAÇÃO, N° EDITAL - CONTRATANTE - ENTREGA, SISTEMÁTICA - FORMA DE AQUISIÇÃO, and ACOLHIMENTO - ABERTURA. The table contains one row of data.

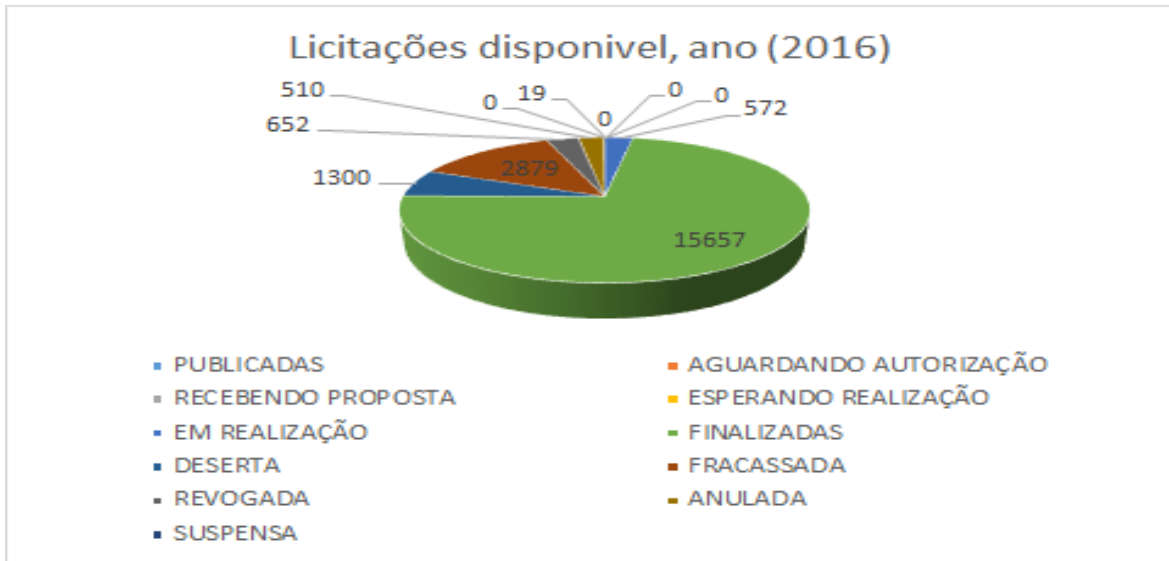
N° DA PUBLICAÇÃO	STATUS	N° VÍPROC	OBJETO DA CONTRATAÇÃO	N° EDITAL - CONTRATANTE - ENTREGA	SISTEMÁTICA - FORMA DE AQUISIÇÃO	ACOLHIMENTO - ABERTURA
2017/22972	Esperando realização	4458118/2017	AQUISIÇÃO DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO	20170045 - COORDENADORIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO - CREDE16 - IGUATU	CON-VTE - MENOR PREÇO	11/10/2017 12:00 - 19/10/2017 16:00

Fonte: Portal de compras, (2017)

Como se pode observar, a Figura 3 demonstra o ambiente de acesso às publicações do sistema pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, incluindo as secretarias, unidades vinculadas, autarquias, sociedade de economia mista, fundações e empresas públicas, disponibilizando as informações referentes a status, ao objeto da contratação, ao número do Edital – Contratante – à entrega sistemática e forma de aquisição, acolhimento e abertura etc. Desta forma, a participação do cidadão torna-se vital, sendo que estes conseguem participar diretamente do exercício da cidadania plena.

No que se refere à transparência sobre os processos de licitações processadas no sistema Licitaweb, o Gráfico 1 representa em detalhes a distribuição dos status das referidas publicações disponíveis no sistema Licitaweb no ano de 2016.

**Gráfico 1: Transparência- publicação disponível/ano 2016**



Fonte: Portal de compras- Elaborado pelo autor (2017)

Como se pode visualizar, o Gráfico 1 está representando o resumo das atividades referentes às aquisições públicas e contratações de obras e serviços pelos órgãos e entidades do Estado do Ceará no ano de 2016. Portanto, percebe-se que a transparência sobre a aplicabilidade dos recursos públicos para esta atividade é bastante rigorosa.

**Figura 4: Acesso a Licitar**

TIPO DE CONSULTA:

- Simplificada
- Avançada

Instituição: [Selecione]

Modalidade: Todos

Número SPU: [Campo de texto]

Número Portal Digital: [Campo de texto]

Número Viproc: [Campo de texto]

Situação:  Em Andamento  Concluído

**CONSULTAR**

Fonte: Portal de compras (2017)

Como se pode observar, a Figura 4 ilustra o ambiente para o acompanhamento dos processos de licitações dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado. E vale a pena ressaltar que as informações podem ser acessadas por qualquer indivíduo, desde que as licitações estejam cadastradas e processadas pelo central de licitações, uma unidade administrativa vinculada à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) com a finalidade de propiciar o acompanhamento dos processos de licitação a partir da entrada destes na central das licitações (SILVA, 2010). E, além do mais, é de responsabilidade desta unidade administrativa cadastrar e atualizar as informações referentes às licitações dos órgãos e entidades.

Dessa forma, no âmbito da transparência, é relevante mencionar um ponto que apresenta inconsistências entre os dois subsistemas: embora os acessos às informações referentes às licitações e contratações diretas consigam ser acessadas através da “licitaweb”, assim como “via licitar”, os conteúdos e as informações certamente são completamente diferentes. O acesso por “licitaweb” é objetivamente para consultas dos processos publicados, ao passo que o por “via licitar” serve de acompanhamento integral dos processos administrativos em todas as suas etapas externas.

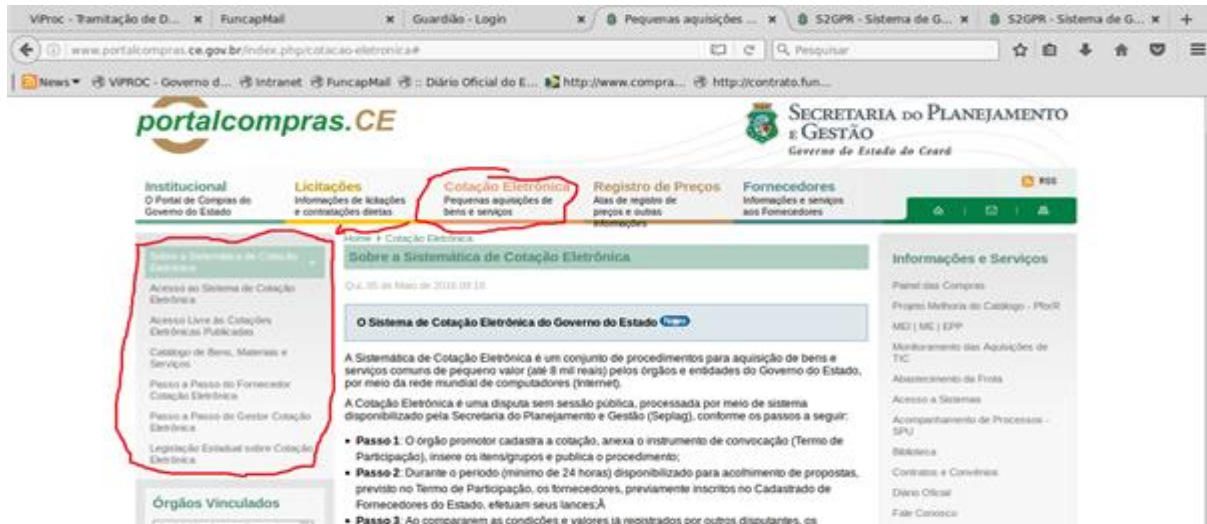
## 5.2. SEGUNDA CATEGORIA: COTAÇÃO ELETRÔNICA

No que concerne à segunda categoria, constatou-se que a transparência se configura mediante o uso do sistema informatizado, através da rede mundial dos computadores, possibilitando a todos os cidadãos o acesso sobre a decorrência dos processos de aquisições, sem sessão pública entre os fornecedores interessadas a contratar com a administração, independentemente da situação geográfica. A propósito, no sistema encontram-se disponíveis as informações referentes aos processos de compras em cursos dos diferentes órgãos e entidades da administração do Estado do Ceará.

A categoria *cotação eletrônica* compreende um conjunto de subsistemas informatizados nos quais se pode acessar as informações de compra através da cotação eletrônica. Tais informações compreendem, por exemplo: acesso livre às cotações eletrônicas publicadas, catálogos de bens, materiais e serviços, passo a passo do fornecedor da cotação eletrônica, passo a passo do gestor da cotação eletrônica e a legislação estadual sobre cotação eletrônica.



Figura 5: Sistema cotação eletrônica (Transparência/subsistema)



Fonte: Portal de compras (2017)

Por outro lado, como já abordado no referencial teórico, a transparência não significa o simples fato da divulgação da informação, mas sim as possibilidades dos cidadãos engajarem-se na participação pela construção dessas informações. Dessa forma, como se pode observar a partir da figura 5, estão incorporados sete subsistemas de apoio e acompanhamento sobre o funcionamento da sistemática da cotação eletrônica.

**Figura 6: Acesso livre às cotações eletrônicas**

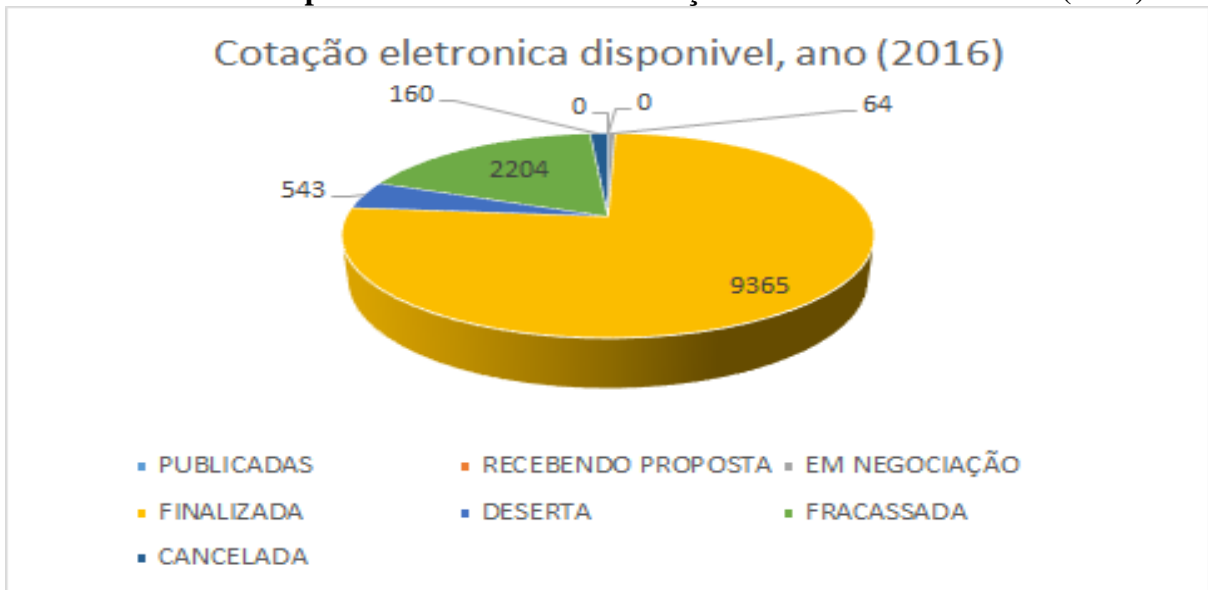
N° COEP	STATUS	N° VIPROC	OBJETO DA COTAÇÃO	TERMO PARTICIPAÇÃO - PROMOTOR - ENTREGA	TIPO DE AQUISIÇÃO	ACOLHIMENTO - ABERTURA
2016/25428	Fracassada	85320002016	SERVIÇO DE INTERNET BANDA LARGA NA VELOCIDADE DE 20Mbps NA CEASA DE TIANGUÁ CONTRATO DE 12 MESES.	20160144 - CENTRAIS DE ABASTECIMENTOS DO CEARA S A - Maracanaú	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS	29/12/2016 12:00 - 30/12/2016 12:00
2016/25417	Deserta	84043112016	CANTONEIRAS E VERGALHÕES DE AÇO CARBONO	20160425 - COMPANHIA DE GAS DO CEARA - Maracanaú	MATERIAL PARA MANUTENÇÃO DE BENS IMÓVEIS	29/12/2016 10:00 - 30/12/2016 10:00
2016/25415	Fracassada	81217602016	AQUISIÇÃO DE GEL BIOCOMPONENTE PRÉ - 021502 SC - 014860 MATERIAL P / GEMED	20160840 - COMPANHIA DE AGUA E ESGOTO DO CEARA - Fortaleza	OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO	28/12/2016 16:50 - 30/12/2016 14:00
2016/25409	Fracassada	84949302016	AQUISIÇÃO DE MATERIAL ELETROMECÂNICO PRÉ - 020941 SC - 015090 MATERIAL P / GEMAE	20160839 - COMPANHIA DE AGUA E ESGOTO DO CEARA - Fortaleza	OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO	28/12/2016 15:30 - 30/12/2016 13:30
2016/25408	Fracassada	84949142016	AQUISIÇÃO DE ABAFADOR/ MASCARA PRE- 021596 SC- 014855 MATERIAL PARA UN-MPA	20160838 - COMPANHIA DE AGUA E ESGOTO DO CEARA - Fortaleza	OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO	28/12/2016 15:30 - 30/12/2016 13:00
2016/25407	Finalizada	84947012016	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO ELETROMECÂNICO PRÉ - 020578 SC- 015113	20160837 - COMPANHIA DE AGUA E ESGOTO DO CEARA - Fortaleza	OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO	28/12/2016 15:00 - 30/12/2016 12:30
2016/25405	Deserta	84232862016	AQUISIÇÃO 03 (TRÊS) DE SONDA COM BALÃO ESOFÁGICO - SENGSTAKE BLACKMORE.	20160061 - HOSPITAL INFANTIL DR ALBERT SABIN - Fortaleza	MATERIAL HOSPITALAR	28/12/2016 15:00 - 29/12/2016 15:00
2016/25404	Finalizada	84945312016	AQUISIÇÃO DE O'RING,ARRUELA PRE-021810 SC- 015119 MATERIAL PARA GEMED	20160835 - COMPANHIA DE AGUA E ESGOTO DO CEARA - Fortaleza	OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO	28/12/2016 15:00 - 30/12/2016 11:30
2016/25403	Fracassada	84946392016	AQUISIÇÃO DE ALCOL/SABÃO BARRA PRE - 022240 SC - 015142 MATERIAL P/ ATENDER DEMANDA	20160836 - COMPANHIA DE AGUA E ESGOTO DO CEARA - Fortaleza	OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO	28/12/2016 15:00 - 30/12/2016 12:00
2016/25402	Fracassada	83114702016	Aluguel de 90 (oitenta) cadeiras plásticas sem braços, tipo bistrô, cor branca, e 90 (oitenta) capas ...	20160032 - AGENCIA REGULADORA DE SERVICOS PUBLICOS DELEGADOS DO EST. DO CEARA - Fortaleza	FESTIVIDADES E HOMENAGENS	28/12/2016 15:00 - 29/12/2016 15:00

Fonte: Portal de compras, (2017)

Como se pode observar a partir da Figura 6, percebe-se que, no sistema de cotação eletrônica, a transparência se configura integralmente e com menor margem de erro, de modo que propicia o acesso e acompanhamento pormenorizadamente das decorrências da tramitação dos status (publicada, recebendo proposta, em negociação, finalizada, deserta, fracassada e cancelada) referentes a processos de aquisição operacionalizadas no ano anterior.

A Figura ilustra, ademais, o total de aquisições processadas no portal de compras na modalidade cotações eletrônicas referentes a compras de bens e serviços comuns de pequenos valores (até 8 mil reais) pelos órgãos e entidades da administração Estadual.

**Gráfico 2: Transparência/ Processos de Cotação Eletrônicas Publicadas (2016)**



Fonte: Portal de compras (2017)

No Gráfico 2, pode-se observar a distribuição minucioso dos *status* referentes às aquisições processadas no ano de 2016, em que foram publicados ao todo uma média de 12.336 (doze mil trezentos e trinta e seis) processos por diferentes órgãos. Mas, existe uma certa crítica entre o nível de entendimento das informações representadas no gráfico com relação às do sistema. Porém, vale a pena ressaltar o conteúdo imprescindível da transparência, da clareza, porque a transparência não justifica a simples disponibilização das informações, mas a forma como a sociedade compreende estas informações.

No que diz respeito a sistema de catálogo de bens, materiais e serviços, verificou-se que o processo de contratação para aquisição de bens, materiais e serviços da administração do Estado se efetiva por meio de um banco de dados único, que contempla todas as informações sobre os produtos a serem adquiridos pelos órgãos e entidades da administração pública estadual no decorrer das suas atividades.

**Figura 7: Catálogos de bens, materiais e serviços**

Seleção  
Escolha o Grupo desejado.

Classe Material:  
Seleção  
Escolha a Classe.

Pesquisar | Limpar | Gerar Relatório

Visualizar

ITEM	GRUPO	CLASSE	DESCRIÇÃO	UNIDADE FORNECIMENTO	COMPRADO	EM ATA
844823	89	15	ABACATE, FRESCO, SELECIONADO, PRIMEIRA QUALIDADE, INTEGRO E FIRME, COLORACAO VIVA, UNIDADE 1.0 QUILOGRAMAS	UNIDADE 1.0 QUILOGRAMAS	Sim (3)	Não
503160	89	15	ABACATE, TAMANHO MEDIO OU GRANDE, 1ª QUALIDADE, TRANSPORTADOS EM MONOBLOCOS PLASTICOS FRESTADOS, UNIDADE 1.0 QUILOGRAMAS	UNIDADE 1.0 QUILOGRAMAS	Sim (80)	Sim
13820	89	15	ABACAXI, EM CALDA, COM DADOS DE IDENTIFICACAO, MARCA DO FABRICANTE, PRAZO DE VALIDADE, PESO LIQUIDO DE ACORDO COM RESOLUCAO NORMATIVA Nº976-ANVISA, LATA 380.0 GRAMA	LATA 380.0 GRAMA	Sim (2)	Não
910800	89	15	ABACAXI, PEROLA, FRESCA, SELECIONADA, 1ª QUALIDADE, EMBALAGEM 1.0 QUILOGRAMAS	EMBALAGEM 1.0 QUILOGRAMAS	Sim (20)	Não
48283	42	40	ABAFADOR DE RUIDO, PVC, CONCHA, EMBALAGEM 1.0 UNIDADE	EMBALAGEM 1.0 UNIDADE	Sim (13)	Não
375386	65	26	ABAIXADOR DE LINGUA, ESPATULA DE MADEIRA DESCARTAVEL, CONVENCIONAL COM EXTREMIDADES ARREDONDADAS COM 14 CM., PACOTE 100.0 UNIDADE	PACOTE 100.0 UNIDADE	Sim (6)	Sim
615599	65	31	ABIRATERONA (ACETATO), 250MG, COMPRIMIDO, UNIDADE 1.0 COMPRIMIDO	UNIDADE 1.0 COMPRIMIDO	Sim (2)	Sim
13997	89	15	ABOBORA, DE 1ª QUALIDADE, TAMANHO MEDIO OU GRANDE, UNIDADE 1.0 QUILOGRAMAS	UNIDADE 1.0 QUILOGRAMAS	Sim (346)	Sim
13935	89	15	ABOBRINHA, DE 1ª QUALIDADE, SEM PARTES ESCURAS OU FURADAS, UNIDADE 1.0 QUILOGRAMAS	UNIDADE 1.0 QUILOGRAMAS	Sim (6)	Não
732532	53	40	ABRACADEIRA, ACO CARBONO, 1/2", EMBALAGEM 1.0 UNIDADE	EMBALAGEM 1.0 UNIDADE	Nao (0)	Não

Visualizar

1 a 10 de 22983

Fonte: Portal de compras (2017)

Como se pode visualizar na Figura 7, o sistema de catálogo de bens, materiais e serviços apresenta transparência no que se refere à aquisição. Este ambiente contempla a normatização a seguir: a descrição de bens, materiais e serviços, os grupos, a classe, a unidade fornecedora, compras através da ata ou não. Possibilita ainda, de forma efetiva, a visualização por qualquer indivíduo.

**Figura 8: Transparência na declaração do vencedor**

Voltar

Informações do Fornecedor Melhor Colocado

FORNECEDOR	QUANTIDADE	VALOR LANCE	TOTAL LANCE	DATA DO LANCE	MARCA	STATUS
Proposta 1	1,00	496.9000	496.9000	25/09/2017 13:48	mundial de detritação Inf. compl:	Arematante

Informações dos Demais Fornecedores

RAZÃO SOCIAL / NOME	QUANTIDADE	VALOR LANCE	TOTAL LANCE	DATA DO LANCE	MARCA	STATUS
Proposta 2	1,00	497.0000	497.0000	25/09/2017 13:23	Inf. compl:	Classificado
Proposta 3	1,00	498.0000	498.0000	25/09/2017 13:12	Inf. compl:	Classificado
Proposta 4	1,00	499.9900	499.9900	25/09/2017 11:39	Inf. compl:	Classificado
Proposta 5	1,00	500.0000	500.0000	25/09/2017 10:06	Inf. compl:	Classificado

Fonte: Portal de compras (2017)

Como se pode observar, a Figura 8 está ilustrando a decorrência legal do processo de declaração do vencedor. Como se sabe, a aquisição na modalidade *cotação eletrônica* é processada no portal mediante ao critério estabelecido no termo de referência, a denominada melhor oferta, ou seja, a mais econômica para a administração pública estadual mediante à rede mundial dos computadores.

A transparência é elemento imprescindível quando o assunto envolve esse aspecto, não que estejamos querendo minimizar as outras categorias, mas tendo em conta a atual conjuntura política e econômica. Situação econômica no sentido em que o país se encontra no período de recessão econômica e não pode estar gastando mais do que arrecada. Ao passo que, no sentido político, tem a ver com a improbidade administrativa no sentido de favorecer os conhecidos (o dito “jeitinho”).

### 5.3. TERCEIRA CATEGORIA: REGISTRO DE PREÇO

No que concerne à terceira categoria, ou seja, a denominada registro de preço, verificou-se que para esta a transparência se configura também mediante ao ambiente informatizado, visando o acesso através do portal de compra contendo as informações relativas ao planejamento anual de registro de preços, da pesquisa das atas no sistema de registro de preços, atas da companhia de água e esgoto – CAGECE, atas da SEPLAG anteriores a 2011, como se constata a partir da figura 9:

**Figura 9: Subsistemas da categoria registro de preço**

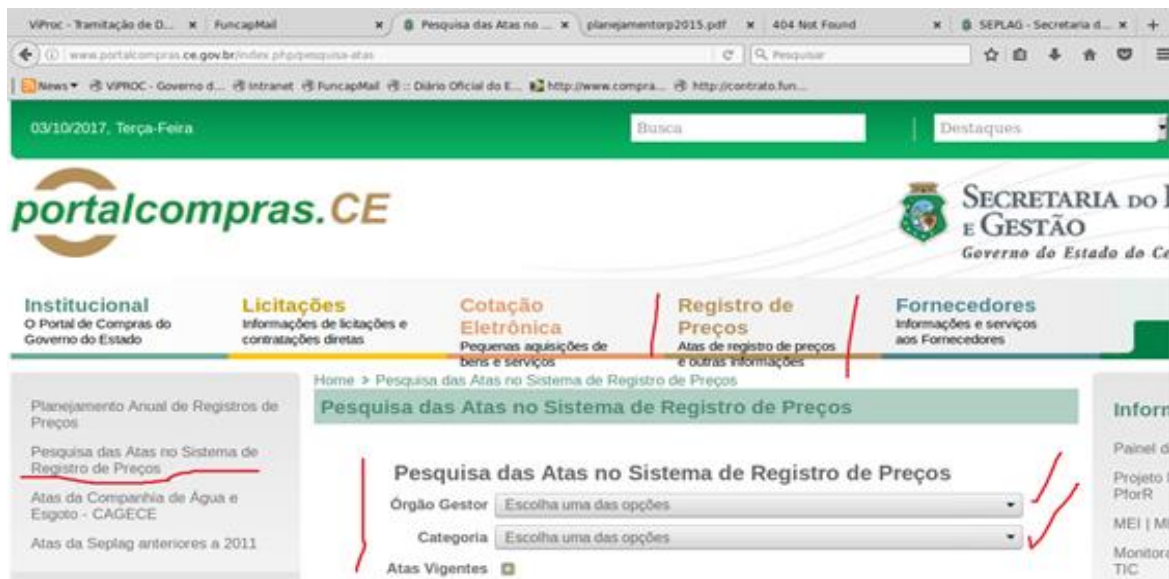


Fonte: portal de compras (2017)

Entretanto, no que se refere à transparência sobre o planejamento anual de registro de preços, que é um processo de identificação das futuras demandas dos órgãos e entidades do

Estado do Ceará, verificou-se que consta no sistema o planejamento dos exercícios anteriores, com informações desatualizadas de 2010 a 2015, sendo que as informações de 2016 não se encontram disponíveis, o que a propósito impugna o §. 2 do Art.15 da lei 8.666/1993, que pontua o seguinte: “os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da administração, na imprensa oficial”.

**Figura 10: Transparência no sistema de registro de preço**



Fonte: Portal de compras, (2017)

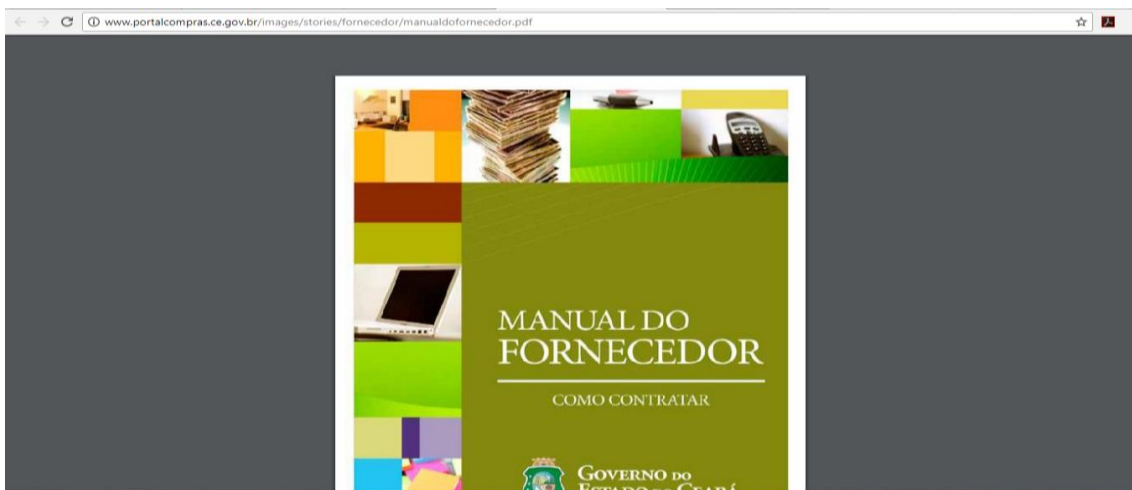
Como se pode visualizar, a Figura 10 ilustra a ferramenta incorporada ao sistema de registro, no intuito de propiciar a transparência do acesso e da pesquisa sobre as respectivas atas cadastradas no sistema contendo as especificações dos gestores das respectivas atas, incluindo as de 26 (vinte e seis) órgãos gestores e com 96 (Noventa e seis) categorias de compras incorporadas ao sistema.

#### 5.4. QUARTA CATEGORIA: FORNECEDORES

Com relação à transparência no funcionamento da categoria fornecedores – da estrutura funcional do portal de compras do Governo do Estado do Ceará – constatou-se, ao longo da análise, que provavelmente esta é uma das categorias mais críticas, não em termos de transparência, mas no aspecto operacional, ou seja, no dia a dia dos gestores de compras.

Para aumentar a eficiência operacional e proporcionar mais transparência entre a administração e os fornecedores perante as suas relações contratuais no ambiente, foi instituído o manual do fornecedor, um documento normativo que abarca o passo a passo do fornecedor para contratar com o Estado, com as seguintes informações: passo a passo para cadastramento, atualização, emissão do certificado do registro cadastral (CRC), fornecedores inidôneos e suspensos.

**Figura 11: Transparência / Manual dos fornecedores**



Fonte: Portal de compras (2017)

Observa-se que o manual do fornecedor, além de ser um instrumento de incremento da transparência funcional, também é conhecido como o instrumento que ampara e institui os procedimentos sobre o cadastro do negócio.

**Figura 12: Emissão CRC, pessoa física ou jurídica**

S2GPA | Sistema de Gestão Governamental por Resultado

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Governo do Estado do Ceará | Entrar

## Cadastro de Fornecedores

### Situação Cadastral - Emissão do CRC

Navegador padrão - Firefox

Selecione o Tipo de Pessoa do Fornecedor:

Pessoa Física  Pessoa Jurídica

Consultar | Limpar

Fonte: Portal de compras (2017)

Como se pode observar a partir da Figura 12, no que concerne à situação cadastral e emissão do CRC, verificou-se que podem ser visualizadas através do portal de compras independentemente de ser a pessoa física (CPF) ou jurídica (CNPJ). Por outro lado, o sistema propicia o acompanhamento sobre as certidões: Certidão conjunta negativa de débitos tributos federais e a dívida da união; Certidão Negativa da Fazenda Estadual; Certidão negativa de débitos (CNF) do (FGTS); Certidão negativa de débitos (CND) do (INSS); Certidão negativa de tributos municipais regularidade do FGTS - caixa; e Certidão negativa de débito trabalhista.

**Figura 13: Transparência/ fornecedores inidôneos e suspensos**

Fornecedores Inidôneos e Suspensos

Número do CRC:  CPF:  CNPJ:  Motivo:

Tipo de Penalidade: Seleccione

Pesquisar | Limpar

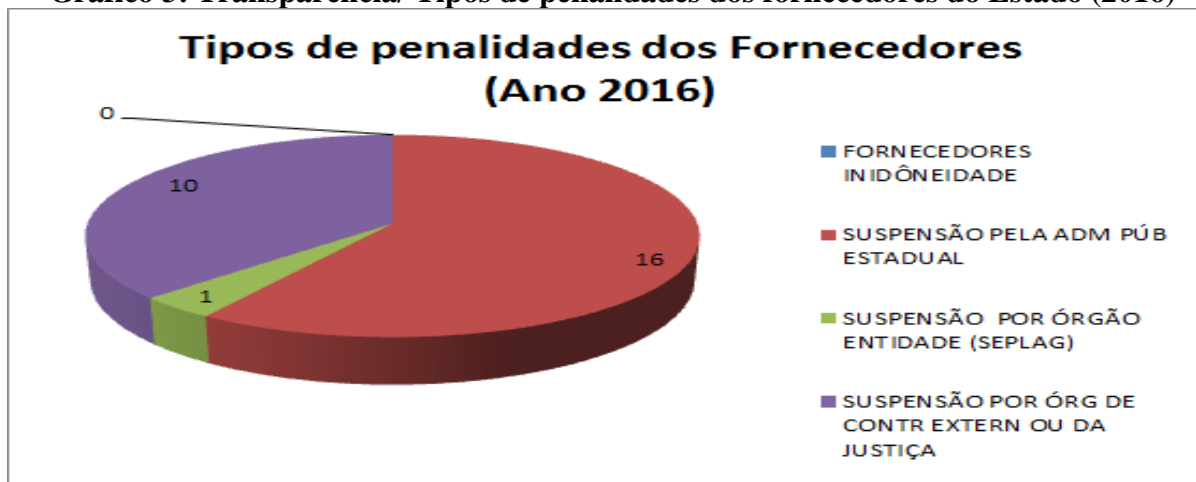
CRC	CPF/CNPJ	PESSOA/EMPRESA	TIPO PENALIDADE / ORGÃO CADASTRADOR	MOTIVO	DATA INICIO
23625	042.852.393-53	JOSÉ MARIA BRAGA	Declaração de inidoneidade /	IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, 10 ANOS PODER JUDICIÁRIO CE, PROC. 122417186	06/02/2013
	03.978.057/0001-58	ECOCHAPA TECNOLOGIA INDUSTRIAL LTDA	Declaração de inidoneidade /	OFICIO CHGAB1866/2013, PROC. 5001837-49.2012.404.71.09 JUSTIÇA FEDERAL JEF BAGÉ/RS	11/06/2013
	10.528.096/0001-19	CIVILPOA EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA	Declaração de inidoneidade /	OFICIO CHGAB1866/2013, PROC. 5001837-49.2012.404.71.09 JUSTIÇA FEDERAL JEF BAGÉ/RS	11/06/2013
	11.392.502/0001-21	ASTECA TOPOGRAFIA LTDA - ME	Declaração de inidoneidade /	OFICIO CHGAB1866/2013, PROC. 5001837-49.2012.404.71.09 JUSTIÇA FEDERAL JEF BAGÉ/RS	11/07/2013

Fonte: Portal de compras, (2017)



Observa-se que a Figura 13 ilustra o ambiente que dá acesso ao acompanhamento dos tipos de penalidade dos fornecedores caracterizados como idôneos e suspensos de contratar com o Estado e os seus respectivos motivos. Ressaltando que qualquer fornecedor que se encontra devidamente nesta situação não pode contratar com o Estado, de acordo com a penalidade que lhe foi atribuída.

**Gráfico 3: Transparência/ Tipos de penalidades dos fornecedores do Estado (2016)**



Fonte: Portal de compras, (2017)

Como se pode visualizar, o Gráfico 3 está ilustrando os tipos de penalidades atribuídas aos fornecedores devido à prática de improbidade.

No entanto, quanto à transparência no portal de compras do Estado do Ceará, constatou-se que no mês de setembro do corrente ano houve uma publicação do painel informativo referente às aquisições finalizadas pelas 820 unidades contratantes da administração pública estadual (SEPLAG, 2017). Tal publicação pode ser acessada por qualquer indivíduo, no sentido de analisar e acompanhar as decorrências do processo de compras de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta, conforme se pode visualizar no quadro 3.

**Quadro 3: Informações disponibilizados no painel de compras**

PAGINA	DESCRIÇÃO	GRÁFICOS
COMPRAS TOTAIS	Apresenta indicadores sobre compras totais. Permite ver os dados em tabela	Perfil das Compras Total Contratado por Porte Participação do N° de Fornecedores por Porte Total Contratado por Sistemática Total Contratado por Natureza Total Contratado por UF/Fornecedor N° de Fornecedores por UF N° Itens Catálogo por Unidade Compradora N° de Compras Eletrônica X Presencial
COMPRAS DE MPE	Apresenta indicadores sobre compras de bens e serviços de Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedores Individuais (MEI), representados pelo grupo MPE.	Total Contratado por Porte % de Itens Comprados de MPE por Sistemática % de Economia por Porte Fornecedor Total Comprado de Fornecedor da Mesma Região Total Contratado de MPE por Sistemática Total Contratado de MPE por Natureza Total Contratado de MPE por

		<p>UF/Região Fornecedor</p> <p>Participação das MPes por Tipo da Compra</p>
<p>COMPRAS DE ALIMENTOS</p>	<p>Apresenta indicadores sobre compras de alimentos elegíveis às aquisições de Produtores da Agricultura Familiar (PAF).</p>	<p>Total Comprado por Classe/Item</p> <p>Total Comprado por Sistemática</p> <p>Total Comprado por UF/Região Fornecedor</p> <p>Nº de Fornecedores por UF/Região</p> <p>Nº de Fornecedores por Classe/Sistemática</p> <p>Participação da Chamada Pública nas Aquisições</p> <p>Participação da Chamada Pública por Comprador</p>
<p>REGISTRO DE PREÇOS</p>	<p>Apresenta indicadores sobre itens adjudicados para aquisições por registro de preços. Permite ver os dados em tabela (botão direito).</p>	<p>Total Registrado por Porte Fornecedor</p> <p>Nº de Itens Registrados por Porte Fornecedor</p> <p>Total de Registrado por Pregão para Registro de Preços</p> <p>Total Registrado por Natureza / Tipo / Classe</p> <p>Total Registrado por UF / Região Fornecedor</p> <p>Nº Itens Registrados por Gestor de Registro de Preços</p> <p>Nº de Processos Eletrônicos</p>

		X Presenciais
CURVA ABC	Apresenta os itens adjudicados, ordenados por relevância nas aquisições (do maior para o menor valor gasto). Exige a seleção de pelo menos uma “classe de material”.	Gráfico de Pareto: Curva ABC dos Itens Adjudicados
ITENS ADJUDICADOS	Apresenta os itens adjudicados (comprados) com as principais informações do processo de aquisição	Tabela: Itens Adjudicados

Fonte: Portal de compras; Elaborado pelo autor, (2017)

O painel das compras é composto por indicadores de performance, na forma de tabelas e gráficos, elaborados com base nos itens adjudicados nas contratações dos órgãos, entidades e unidades do Governo do Estado, disponíveis no sistema de gestão de compras – Licitaweb (SEPLAG, 2017).

Pautando-se em análise processada no portal de compras do Governo do Estado do Ceará, no âmbito da transparência dos atos administrativos referentes a aquisições, vale a pena ressaltar o imprescindível papel da transparência na administração pública, sendo esta uma espécie de “antídoto” para condutas ilícitas, sobretudo no tange ao gerenciamento racional da coisa pública.

Em detrimento da ampliação e fortalecimento da publicidade na Administração Pública, o Ministério Público Federal (MPF) publicou em 2016 o resultado de uma pesquisa que determina o ranking nacional da transparência dos órgãos e entidades administrativas vinculadas a 26 (vinte e seis) Estados, além do Distrito Federal. Todavia, o estudo tem como ano de referência 2015 em comparação com o ano de 2016. Constatou-se que houve uma progressividade quanto ao índice nacional de transparência, que subiu de 3,92 em 2015 para 5,21 em 2016. A pesquisa teve como principal objetivo apresentar o índice da transparência nos portais dos Estados, no intuito de promover o controle – pela sociedade – da publicidade sobre receitas, despesas, atos, fatos e extinguir a corrupção (MPF, 2017). Dessa forma, um

dos procedimentos utilizados para a pesquisa foi a elaboração de um instrumento de controle que rege processo, a conhecida *CHECK – LISTE*.

**Quadro 4: Os 09 (nove) questionários aplicados na avaliação do nível de Transparência dos 26 (vinte e seis) Estados Brasileiros, incluindo Distrito Federal, no ano de 2016.**

GERAL	<p>1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?</p> <p>2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação;</p>
RECEITA	<p>3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado;</p>
DESPESA	<p>4- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: Valor do empenho, Valor da liquidação, Valor do Pagamento, Favorecido;</p>
LICITAÇÕES E CONTRATOS	<p>5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: Íntegra dos editais de licitação, Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente), Contratos na íntegra;</p> <p>6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?</p> <p>Modalidade, Data, Valor, Número/ano do, edital, Objeto;</p>
RELATÓRIOS	<p>7 - O site apresenta: As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior, Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses, Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses, Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de</p>

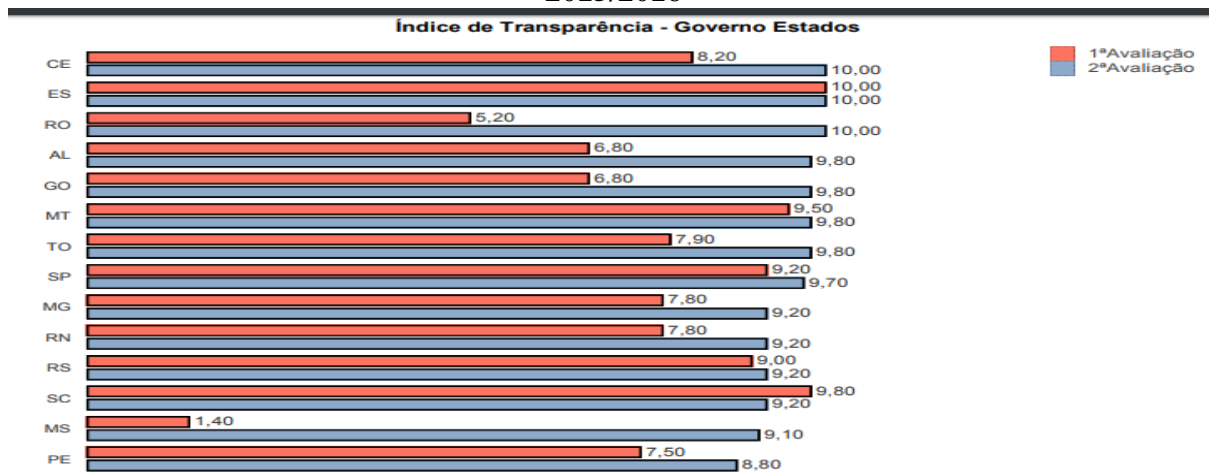
	<p>informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes,</p> <p>8 - O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações;</p>
<p>TRANSPARÊNCIA PASSIVA SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC</p>	<p>9 - Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial, Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?</p> <p>Há indicação do órgão?</p> <p>Há indicação de endereço?</p> <p>Há indicação de telefone?</p> <p>Há indicação dos horários de funcionamento?</p>
<p>SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO E-SIC</p>	<p>10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?</p> <p>11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?</p> <p>12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?</p>
<p>DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO</p>	<p>13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura</p>

	<p>organizacional do ente?</p> <p>14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?</p>
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA	<p>15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?</p> <p>16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?</p>

Fonte: Site do Ministério Público Federal (2017)

O Quadro 4, acima referido, explicita os critérios adotados e os questionários aplicados perante à avaliação do ranking da transparência dos portais dos Estados. Dito isto, os quesitos exigidos na avaliação pelo Ministério Público Federal (MPF) foram atendidos na íntegra pelo Ceará, assim como os demais Estados: Espírito Santos, Rondônia, Goiás, Tocantins, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso do Sul. Como se pode verificar nas figuras 14 e 15, alguns desses estados apontam para um resultado satisfatório, com pontuação de 9,10 a 10 (MPF, 2016)

**Figura 14: Ranking do índice da Transparência dos Governos dos 26 Estados/ano 2015/2016**

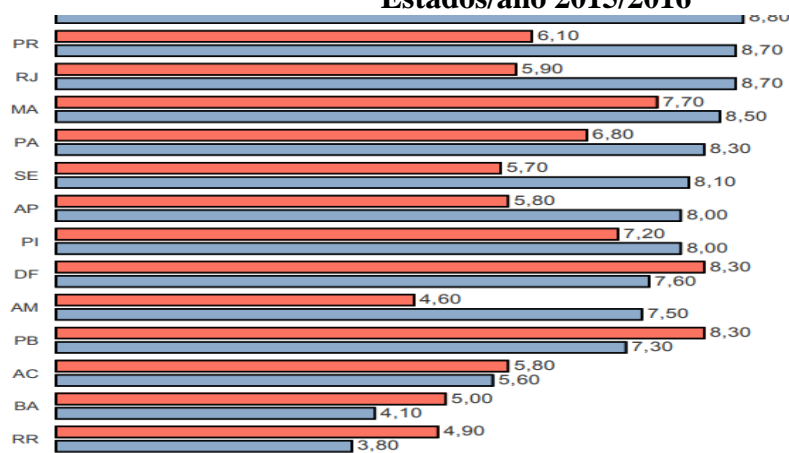


Fonte: Site Ministério Público Federal (2017)

Destacamos que os portais dos Governos dos Estados, avaliados conforme o objetivo do Ministério Público Federal, no que tange à transparência quanto à acessibilidade de informações nas suas respectivas ferramentas, apontou para uma evolução; porém, não tão pertinente no sentido de que em alguns estados houve uma regressão negativa, como, por exemplo, no estado de Santa Catarina, que teve uma nota de 9,80 na primeira avaliação (em 2015) e apresentou uma nota de 9,20 na segunda avaliação, o que certamente é uma diferença significativa.

Em outra situação, destacamos o caso do Estado de Rondônia, que na avaliação de 2015 teve uma nota de 5,20 e Mato Grosso do Sul, com a nota de 1,40. Em consequência, no ano de 2016 pode-se salientar que houve uma progressividade positiva, considerando as posições ocupadas anteriormente por estes Estados, ou seja, na primeira avaliação que se deu no ano de 2015.

**Figura 15: Continuação/ Ranking do índice da Transparência dos Governos dos 26 Estados/ano 2015/2016**



Fonte: Site Ministério Público Federal (2017)

Portanto, como se pode verificar, a Tabela 15 ilustra a regressão negativa em alguns Estados, como Acre, Distrito Federal, Paraíba, Bahia e Roraima. No que concerne ao Distrito Federal, verificou-se que na avaliação feita no ano de 2015 este obteve uma nota de 8,30; já na segunda avaliação, houve uma regressão para o ano de 2016 de 7,60, o que é equivalente a -8,43 % negativo em relação ao ano de 2015. Em seguida, sucessivamente, ocorreu para Acre, com -3,45%; Paraíba, com -12,05%; Bahia, com -18,00%; e Roraima, com -22,45%.



Pode-se compreender a função do portal de compras do Governo do Estado do Ceará como sendo uma ferramenta que viabiliza/propicia o exercício pleno da democracia dos cidadãos, de modo eficiente e eficaz quanto ao aspecto do gerenciamento da coisa pública. Sendo que, para a eficiência no gerenciamento do portal do Estado, nos referimos ao “uso da ferramenta”, ou seja, às inúmeras situações que estas viabilizam, entre elas: ambiente integrado para todos, negociação dos lances e contra a proposta, acessibilidade, acompanhamento e assim sucessivamente, sem restrição alguma. Ao passo que, para a eficácia, pode-se entender como sendo a realização dos objetivos segundo a essência do portal -“transparência na publicação de informação”- ou seja, na maneira pela qual o portal de compras atinge os resultados no que tange à seleção da proposta vantajosa, aquela que oferece o menor lance.

No entanto, propondo uma analogia entre os dados, foi apurada, no portal do Governo do Estado, aspectos da eficiência e eficácia dos fatos observados perante à análise da transparência com base na avaliação do Ranking Nacional dos Portais da Transparência pelo Ministério Público Federal dos Estados Brasileiros no ano de 2015/2016. Como se pode observar, o índice da transparência nos portais de compra do Governo do Estado do Ceará teve um crescimento eficiente, efetivo e eficaz, o que pode ser visualizado a partir da Tabela 14, que revela o índice da transparência na primeira avaliação com nota de 8,20; sendo assim, permaneceu estável, sem flutuação; já na segunda avaliação, teve um aumento significativo. Portanto, a esse fato pode-se afirmar que o crescimento se configurou positivamente, de maneira que nos releva uma visão da eficiência no uso dos portais e da eficácia no atingimento dos objetivos.

Em relação aos fatos apresentados pelo MPF quanto à posição no ranking nacional da transparência, verificou-se que o Ceará despencou na frente dos demais estados brasileiros. Esse mérito de destaque dos demais estados do território brasileiro se configurou num investimento em ferramentas tecnológicas e humanas no intuito de extinguir práticas desonrosas dos agentes públicos no exercício das suas funções.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar o portal de compras do governo do Estado do Ceará com enfoque na transparência, avaliando as ações ocorridas no ano de 2016. Quanto à transparência, o estudo apresentou de modo sistemático todos os quesitos referentes às quatro categorias da estrutura funcional. Constatou-se que os atos e fatos administrativos em relação à aquisição de bens e serviços dos diferentes órgãos e entidades da administração direta e indireta (incluindo Secretarias e unidades vinculadas, empresas públicas, sociedade de economia mista, autarquia, fundações) encontram-se disponíveis e qualquer indivíduo pode acessar, visualizar e monitorar as informações independentemente da situação geográfica, obtendo também conhecimento sobre a situação dos débitos e das penalidades dos fornecedores.

Por outro lado, no que concerne aos objetivos específicos deste estudo, a pesquisa buscou responder a todos eles. Quanto ao objetivo específico de averiguar de que forma a licitação e contratação direta processadas no portal de compras viabilizam na gestão da transparência, a pesquisa constatou que a ferramenta dispõe de um ambiente aberto e de acesso livre sobre a decorrência de todos os processos de licitações e contratações diretas processadas pelos órgãos e entidades da administração do Estado, evitando condutas ímprobas, assim como os deploráveis atos de nepotismo quanto à escolha direta para contratar com o Estado, sobretudo no que tange à prestação de serviços. Sendo que a ferramenta proporciona a participação e concorrência de modo equânime, possibilitando que as empresas que reúnem as condições estabelecidas nos editais participem da licitação. E, em consequência, permitam que sejam selecionadas as propostas vantajosas para a administração.

Em consonância ao objetivo específico que se propõe a analisar o sistema de cotação eletrônica, na perspectiva da transparência, durante a aquisição de bens e serviços comuns de pequeno valor (até 8 mil reais) da cotação eletrônica, apurou-se que a transparência é efetivamente integral, ou seja, toda decorrência desta modalidade se dá mediante ao uso da internet, abrindo assim um leque de possibilidades no sentido de que todos possam explorar as informações, mesmo que não estejam cadastrados no sistema, para acompanhar de perto as fases de homologação, publicação, em negociação, recebendo proposta, cancelada, entre outras. Porém, percebe-se que quanto mais transparente for à aquisição de bens e serviços, mais se gera a competitividade, o que proporciona mais vantagens para a administração.

Quanto ao objetivo específico que tem como propósito investigar o procedimento de divulgação e transparência do registro do preço, constatou-se que as licitações para a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública Estadual, visando as futuras e eventuais contratações de bens, de produtos e serviços, decorre no próprio ambiente Portal de Compras, na modalidade concorrências públicas ou pregão, mediante ampla divulgação dos itens, conforme citado na alínea a), do Art. 9º do Decreto nº28.087/2006.

No último objetivo específico, ou seja, o de analisar de que maneira o Portal de Compras propicia transparência aos fornecedores, a pesquisa demonstrou a disponibilidade do manual de orientação, ambiente de publicidade dos certames, ou seja, colocando-o à disposição dos fornecedores de bens, materiais e serviços que contratam ou desejam contratar com o Estado, com acesso e consulta livre às licitações publicadas pelos diferentes órgãos e entidades da administração. Também lhes proporcionando informações em tempo real sobre catálogo de bens referentes às futuras compras, situações de débitos com o Estadual, Municipal, Federal, Trabalhista, da previdência.

Conclui-se que esta pesquisa demonstrou resultado satisfatória no que concerne ao uso da ferramenta Portal de Compras, no âmbito da transparência, no que tange a aquisições públicas de bens e materiais e a contratação de obras e serviços pelos órgãos e entidades do estado, viabilizando a relevância da gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos que são colocados à disposição dos gestores e na extinção significativa das condutas e práticas desonrosas dos agentes públicos quanto à coisa pública.

Como sugestão para futuras pesquisas, recomenda-se a ampliação do objeto de estudo, como forma de comparar a transparência dos estados brasileiros e, possivelmente, das regiões, no que se refere a portais de compras de governos estaduais.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

ALVES, Joyce Mendes Ferreira. **Transparência Das Informações Como Forma De Controle Social Na Gestão Pública Do Município De Pimenta Bueno-Ro**. Cocal/ Ro: UNIR, 2016.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para curso de pós-graduação: noções práticas**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14724: informação e documentação. Trabalhos acadêmicos - Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/ logística empresarial**. Tradução: Raul Rubenich. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

BORDENAVE, J; E. Dias. **O que é Participação**. (7ª ed.) São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

BRASIL. Decreto nº 28.089, de 10 de janeiro de 2006. Regulamenta, no Âmbito da Administração Pública Estadual, a Licitação na Modalidade Pregão, instituída pela Lei Federal Nº 10.520, de 18 de julho de 2002, para Aquisição de Bens e Serviços Comuns, e dá Providências Correlatas. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 18 de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.portalcompras.ce.gov.br/images/stories/servicos/legislacao%20de%20compras/dec-lei-28.089-2006.pdf>>. Acesso em: 13 Agost. 2017.

BRASIL. Decreto nº 28.087, de 10 de janeiro de 2006. Dispõe Sobre a Regulamentação do Uso do Sistema do Registro de Preços de que Trata o Artigo 15 da Lei Federal Nº 8.666 de 21 de julho de 1993, e o Artigo 11 da Lei Federal Nº 10.520, de 17 de Julho de 2002, e dá Outras Providencias. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 12 de Janeiro de 2006. Disponível em: <<http://www.portalcompras.ce.gov.br/images/stories/servicos/legislacao%20de%20compras/dec-lei-28.087-2006.pdf>>. Acesso em 13: Agost. 2017.

BRASIL. Decreto nº 28.397, de 21 de setembro de 2006. Dispõe Sobre Procedimento de Cotação Eletrônica, para Aquisição de Bens e Serviços Comuns de Pequenos Valor, e dá Outras Providencias. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 25 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.portalcompras.ce.gov.br/images/stories/servicos/legislacao%20de%20compras/dec-lei-28.397-2006-2.pdf>>. Acesso em: 13 Agost. 2017.

BRASIL. Decreto nº 28.086, de 10 de janeiro de 2006. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, o Sistema de Compras, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 10 de janeiro de 2006. Disponível em: <<http://www.portalcompras.ce.gov.br/images/stories/servicos/legislacao%20de%20compras/dec-lei-28.086-2006.pdf>>. Acesso em: 13 Agost. 2017.

CAMARGO, Thiago Alvim et al. **Controle e transparência no modelo de organizações sociais de saúde do Estado de São Paulo**, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. – 30. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CHIAVENATO, Idalberto. **Princípios da administração: o essencial em teoria geral da administração**. – 2. Ed. – Barueri, SP: Manole, 2012.

CORBARI, Ely Célia. **Accountability e controle social: Desafio à Construção da Cidadania**. Cadernos da Escola de Negócios da Unibrasil, Curitiba, n.2, Jan-Jun 2004. Disponível em: <[https://twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo242?rev=&filename=Accountability\\_e\\_Control\\_Social\\_Desafio\\_a\\_Construcao\\_da\\_Cidadania.pdf](https://twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo242?rev=&filename=Accountability_e_Control_Social_Desafio_a_Construcao_da_Cidadania.pdf)>. Acessado em 15/08/2017.

Dicionário On Line. Disponível em: < <https://www.dicio.com.br/>>. Acessado em 17/05/2017

DINIZ, Eduardo H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio De Janeiro, v. 43, nº 1, p. 23-48, 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf>>. Acessado em: 10 de janeiro de 2014.

EVANGELISTA, Lucio. **Controle social versus Transparência pública: uma questão de cidadania**. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.cge.pr.gov/arquivos/File/Transparencia\\_e\\_acesso\\_a\\_informacao/controlesocialxtr](http://www.cge.pr.gov/arquivos/File/Transparencia_e_acesso_a_informacao/controlesocialxtr) . Acesso em: 10 maio. 2017

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. – 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2005, Chile.

HAGE, Jorge. **O governo Lula e o combate à corrupção**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

LAURINDO, F. J. B.; SHIMIZU, T.; CARVALHO, M. D., & Rabechini Jr, R. (2001). **O papel da tecnologia da informação (TI) na estratégia das organizações**. *Gestão & Produção*, 8(2), 160-179.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo. Editora 34. 1999.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos– literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n.8, p. 5-40, dez. 2007.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Editora Saraiva 2004.

MARTINS, Humberto. **Lei da transparência e sua aplicação na Administração Pública: valores, direito e tecnologia em evolução.** Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/internet\\_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%C3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf](http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%C3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf)>. Acessado em 13 Agost. 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governantes.** – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

MEADOWS, Donella H. **Pensando em Sistemas.** Disponível em: <[http://scratched.gse.harvard.edu/sites/default/files/scratch\\_e\\_o\\_pensamento\\_sistmico.pdf](http://scratched.gse.harvard.edu/sites/default/files/scratch_e_o_pensamento_sistmico.pdf)>. Acesso em: 16 de maio de 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 3.ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 1991.

PÁDUA, E. M. M. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática.** 2. ed. São Paulo: Papirus, 1997.

PAIVA RIBEIRO. Clarice Pereira de; ZUCCOLOTTO Robson. Fatores determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios Brasileiros. In: Encontro de Administração Pública e Governo, 2012. Salvador, BA. Anais...Salvador, BA:EnAPG/ANPAD, 2009. Disponível em: . Acesso em: 10 Dez. 2015.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: Teoria e questões.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PELEGRINI, Priscila. Governo eletrônico na gestão municipal: avaliação dos serviços eletrônicos de um município do norte de mato grosso. **XXXV ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.** Fortaleza, CE, Brasil, 13 a 16 de outubro de 2015. P. 1-14.

PIANA, Maria Cristiana. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9.

PINHO, José Antônio Gomes de. **Estado, Sociedade e Interações digitais: Expectativas Democráticas** – Salvador: EDUFBA, 2012. p. 200. il. : graf.; tab.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, V. 42, n. 3, maio/jun. 2008.

PIRES, Atrícia Menezes et al. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo/RS. **Estudos do CEPE**, p. 131-160, 2014.

RAUPP, Fabiano Maury. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. BAUREN, Ilse Maria In: **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 76-97.

REZENDE, Denis Alcies; ABREU, Aline França de. **Tecnologia da Informação Aplicada a Sistemas de Informação Empresariais**. 3ª Ed. Editora Atlas. 2006.

RIBEIRO, Manuella Maia. **Como os estados brasileiros promovem a transparência nos portais de compras eletrônicas?** 2009, p.5.

RIBEIRO, Manuella Maia. **Como os Estados Brasileiros Promovem a Transparência nos Portais de Eletrônicas?** (2009)

RODRIGUES, Auro de Jesus. **Metodologia Científica**. São Paulo: Avercamp, 2016: il. 222p.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e democracia — uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 25, set./dez. 2002.

SÁ, Renata Yamamoto Giovani de. **A Importância do Portal da Transparência na Administração Pública**. 2013, 29 p. Trabalho de Conclusão do Curso de Pós Graduação em Gestão Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Jandira, São Paulo, 2013.

SÁFADI, Cristina M; QUEIXA, Nicolau Reinhard. Parcerias inovadoras: O portal de compras do governo federal. **XXVI EnANPAD** (2002).

SANTANA, Paulo Rodrigues de. **Sistema Eletrônico De Compras Governamentais: O desempenho do SIASG-Comprasnet e sua influência para o futuro das compras governamentais**.2013.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2002

SILVA, Valdir Augusto da et al. **O portal de compras do Governo do Estado do Ceará**. 2010.

TAVARES, Luis Eduardo; PEREIRA, Natasha Bachini. A transparência pública na Era Digital. **Artigo nos anais do V Simpósio Nacional da ABCiber, UFSC**. Available at <http://issuu.com/lucaspretti/docs/atransparenciapublicanaeradigital/1> Accessed on, v. 1, n. 04, p. 2012, 2011.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224p.

TREVISAN, Antoninho Marmo; CHIZZOTTI, Antonio; IANHEZ, João Alberto; CHIZZOTTI, José; VERILLO, Josmar. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

VAN DER LEY, Luciano Gonzaga. **Gestão Pública: facetas estratégicas**. Fortaleza: Edições UFC: Imprensa Universitária, 2012.

VIANA, Cesar Pereira. O princípio constitucional da transparência e a sua relação com o modelo de excelência em Gestão Pública. 2011. Disponível em:<  
[http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/659/1/C4\\_TP\\_O%20PRINC%203%8DPIO%20CONSTITUCIONAL%20DA%20TRANSPAR%20C3%8ANCIA.pdf](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/659/1/C4_TP_O%20PRINC%203%8DPIO%20CONSTITUCIONAL%20DA%20TRANSPAR%20C3%8ANCIA.pdf)>.

Acessado em 15/08/2017.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e método. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.