

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

Curso: MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Coprodução, Governança, Inovação e Finanças Públicas

FERRAMENTAS DA LEI Nº 14.133/21 PARA ELEVAÇÃO DO NÍVEL DE
TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS E INVESTIMENTOS DO MUNICÍPIO DE
FLORIANÓPOLIS.

CPF: 018.337.460-66

Florianópolis

2023

1. CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA/OPORTUNIDADE E OBJETIVO DA PESQUISA

A oportunidade que se apresenta nesta proposta de pesquisa é a expansão de transparência de modo integrado entre governança, inovação e finanças públicas, em especial o gasto e o investimento, com a implementação de ferramentas trazidas pela Lei nº 14.133/21.

1.2. OBJETIVO

O objetivo da pesquisa será a aferição das condicionantes que levaram Florianópolis a um patamar crítico entre as capitais brasileiras em relação à transparência, bem como evidenciar ferramentas trazidas por nova legislação no intuito de melhorar o desempenho da instituição na divulgação de seus gastos e investimentos.

O portal da transparência de Santa Catarina, por exemplo, foi um dos destaques nacionais do Ranking da Transparência, divulgado em 2023 pela Universidade de São Paulo (USP). O Estado aparece em terceiro lugar entre as unidades federativas e na quinta posição na avaliação geral, contabilizando também capitais e o governo federal. No entanto, Florianópolis teve uma das menores pontuações do país e ficou em sexto lugar entre as capitais com os piores sistemas de transparência. (<https://www.sindifisco.org.br/noticias/sc-esta-em-3o-no-ranking-da-transparencia-mas-florianopolis-fica-entre-as-piores-capitais>)

Quando da tentativa de consolidar consulta de investimentos de obras, despesas de serviços ou compras de equipamentos e materiais, há uma dificuldade de obtenção de dados mais claros junto ao órgão de gestão do Município, inclusive por meio eletrônico.

Considerando a expressiva notoriedade da cidade de Florianópolis no país, é de urgência que se proceda uma forma de divulgação de dados e planejamento que demonstre ao cidadão o investimento e os gastos de forma clara e objetiva.

Ao encontro da necessidade supracitada, há uma legislação nova que traz ferramentas que podem ser implementadas junto ao Município no intuito de tornar mais claros tais dados e informações.

Em primeiro de abril do ano de dois mil e vinte e um foi sancionada a Lei nº 14.133/21 pela Presidência da República do Brasil, a qual modifica o rito de processos licitatórios que são aqueles destinados às contratações pelo poder público.

A referida legislação revoga a Lei nº 8.666/1993, antigo marco dos procedimentos de licitações e contratos administrativo e implementa nova sistemática para os procedimentos em

questão. Um dos princípios explícitos da nova lei é o do planejamento que induz o Município à elaboração e divulgação de um plano anual de contratações, o qual deve ter publicidade veiculada junto ao Portal Nacional de Compras Públicas.

Apenso a isto o cidadão, assim como as entidades interessadas, poderão acompanhar mais instantaneamente os gastos que estão sendo executados pelo Município em suas contratações.

Para tanto, a referida pesquisa destina-se a encontrar o empecilho que trava a evolução da transparência do Município de Florianópolis, em especial aos gastos e investimentos, bem como se propõe a desenvolver uma ferramenta própria, acostada aos mandos da Lei nº14.133/21 para evolução da transparência do órgão.

O procedimento se dará por meio de análise dos indicadores de transparência, unificado às suas metodologias de definição para que se implemente uma política de divulgação de dados junto dos gestores, no intuito de melhorar os indicadores do Município.

1.2.1. Objetivo geral

Elevar o desempenho de transparência da execução de gastos e investimentos públicos do Município de Florianópolis, a partir da implementação de ferramentas propiciadas pela Lei nº 14.133/21.

1.2.2. Objetivos específicos

Identificar as razões dos baixos indicadores de transparência do Município;

Identificar ferramentas que possam auxiliar na evolução dos indicadores;

Propor um plano de introdução de transparência nos gastos e investimentos públicos de Florianópolis, por meio de uma ferramenta específica a ser desenvolvida.

2. JUSTIFICATIVA

A OECD (2003) apura o conceito de transparência com significados distintos, figurando desde uma simples notificação das decisões regulatórias tomadas e indo até os controles administrativos de corrupção, melhorias do sistema legal, participação ativa da população acerca da tomada de decisões e utilização de consultas públicas sobre a regulação.

Ainda o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2004), transcreve que ser transparente significa mais do que o simples ato de divulgar as informações. A instituição

afirma que o gestor público deve estar impelido pelo desejo de tornar-se compreendido pelo cidadão, trazendo informações úteis e valorosas para a sociedade.

É público e notório, nos dias atuais, a importância e relevância da transparência na esfera pública para o controle social.

A transparência na gestão pública precisa acontecer, seja por razões legais, éticas, morais ou políticas, garantir que todos os atos públicos possam ser conhecidos, verificados e auditados pela população é fundamental para todo membro do Estado, seja a nível municipal, estadual ou nacional.

A instituição Município de Florianópolis, representada por sua prefeitura, no âmbito de importância que figura em nível nacional deve prezar pela evolução de sua transparência. E destacamos que a meta da presente proposta não é de apontar defeitos ou cobrar soluções sem apresentar sugestões e caminhos. Pelo contrário, a presunção do trabalho aqui proposto é exatamente a de identificar de modo objetivo as dificuldades e propor um método e ferramentas para melhorar os índices de transparência.

Junto a esta meta destacamos a igual importância de se fazer cumprir uma nova legislação que já preza pelo planejamento e pela transparência.

O efeito que o desenvolvimento de uma ferramenta aliada a métodos específicos de gestão, embasados na Lei Federal nº 14.133/2021, pode trazer, beneficia a área de desenvolvimento da transparência no Município, a própria instituição representada pela Prefeitura Municipal, assim como toda a sociedade de Florianópolis que conseguirá acompanhar os atos de despesas e investimentos executados com os recursos públicos.

2.1. RELEVÂNCIA DA PROPOSTA DE PESQUISA PARA O CONTEXTO DA SUA ATUAÇÃO PROFISSIONAL.

Destacamos aqui o âmbito profissional do autor, em que pese a relevância da presente proposta.

Há mais de dezesseis anos atuando dentro do setor público, em 04 instituições diferentes, é característico que se acompanhem evoluções e desafios das organizações. Hoje, desenvolvendo o trabalho em cargo efetivo, de nível superior, dentro da área de contratações públicas, é mister que haja qualificação periódica do profissional, e é isso que se busca, aliado a dois fatores que demandam solução. Um se trata da melhora na transparência da instituição, e o outro, na implementação de nova legislação que começa vigorar.

O crescimento profissional, na área de administração, deve ser alinhado a benefícios à instituição. Esse é o contexto do momento. Introduzir uma organização a uma nova realidade legal e acompanhar a evolução de mecanismos de gestão, trará ao autor a oportunidade de desenvolver um trabalho profissional de qualidade, um possível reconhecimento, bem como uma ascensão na carreira por meio de maior titulação.

Entende-se que é chegado o momento de ingressar no pleito da titulação de mestre, visto que, durante o transcurso da carreira, já foi desenvolvido pelo autor desta proposta, trabalho em cargo efetivo de três entidades públicas distintas, bem como cargos de gestão e assessoramento.

Na área acadêmica também é plausível a relevância e expectativa, visto que a titulação de graduado em Administração, pós graduado em gestão Pública e formação de consultor a um segmento de empresas trouxe o conhecimento necessário para invocar o título de mestre na carreira, o que traria o conhecimento em momento propício, bem como titulação desejada há tempo.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A seleção de referências bibliográficas trazida pelo presente tópico almeja alcançar fundamentação suficiente que enlace duas áreas da gestão pública, com o objetivo único de desenvolver um trabalho focado no resultado para instituição e para a sociedade.

Os dois pontos cruciais do presente trabalho são a transparência na gestão pública e as melhores formas de aplicá-la, bem como a evolução do processo licitatório trazido pela Lei nº 14.133/2021, quando da sua aplicação e benefício para um maior controle externo e social. Partindo do presente contexto é que se buscará dentro da vasta literatura do ramo, as práticas, fundamentos e conceitos que se acredita de extrema relevância nos temas.

Preliminarmente se elegem autores que abrangem o assunto de licitações e contratos de forma prática e consistente o que pode colaborar de forma mais eficaz à aplicação da teoria desenvolvida pelo presente trabalho à realidade da instituição alvo.

Na esteira da ideia acima é que se trará referências de relevante auxílio às instituições públicas, produzidas por Joel de Menezes Niebuhr, como é o caso das obras “Licitação Pública e Contrato Administrativo - Direito Administrativo, Lei nº 14.133/2021” (2022) e “Pregão Presencial e Eletrônico - Direito Administrativo” (2019).

Dentro desta ideia, o próprio autor já traz uma referência à transparência pública, alvo do desenvolvimento da presente proposta de pesquisa, mencionando que:

“O artigo 19 da Lei n. 14.133/2021 obriga os órgãos da Administração com competências regulamentares a instituir uma série de medidas para a racionalização das licitações, de certa forma atenuando a opção legislativa pelo modelo da burocracia disfuncional. As medidas são: centralização de procedimentos (inciso I); criação de catálogo eletrônico (inciso II); sistema informatizado de acompanhamento de obras, com recursos de imagem e vídeo (inciso III); minutas padronizadas de editais, contratos, termos de referência e de outros documentos (inciso IV); e adoção de modelos digitais para obras e serviços de engenharia (inciso VI). Tratam-se de medidas que podem ser bastante benéficas para a Administração Pública, de modo a aproveitar a economia de escala, conferir agilidade e maior transparência.” (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Joel de Menezes Niebuhr et al. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. 1. 283p.)

Ainda, intencionando reforçar a ideia de referencial pertinente à aplicação da nova lei de licitações e contratos, busca-se fundamentação teórica junto à autores renomados como é o caso de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que em obras como “Licitações e Contratos Administrativos - Inovações da Lei 14.133, de 1º de Abril de 2021” também trará auxílio no desenvolvimento da proposta.

A partir do trabalho desempenhado pelos autores supracitados, vinculamos as ideias a outra área de modo mais específico, qual seja, a transparência.

No centro da ideia de transparência, é viável buscar na doutrina um aporte teórico. Filgueiras (2011) desenvolve o conceito de publicidade, o qual, por seu turno, seria capaz de oferecer esse esteio normativo ao conceito de transparência supracitado, que exige a concretização de outros princípios auxiliares, a saber: 1. a existência de um processo de justificação pública de políticas e decisões no âmbito de uma esfera pública inclusiva e autônoma; 2. a existência de um sistema de direitos que assegure, no limite dos direitos fundamentais, o status de participação na formação da vontade; 3. a transparência de ações, políticas e decisões do governo no limite do processo de justificação pública. Esses princípios complementares da accountability, por sua vez, exigem os correlatos da reciprocidade do discurso no plano de uma esfera pública inclusiva e da noção de responsabilidade política no nível do Estado democrático.

Para tanto, o autor acima referenciado também será primordial à busca teórica da formação da proposta.

Outros autores também nos ajudam a fomentar os conceitos buscados para evidenciar a ideia de transparência.

Nesse caminho, Coutinho e Alves (2015) alegam que a sociedade, diante da necessidade de fixação da transparência pública, tem acesso aos meios de organização coletiva, por meio de conselhos de políticas públicas, fóruns e conferências, e também tem

acesso à informação originariamente produzida e gerida pela administração pública, por meio de portais governamentais.

Ainda, Araújo e Mello (2016) discorrem sobre o assunto, argumentando que a implementação com impactos positivos depende da adesão dos potenciais usuários dos instrumentos disponibilizados. Assim, os cidadãos devem buscar e utilizar as informações presentes nos portais governamentais ou, se for o caso, solicitar diretamente aos órgãos públicos as informações desejadas, reconhecendo-se que a utilização pode ocorrer tanto para fins particulares quanto para o controle social. Diante da exposição de tais autores, nosso foco fica bem mais próximo da realidade que é ade implementar ferramentas de gestão baseadas na nova legislação, afim de elevar o grau de transparência da instituição Prefeitura de Florianópolis.

Além dos referidos autores, na área de Administração Pública também nos auxiliará, conceitos de autores como Hely Lopes Meirelles, reconhecido e de renomadas fundamentações da área.

Continuamente a presente proposta se baseará nos fundamentos de Peter Drucker quando adentrada a área de gestão e suas ferramentas, dada a importância de profissionalizar a instituição no âmbito da transparência.

Sobre isso, de forma basilar, podemos compreender a ideia de Druker quando da adaptação das empresas às mudanças de realidade.

A principal preocupação dos administradores, se quiserem que seus negócios sejam bem-sucedidos, deve residir no sentido de procurar sistematicamente compreenderas condições do futuro de tal forma que possam decidir sobre mudanças que levem a empresa de hoje para amanhã (DRUCKER,1992,p.03)

Por fim, os instrumentos que igualmente darão suporte ao presente desenvolvimento serão as legislações vigentes no país.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A forma como se dará a pesquisa utilizará os meios qualitativos e quantitativos, já que a mescla de ambas formas poderá trazer benefícios ao formato da questão.

Ainda que metodologicamente diferentes, ambas pesquisas têm a mesma validação científica. Flick (2004) destaca que as convergências destas abordagens, oportunizam credibilidade aos resultados, uma vez que além de vasto embasamento teórico descritivo, os

dados estatísticos irão validar as observações, ao mesmo tempo em que fundamentará as informações adquiridas.

A pesquisa deve ser desenvolvida em dois ambientes distintos. Um na própria Prefeitura de Florianópolis, visando evidenciar a forma de gestão e desenvolvimento da oferta de transparência, bem como em instituições representativas da sociedade com cunho fiscalizatório, como é o caso do Observatório Social de Florianópolis e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

O público-alvo envolvido no desenvolvimento da pesquisa será focado nos gestores do Município, e representantes dos órgãos de controle externo, interno e social.

“QUE DADOS VOCÊ PRECISARÁ LEVANTAR EM CADA UMA DAS ETAPAS DA PESQUISA INDICADA NA INTRODUÇÃO E COMO FARÁ LEVANTAMENTO (QUESTIONÁRIO, ENTREVISTA, LEVANTAMENTO DOCUMENTAL)”

Na decorrência da pesquisa deverão ser introduzidos dados elementares para caracterizar a satisfação da transparência da instituição quanto às suas informações. Esses dados se tratam de sistemas de gastos, contratações realizadas e a realizar, modo de dispêndio de recursos e atendimento à previsão de demanda de investimentos para população.

A forma como serão levantados esses dados se concretizará a partir de levantamento documental junto à instituição com a finalidade de mapear as ferramentas de gestão e transparência que estão sendo utilizadas, bem como suas formas. Sequencialmente por meio de entrevistas aos órgãos de controle, sejam elas presencialmente ou por meio de formulário pré-elaborado de forma objetiva.

A partir das informações colhidas se dará o cotejamento com os métodos utilizados por instituições reconhecidas que aferem o índice de transparências do Município. Com essa comparação, se pretende desenvolver uma ferramenta, baseada na previsão de elaboração de Plano de Contratações Anual trazida pela Lei nº 14.1333./21, visando atender os pontos deficitários na medição de transparência junto à demanda dos órgãos fiscalizadores.

5. VIABILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO

Mediante a pesquisa realizada e a proposta de intervenção, observa-se o anseio de profissionalizar a gestão da Prefeitura Municipal de Florianópolis, em especial a seara da transparência, ofertando à população o acompanhamento de forma mais simples e tática os gastos e investimentos do Município.

Vislumbra-se futuramente uma ferramenta adequada de gestão de contratações públicas, aliada a uma gestão mais profissionalizada e eficaz da transparência de dados da instituição.

O resultado do projeto trará uma elevação dos índices da instituição perante os órgãos de controle e fiscalização e a utilização de ferramentas profissionais de administração pela gestão da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

6. CRONOGRAMA

A execução da pesquisa levará em conta o tempo disponível do curso para finalização do projeto.

MÊS/ETAPAS	Set/ 23	Out/ 23	Nov/ 23	Dez/ 23	Jan/ 24	Fev/ 24	Mar/ 24	Abr/ 24	Mai/ 24	Jun/ 24	Jul/ 24
Delimitação do tema	X										
Coleta de evidência/informação nas divulgações oficiais de índices de transparência		X	X								
Levantamento de dados com entrevistas e questionários				X	X	X					
Levantamento de dados documentais junto à instituição							X	X			
Cotejamento de informações e sistematização									X	X	X
Revisão de referencial teórico										X	X

MÊS/ETAPAS	Set/ 24	Out/ 24	Nov/ 24	Dez/ 24	Jan/ 25						
-------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--	--	--	--	--	--

Elaboração de Plano de Intervenção	X	X									
Desenvolvimento de Plano de Intervenção.			X	X							
Redação do trabalho de conclusão (Artigo)				X	X						

7. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. F.; MELLO, M. T. L. Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira—Uma abordagem metodológica interdisciplinar. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 3, n. 2, 2016.

COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L. Lei de Acesso à Informação como ferramenta de controle social de ações governamentais. *Comunicação & Informação*, v. 18, n. 1, p. 124–139, 2015.

DRUCKER, Peter F. *A Nova Era da Administração*. São Paulo : Pioneira, 1992.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, n. 84, 2011.

FLICK, U. *Uma introdução a pesquisa qualitativa*. Porto Alegre, RS: Bookman, 2004
INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. São Paulo: 2004.

NIEBUHR, Joel de Menezes et. al. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. ed. Curitiba: Zênite, 2021

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Avaliação da voz dos cidadãos e responsabilização: Moçambique, relatório final*. OECD, 2008. Disponível em:<<http://www.oecd.org/dataocd/20/46/41005757.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2023.