



CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

GILSON LUIZ DE ARAÚJO

**A ATUAÇÃO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL NO MONITORAMENTO DAS
COMPRAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19:
ESTUDO DE CASO EM UM MUNICÍPIO MINEIRO**

BELO HORIZONTE

2023

GILSON LUIZ DE ARAÚJO

**A ATUAÇÃO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL NO MONITORAMENTO DAS
COMPRAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19:
ESTUDO DE CASO EM UM MUNICÍPIO MINEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Processos e Sistemas Decisórios.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Livia Maria de Pádua Ribeiro

BELO HORIZONTE

2023

Araújo, Gilson Luiz de
A663a A atuação do observatório social no monitoramento das compras públicas em tempos de pandemia da Covid-19: estudo de caso em um município mineiro / Gilson Luiz de Araújo. – 2023.
147 f.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração.
Orientadora: Lívia Maria de Pádua Ribeiro.
Dissertação (mestrado) – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais.

1. Observatório social – Administração – Minas Gerais – Teses.
2. Compras (Serviço público) – Minas Gerais – Teses. 3. COVID-19, Pandemia de, 2020- – Teses. 4. Governança pública – Teses.
5. Processo decisório – Teses. I. Ribeiro, Lívia Maria de Pádua.
II. Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais.
III. Título.

CDD 352.160815



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO DO CEFET-MG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor Gilson Luiz de Araújo. No dia 17 de maio de 2023, às 14h00min, reuniu-se, no Campus II do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais e em webconferência, a Banca Examinadora de dissertação designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Administração do CEFET-MG para julgar o trabalho final intitulado **“A Atuação do Observatório Social no Monitoramento das Compras Públicas em Tempos de Pandemia da COVID-19: estudo de caso em um município mineiro”**, requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: **Processos e Sistemas Decisórios em Arranjos Organizacionais**. Abrindo a sessão, a Senhora Presidente da Banca, Profa. Dra. Lívia Maria de Pádua Ribeiro, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao aluno para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do aluno. Logo após, a Banca se reuniu, sem a presença do aluno e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final: Aprovação. O resultado final foi comunicado publicamente ao aluno pela Senhora Presidente da Banca. Nada mais havendo a tratar, a Senhora Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Banca Examinadora.

Belo Horizonte, 17 de maio de 2023.

Assinaturas:

Profa. Dra. Lívia Maria de Pádua Ribeiro (Orientadora -
PPGA-CEFET-MG)

Documento assinado digitalmente
gov.br LIVIA MARIA DE PADUA RIBEIRO
Data: 18/05/2023 21:50:48-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Daniel Leite Mesquita (UFLA)

Documento assinado digitalmente
gov.br DANIEL LEITE MESQUITA
Data: 22/05/2023 11:42:32-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira (UFJF)

Documento assinado digitalmente
gov.br VIRGILIO CEZAR DA SILVA E OLIVEIRA
Data: 20/05/2023 09:15:22-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

À minha esposa e companheira Elaine e
ao meu filho Viktor Andrey, pelo
apoio incondicional e aos meus pais
Imaculada e Sebastião, pelo dom da vida.

AGRADECIMENTOS

No momento de sensação de dever cumprido é justo lembrar e agradecer à Deus pela oportunidade de viver a vida, experimentar sensações e emoções e aprender com as vivências que são proporcionadas ao longo da caminhada terrena.

Ser grato ou ter gratidão é uma arte que se deve cultivar o tempo inteiro.

Agradeço à minha esposa Elaine, meu filho Viktor Andrey e meus pais que sempre estiveram do meu lado me incentivando para seguir em frente, independentemente dos obstáculos e dificuldades.

Cabe, com louvor, um agradecimento especial à minha orientadora Lívia Pádua pela paciência e persistência comigo e por ter acreditado em mim e na minha pesquisa.

Gratidão à colega Ana Rute, que contribuiu com dicas valiosas e informações importantes para o andamento da dissertação e que batalhou pela realização de duas disciplinas que contribuíram para o melhoramento da redação da pesquisa.

Agradeço a todos os professores do curso pela oportunidade de aprendizado, especialmente por conta do ensino remoto em decorrência da pandemia de Covid-19.

Sou grato à Patrícia da Secretaria do PPGA, sempre solícita e pronta para esclarecer quaisquer dúvidas e nos direcionar para a solução dos problemas.

“Pedi, e dar-se-vos-á; busais e achareis; batei, e abrir-se-vos-á. Pois todo o que pede recebe, o que busca encontra; e, a quem bate, abrir-se-lhe-á”.

(Jesus)

RESUMO

No cenário da pandemia de Covid-19, as compras públicas se mostraram imprescindíveis para salvar vidas. No Brasil, devido à necessidade de simplificar e agilizar os processos para se obter celeridade nas aquisições de combate ao coronavírus, foram implementadas inovações na legislação de licitações e contratações públicas. Na vigência do estado de calamidade pública, os gestores puderam decidir, justificadamente, pela dispensa de licitação, o que, por outro lado, poderia facilitar o desvio de recursos públicos. Diante disso, evidencia-se a importância do monitoramento dos gastos pela sociedade nas aquisições e contratações públicas. Neste sentido, entende-se que a entidade Observatório Social (OS), pode contribuir no processo decisório promovendo uma governança pública norteada pelos valores de ética, clareza e integridade no cumprimento de obrigações e responsabilidade ao se prestar contas. Nesta dissertação, questionou-se como se desenvolveu a atuação do OS no monitoramento das compras públicas de um município mineiro em tempos de pandemia da Covid-19. Assim, o objetivo geral deste trabalho foi compreender a atuação do OS no monitoramento das compras públicas de um ente político municipal no enfrentamento do coronavírus. O estudo teve como objetivos específicos: 1) caracterizar as compras públicas no combate da Covid-19; 2) verificar o cumprimento dos requisitos legais nas dispensas de licitação; 3) descrever a atuação do OS no monitoramento das compras públicas, e 4) analisar as implicações da atuação do OS na tomada de decisões dos gestores públicos. Para realização do estudo, foi adotada uma pesquisa qualitativa e descritiva, tendo por arcabouço as teorias da decisão de Simon e da governança pública. Os dados foram coletados por meio de documentos e relatórios no Portal da prefeitura e outros *sítios*, observação participante e entrevistas. Para a organização dos dados, foi elaborada planilha de mapeamento e *check-list*; gráficos e tabelas; A interpretação das entrevistas foi tratada por meio de análise de conteúdo. Os resultados mostraram que a maioria dos fornecedores não é do município investigado, que os dados no Portal Transparência e no *sítio* da prefeitura foram apresentados de forma sintética e não apresentavam informações detalhadas de dispensa de licitações. Constatou-se que o OS atuou no monitoramento das compras públicas, questionando sobre o destino dos gastos, investigando os fornecedores envolvidos, recomendando a modalidade de pregão eletrônico e contribuindo para a prevenção de irregularidades. Concluiu-se que a sua atuação impactou direta e indiretamente nas decisões dos gestores públicos, uma vez que o OS tem disseminado os valores de *accountability*, *compliance* e transparência na gestão municipal.

Palavras-chave: Compras públicas; Covid-19; decisões; governança, observatório social.

ABSTRACT

In the scenario of the Covid-19 pandemic, government procurement proved to be essential to save lives. In Brazil, due to the need to simplify and streamline public procurement processes in order to achieve speed in procurement to combat the coronavirus, innovations were implemented in public bidding and contracting legislation. During the state of public calamity, managers can decide, justifiably, to dispense with bidding, which can facilitate the diversion of public resources. In view of this, the importance of monitoring expenditures by society in acquisitions and hiring is evident. In this sense, the Social Observatory (OS) entity can contribute to decisions for public governance guided by the values of ethics, clarity, integrity in fulfilling obligations and accountability. In view of the above, what was the role of the OS in monitoring public purchases in a municipality in Minas Gerais in times of the Covid-19 pandemic? Thus, the general objective of this work was to investigate the performance of the OS in monitoring public purchases of a municipal political entity in the face of the coronavirus. The study had the following specific objectives: 1) to characterize public purchases in the fight against Covid-19; 2) verify compliance with legal requirements in bidding waivers; 3) describe the role of the OS in monitoring public purchases, and 4) identify the implications of the role of the OS in decision-making by public managers. To carry out the study, qualitative research and descriptive character, having as a framework Simon's decision theories and public governance. Data were collected through documents and reports on the City Hall Portal and other sites, participant observation and interviews. For the organization of the data, a mapping worksheet and checklist were prepared; graphs and tables; and interpretation of the interviews, were treated through content analysis. The results showed that most suppliers are not from the investigated municipality, that the data on the Transparency Portal and on the city hall website were presented in a synthetic way and that there was no detailed information on waiver of bids. It was found that the OS acted in the monitoring of public purchases, questioning the destination of expenses, investigating the suppliers involved, recommending the electronic auction modality and contributing to the prevention of irregularities. It was concluded that its performance had a direct or indirect impact on the decisions of public managers, since the OS has disseminated the values of accountability, compliance, and transparency in municipal management.

Keywords: Public purchases; Covid-19; decisions; governance, social observatory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Síntese do referencial teórico -----	20
Figura 2 - O que o gestor considera para a dispensa de licitação -----	32
Figura 3 - Decisões de compras no contexto da pandemia de Covid-19-----	35
Figura 4 – Etapas do processo decisório -----	37
Figura 5 - Comparação modelos racional e racionalidade limitada -----	39
Figura 6 - Eixos de atuação do OSB -----	60
Figura 7 - Atuação do OS no monitoramento das compras Ppblicas-----	64
Figura 8 - Síntese da atuação do OS-----	94
Figura 9 - Fluxograma de atuação do OS -----	95

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Compras Covid por categorias -----	75
Gráfico 2 - Faixas volume de gastos com compras públicas-----	76
Gráfico 3 - Quantidade de compras por município -----	78
Gráfico 4 - Gasto em compras por município-----	79
Gráfico 5 - Data de constituição dos fornecedores contratados -----	80
Gráfico 6 - Natureza jurídica das empresas-----	81
Gráfico 7 - Porte dos fornecedores de combate à Covid -----	82
Gráfico 8 - Justificativas dos gestores de compra diretas-----	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Finalidades e procedimentos de seleção da Lei 8.666/93 -----	24
Quadro 2 - Modalidades de Licitação -----	24
Quadro 3 - Características de contratação pela Lei 13.979 -----	26
Quadro 4 - Alteração legislação licitação relativa à pandemia do Covid-19 -----	28
Quadro 5 - Critérios mínimos para dispensa de licitação na Lei 13.979 -----	29
Quadro 6 - Fragilidade e potencialidades da Lei 13.979 -----	42
Quadro 7 - Características da atuação dos OS -----	61
Quadro 8 - Atributos do município investigado -----	66
Quadro 9 - Levantamento dos dados -----	68
Quadro 10 - Descrição dos programas desenvolvidos pelo OS -----	88
Quadro 11 - Atuação do OS e suas implicações nas decisões -----	91
Quadro 12 – Abordagem de aspectos da governança nas entrevistas -----	96
Quadro 13 – Análise dos pilares de governança nas entrevistas -----	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Caracterização compras Covid de jul/20 a nov/21-----	75
Tabela 2 - Distribuição de gastos Covid por quantidade e valor -----	76
Tabela 3 - Município do fornecedor -----	77
Tabela 4 - Valor das compras públicas por município -----	78
Tabela 5 - Constituição dos fornecedores-----	79
Tabela 6 - Distribuição da natureza jurídica por fornecedor -----	80
Tabela 7 - Porte das empresas -----	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABBI – Associação Brasileira de Bancos Internacionais

ALC – Áreas de Livre Comércio

CEFET-MG – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais

CEP – Comitê de Ética em Pesquisa

CF – Constituição Federal

CGE-MG – Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais

CGU – Contraladoria Geral da União

CONEP / MS – Comissão Nacional de Ética em Pesquisa / Ministério da Saúde

Covid-19 – *Corona virus disease* (doença do coronavírus)

DPI / INPE – Divisão de Processamento de Imagens / Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

EC - Emenda Constitucional

EPP – Empresa de Pequeno Porte

FCPA – *Foreing Corrupt Practies Act*

FNS – Fundo Nacional de Saúde

FTC – Força Tarefa Cidadã

GPA – *Agreement on Government Procurement*

IA – Inteligência Artificial

IFAC – *International Federation of Accountants*

IGP – Indicadores da Gestão Pública

ME – Microempresa

MP – Medida Provisória

MPE/MG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais

MPE's – Micro e Pequenas Empresas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial de Saúde

OSB – Observatório Social do Brasil

OS – Observatório Social

PIB – Produto Interno Bruto

PPGA – Programa de Pós-graduação em Administração do CEFET-MG

RFB – Receita Federal do Brasil

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SES-MG – Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais

SMS – Secretaria Municipal de Saúde

SRP - Sistema de Registro de Preços

STF – Superior Tribunal Federal

TI – Tecnologia da Informação

TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCE-SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU – Tribunal de Contas da União

TIBR – Transparência Internacional Brasil

UE – União Européia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	Problema de pesquisa.....	16
1.2	Objetivos geral e específicos	16
1.3	Justificativa e relevância	17
1.4	Adequação à linha de pesquisa	18
1.5	Estrutura da dissertação.....	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1	Importância das compras públicas.....	20
2.1.1	Compras públicas no Brasil: O processo licitatório	23
2.1.2	Os efeitos da Covid-19 nas compras públicas.....	25
2.2	As inovações da Lei 13.979/2020 e alterações pela Lei 14.035/2020	27
2.2.1	Cumprimento de requisitos mínimos	29
2.2.2	A justificativa das decisões de dispensa de licitação	30
2.2.3	Boas práticas para contratações emergenciais no contexto da Covid-19	33
2.2.4	O processo decisório e o contexto das compras públicas.....	35
2.2.5	Fragilidades e potencialidades da dispensa de licitação	41
2.3	Governança em Compras Públicas	42
2.3.1	<i>Accountability</i>	48
2.3.2	<i>Compliance</i>	51
2.3.3	Transparência	56
2.4	Observatório Social do Brasil.....	58
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	63
3.1	Tipificação da pesquisa.....	64
3.1.1	Abordagem qualitativa.....	64
3.1.2	Abordagem descritiva	65
3.2	Estudo de caso: atributos do município pesquisado	65
3.3	Coleta de dados.....	66
3.3.1	Pesquisa documental.....	69
3.3.2	Entrevistas	69

3.3.3	Observação participante.....	71
3.4	Tratamento e análise dos dados	71
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	72
4.1	Caracterização das compras públicas do município investigado.....	74
4.1.1	Gastos por faixas de valores no enfrentamento da pandemia	76
4.1.2	Localização dos fornecedores por compras	77
4.1.3	Valor de compras públicas por município	78
4.1.4	Constituição dos fornecedores.....	79
4.1.5	Natureza jurídica dos fornecedores	80
4.1.6	Porte dos fornecedores.....	81
4.1.7	Tipo de imóvel dos fornecedores dispensados de licitação	82
4.2	Cumprimento das Leis 13.979 e 14.035/2020.....	84
4.3	O Observatório Social do município investigado.....	87
4.4	Atuação do OS no monitoramento das compras públicas e da gestão municipal ...	89
4.5	Entrevista com o gestor público da SMS	99
4.6	Entrevista com o representante do OS.....	103
5	CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA	111
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
	REFERÊNCIAS.....	121
	APÊNDICE 1- CHECK-LIST E INFORMAÇÕES COLETADAS.....	134
	APÊNDICE 2- ROTEIRO DE ENTREVISTA A	136
	APÊNDICE 3- ROTEIRO DE ENTREVISTA B	138
	APÊNDICE 4- CONVITE PARA PARTICIPAR DA PESQUISA.....	140
	APÊNDICE 5- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	142
	APÊNDICE 6- TERMO AUTORIZAÇÃO PARA USO DE VOZ E IMAGEM.....	147

1 INTRODUÇÃO

O novo coronavírus ou Covid-19 surgiu na cidade de Wuhan, na China, em dezembro/2019 e se espalhou em diversos países do mundo, tornando-se uma pandemia em março/2020. Esta realidade exigiu a contratação de compras emergenciais no serviço público, o qual enfrentou dificuldades por causa do contexto mundial de contaminação generalizada e a necessidade de rapidez para aquisição de insumos visando o seu enfrentamento.

Desde o final de 2019, a pandemia do COVID-19 impôs desafios a governos e indivíduos em todo o mundo. Os países adotaram diferentes estratégias e seguiram diferentes políticas para gerenciar os efeitos abrangentes da pandemia (BROMFIELD; MCCONNELL, 2020; Cheng *et al.*, 2020).

A disseminação do vírus fez com que a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarasse, em janeiro de 2020, que a Covid-19 representava uma emergência em saúde pública e preocupação internacional. De forma geral, os países adotaram medidas emergenciais de distanciamento e isolamento social, para conter a propagação do vírus, evitar o colapso da saúde pública e reduzir a mortalidade (BALDWIN; MAURO, 2020; FERNANDES, 2021).

A crise mundial causada pela Covid-19, que atingiu a economia e o sistema de saúde pública e privada em diversos países, também, chegou ao Brasil. Em fevereiro de 2020, o primeiro caso foi confirmado. Contudo, a crise não se restringiu à sanitização e economia, outras diversas áreas foram atingidas como, por exemplo, o setor de compras da administração municipal (VARGAS; MENEZES; RANGEL, 2021).

A fragilidade dos arranjos institucionais de suprimentos e a escassez de materiais de saúde se tornaram evidentes no mundo (FIUZA *et al.*, 2020). Além disto, no Brasil, a morosidade e a burocratização do processo de compras governamentais, também, vieram à tona. As compras públicas se mostraram imprescindíveis para salvar vidas.

O cenário de pandemia reforçou a importância das compras públicas no contexto brasileiro e evidenciou a necessidade de realizar mudanças nos procedimentos para atender a situação de emergência e ao estado de calamidade da União, Estados e Municípios. Este novo contexto demonstrou que as compras públicas vão além de executar políticas públicas, regular mercados e fomentar segmentos de empreendedorismo, elas salvam vidas (FIUZA *et al.*, 2020).

Diante disso, no Brasil se tornou cristalina a necessidade de se agilizar os processos de compras do setor público e, assim, se fazia necessário desburocratizar procedimentos e

simplificar a tomada de decisão dos gestores públicos, com intuito de se obter a celeridade e a eficiência no combate ao coronavírus e, também, a flexibilização das normas nesta seara e ações de governança pública, para evitar que ocorressem desvios de recursos públicos.

Assim, além da Lei 8.666/93, que regula a contratação de bens e serviços para a administração pública, dispõe de forma pormenorizada sobre o procedimento licitatório, ritos especiais e contratações visando a maior concorrência às contratações e compras emergenciais, foram promulgadas as leis n^{as} 13.979/2020, 14.033/2020 e 14.035/2020, que estabeleceram medidas para enfrentamento da Covid-19 no âmbito das contratações e instituição de nova modalidade de dispensa de licitação para as compras e aquisições durante a pandemia.

Mello (2009) explica que a licitação é um procedimento administrativo que convoca interessados para a apresentação de propostas, a fim de selecionar aquela que for mais conveniente à administração pública, em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados. Para Alves (2020), a burocratização da licitação possibilita um maior controle e combate à corrupção. Por outro lado, de acordo com Niebuhr (2020), a aplicação de um modelo excessivamente burocrático, desconfiado e controlado paralisa ou retarda a administração pública e comprometendo a celeridade do processo de compras..

Neste contexto, o governo brasileiro adotou medidas emergenciais e flexibilizou as regras para as contratações públicas (BRASIL, 2020). O governo federal, estados e municípios decretaram estado de calamidade pública, ficando estes entes políticos, legalmente autorizados a efetuar gastos para o combate da pandemia sem processos licitatórios e sem limitação de despesas, através de contratações emergenciais resguardadas pela Lei Federal n^o 13.979/20 e pelas Medidas Provisórias (MP's) n^{os} 926 e 951 do referido ano (BRASIL, 2020). Sendo assim, diversos entes políticos e gestores públicos executaram suas contratações e aquisições por meio de dispensa de licitação ou compra direta, portanto, sem publicação de edital de licitação e sem cumprir as suas fases.

A Lei 13.979/2020 preconiza que o gestor público deve fazer justificativa das compras diretas sem licitação no período de combate ao coronavírus, já que a instituição da nova modalidade de dispensa licitatória não proporciona uma licença para compras de forma ampla. Segundo Vargas; Menezes; Rangel (2021), justificar não é apenas relatar um fato ou mencionar uma lei, mas conectar as duas pontas: argumentar porque, no caso em particular, a compra pública deve ser realizada e segundo por qual critério legal.

Além disso, a dispensa de licitação prevista na Lei 13.979/2020 deve atender um mínimo de requisitos legais; como realizar uma descrição técnica do objeto, fundamentar a

contratação, fazer uma pesquisa de preço, verificar a adequação orçamentária e realizar a divulgação das informações, inclusive sendo possível, através deste dispositivo legal, categorizar os aspectos apurados na governança, especialmente a transparência e *accountability*, para analisar o perfil, com base no mapeamento das compras realizadas e averiguar se estas estão em conformidade com a dispensa de licitação.

A nova legislação limitou a duração dos contratos por até 06 (seis) meses, podendo ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto durar o combate à pandemia, e possibilitou a aquisição e contratação com empresas inidôneas (que, dentre outras situações, possuem débitos tributários com os entes federados e não possuem certidões negativas de débitos), desde que estas sejam vendedoras exclusivas e sem concorrentes (BRASIL, 2020).

Apesar das medidas emergenciais serem necessárias, sabe-se que elas podem representar um risco de ocultações, manipulações, condutas fraudulentas e corrupções, segundo a Transparência Internacional Brasil (TIBR, 2020). Como o Brasil possui um alto índice de corrupção, segundo os dados da *Transparency Internacional* (2020), algumas entidades e parte da sociedade civil organizada, como a rede de Observatórios Sociais (OS's) e seus afiliados, têm buscado por controles, fiscalizações, transparência e práticas de anticorrupção; visando, entre outros objetivos, a qualidade de vida dos cidadãos (OSB, 2020).

Neste momento atípico no cenário municipal, que exigiu dos gestores a tomada de decisão quanto a realização ou não de compras diretas, sem dispensa de licitação, sobressai o papel dos OS's no controle social e monitoramento dos gastos envolvidos nas compras públicas de enfrentamento do coronavírus. OS's são entidades apartidárias que fazem parte da Rede de Observatório Social do Brasil e têm a função precípua de incentivar o despertar do espírito de cidadania na sociedade civil organizada, tornando-a proativa no monitoramento dos gastos públicos, assim contribuindo para a construção de uma sociedade participativa e fiscalizadora da gestão pública municipal, através do controle social e educação para a cidadania (OSB, 2020).

Os OS's atuam quase exclusivamente na gestão municipal e influenciam no processo de tomada de decisão do gasto público; investigam a destinação dos recursos, impedindo gastos desnecessários e ilícitos; além de promover a transparência dos municípios e gestores públicos.

Diante da pandemia, os OS's têm tentado intensificar as suas ações e reduzir efeitos danosos à sociedade em tempos da crise sanitária, principalmente, no que diz respeito às compras públicas e ao monitoramento das dispensas de licitação.

Tendo em vista os fatos apresentados, a pesquisa buscou estudar como ocorreu a

atuação do OS no município investigado com o novo panorama das compras governamentais no período de pandemia, e os impactos advindos de suas ações e manifestações nas decisões dos gestores municipais. Para melhor compreensão desta atuação, foi necessário identificar as características das aquisições públicas para o enfrentamento da Covid-19 e verificar o cumprimento dos requisitos legais quando aplicada a dispensa de licitação.

A escolha do município investigado se deve ao fato de o pesquisador ser voluntário do Observatório Social daquela localidade, entidade que vem se destacando no cenário mineiro e brasileiro quanto ao monitoramento dos gastos públicos do executivo e legislativo municipais; o que facilita a compreensão e o acesso aos documentos e relatórios relativos ao monitoramento das compras públicas no período da pandemia.

O município escolhido se destacou no combate à pandemia, apresentando resultados positivos neste enfrentamento, sendo o município que teve melhor desempenho se comparado com outros municípios de mesmo porte. No período de março/2020 a julho/2022 houve 40.532 casos de Covid-19, dos quais 19.109 foram concluídos e 39.237 casos curados, sendo que a primeira dose da vacina foi aplicada em 186.245 adultos.

O município é destaque no cenário econômico do país, tendo como Produto Interno Bruto – PIB o valor de R\$ 8.262 636,15 mil, em 2017. Também, tem um orçamento anual significativo, constando em 2020 o valor de R\$ 781.570.595,70.

1.1 Problema de pesquisa

Diante do exposto apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: *Como se desenvolveu a atuação do Observatório Social no monitoramento das compras públicas de um município mineiro em tempos de pandemia da Covid-19?*

1.2 Objetivos geral e específicos

A pesquisa tem como objetivo geral compreender a atuação do OS no monitoramento das compras públicas de um município mineiro em tempos de pandemia da Covid-19.

Como objetivos específicos o estudo visa:

- 1) caracterizar as compras públicas no combate da Covid-19 (valor, destino do recurso público, localização do fornecedor, dentre outros);

- 2) verificar o cumprimento dos requisitos legais quando aplicada a dispensa de licitação (nos termos das Leis 13.979/2020 e 14.035/2020);
- 3) descrever as atuações do OS no monitoramento das compras públicas; e
- 4) analisar as implicações da atuação do OS na tomada de decisões dos gestores públicos municipais.

1.3 Justificativa e relevância

A pandemia impôs desafios à administração pública dos municípios brasileiros para combater o novo coronavírus, sem processos licitatórios e sem limite de gastos por conta da decretação de estado de calamidade pública na saúde, implicando em seguir o regramento contido na legislação de contratações de emergência, especialmente concebida para a vigência do período pandêmico (COELHO *et al.*, 2020).

Esta pesquisa é motivada pelo estudo da atuação e implicações das ações e manifestações do OS durante o período pandêmico e análise do perfil das compras públicas, impactadas pela necessidade de celeridade nas aquisições e contratações que a Lei nº 13.979/2020 buscou proporcionar. Esta legislação, de forma inovadora, dentre outras situações, criou uma nova modalidade de dispensa de licitação, em nível nacional (instâncias federal, distrital, estadual e municipal) para as compras públicas realizadas durante a vigência do estado de calamidade pública,

Outro aspecto relevante desta pesquisa, como contribuição de um estudo de caso, justifica-se pelo fato de se investigar uma situação nova para o campo da administração pública pela urgência na aquisição de equipamentos, insumos e serviços, inclusive de engenharia, a fim de se salvar vidas humanas que poderiam se perder se as compras públicas fossem realizadas por meio de processos licitatórios convencionais, sabidamente morosos; o que possibilitou ao município investigado e demais entes políticos do Brasil efetuar as aquisições de forma célere.

Em razão de situações excepcionais ocorridas no enfrentamento da Covid-19, como o ineditismo da pandemia; a necessidade de adequações em contextos emergenciais nas condutas da administração pública; o aumento e urgência da demanda por assistência de saúde, bens e serviços públicos; necessidade de se buscar instrumentos para a defesa da saúde pública e salvamento de vidas por meio da agilização dos processos de aquisições e contratações públicas no seu enfrentamento, evidenciou-se que a atuação da administração

pública em contextos emergenciais no Brasil deve primar pela transparência de seus gastos, de suas ações, de suas políticas públicas e de seu *accountability*, que é a prestação de contas para os órgãos controladores e sociedade quanto à aplicação dos recursos públicos.

A atuação dos gestores públicos, assim como dos órgãos de controle, deve seguir na direção de que a previsão dos efeitos práticos da decisão torna-se indispensável para determinar a compatibilidade da escolha realizada com o valor abstrato invocado, buscando-se, assim, o binômio segurança jurídica e eficiência na tomada de decisão dos gestores públicos (CASTROVIEJO, 2020).

Conhecer as ações, manifestações e implicações do OS local e o perfil das compras públicas do período de pandemia de um município mineiro é importante para verificar o alcance da fiscalização social e se os gestores públicos estão justificando adequadamente as suas decisões de dispensas nos processos licitatórios; identificar se os requisitos mínimos da nova legislação estão sendo cumpridos, inteirar-se sobre os insumos comprados, se os fornecedores são ou não da localidade e a natureza dos fornecedores, dentre outros aspectos, podem contribuir para se compreender as ações e as decisões dos gestores públicos e atuação do Observatório Social no monitoramento das compras públicas neste momento ímpar, especialmente quanto aos esforços para agilizar e flexibilizar as compras pertinentes ao combate a pandemia.

Busca-se, também, com este estudo, contribuir para a sociedade, por se tratar de um tema ligado à gestão municipal, que é a esfera pública de poder mais próxima dos cidadãos. Além disso, os gastos contra a Covid-19 são vultosos, sendo direito da sociedade local conhecer o perfil das compras públicas e o valor dispendido e de estar ciente da importância da mobilização da sociedade civil para fiscalizar os gastos da municipalidade.

1.4 Adequação à linha de pesquisa

O estudo foi desenvolvido em consonância com a linha de pesquisa “Processos e sistemas decisórios em arranjos organizacionais” do Programa de Pós-graduação em Administração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (PPGA/CEFET-MG).

Para tanto, o foco do trabalho é compreender a atuação do Observatório Social no monitoramento das compras públicas de enfrentamento da Covid-19 em um município mineiro. Desse modo, o estudo caracteriza as compras públicas para o combate ao Covid-19 e realiza

uma reflexão sobre as implicações da atuação do OS na tomada de decisão dos gestores públicos.

Assim, o estudo alinha-se à temática da tomada de decisão dos gestores públicos, uma vez que se espera que as ações e manifestações do OS atuem no comportamento dos gestores visando decisões baseadas em transparência, *accountability* e *compliance*, visando o caminho de uma governança pública.

Além disso, o conhecimento das informações relativas às compras públicas podem contribuir para que a sociedade civil se engaje e participe de entidades que promovam o monitoramento do gasto público, como o OS, podendo intervir nas decisões da gestão municipal e melhorar a qualidade das aquisições e contratações.

1.5 Estrutura da Dissertação

O trabalho de pesquisa encontra-se estruturado em seis capítulos, sendo que no primeiro, inclui-se a introdução, na qual é abordada a contextualização do tema proposto a ser investigado; a questão de pesquisa; os objetivos geral e específicos; as justificativas e relevância de sua realização, bem como a adequação à linha de pesquisa ao PPGA.

No segundo capítulo, o referencial teórico apresenta a importância das compras públicas; as inovações na legislação de licitações públicas, a governança em compras públicas e da atuação do Observatório Social do Brasil.

No capítulo terceiro, apresenta-se o percurso metodológico da pesquisa, contendo o desenho da metodologia e incluindo sua tipificação, os procedimentos executados para a coleta, análise e interpretação de dados e os aspectos éticos.

No quarto capítulo são apresentados os dados levantados nas fontes pesquisadas, a apuração e discussão dos resultados de acordo com os objetivos específicos e o referencial teórico que os embasaram.

No capítulo quinto são apresentadas as contribuições da pesquisa para o meio acadêmico.

Por fim, no capítulo sexto, apresenta-se nas considerações finais da pesquisa e proposta de estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta os principais subsídios teóricos utilizados para a realização da pesquisa. Identificam-se conceitos e pontos de vista de diversos autores sobre o tema proposto, conforme sintetizado na Figura 1, a qual representa os elementos principais abordados no referencial teórico e apresenta os aspectos mais relevantes das compras públicas, a nova legislação aplicada no combate ao coronavírus, a governança dentro deste contexto de compras públicas e a atuação do Observatório Social neste contexto.

Figura 1 - Síntese do referencial teórico

2.1 A importância das compras públicas	2.2 As inovações trazidas pelas Leis 13.979/2020 e 14.035/2020	2.3 Governança em Compras Públicas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compras públicas no Brasil: o processo licitatório; e ▪ Os efeitos da Covid-19 nas compras públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumprimento de requisitos mínimos; ▪ A justificativa das decisões de dispensas de licitação; ▪ Boas práticas para contratações emergenciais no contexto da Covid-19; ▪ O processo decisório e o contexto das compras públicas; e ▪ Fragilidades e potencialidades da dispensa de licitação. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Compliance</i>; ▪ <i>Accountability</i>; e ▪ <i>Transparência</i>.
2.4 Observatório Social do Brasil		

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

2.1 A importância das compras públicas

Quanto ao contexto de compras públicas ao redor do mundo, Kutlina-Dimitrova (2018) afirma que cada vez elas têm assumido maior importância nas negociações comerciais, tanto em nível bilateral, nos acordos de livre comércio (em áreas de livre comércio – ALC) quanto em nível plurilateral (Organização Mundial do Comércio – OMC). Segundo a autora, o desenvolvimento dos mercados é impulsionado pela importância econômica das compras governamentais e por seu grande potencial de movimentação financeira.

Na maioria das economias desenvolvidas, o tamanho das compras governamentais

representa uma parcela de dois dígitos do produto interno bruto (PIB), o que coloca em destaque a sua importância econômica em todo o mundo, Tanto que apenas na União Europeia – UE, os contratos públicos de bens, serviços e obras atingiram o patamar de quase 2 bilhões de euros, equivalente a 13,4 % do PIB da UE em 2016. Dependendo da estrutura de mercado da economia de alguns países (como a China e Rússia) a aquisição de empresas estatais pode chegar a 85% do mercado total (KUTLINA-DIMITROVA, 2018).

Como a demanda por serviços públicos aumentou drasticamente durante a pandemia, os governos confiaram fortemente em grupos de cidadãos e voluntários para fornecer esses bens ou serviços (MIAO *et al.*, 2021; PEVNAYA *et al.*, 2020; STEEN; BRANDSEN, 2020). Além da coprodução de bens e serviços, muitos estudos consideraram a conformidade e a cooperação dos cidadãos com as regulamentações governamentais como uma forma de coproduzir melhores resultados de saúde (SONG *et al.*, 2020; ZHAO; WU, 2020).

A relevância das compras públicas pode ser percebida sob diferentes vieses e matizes, a começar pelo fato de que elas estão entre as principais atividades econômicas de um governo, possuindo um papel fundamental na estruturação de recursos para viabilizar as políticas públicas (THAI, 2001).

As compras públicas, também, possuem uma importância no processo de desenvolvimento dos mercados (BLEDA; CHICOT, 2020), visto que constituem o braço comercial dos governos para a contratação de bens e serviços, cujo objetivo é conceder a provisão necessária para que o setor público desempenhe suas atividades e responsabilidades essenciais (HARLAND *et al.*, 2019).

Conforme destacam Ribeiro e Inácio Júnior (2019), a relevância das compras públicas é realçada internacionalmente uma vez que a Organização Mundial do Comércio (OMC) possui o Acordo sobre Contratação Pública (*Agreement on Government Procurement – GPA*) que visa abrir o mercado de compras governamentais e garantir a não discriminação de fornecedores.

A centralidade do debate das compras públicas é principalmente verificada no que se refere à racionalidade e eficiência no uso do erário público. De acordo com Raposo *et al.* (2016), o novo paradigma das compras públicas é aliar a eficiência ao uso do poder de compras do Estado, traduzindo como eficiência comprar melhor pelo menor custo para a efetivação das políticas públicas, de tal forma, que as análises realizadas durante os processos de compras assegurem a garantia, além de eficiência, de que os resultados obtidos sejam os melhores.

No propósito de eficiência e efetivação das políticas públicas, diversos governos têm procurado desenvolver compras compartilhadas, colaborativas ou conjuntas (FIUZA *et al.*,

2020). Para Dimitri, Dini e Piga (2006), as compras compartilhadas podem ocorrer de três distintas formas: (i) centralização total, em que todas as decisões referentes ao processo de compras estão concentradas em um órgão específico; (ii) totalmente descentralizada, na qual as divisões são responsáveis pelas decisões; e (iii) híbrido, em que as divisões e a central compartilham poderes de decisão sobre as compras, podendo as estruturas responsáveis pelas contratações assumir arranjos diversos.

O compartilhamento do processo de aquisição é uma ferramenta importante das compras governamentais e tem se tornado uma tendência mundial. Essas práticas colaborativas são encorajadas na busca por economia de escala e de escopo (DIMITRI; DINI; PIGA, 2006; KAUPPI; VAN RAAIJ, 2014).

Todavia, a relevância das compras públicas tem gerado discussões quanto aos seus arranjos e críticas quanto as suas estruturas e formalidades de operacionalização. No Brasil, as compras públicas têm sido um forte instrumento de promoção do desenvolvimento local e regional. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2015), o mercado de compras públicas corresponde a 13% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, fato este que atribui ao Estado grande influência no mercado consumidor nacional.

Batista e Maldonado (2008, p. 683) explicam que, ainda, se pode notar no Brasil e no mundo a presença de “estruturas tradicionais, funcionais e departamentadas”, cuja capacidade decisória é débil e engessada, o que se contrapõe, frontalmente, a um processo de aquisição que vem exigindo cada vez mais dinamicidade e flexibilidade.

Considerando que o governo é o maior consumidor do Brasil, cabe aos gestores públicos os desafios de conhecer, regulamentar e incorporar as mudanças nos processos das compras públicas introduzidas pela legislação, conscientizando sobre sua importância e assumindo a responsabilidade de promover os processos de mudanças em seus órgãos (LOPES, *et al.*, 2020).

Como forma de alcançar uma gestão eficiente, atendendo as necessidades da população com menor preço possível, no Brasil, buscou-se o processo licitatório. Contudo, este modelo tem sido alvo de algumas críticas, já que as amarras do processo licitatório ainda ignoram certas ferramentas tecnológicas, inovações e a celeridade dos procedimentos (ALVES, 2020). A urgência na aquisição de bens e serviços tem impactado nas alterações da legislação brasileira do processo licitatório; o que pôde ser visto durante a Copa do Mundo, sediada pelo Brasil, em 2014; e com muito mais notoriedade no período de pandemia da Covid-19.

2.1.1 Compras públicas no Brasil: O processo licitatório

De um lado, fala-se em *block-chain* e certificado digital, ao passo que de outro lado há prefeituras que não têm acesso à internet. Há iniciativas premiadas em compras compartilhadas e em transparência, ladeadas por investigações de conluíus e direcionamentos em certames. A realidade municipal, no bojo das aquisições públicas, difere significativamente da federal (FENILI, 2018).

Há diversos “Brasis”, sob o guarda chuva de um único arcabouço regulatório de compras e contratações elaborado pela e para o nível federal, implicando em customizações desacertadas de rotinas e exigências incompatíveis com os recursos de pessoal acessíveis, especialmente nos municípios. É nesse panorama que se deve discutir a governança em aquisições públicas, tão fragilizada na conjuntura descrita (FENILI, 2018).

As compras públicas são regidas pela Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que segundo Hadlich Miguel (2015), é fruto da junção de outras legislações, como o Código de Contabilidade Pública, Decreto nº 4.536/22, e os Decreto-Lei nºs 200/67 e 2.300/86, que expressam e representam o pensamento da época, estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 1993).

A nova lei de licitações, 14.133, de 01/04/2021, prevê que na data de sua publicação, em 01/04/2021, foram revogados os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666/1993, sendo que seus demais dispositivos, a íntegra da Lei nº 10.520/2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011, serão revogados após decorridos 2 (dois) anos de sua publicação (BRASIL, 2021).

A realização do procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/93, serve a três finalidades fundamentais: 1) buscar a melhor proposta, estimulando a competitividade entre os potenciais contratados, a fim de atingir o negócio mais vantajoso para a Administração; 2) oferecer iguais condições a todos que queiram contratar com a Administração; e 3) promover o desenvolvimento nacional sustentável, gerando, em nome da isonomia, a possibilidade de participação no certame licitatório de quaisquer interessados que preencham as condições previamente fixadas no instrumento convocatório (BRASIL, 1993).

A Lei de Licitações e Contratações em vigor fixa quatro procedimentos para a seleção da proposta mais vantajosa, conforme constante no Quadro 1.

Quadro 1 – Finalidades e procedimentos de seleção da Lei 8.666/93

Finalidades fundamentais	Procedimento de relação mais vantajosa
buscar a melhor proposta e o negócio mais vantajoso	menor preço
oferecer iguais condições a todos os licitantes	melhor técnica
promover o desenvolvimento nacional sustentável	técnica e preço
nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.	maior lance ou oferta

Fonte: Adaptado da Lei 8.666 (1993)

No modelo vigente de compras públicas no Brasil, por força da lei 8.666/93, é previsto como vantagem o menor preço, o que pode comprometer a qualidade da relação custo e benefício dos produtos e serviços adquiridos, já que, quando não se compra bem, corre-se o risco de comprar duas vezes, sendo importante aliar celeridade e qualidade com preços compatíveis, como se verifica na Lei 13.979 (BRASIL, 2020).

Com o aprimoramento e difusão do Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto na lei de licitações e regulamentado no âmbito Federal pelo Decreto nº 7.892/2013, foi permitida a redução da burocracia e dos elevados custos de transação nas contratações. Destaca-se que tais medidas têm a celeridade como premissa; o que prevalece no momento de enfrentamento da pandemia da Covid-19 e seus efeitos positivos nas aquisições e contratações pelo gestor público na defesa da preservação de vidas humanas.

Nas licitações, de uma maneira geral, e no contexto brasileiro, o maior risco é o não atingimento dos seus objetivos, quais sejam: a garantia da isonomia, da proposta mais vantajosa e o desenvolvimento nacional sustentável (COSTA; TERRA, 2019).

As modalidades de licitação, descritas no Quadro 2, definem o grau de concorrência e o rito a ser observado nos processos licitatórios.

Quadro 2 – Modalidades de Licitação

Lei	Modalidade
8.666/1993	Concorrência
	Tomada de Preço
	Convite
	Concurso
	Leilão
10.520/2002	Pregão

Fonte: Adaptado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002

Desde sua publicação, a Lei de Licitações e Contratações passou por inúmeras alterações com o intuito de torná-la mais adequada à sua finalidade através de melhorias no atendimento das necessidades das políticas públicas e de seus beneficiários. Destaca-se a instituição de uma nova modalidade de licitação, denominada pregão, por meio da Lei nº

10.520/2002, que proporcionou maior celeridade e simplificação dos processos, já que ocorre em sessão pública como um leilão reverso. Ele pode ser utilizado apenas para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL 2002).

2.1.2 Os efeitos da Covid-19 nas compras públicas

A academia brasileira de gestão e políticas públicas, em face da pandemia da Covid-19, contribuiu de imediato com várias análises: artigos de opinião, notas técnicas e relatórios de conjuntura acerca dos aspectos de *polity*, *politics* e *policy* no combate ao problema e suas consequências, sobretudo diante das diferentes tomadas de decisão dos atores políticos e distintas estratégias e ações dos governos na federação (COELHO *et al.*, 2020).

O estado de calamidade pública instituído em fevereiro de 2020 propiciou o rápido surgimento de um direito provisório com vistas a suprir mais rápida e eficazmente as urgentes necessidades de aquisições e contratações, entre as quais a previsão de utilização da dispensa de licitação para seleção de fornecedores para atas de registro de preços, a ampliação do uso do regime diferenciado de contratações, o pagamento antecipado de despesas contratadas, e o aumento temporário do limite de valor de dispensa de licitação (FIUZA *et al.*, 2020).

Para Ito e Pongeluppe (2020, p. 782), a pandemia, resultante do “surto da doença do coronavírus”, representa uma “situação sem precedentes”, na qual “os agentes públicos no nível do município não têm referências claras ou políticas testadas”. Os autores afirmam que:

Nessa situação, a tomada de decisão pode se tornar um processo controverso. Os resultados empíricos mostram três caminhos principais para orientar a formulação de políticas: (1) um caminho de colaboração plural que envolve os setores público e privado na presença de um sistema de saúde frágil; (2) um caminho de ação pública que forneça programas de ajuda através de intensa colaboração dentro da burocracia pública; e (3) um caminho baseado nos recursos de um sistema de saúde bem estruturado. (ITO; PONGELUPPE 2020, p. 782).

Segundo Coelho *et al.* (2020, p. 839) “o enfrentamento à Covid-19 no Brasil demanda estratégias e ações integradas e articuladas entre as três esferas de governo e seus diversos setores de políticas públicas para prestar serviços públicos essenciais e ofertar programas governamentais emergenciais”. Os referidos autores defendem que “para que essas ações públicas alcancem os cidadãos-usuários, as áreas-meio da administração pública, entram em operação”. “Finanças, recursos humanos, processos e tecnologia da informação (TI), compras e contratos, logística e operações, e comunicação/*marketing*, evidenciam as

engrenagens das organizações públicas no contexto da crise sanitária” (COELHO *et al.*, 2020, p. 839).

O cenário de pandemia reforçou a importância das compras públicas no contexto brasileiro e evidenciou a necessidade de se realizar mudanças nos procedimentos de compras para atender a situação de emergência e ao estado de calamidade pública da União, Estados e Municípios. Com intuito de agilizar o processo das compras públicas, publicou-se a Lei 13.979/2020.

Encontra-se destacado no Quadro 3, características que explicitam a importância das compras públicas no atual contexto de combate à Covid-19 e de se aplicar boas práticas nas aquisições e contratações para segurança e lisura dos processos.

Quadro 3 – Características de contratação pela Lei 13.979

Síntese da “Lei do coronavírus”
Dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
As medidas objetivam a proteção da coletividade.
Autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde.
É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública.
A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
Todas as aquisições ou contratações serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em <i>site</i> oficial, com: nome do contratado; número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil; prazo contratual, valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação.
Quando se tratar de compra ou de contratação por mais de um órgão ou entidade, poderá ser utilizado o sistema de registro de preços,
A aquisição ou contratação de bens e serviços, inclusive de engenharia, não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e de funcionamento.
Não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns.
O gerenciamento de riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato.

Fonte: Adaptado da Lei 13.979 (2020).

O combate à pandemia implicou em inovação e flexibilização na legislação de aquisições e contratações, a fim de proporcionar a celeridade dos processos de compras públicas, com a possibilidade de o gestor público optar pela dispensa de licitação e cumprimento de um rito sumário nas referidas aquisições.

Numa síntese do referencial teórico, tem-se como elementos principais de desafios para a governança pública: (i) as mudanças e inovações da legislação por conta da Lei 13.979/2020; (ii) a necessidade de conciliação dos interesses do principal e dos agentes na saúde pública; e (iii) os gestores serem bem sucedidos no processo decisório. Estes fatores implicaram numa forma de compras diferenciada no período pandêmico, fazendo com que os gestores tivessem de agir de forma a se adequar às alterações legais, diferentemente do

convencionalismo das situações anteriores e de tomar decisões de acordo com o novo panorama, de forma a preservar o interesse público, salvar vidas humanas, respeitar as inovações legais e observar as boas práticas de compras públicas preconizadas pelos órgãos fiscalizadores (TCU, 2020).

2.2 As inovações da Lei 13.979/2020 e alterações pela Lei 14.035/2020

A Lei 13.979, que buscou privilegiar a preservação da vida dos cidadãos no período de enfrentamento da pandemia, criou a hipótese de dispensa temporária de realização de procedimento licitatório; apresentou a figura do pregão simplificado, determinando a redução de alguns prazos; apresentando mecanismos de centralização das compras através do Sistema de Registro de Preço para compras diretas (BRASIL, 2020).

Esta lei autoriza a contratação de empresas declaradas inidôneas ou que estejam com o seu direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspensos, quando se demonstrar ser ela a única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido, devidamente fundamentado (JUSTEN FILHO, 2020).

Há dispensa de audiência pública para os procedimentos licitatórios cuja estimativa de valor supere R\$ 1.500.000,00. Autoriza a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde. Permite a aquisição de equipamentos usados. Presunção e limitação na contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. Estimativa de preços, que mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada, ou através de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros: a) Portal de compras do governo federal; b) Pesquisa publicada em mídia especializada; c) *Sites* especializados ou de domínio amplo; d) Contratações similares de outros entes públicos; ou e) Pesquisa realizada com os potenciais fornecedores (BRASIL, 2020).

O gestor público não está impedido de realizar a contratação por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que haja negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas, e efetiva documentação, nos autos da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente (BRASIL, 2020).

Sivers (2020) alerta que, dado o contexto em que a lei foi elaborada, nem todas as situações que podem ocorrer na prática foram abordadas pela Lei 13.979, como a ausência de

prazos diferenciados para as microempresas e empresas de pequeno porte – MPE's, definidas pela Lei Complementar 123/2006.

O Quadro 4 apresenta a comparação entre a legislação de licitações e contratações e a nova lei que faz adequações às compras públicas e contempla uma nova modalidade de dispensa de licitação no período pandêmico.

Quadro 4 - Alteração legislação licitação na pandemia do Covid-19

Alteração quanto	Lei nº 8.666/1993	Lei nº 13.979/2020
A obrigatoriedade do processo de licitação.	Obrigatoriedade do processo de licitação para aquisição de bem ou serviço, inclusive para insumos cotidianos da saúde pública	Dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública (Lei nº 14.035/2020).
Ao Estudo Prévio.	Obrigatória a elaboração de estudos preliminares no momento de planejamento da contratação.	Não é exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.
A possibilidade de contratação de empresas declaradas inidôneas ou com suspensão do direito de licitar/contratar com a Administração Pública.	Proibição completa da ação de licitar ou contratar com o Poder Público.	É possível a ação de licitar e contratar caso seja comprovadamente o único fornecedor do bem ou serviço (Lei nº 14.035/2020).
A possibilidade de contratação de empresas com dispensa de apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou um ou mais requisitos de habilitação.	É indispensável a apresentação de documentos relativos à regularidade fiscal e trabalhista para a habilitação da empresa.	Havendo restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação (Lei nº 14.035/2020).
A redução de prazos nos procedimentos de pregão.	Prazos fixados para apresentação de proposta é de 8 (oito) dias úteis e para apresentação de razões recursais e de contrarrazões de 3 (três) dias úteis.	Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade (Lei nº 14.035/2020).
A dispensa de Audiência Pública.	Os procedimentos licitatórios cuja estimativa de valor supere R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), deverão ser iniciados com a realização de audiência pública prévia à publicação do edital, respeitados os prazos previstos na Lei de Licitações.	É dispensada a realização de audiência pública nas Licitações emergenciais (Lei nº 14.035/2020).

Fonte: Oliveira; Fante (2021, p. 274 e 275).

A nova modalidade de dispensa de licitação, prevista na Lei 13.979, possui

especificidades que devem ser cumpridas pelo gestor público e que compõem os requisitos estipulados pelo legislador para sua aplicação.

2.2.1 Cumprimento de requisitos mínimos

O art. 4º-B da Lei nº 13.979/2020 preconiza que sejam atendidas as seguintes condições para configurar a aplicação de dispensa de licitação: I- ocorrência de situação de emergência; II- necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; III- existência de risco à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e IV- limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

O Quadro 5 contempla os critérios mínimos a serem observados pelo gestor público para a contratação com dispensa de licitação, atendendo as presunções admitidas pela lei.

Quadro 5 – Critérios mínimos para dispensa de licitação na Lei 13.979

Dispensa de estudo prévio (bens e serviços comuns)
Termo de referência ou projeto básico simplificado, contendo: a) declaração do objeto; b) fundamentação simplificada da contratação; c) descrição resumida da solução apresentada; d) requisitos da contratação; e) critérios de medição e pagamento; f) adequação orçamentária; e g) estimativas dos preços obtidos com base em parâmetros mínimos (pesquisa no Portal de Compras do Governo Federal; pesquisa publicada em mídia especializada; <i>sites</i> especializados ou de domínio amplo).
Estimativa de preços para contratação por valores superiores, devido oscilações.
Publicidade das aquisições e contratações em <i>site</i> oficial contendo: identificação do contrato; o processo licitatório; seu objeto; prazo de duração; e valores específicos.
Contratação de empresas declaradas inidôneas ou com suspensão do direito de licitar/contratar com a Administração Pública, se forem as únicas fornecedoras dos bens ou serviços.
Contratação de empresas com dispensa de apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, ou sem o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, em caso de restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço.
Redução de prazos pela metade nos procedimentos de pregão eletrônico e presencial.
Dispensa de audiência pública para aquisições superiores a R\$ 1.500.000,00.
Contratatação com prazo de duração de até seis meses, podendo ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública.
Acréscimos e supressões obrigatórios, nas mesmas condições contratuais, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato.

Fonte: Adaptado de Justen Filho (2020) e Lei 13.979 (2020).

O Acórdão 1335/2020-TCU-Plenário do Tribunal de Contas da União evidencia que os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus (Covid-19) devem ser instruídos com a devida motivação dos atos, por meio, no mínimo, de justificativas específicas acerca da necessidade da contratação e da quantidade dos bens ou

serviços a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação a ser dada ao objeto contratado, nos termos da legislação em vigor (TCU, 2020).

O fato de prescindir do procedimento licitatório, sem abandonar os princípios da economicidade e da vantajosidade, não retira da Administração Pública a exigência de justificativa do preço praticado nos casos de contratações diretas. Conforme jurisprudência do Acórdão 1130/2019 - 1ª Câmara do TCU, cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado (TCU, 2020).

2.2.2 A justificativa das decisões de dispensa de licitação

No momento da prestação de contas das compras públicas aos controladores, Sivers (2020) afirma que, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais dos gestores e as exigências das políticas públicas a seu cargo e as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Quanto à fundamentação para justificativa das compras diretas:

A formalização das contratações emergenciais efetuadas sob a égide da lei 13.979/2020 deve ser acompanhada de devida fundamentação, contendo a indicação de motivos, circunstâncias, precauções e diligências de que tenha lançado mão o gestor público, que orientaram a adoção de determinada solução tida como a mais vantajosa possível naquele cenário, sempre com vistas ao melhor atendimento do interesse público. (JUSTEN FILHO, 2020, p. 4).

Segundo o Superior Tribunal de Justiça – STJ, a regra é a realização de prévia licitação para os casos de contratações da administração pública, sendo exceções os casos de dispensa e inexigibilidade, para os quais se exige justificativa fundamentada do gestor público.

A contratação fundamentada na Lei 13.979/2020 necessita de um planejamento mínimo acerca da demanda, que contenha os meios de atendimento e as regras sobre as suas condições, além da declaração do objeto, da correta identificação da necessidade, da definição resumida da solução, dos critérios de medição e pagamento, da adequação orçamentária e da pesquisa de preços, que, mediante justificativa da autoridade competente, pode, inclusive, ser dispensada (CASTROVIEJO, 2020).

Sobre o tema, há o entendimento de que:

A fundamentação da dispensa de licitação exige a demonstração de alguns elementos básicos, ou seja, padrões mínimos de justificação, que incluam (1) uma base normativa, (2) uma circunstância fática, e (3) uma conexão entre a norma e o fato— é dizer, a demonstração de um elo mínimo de entre os elementos anteriores. Em cada área da administração, estes três elementos podem ter caracterizações diversas. Na compra de bens para atender às demandas da pandemia, a Lei de Licitações e a Lei do Coronavírus fixam os critérios básicos para a dispensa. O conjunto geral dos elementos da justificativa de dispensa estão previstos no parágrafo único do artigo 26 da Lei de Licitações. (VARGAS; MENEZES; RANGEL, 2021, p. 131).

Assim, a justificativa da decisão de dispensa de licitação deve conter no mínimo três elementos básicos: o ato normativo, a circunstância e o nexa causal, assim descritos:

Ato normativo: A possibilidade de dispensa de licitação deve estar prevista em lei. O gestor não é obrigado a mencionar o dispositivo legal em sua decisão. Presume-se o conhecimento da norma no direito. Porém, na justificação de sua decisão, é comum a referência à norma inclusive para esclarecer como o caso concreto se insere no quadro normativo vigente. As fundamentações legais mais comuns são a Lei 13.979/2020, a Lei 8.666/93 e a MP 926/2020.

Circunstância: A dispensa de licitação deve explicitar a realidade em que ocorre a compra pública. Não basta que a exposição dos fatos seja genérica ou abstrata, embora, em linhas gerais, se presuma a emergência e a urgência da contratação. Aqui se incluem elementos definidos nos incisos do artigo 26 da Lei 8.666 de 1993, como a razão da escolha do fornecedor ou executante; preços; documentos de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados, com as flexibilizações admitidas pela Lei do Coronavírus.

Nexo: A dispensa de licitação deve explicitar a relação entre a norma e o fato; é dizer, oferecer uma justificativa de sua decisão, em sentido estrito. Cabe ao gestor demonstrar que a situação concreta realmente se encaixa no quadro normativo em vigor e, portanto, a dispensa de licitação é adequada para a contratação pública. A relação entre o mundo fático e o mundo normativo, por assim dizer, deve ser minimamente desenvolvida a partir de argumentações particulares e específicas. (VARGAS; MENEZES; RANGEL,, 2021, p. 133-134).

Para Vargas, Meneze e Rangel (2021, p. 133-134), tanto a dispensa de licitação, quanto a circunstância, deve apresentar uma justificativa que evidencie a realidade fática na qual a compra pública é realizada. “A fundamentação é insuficiente quando a apresentação dos fatos for genérica ou abstrata, mesmo com a presunção da emergência por conta da pandemia”. Faz-se necessária a inclusão dos elementos preconizados na Lei de Licitações e Contratações. Os autores defendem que a referência simplificada e em abstrato a uma norma está longe de responder às demandas básicas de justificação do ato de dispensa licitatória, que deve explicitar a relação entre a norma e o fato para compor o nexa.

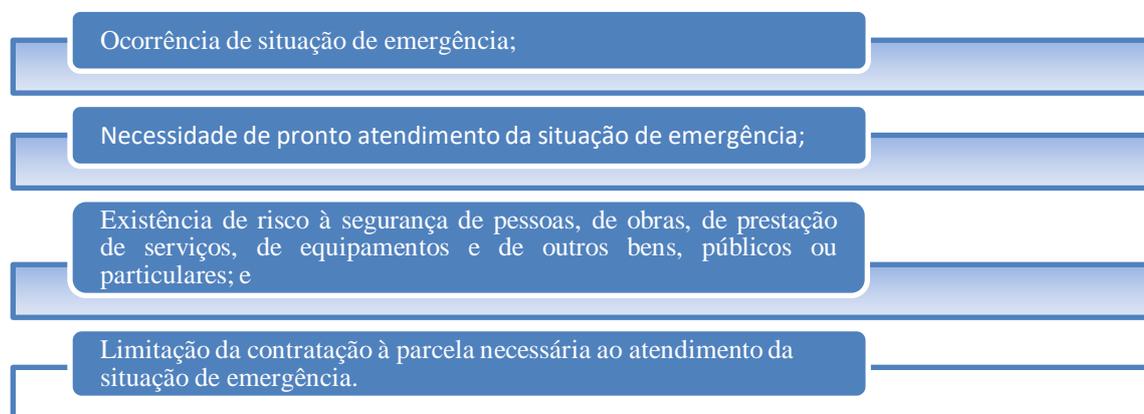
Por conta da pandemia, as contratações tiveram de ser realizadas de forma urgente

pelos gestores, exigindo assertividade na tomada de decisão, sendo que esta urgência pôde gerar falhas e limitar ou inibir a realização de pesquisas de propostas mais economicamente vantajosas e benéficas, portanto, cabe ao administrador demonstrar a realidade fática na justificativa das aquisições, a fim de se resguardar e de que tal situação seja clara para o controlador.

Consequentemente, a deficiência ou ausência de justificção pode prejudicar o controle, podendo implicar em punição para o gestor público pelos controladores e comprometer o desempenho e eficácia do processo decisório do gestor público num momento de suma importância para salvaguardar vidas humanas num ambiente de pressões e cobranças por resultados positivos no combate à pandemia do coronavírus.

A Figura 2 sintetiza as condicionantes legais que o gestor público deverá levar em conta para sua tomada de decisão para optar pela compra direta e aplicar o rito próprio e justificções previstos no regramento de dispensa de licitação.

Figura 2 – O que o gestor considera para a dispensa de licitação



Fonte: Adaptado da Lei 13.979 (2020).

A situação que leva os gestores a decidir pela dispensa da licitação nas compras públicas é quando resta configurada a urgência nas aquisições, momento em que se atestará que a demanda atende os requisitos legais para, com segurança e mediante justificativa, possa optar pela compra direta, sem abrir mão das boas práticas de compras emergenciais, as quais contribuem para que o gestor não tenha problemas com os controladores e seja eficiente em suas ações.

2.2.3 Boas práticas para contratações emergenciais no contexto da Covid-19

Para a implementação das inovações trazidas pelas Leis 13.979 e 14.035/2020 se faz necessária a observância das boas práticas nas compras públicas, cuja ideia é de minimizar o risco de desabastecimento enquanto se aproveita o poder de compra (FLANAGAN; UYARRA, 2010). O objetivo final é de se obter resultados competitivos, vantagem ao gerenciar melhor as relações com fornecedores, convertendo assim as atividades de compra em uma função empresarial estratégica dentro da Administração Pública (GELDERMAN; WEELE, 2005).

Para combater o desabastecimento de insumos de enfrentamento da pandemia, a “Lei do Coronavírus” capitaneada pela Lei 13.979/2020 e alterações promovidas pela Lei 14.035/2020, esta legislação inovou, especialmente, com a possibilidade de aquisição de produtos usado, mas não cabendo ao gestor público abrir mão das boas práticas de compras públicas descritas nos manuais do TCU (2022).

As boas práticas recomendadas incluem a exclusão do processo licitatório de licitantes envolvidos em escândalos de corrupção, uso de pactos de integridade e pré-procedimentos de qualificação para avaliação técnica e financeira dos licitantes, para analisar sua competência, a utilização de legislação de modelo sobre aquisição de bens e serviços, e critérios e ferramentas para avaliar e classificar os sistemas nacionais de compras públicas. Entretanto, como dentre as inovações da Lei 13.979 consta a possibilidade de contratação com empresas inidôneas, deve-se observar a boa prática de não contratação com aquelas envolvidas em casos de corrupção, exceção somente em caso de não se encontrar o insumo necessário para salvar vidas e nenhum outro fornecedor.

Uma das boas práticas nesse sentido é a plataforma pública eletrônica utilizada em Portugal. Trata-se de um aplicativo usado em todos os estágios públicos de aquisição, incluindo gestão de contratos e pagamentos (ONOFREI; POPESCU; KELLEY, 2016).

A Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG) entende que os dispositivos legais para as compras de suprimento do enfrentamento da pandemia da Covid-19, indicam um planejamento mínimo para simplificação, em decorrência da urgência para o atendimento da demanda que originou a contratação emergencial, do processo de aquisições e contratações, implicando na eficácia no suprimento de bens e serviços a fim de se evitar desvios e desperdícios de recursos públicos (CGE-MG, 2020).

A CGE-MG (2020) recomenda que o gestor atue com cautela na condução das aquisições e contratações firmadas no cenário pandêmico, para que se evitem situações que

prejudiquem o atendimento das demandas. A entidade defende que a adoção de medidas preventivas e de controles internos administrativos proporcionais tendem a contribuir para trazer segurança à alta gestão na tomada de decisão das compras públicas.

Objetivando orientar os gestores, as equipes de planejamento de contratação e os fiscais de contratos, atores envolvidos nas compras públicas, para mitigar riscos, a CGE (2020), recomenda a seguinte sequência de ações por parte do gestor: a) Identificar a demanda; b) Justificar a contratação; c) Realizar a pesquisa de preço; d) Definir os requisitos da contratação; e) Definir critérios de medição e pagamento; f) Atentar para as situações excepcionais; g) Definir as diretrizes da gestão e fiscalização contratual; h) Planejar o gerenciamento de riscos; i) Prever canais de comunicação; j) Promover a transparência; e k) Contratação.

O SEBRAE (2020) indica aos gestores públicos municipais observar duas regras de suma importância nas aquisições e contratações de combate ao coronavírus: 1) utilizar o Registro de Preço, sempre que for possível; e 2) dar preferência às empresas locais, conforme previsto no § 3º, do art. 48, da Lei Complementar 123/06, que “permite ao gestor público dar prioridade na contratação de pequenos negócios sediados no município ou na região, independentemente de existir legislação local, desde que seja previsto no instrumento convocatório”.

A conduta dos gestores públicos para o favorecimento das empresas locais, além de respaldada em dispositivo legal, incentiva a manutenção das atividades empresariais locais, contribui para a preservação de empregos dos cidadãos no seu município e colabora com a redução do impacto na economia regional no período pandêmico (SEBRAE, 2020).

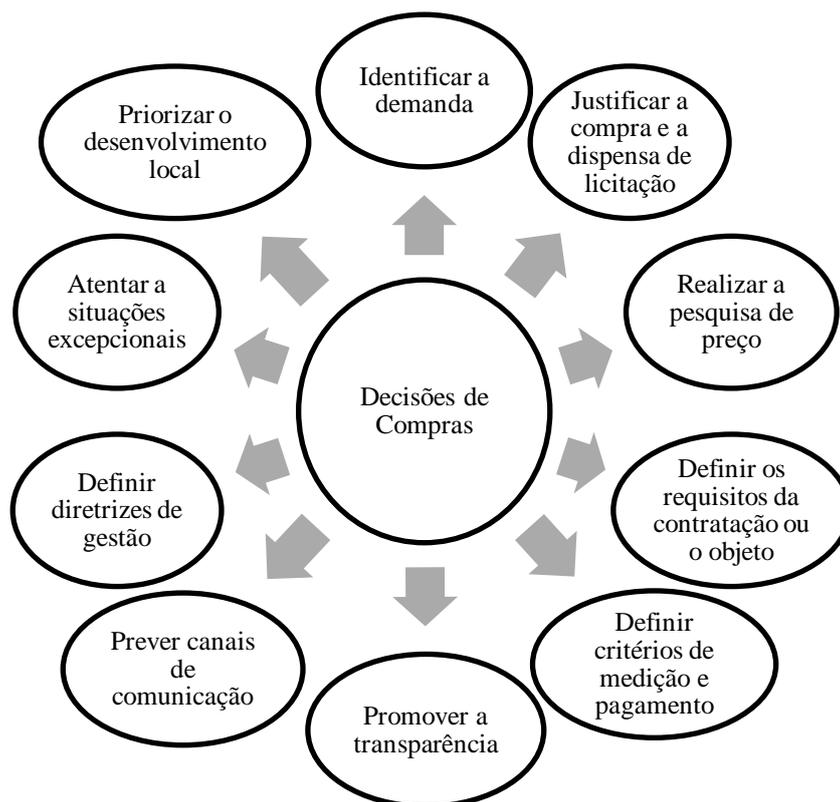
As políticas de compras públicas que não levam em consideração boas práticas, atitudes e comportamentos por parte do responsável pelas aquisições e contratações, podem incorrer em problemas para o gestor, Administração, erário e sociedade, especialmente, num momento de pandemia em que o volume de recurso movimentado é vultoso e envolve muitas vidas humanas.

Caberá ao gestor público, em seu processo de tomada de decisão e considerando seus conhecimentos anteriores, a racionalidade (limitada) com a experiência adquirida com momento pandêmico e, ainda, considerando as inovações da legislação da “Lei do coronavírus” aliar as boas práticas em compras públicas à premente necessidade de aquisição de insumos para salvar vidas e apreestar a justificativa cabível para resguardar a sua tomada de decisão.

Em um contexto de pandemia, as decisões de compras públicas, mesmo se

escolhendo a dispensa de licitação, devem atentar ao interesse público, que é indisponível. Por isso, além das justificativas (ato normativo, circunstância e nexos causal) as decisões de compras públicas diretas envolvem as boas práticas em aquisições e contratações emergenciais mencionadas pela CGE-MG e SEBRAE, conforme evidenciado na Figura 3.

Figura 3 – Decisões de compras no contexto da pandemia de Covid-19



Fonte: Adaptado da CGE-MG e SEBRAE (2020).

A dispensa de licitação para enfrentamento da crise pandêmica no Brasil, objetivando salvar vidas, apresenta aspectos positivos e negativos, que podem ser maximizados e mitigados, respectivamente, de acordo com a utilização das boas práticas de compras públicas. A seguir, busca-se explicar o comportamento humano no processo decisório conforme a abordagem de Simon (1971) enfatizando o contexto das compras no setor público.

2.2.4 O processo decisório e o contexto das compras públicas

Simon (1963) aponta os seguintes elementos na tomada de decisão: (a) O tomador de decisão – a pessoa que realiza uma escolha ou opção entre várias alternativas de ação; (b) Os

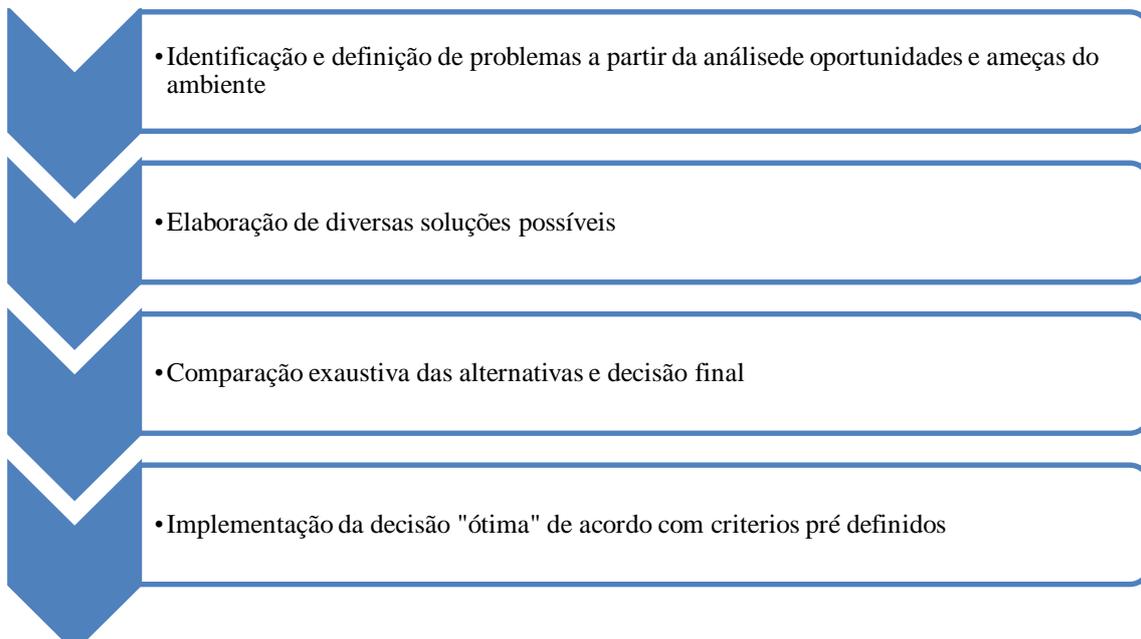
objetivos – que o tomador de decisão pretende alcançar com suas ações; (c) As preferências – critérios que o tomador de decisão usa para fazer sua escolha; (d) A estratégia – o curso da ação que o tomador de decisão escolhe para atingir os objetivos, dependendo dos recursos que venha a dispor; (e) A situação – aspectos do ambiente que envolvem o tomador de decisão, sendo que muitos deles se encontram fora do seu controle, conhecimento ou compreensão e que afetam sua escolha; e (f) O resultado – é a consequência ou resultante de uma dada estratégia de decisão.

Para Peci e Sobral (2013), o processo de tomar uma decisão se refere à escolha entre alternativas ou possibilidades de uma pessoa com o objetivo de resolver um problema ou aproveitar uma oportunidade.

Para Melo (1999), cada indivíduo tem uma forma particular de tomar decisões, em razão de como são compreendidas ou aceitas as diretrizes, em todos os detalhes de alternativas de ação, critérios e parâmetros. Uma pessoa ainda pode tomar decisões diferentes, em momentos distintos, diante das mesmas circunstâncias por meio de suas características, bagagem pessoal de conhecimentos e certo nível de subjetividade.

Segundo Motta e Vasconcelos (2012), o processo decisório baseia-se em quatro etapas: (i) identificação e definição dos problemas a partir de uma análise de oportunidades e ameaças próprias a um ambiente de negócios específico; (ii) elaboração de várias soluções para os problemas identificados a partir das informações existentes; (iii) comparação exaustiva das consequências de cada alternativa de ação, seleção das alternativas e decisão final; e (iv) implementação da melhor alternativa de ação possível de acordo com critérios previamente estabelecidos, conforme retratado na Figura 4.

Figura 4 – Etapas do processo decisório



Fonte: Adaptado de Motta e Vasconcelos (2002).

No campo organizacional, gestores e administradores, denominados “arquitetos de escolhas”, podem modificar o ambiente no qual as decisões são tomadas, para que os agentes tenham maior probabilidade de fazer escolhas que produzam bons resultados (BESHEARS; GINO, 2015).

O processo decisório é complexo e contém várias etapas, às quais, mesmo não sendo cumpridas dentro de uma ordem rígida, é imposta certa ordenação para que a eficácia e a racionalidade da decisão não sejam comprometidas (MOTTA; VASCONCELOS, 2012, p. 47).

Conforme afirma Stoner e Freeman (1999, p. 190), a imagem do tomador de decisões como uma supermáquina não corresponde à realidade, sendo que os seres humanos não tomam as suas decisões dessa forma, mas sim utilizando o que Herbert Simon chama de “racionalidade limitada” e regras empíricas chamadas de heurísticas, e permite que as tendências influenciem suas decisões.

No modelo de ‘teoria da racionalidade limitada’ proposta por Hebert Simon, os indivíduos baseiam suas escolhas em pressupostos que permeiam sua visão de mundo, em que as variáveis relativas à complexidade da situação, às restrições de tempo e de recursos e à capacidade de processamento de informação limitada implicam na restrição da racionalidade do tomador de decisão (PECI; SOBRAL, 2013, p.109).

Para o modelo da racionalidade limitada, concebido por Simon, o processo decisório

é feito de acordo com critérios específicos que limitam o processo de escolha e o número de alternativas possíveis. Uma alternativa é selecionada entre as diversas propostas de acordo com o critério escolhido para depois ser considerada satisfatória ou aceitável, mas não se trata da melhor escolha possível, uma vez que isso é uma ficção: não é possível otimizar as decisões, dados os altos custos envolvidos no processo decisório e a impossibilidade de se ter acesso a todas as alternativas possíveis (MOTTA; VASCONELOS, 2012).

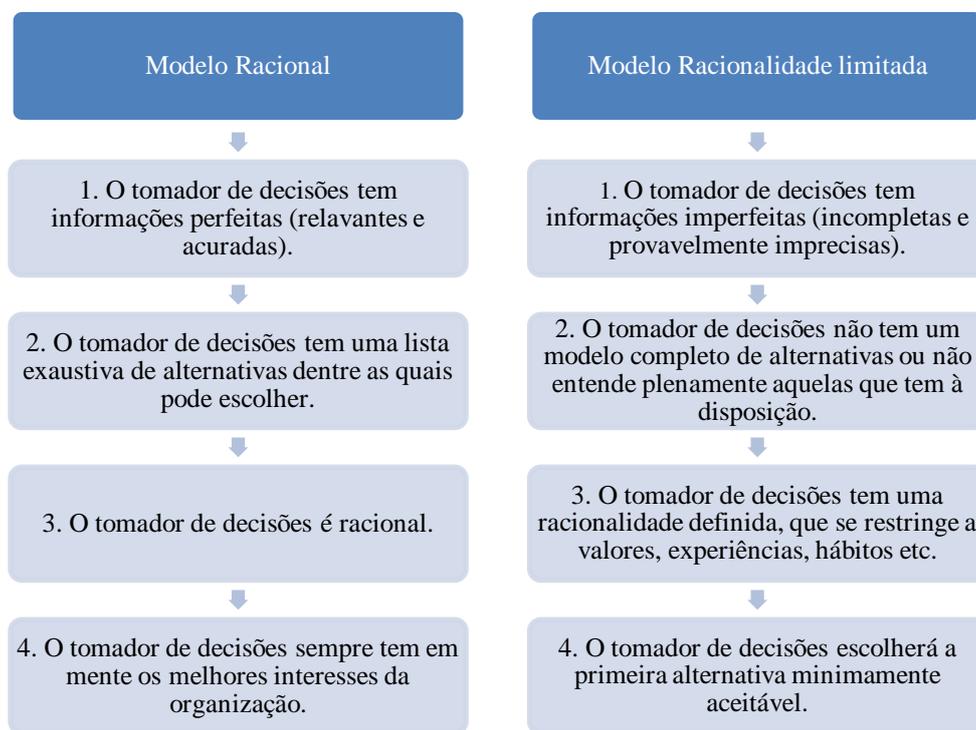
A racionalidade reside na escolha dos meios adequados para o alcance de determinados fins (objetivos), no sentido de obter os melhores resultados, sendo que para Simon (1971, p. 254), as pessoas comportam-se "racionalmente apenas em função daqueles aspectos da situação que conseguem perceber e tomar conhecimento". Os demais aspectos da situação que não são percebidos ou não são conhecidos pelas pessoas, embora existam na realidade, não interferem em sua decisão, que é a racionalidade limitada, na qual as pessoas tomam decisões racionais (adequação de meios-fins) apenas em relação aos aspectos da situação que conseguem perceber e interpretar (SIMON, 1965).

Simon (1955), creditava ao agente uma racionalidade limitada, argumentando que as decisões humanas são limitadas por sua racionalidade, existindo por parte dos agentes a tentativa de racionalizar as decisões, como, por exemplo, avaliar os custos e benefícios de uma escolha, entretanto, as limitações cognitivas os impedem de ser totalmente racionais.

Além das restrições cognitivas, o tempo e custo limitam a quantidade e a qualidade das informações que estão disponíveis, sendo que estas limitações restringem a capacidade dos tomadores de decisão, de fazer com precisão a melhor escolha com base nas informações disponíveis, levando-os a uma decisão apenas "satisfatória" (SIMON, 1955).

A Figura 5 traça um quadro comparativo entre os modelos racional (tradicional) e de racionalidade limitada, demonstrando que o segundo modelo expressa mais fielmente a realidade do decisor no processo de tomada de decisão.

Figura 5 – Comparação modelos racional e racionalidade limitada



Fonte: Adaptado de Caravantes (2005, p. 455).

A racionalidade é inerente a vários modelos de tomada de decisão em que os indivíduos e as organizações seguem um comportamento de escolha entre alternativas, baseado em critérios objetivos de julgamento, cujo fundamento será satisfazer um nível pre-estabelecido de aspirações (DPI/INPE, 2021).

O conceito de racionalidade limitada expressa que os administradores buscam tomar as decisões mais lógicas que podem, considerando as restrições impostas por informações e capacidades limitadas. Ou seja, em vez de buscarem a decisão perfeita ou ideal, eles, frequentemente, aceitam a decisão que servirá adequadamente a seus propósitos, deixando de maximizar as alternativas e de buscar encontrar a decisão ótima (STONER, 1985).

Para Rezende e Abreu (2001, p. 158), há dois tipos de processo decisório no que tange à sua formalidade: 1) intuitivo: "individual, pessoal, envolvendo experiência, astúcia, tino comercial, não utilizando nenhuma técnica de métodos e processos"; 2) formal: "metodológico, grupal, explícito, envolvendo pesquisas, raciocínio, documentação e controle, embasado em alguma técnica de métodos e processos".

É evidente que as compras públicas mobilizam e influenciam toda a organização e o ciclo econômico, haja vista o poder de compra do Estado. Além disso, o processo de compras

públicas tem passado por transformações e de consolidação de um novo paradigma, considerando as decisões de compras um contexto mais amplo, que envolve os três principais pilares de sustentabilidade: sociais, econômicas e ambientais (PAIM TERRA, 2018).

Para Santos (2015), as funções do gestor público consistem em um rol de ações, iniciando com o planejamento de ações institucionais que possam diminuir custos, elaboração e planejamento de processos de licitação pública, elaboração de programas de metas, gerenciando orçamento, administrando os setores contábeis e orçamentários dos órgãos públicos e dando assistência e realizando licitações e contratos administrativos.

O gestor público planeja, delega e acompanha atividades e se espera que seu comportamento seja com ética e responsabilidade, sendo que seu papel pode ser avaliado através dos resultados proporcionados por sua gestão. Portanto, sua tomada de decisão nas compras públicas, em tempos de pandemia de coronavírus se tornou ainda mais relevante, quanto a optar ou não pela dispensa de licitação; pela aquisição ou não de insumos usados em bom estado de conservação ou contratar ou não com pessoas jurídicas inidôneas e, ainda, dispensar ou não os fornecedores da apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista.

As decisões de compras ocorrem de acordo com a racionalidade limitada do sujeito que decide, conforme defendido na teoria da decisão de Simon (1971), o gestor público, o qual é encarregado das aquisições e contratações das compras públicas de enfrentamento ao Covid, tendo este de lançar mão de seus conhecimentos e racionalidade para fazer a melhor escolha de acordo com as variáveis disponíveis.

O fluxo da decisão passará pela avaliação dos pedidos das compras públicas, quando se definirá pela licitação ou a sua dispensa, e verificação das demais hipóteses que, quando aplicada terá de ser observado o cumprimento dos requisitos legais quanto à justificativa prevista para a hipótese, quando aplicada; sendo que suas decisões estarão sujeitas aos controladores (TCE-MG e MPE-MG) e às ações, manifestações e orientações do OS do município investigado, que realiza o monitoramento das compras públicas de enfrentamento ao coronavírus, defendendo os pilares da governança pública.

Acerca do contexto de dispensa de licitação, o gestor público se depara com diversas solicitações de compra, tendo de realizar acurada análise sobre cada demanda e suas diversas variantes para verificar se ela se enquadra ou não nesta hipótese, configurando a aplicação da racionalidade limitada preconizada por Simon (1971).

Portanto, a tomada de decisão para a definição de se aplicar ou não a dispensa de licitação deve levar em consideração os preceitos legais contidos na Lei 13.979/2020,

mediante justificativa; cabendo ao OS, através das adequações de sua metodologia própria verificar se os procedimentos adotados pelos gestores públicos estão em consonância com os regramentos legais e se a Administração Pública está sendo transparente nas informações disponibilizadas para a sociedade.

2.2.5 Fragilidades e potencialidades da dispensa de licitação

A Lei 13.979/2020 instituiu uma hipótese específica de dispensa de licitação, enquanto durar o estado de calamidade pública no país, para a aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento do coronavírus (BRASIL, 2020).

Como potencialidade, para segurança jurídica, segundo Justem Filho (2020), a Lei exige a pertinência da contratação com o atendimento da “emergência de saúde pública”, envolvendo dois desdobramentos: (i) O vínculo de pertinência entre a contratação e o atendimento, ainda que indireto, das necessidades relativas à pandemia; (ii) A questão da “emergência”, que a regra legal consagrou uma presunção absoluta de urgência na formalização da contratação, alguma espécie de emergência deve existir para autorizar a dispensa.

Como fragilidades, Catroviejo (2020) alerta que, devido a enorme demanda de certos produtos e serviços essenciais e para tentar evitar sobrepreços e superfaturamentos, comuns em situações de crises, há que se pontuar: (i) a ausência de impedimento para a contratação com valores superiores aos de mercado decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de valores, hipótese em que deverá haver justificativa nos respectivos autos dos processos de compra; (ii) inexistência de restrição quanto à aquisição de equipamentos usados, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido; (iii) contratação de empresas com inidoneidade declarada ou o direito de participar de licitação ou contratar com o poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido; (v) dispensa da apresentação de documentação relacionada às regularidades fiscal e trabalhista; e (vi) dispensa do cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação.

O Quadro 6 contempla a síntese dos pontos frágeis e fortes da Lei 13.979, os quais permeiam o universo em que os gestores devem estar atentos na tomada de decisão e justificção das escolhas nas aquisições e contratações de combate ao Covid-19.

Quadro 6 – Fragilidades e potencialidades da Lei 13.979

Fragilidades	Potencialidades
Ausência de limites de preço para as compras devido às variações de preços	Agilidade e flexibilidade para salvamento de vidas humanas
Possibilidade de aquisições por preços acima do mercado	Simplificação do processo de compras
Aquisição de equipamentos usados	Obrigações de justificativa da decisão de dispensa
Planejamento mínimo para as compras	Prova de regularidade com a Seguridade Social e proibição de trabalho noturno, perigoso e insalubre para menores de 16 anos
Possibilidade de contratação de empresas inidôneas ou com suspensão de participação em licitações	Os contratados ficam obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado em até 50% do valor inicial atualizado do contrato
Dispensa de apresentação de documentação relacionada às regularidades fiscal e trabalhista	Limitação quantitativa à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência
	Proporciona segurança jurídica e eficiência na tomada de decisão dos gestores
Dispensa do cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação	Compras conjuntas, podendo utilizar o Sistema de Registro de Preços (SRP)
	Publicação em <i>site</i> oficial contendo informações das compras realizadas

Fonte: Adaptado de Justem Filho (2020) e Catroviejo (2020).

Para melhorar a qualidade de tomada de decisão dos gestores nas compras públicas, faz-se necessária a utilização de instrumentos de governança pública, tais como: *accountability*, *compliance* e transparência, os quais proporcionam mais chances de sucesso na complexa tarefa de salvar vidas no momento pandêmico. Portanto, coube ao gestor público, através do pleno conhecimento das fragilidades e potencialidades da Lei 13.979/2020 para tomar a decisão mais acertada quanto à opção de se utilizar ou não das compras com dispensas de licitação, sem abrir mão dos pilares da governança, a fim de não ter problemas posteriores com os órgãos controladores.

2.3 Governança pública

A ideia de governança surgiu a partir dos conflitos provocados pelos interesses antagônicos de proprietários (acionistas) e administradores, devido à assimetria de informações, que se chocavam com o ansioso pelos administradores (EISENHARDT, 1989).

A governança nas compras e contratações públicas tem por função assegurar o alcance dos objetivos de padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente e definição de estrutura a ser utilizada.

Conforme o Acórdão nº 1.545/16 – Plenário TCU, Referencial Básico de

Governança no setor público, a governança em compras públicas, ou governança das aquisições, compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que estas agreguem valor à Administração, com riscos aceitáveis. É a busca de eficiência no sentido de comprar bem, com produtos e serviços de qualidade de forma a atender plenamente as demandas e satisfazer as necessidades da Administração.

Conforme o entendimento do TCU (2017), a liderança refere-se ao conjunto de práticas comportamentais que asseguram a existência das condições adequadas para o funcionamento da boa governança. Faz-se necessário que os atores dos processos sejam pessoas íntegras, com competência, com preparo intelectual e comportamental para ocupar os cargos relevantes nas organizações. A estratégia está relacionada com a avaliação dos ambientes interno e externo da entidade governamental, a avaliação de cenários e a definição de planos táticos. O controle envolve as práticas do sistema de auditoria interna, gestão de riscos, prestação de contas, responsabilização, assim como a transparência das ações e resultados alcançados nas organizações governamentais.

No âmbito das compras e contratações públicas, a governança está relacionada com a capacidade dos gestores em traçar estratégias efetivas, mitigar riscos e controlar diversas ações para o alcance dos resultados esperados, os quais possibilitam a incorporação de valor à entidade governamental (TCU, 2017).

Fenili (2017) afirma que a governança almeja avaliar, monitorar e direcionar, tendo por objeto a gestão, através dos mecanismos de liderança, estratégia e controle. A sociedade espera das compras e contratações públicas eficiência, eficácia e efetividade; que tenha como dimensões de desempenho: custo do processo, celeridade, qualidade da instrução, transparência, sustentabilidade, qualidade do objeto e preço econômico; e que tenha como indicadores de desempenho: número de licitações / ano; “economia” na licitação (estimado versus contratado); custo do processo; e interstício demandado para sua conclusão.

A governança aplicada ao setor público está fundamentada, segundo Viana (2010), na Teoria da Agência, adicionando-se as Teorias da Escolha Pública e Custos de Transação. A Teoria da Agência expressa particularidades para os órgãos públicos, em que afirma que o principal pode ser entendido como cidadão, como contribuinte ou mesmo como o eleitor que, mediante seu voto, nomeia um agente (governante) para administrar o serviço público, que é financiado pelo principal através do pagamento de impostos. Diz respeito a um conjunto de mecanismos práticos de controle que envolve temas afetos à liderança, estratégia e informação com o objetivo de executar quatro etapas: a) identificar as questões sensíveis; b)

tratar os dados (informações) obtidos; c) redimensionar o sistema corrigindo as falhas e implementando os modelos pendentes; e d) monitoramento periódico (COELHO, 2016).

Conforme Flórez (2017), a governança corporativa no setor público teve início na década de 1980 no Reino Unido, quando administrada por Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos da América durante o governo de Ronald Reagan, quando ambos os governos iniciaram a prática nos setores da saúde e da educação.

A governança corporativa foi importante para o setor público por ter viabilizado empreendimentos públicos com potencial de enfrentar problemas presentes e futuros, podendo ser compreendida como o sistema de proteção dos interesses dos cidadãos contra os atos danosos que os agentes públicos podem provocar ao patrimônio público (PROCOPIUK, 2013).

A governança pública no Brasil, segundo Ribeiro Filho e Valadares (2017), possui as suas bases na Emenda Constitucional – EC nº 19, de 04/06/1998, pois inclui no art. 37 da Constituição Federal o princípio da eficiência, de modo a mitigar os resquícios patrimoniais e burocratas existentes na Administração Pública brasileira (Brasil, 1988).

De acordo com a concepção de governança corporativa estabelecida pelo *International Federation of Accountants* – IFAC, organização mundial da profissão contábil, são princípios correlatos à governança: a) Transparência – serve para garantir que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos gestores; b) Integridade (*compliance*) – baseia-se na honestidade (retidão) e objetividade, e elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e dos assuntos de uma entidade. É dependente da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo; c) *Accountability* – as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetem-se ao exame minucioso de um controle externo (SALES *et al.*, 2014).

Conforme o IFAC (2014), a finalidade da boa governança no setor público é garantir que as suas organizações atuem sempre conforme o interesse público. Conforme Branco e Cruz (2013), os mecanismos da boa governança são úteis para aumentar o valor obtido da aplicação dos recursos, conferir maior transparência, assegurar a conformidade com as normas, mitigar riscos de não alcance de metas e melhorar a prestação de serviços à sociedade.

O fortalecimento da administração pública nos últimos 20 a 30 anos do século XX foi motivado por iniciativas, tais como: o movimento *New Public Management* e as reformas

financeiras, contribuindo para a boa governança pública (BARRETT, 2014). A NPM obteve influência mundial na década de 1990, quando orientou a administração pública para a oferta de bons serviços à população embasados em responsabilidade, em boas práticas (FLÓREZ, 2017), em transparência e em descentralização do setor público (MATIAS-PEREIRA, 2010). Nesse sentido, a reforma gerencial introduziu atualmente o zelo por informações tempestivas, objetivas, claras e transparentes. Sob esse aspecto da disponibilização de informações, a boa experiência das modernas práticas de gestão no setor privado motivou a adaptação e a transferência de experiências para o setor público, sendo um dos pilares para governança pública (RAMOS, *et al.*, 2021).

De acordo com Marques (2007), os fatores fundamentais para uma boa governança pública são a gestão da estrutura administrativa; do ambiente administrativo, da administração de risco; da conformidade e *compliance*; do monitoramento e avaliação de desempenho; da responsabilidade em prestar contas; e da conformidade versus desempenho. Fontes Filho (2003), também, associa às questões de governança, o aspecto macro, como a gestão das políticas públicas, o exercício de poder e o controle na sua aplicação.

A governança compreende a instituição de mecanismos para incentivar os agentes públicos a observar de forma profissional e independente os interesses públicos do ente político, promovendo o desempenho e a conformidade, os mecanismos de controle e responsabilização dos agentes públicos em favor de uma gestão baseada em resultados e consequências, visando atender os interesses da população, configurando a integridade, e que foi demonstrado pelo gestor de compras.

Kovač *et al.* (2016) entendem que para gestores públicos a boa governança é considerada mais um cumprimento dos requisitos formais, em vez de foco no benefício público. Os autores defendem que futuras reformas na administração pública sejam mudanças baseadas em valor e não puramente estruturais e normativas.

Costa *et al.* (2018) afirmam que a adoção da gestão de processos é um meio para viabilizar a efetiva governança em organização pública, e que se alinhada às diretrizes estabelecidas pelo TCU (BRASIL, 2020), é possível obter maior transparência e eficiência das atividades realizadas, facilitar o cumprimento dos resultados, maior envolvimento dos servidores das diferentes áreas, além de permitir a identificação de competências dos envolvidos no processo e de possíveis falhas.

Segundo Coelho (2016), o contexto de governança, se baseia como observância das normas de boa conduta para a Administração Pública, bem com o respeito às medidas adotadas pelas leis para governar o país dentro de uma política ética e de combate à

corrupção, ao suborno e às irregularidades administrativas. Estão entre as principais características para se alcançar a boa governança: a transparência, a integridade, a equidade, a responsabilidade dos gestores e da alta administração e, sobretudo, a transparência e a prestação de contas.

Para Fontes Filho e Balassiano (2005), além dos princípios fundamentais, a conformação das práticas de governança têm como diretrizes a transparência (*disclosure*), a equidade (*fairness*), a prestação de contas (*accountability*), o cumprimento das leis (*compliance*) e a ética (*ethics*).

A governança das organizações do setor público e suas redes de colaboração abarcam os procedimentos de decisão e implementação que visam estabelecer e dar cumprimento às decisões do governo, e garantir a responsabilização dos agentes que as compõem. É a capacidade que os órgãos e entidades da administração pública têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender as demandas da população (ALTOUNIAN; NARDES; TCU; VIEIRA, 2014, p. 183).

Vieira; Barreto (2019) defendem que a boa governança não trata somente de exercer o controle negativo (impedir o agente de fazer algo que não deveria), mas garantir as condições para o controle positivo (assegurar que o agente realize algo que deveria fazer). Uma gestão efetiva exige certo grau de discricionariedade para que o gestor possa tomar decisões acertadas (racional), com base nas leis, nos princípios éticos, nas melhores práticas e nos objetivos fixados nas políticas, mantendo-se responsivo perante os resultados alcançados.

Cardoso Júnior (2011) entende que:

Resta de fato divergência grande entre os gestores, no que concerne a uma suposta ou necessária arquitetura de governança sobre as etapas, as funções, as instituições, os processos e os instrumentos desse complexo circuito de atribuições governamentais que envolve, entre outras, as funções de planejamento, orçamentação, gestão, avaliação e controle da coisa pública. (CARDOSO JÚNIOR, 2011, p. 39).

De acordo com Teixeira e Gomes (2019, p. 1), “é consenso entre os autores que a boa governança se mostra essencial para otimizar o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural nacional”.

Os princípios da governança têm por objetivo maximizar os resultados esperados pelos seus *stakeholders*, gestores e proprietários, sendo que na administração pública, a relação de assimetria (desalinhamento) de informações entre os cidadãos (principal) e os gestores públicos (agentes), conforme o TCU (Brasil, 2014, n. p. 11).

Para Bevir (2011), o setor público, a relação agente-principal é estabelecida entre os cidadãos (principal) e os políticos ou gestores públicos (agentes), tendo por objeto o esclarecimento do conflito de agência existente entre os cidadãos e os gestores públicos/políticos,

Como atores racionais, os cidadãos tentam potencializar seus interesses de curto prazo, privilegiando as políticas de bem-estar que tendem a beneficiá-los como detentores de direitos como indivíduos, ao invés de efeitos de longo prazo, normalmente cumulativos e compartilhados decorrentes do aumento de gastos estatais. Os políticos, como atores racionais, se empenham em tirar proveito de seus interesses eleitorais de curto prazo, com a promoção de políticas tendo por finalidade a obtenção dos votos dos cidadãos racionais, deixando de ser dedicar à responsabilidade fiscal (Bever, 2011, p. 106).

Para Bevir (2011, p. 8) “a governança sugere o estabelecimento de procedimentos e a correspondente execução, com fins de instrumento gerador de eficiência administrativa para o alcance dos resultados alinhados entre o agente e o principal”.

A importância do planejamento para alcançar a governança é destacada por Almeida (2015), o qual afirma que o planejamento é uma instância de governança, utilizando das estratégias de desenvolvimento, associativismo e cooperativismo. Planejar é organizar metas com o intuito de atingir objetivos. Todo ato de planejar, independente de qualquer circunstância vivenciada, só alcançará resultados se respeitar, de fato, as diretrizes inerentes ao planejamento: uma estratégia estruturada, uma satisfatória capacidade governamental e participação dos atores sociais envolvidos (ALMEIDA, 2015).

Matus (1989) e Friedmann (1987) defendem o planejamento público moderno, que é voltado para o âmbito local, regional. Este tipo de planejamento é focado para a situação que cada localidade vivencia no determinado momento da interferência. O objetivo desse enfoque situacional é melhorar a vida dos atores sociais que compõem o quadro de desenvolvimento que se encontra em desequilíbrio, pois permite uma atuação socioeconômica e político-institucional no território de forma mais eficaz.

Para Barrett (2014), a governança pública deve adquirir o status de “boa”, indicando que além de cumprir com os seus princípios, a liderança da instituição, o seu pessoal, o governo e a população contam que a organização pública faça bem o seu trabalho com probidade e com *accountability*.

O sentido “boa governança pública” enfatiza o desempenho, que faz com que a organização utilize seu sistema de governo, contribuindo para o desempenho global e para as entregas de valor, bens, serviços ou programas à sociedade. No aspecto da conformidade, a

organização pública deve utilizar seus arranjos de governança, garantido o cumprimento dos requisitos da lei, regulamentos, normas publicadas e reconhecidas expectativas de probidade, responsabilidade e abertura (BARRETT, 2014)).

A governança em compras públicas necessita que os agentes envolvidos busquem uma gestão mais eficiente, lastreados pela transparência e prestação de contas, por isso, este estudo enfatizou a governança pública, segundo estes princípios.

Portanto, evidencia-se a importância da aplicação da governança às compras públicas de combate ao coronavírus em todo o país, especialmente no município analisado, sendo que a aplicação dos princípios de *accountability*, *compliance* e transparência aos processos de aquisições e contratações é dever e não opção dos gestores públicos comprometidos com a eficiência, eficácia e efetividade das compras para salvar vidas e cumprimento dos regramentos da Lei 13.979/2020, conseqüentemente, tendo de estar apto à tomada de decisão quanto à opção ou não pela dispensa de licitação; e quanto às ações que buscam a promoção da governança.

O tema da governança tem ganhado força e a preocupação das organizações em, além de seguir as normas legais e que regulam seus mercados (*compliance*), buscar as melhores práticas como resultado de seus valores e princípios, que incluem transparência e responsabilidade (*accountability*), o que deve ser a meta das municipalidades na gestão dos recursos públicos.

2.3.1 *Accountability*

O conceito de *accountability* surge a partir dos estudos sobre a relação de agência, referente à responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra por algum tipo de resultado esperado, conforme ensina Mosher (1968). É um processo que envolve a responsividade do poder público sobre seus atos, compreendendo a prestação de informações e de justificações à sociedade, assim como a responsabilização por atos em desacordo com o interesse público (SCHEDLER, 1999).

Mota (2006) afirma que *accountability*, em sentido amplo, se insere no fortalecimento dos custos de monitoramento e de ligação; que sua tradução para o português é imprecisa; e que se refere a um mecanismo de controle de poder com a natureza jurídica de uma relação obrigacional objetiva extracontratual que coage os agentes encarregados da administração dos interesses públicos a explicar seus atos discricionários, tornando públicas

através de mecanismos de transparência as suas motivações, quando provocados institucionalmente, sob pena de punição legal.

Descrição das dimensões de *accountability*:

(i) Informação / Transparência (*answerability*): é a disponibilização de informações à sociedade e demais instâncias de controle. A comunicação institucional é uma ferramenta de uso recorrente, como a divulgação de dados acerca de compras efetuadas e de contratos vigentes; (ii) Explicação / Justificação ou (*responsiveness*), responsividade: envolve pedidos de explicação sobre os atos. Para cumprimento de obrigação legal e institucional de fornecer informações e responder a questionamentos; e (iii) Sanção / Coerção / Punição (*enforcement*): está atrelada à capacidade legal e institucional, de serem aplicadas penalidades quando identificadas irregularidades, ou na hipótese de as informações necessárias não serem fornecidas. (FENILI, 2018, p. 18).

As instituições de *accountability* podem deter alto ou baixo poder de *enforcement*. Exemplos de alto poder de *enforcement* são os tribunais de contas como o TCU, TCE-MG, órgãos de auditoria como a CGU, agências reguladoras, comissões parlamentares e conselhos administrativos. Exemplos de baixo poder de *enforcement* são as organizações da sociedade civil, Observatórios Sociais, imprensa (FENILI, 2018, p. 18).

Mainwaring (2003) e Schedler (1999) apontam as seguintes características de *accountability*: (i) Horizontal: prestação de contas realizada exclusivamente em nível de governo, podendo ser entre os poderes (sistema de freios e contrapesos), ou entre órgãos, por meio de tribunais de contas, Ministério Público, agências reguladoras e demais órgãos de controle. Tanto fiscalizador quanto fiscalizado são da esfera pública. Forma de controle burocrático entre organizações que mantêm entre si relações pouco flexíveis, estabelecidas em normas legais. (ii) Vertical: prestação de contas entre o governo e os cidadãos. Relação entre atores que se encontram em patamares distintos, sendo que os principais mecanismos de controle de que dispõem os cidadãos são o voto eleitoral e a ação popular (inciso LXXIII do art. 5º da CF/88). (iii) Societal (ou social): controle e fiscalização de agentes públicos por parte de grupos da sociedade civil. Os mecanismos de controle são os movimentos sociais e as denúncias, protagonizadas por entidades como os Observatórios Sociais, ONGs, sindicatos, associações diversas ou a imprensa. Seus agentes não detêm poder legal para aplicarem sanções contra transgressões de agentes públicos.

A *accountability* é um princípio de gestão fiscal responsável, derivada do princípio constitucional da administração pública da publicidade, que afeta diretamente o índice de confiabilidade do cidadão no sistema administrativo e o transforma em parceiro ativo da

fiscalização social como alguém engajado e consciente de seu papel de fiscal dos gestores públicos.

O termo *accountability*, usualmente traduzido como prestação de contas, controle, responsabilização, também, pode ser entendido como uma relação de responsabilidade e fiscalização entre um agente público mandatário e outro agente público mandante ou o próprio povo, como ocorre com o Observatório Social, o que implica não apenas na responsabilização do governante ou burocrata, mas também, na capacidade que o agente fiscalizador tem para requisitar informações de governantes, como ocorre nos ofícios de manifestação do OS para o executivo e legislativo acerca de questionamentos diversos (ROBL FILHO, 2012).

Accountability corresponde à responsabilidade com ética. Remete à transparência, um de seus pilares, e à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados, como as prefeituras aos Tribunais de Contas, situação que adquiriu uma especial importância e papel de destaque durante a pandemia de Covid por conta do volume de dinheiro envolvido no seu enfrentamento. Possui o condão de fomentar o controle social na prestação de contas, dificultar ações de corrupção, como ocorre com a rede de Observatórios Sociais no Brasil em relação ao monitoramento dos gastos do executivo e legislativo.

A responsabilização é imputada ao agente que incorre em culpa (por negligência, que é uma falta de cuidado ou desleixo relacionado a uma situação; imprudência, que consiste em uma ação que não foi pensada, feita sem precauções, ou imperícia, que é a falta de habilidade específica para o desenvolvimento de uma atividade técnica ou científica) ou dolo (conduta intencional, voluntária e com o objetivo de atingir certo resultado ilícito); pode ser civil, administrativa ou penal, compõe a prestação sistemática de contas, possibilitando a avaliação do comportamento e do desempenho dos diversos atores envolvidos (TCU, 2014).

No Brasil, há a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC) trata da responsabilização objetiva administrativa e civil de empresas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

O controle, através do qual se checa às responsabilidades, envolve a avaliação e o tratamento dos riscos inerentes a esses processos, atuando com transparência e responsividade (capacidade de responder rápida e adequadamente ao que é perguntado, adaptando-se às circunstâncias) no processo de prestação de contas e responsabilização pelos atos praticados. Esses mecanismos devem ser adotados para que as funções de direcionar, monitorar e avaliar sejam executadas de forma satisfatória (TCU, 2014).

O processo de gestão de riscos, que está atrelada à responsabilidade, promove a melhoria contínua da governança, inclui formas de responsabilização abrangentes dos riscos, aplica a gestão de riscos em todos os processos de decisão, incentiva a comunicação contínua com as partes interessadas e realiza a integração total com a estrutura de governança da organização (ABNT, 2009).

Accountability, também, é um aspecto da “boa governança” que no setor público serve aos propósitos de controlar o abuso e o uso indevido da autoridade pública; de prover segurança do uso dos recursos públicos conforme estabelecido por lei e; de promover o crescimento contínuo da governança e gestão pública (WATERMAN, 2014). Recomenda-se que responsabilização não seja afetada quando o processo de governança estiver passando por mudanças.

Para Vieira; Barreto (2019) a autonomia operacional do gestor público vincula sua eventual responsabilização aos resultados (as consequências práticas da decisão e ação). Por isso a lei institui a obrigação do agente público em motivar, através de justificativa, o ato administrativo não só com os fundamentos de fato e de direito, mas também, as consequências do ato e de suas possíveis alternativas, e dos agentes controladores (administrativo, controladores e judiciais) de observar as consequências da responsabilização em suas decisões.

A ausência de mecanismos efetivos de sanção dificulta o processo de responsabilização ao tornar menos transparente à responsabilidade de cada ator, podendo contribuir para a rigidez dos processos, inibindo a inovação e a adaptação, cuja solução passa pela instituição de uma estrutura de governança adequada, em que são fixados mecanismos de *accountability*, de responsabilização, que submetem o comportamento dos agentes públicos à persecução do interesse e ao controle da Administração (VIERA; BARRETO, 2019).

2.3.2 *Compliance*

O termo *compliance*, originado do verbo em inglês *to comply*, significa estar em conformidade com as leis, os padrões éticos e os regulamentos internos e externos. Sua função é minimizar riscos e guiar o comportamento de empresas diante do mercado em que atuam, sendo substancial a sua complementaridade com os conceitos de transparência e *accountability*, ferramentas de governança e gestão corporativa que contribuem para ganhos

de reputação e de confiabilidade, tanto em âmbito público quanto na esfera privada (Bobsin, 2022).

O *compliance* reflete a obrigação de cumprimento das leis e normas regulamentadoras, em observância às boas práticas profissionais, os códigos de ética e conduta, privilegiando uma abordagem preventiva, que é baseada na análise e na mitigação dos riscos de integridade, aliada à implementação de mecanismos de treinamento, monitoramento, garantia e responsabilização, em caso de violação (BARRETO; VIEIRA, 2019).

De acordo com Bobsin (2022), são benefícios de *compliance*: (i) identificação de riscos e prevenção de problemas; (ii) ganho de credibilidade; (iii) melhoria da eficiência e qualidade dos serviços; (iv) aumento da governança; (v) sustentabilidade; (vi) correção efetiva de não-conformidades; e (vii) criar canais de denúncias, para que cidadãos e servidores possam relatar situações em desconformidade com os preceitos legais.

Para Assi (2012), *compliance* é “um sistema de controle interno que permite esclarecer e proporcionar maior segurança àqueles que utilizam a contabilidade e suas demonstrações financeiras para análise econômico-financeira”. *Compliance* é pensar nele como um padrão básico de negócios. Ou seja, são ações colocadas em práticas voltadas a garantir relações éticas e transparentes entre empresas e, principalmente (mas não somente), o Poder Público.

Para Anastasia e Azevedo e (2002):

Paralelamente aos instrumentos formais da democracia representativa, estão surgindo novos mecanismos de responsabilização, que enfatizam a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão das políticas públicas, ou seja a construção de arenas públicas onde as chamadas instituições híbridas podem viabilizar “a participação dos cidadãos ou o controle social dos serviços públicos e, mais amplamente, do Estado. (ANASTASIA; AZEVEDO, 2002, p. 17).

De acordo com o Manual de *Compliance* (2018), os casos de fraude e desvios da conduta nas organizações evidenciam a necessidade de melhorias contínuas na aderência dos princípios e normas de *compliance* e da criação de um programa ativo, com comprometimento da Administração, considerando os investimentos necessários à sua implementação.

O *compliance* envolve o monitoramento das obrigações fiscais, armazenamento de documentação, correto preenchimento de notas fiscais de acordo com as novas instruções e

até o acompanhamento de prazos; conjunto de ferramentas para auxiliar a execução de atividades e mitigar as más atitudes na Administração e nos processos de compras públicas.

Conforme preconizado na Lei nº 13.303/2016, a *compliance* se compõe, também, da gestão de riscos legais, que é essencial e visa identificar, prevenir e mitigar prejuízos de natureza jurídica com a função de proporcionar segurança e minimizar riscos de instituições e empresas, garantindo o cumprimento dos atos, regimentos, normas e leis estabelecidas interna e externamente.

A definição dos objetivos de gestão dos riscos, bem como as particularidades da organização para efetuar-la, varia conforme a organização, dependendo de sua estratégia, operações, normas a serem seguidas e os desafios relacionados aos critérios de transparência (CATELLI; SANTOS, 2004).

O setor público se defronta com os mesmos desafios que as organizações privadas quanto à estruturação e transparência nos seus processos. As barreiras encontradas nestes processos pelas organizações são: ausência de métodos, falta de padronização, falta de alinhamento da iniciativa com a estratégia, resistência à mudança, falta de comprometimento, ferramentas inadequadas e baixa integração (MARIANO; MÜLLER, 2012).

O *compliance* tem o papel de criar mecanismos proativos para evitar problemas para a administração no futuro, em especial após a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD. Um de seus objetivos é corrigir e prevenir desvios que possam trazer conflitos judiciais, dedicando-se a questões relacionadas à ética, sustentabilidade, cultura corporativa e outros possíveis riscos. Sua principal função é garantir que a pessoa jurídica atinja a sua função social, mantenha intactas a sua imagem e confiabilidade e garanta a própria sobrevivência com a necessária honra e dignidade (COELHO, 2016).

O surgimento do *compliance* remonta à virada do século XX, com a criação do Banco Central dos Estados Unidos para ser um ambiente financeiro mais flexível, seguro e estável. Na década de 70, foi criada uma lei anticorrupção transnacional, a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA). Tal norma endureceu as penas para organizações americanas envolvidas com corrupção no exterior. Posteriormente, com os escândalos de corrupção envolvendo empresas privadas e governos, diversas companhias iniciaram, de maneira espontânea, a adoção de práticas de *compliance* e tiveram uma boa recepção pelo mercado (BOBSIN, 2022).

No Brasil, segundo a Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI), em 1992, o tema *compliance* ganhou destaque no início da abertura do mercado à propaganda do governo Collor. Naquela época, o país começou a adequar-se aos padrões éticos e de combate

à corrupção. Esse movimento foi necessário devido à crescente competitividade entre empresas transnacionais. Nos últimos anos, ganhou notoriedade por conta de ações contra esquemas de corrupção e a promulgação da Lei nº 12.846/2013, Lei Anticorrupção, que apresenta vantagens às empresas que apresentam um setor de *compliance* estruturado (BOBSIN, 2022).

O *compliance* e seus sistemas de gestão compõe o programas de integridade, que buscam ampliar a transparência e o alcance dos sistemas de prestação de contas e responsabilização pelas falhas, com a finalidade de aprimoramento, que se aplicados resultarão e uma melhor governança. Integridade é o conjunto de arranjos institucionais para que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo principal de entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente (CGU, 2022).

Para Vieira; Barreto (2019), a integridade é um tipo de promoção do *compliance*, que visa garantir o cumprimento das leis que são observadas, privilegiando o comportamento legalmente orientado dos agentes, capazes de reconhecer as normas e procedimentos que devem ser observados, sob pena de responsabilização. De acordo com essa concepção, os mecanismos de ética e *compliance* são complementares, pois visam, por meio de incentivos de natureza distinta, internos ou externos ao indivíduo, promover a integridade pública.

De acordo com a CGU (2022), os governos federal, estaduais e municipais devem se empenhar para promover a integridade pública como forma sustentável de combater a corrupção, a fim de restaurar a confiança dos cidadãos em suas instituições através da prestação de serviços públicos com maior qualidade, ação que indica a busca pela integridade, que é marcada com a adoção de iniciativas que envolvem o aumento da transparência, a gestão adequada de recursos, a adoção de mecanismos de punição de agentes públicos por desvios e o estreitamento do relacionamento do Estado com a população.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) conceitua integridade pública como a adesão a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público, de forma que as políticas adotadas considerem o contexto em que estão inseridos, os aspectos comportamentais e os riscos aos quais as organizações públicas encontram-se submetidas. A estratégia da gestão deverá ser dividida e apoiada na construção de um sistema de integridade coerente e abrangente; na promoção de uma cultura de integridade pública e na prestação de contas eficaz.

A CGU (2022) defende que a gestão da integridade é componente fundamental da boa governança, condição que dá às outras atividades de governo não apenas legitimidade e

confiabilidade, como, também, eficiência. Uma gestão da integridade bem desenvolvida, onde todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, dentre outros aspectos) quando são bem coordenados, favorece os agentes públicos a tomarem decisões em função de critérios técnicos, e não com base em interesses particulares, o que, por sua vez, aumenta a qualidade na prestação dos serviços públicos e, em tempos de pandemia, aumentam as chances de se salvar mais vidas.

Promover uma cultura de integridade no serviço público é requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Manter um alto nível de integridade e desenvolver uma cultura organizacional baseada em elevados valores e padrões de conduta constitui política pública fundamental a ser constantemente promovida e incentivada pelos governantes e gestores (CGU, 2022).

Dessa forma, a integridade envolve temas como conduta ética, orientações e exemplos das lideranças, processos e divisões de trabalho, políticas de incentivo a determinados comportamentos, sistemas de prestação de contas, processos de monitoramento e uso de recursos e as interações com a sociedade em geral. Portanto, a integridade deve ser inerente ao processo de tomada de decisão, especialmente, nas compras públicas de combate ao coronavírus.

Contudo, as medidas e ações que compõem a integridade, não podem ser entendidas como partes isoladas, sem conexão, mas que se interagirem de forma estruturada, protegem a Administração Pública mitigam riscos de corrupção e priorizam a adequada prestação de serviços à sociedade, que deve ser o objetivo de qualquer política pública. Portanto, os OS's possuem a importante função de fiscalizar e incentivar a integridade do município investigado.

Desde sua fundação o OSB central e os OS's locais visam combater a corrupção, que impede que melhores resultados sejam atingidos pelos gestores públicos, comprometendo a credibilidade das instituições públicas. Os OS's buscam corroborar no processo de *compliance* (integridade) do ente político municipal através do monitoramento, ações e manifestações que promovem e viabilizam o combate à malversação do dinheiro público, a defesa dos interesses dos cidadãos e maior aproximação do ente com os valores da governança.

2.3.3 Transparência

A gestão no setor público, após as reformas administrativas, está pautada na responsabilização dos gestores pelos seus atos, inclusive nas compras públicas, em decorrência da autonomia alcançada com as reformas administrativas, a transparência e a prestação de contas destes atos (SALES, *et al.* 2014).

Diante do desafio da administração pública de estruturar e aumentar a transparência nos seus processos, com barreiras e problemas, tais como: não utilização ou utilização de muitos métodos de maneira desordenada, falta de padronização, falta de alinhamento da iniciativa com a estratégia, resistência à mudança, falta de comprometimento, ferramentas inadequadas e baixa integração (ROSEMANN, 2006).

O sistema de controle na gestão compreende, além dos aspectos financeiros e administrativos, todo o conjunto de métodos e ações realizados dentro de determinado órgão administrativo, criando uma cultura de transparência, efetuando comparação entre resultados previstos e realizados em sintonia com o interesse público (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Sales *et al.* (2014) defende que o controle está intrinsecamente ligado aos princípios da Administração Pública, já que, por meio dele, se chega à transparência, fazendo com que os recursos públicos sejam geridos de acordo com os seus princípios, e o bem coletivo seja alcançado de maneira mais eficiente.

A essência do conceito de governança envolve a transparência na administração e os meios utilizados para a redução, tanto quanto possível, da assimetria informacional entre aqueles que produzem a informação e aqueles que a utilizam (NASCIMENTO; BIANCHI, 2005).

A governança está relacionada ao modo como os administradores conduzem a direção das instituições, sendo esta condução norteadada pelos princípios fundamentais da transparência, integridade e responsabilidade de prestar contas, os quais têm por fim específico diminuir a assimetria informacional entre as partes envolvidas (principal e agente – governo e cidadão), resultando assim uma gestão mais transparente para as partes envolvidas.

A aplicação da governança corporativa no setor público e compras públicas evidencia inovação na forma de gerenciar os recursos públicos, através do envolvimento de políticos, administradores e população, por meio de alguma formalização, que determine a maneira mais adequada na condução dos recursos públicos e na prestação de contas, consolidando a transparência e a integridade da administração pública (SANTOS *et al.*, 2012).

Sales *et al.* (2014) defendem que o governo precisa ter um compromisso explícito de

franqueza e transparência no desempenho de todas as suas atividades, exceto apenas em situações em que haja necessidade de preservar a confidencialidade em circunstâncias específicas em que é correto e apropriado fazê-lo.

A Administração Pública deve se empenhar para melhorar e ampliar a transparência de suas ações e gastos, a fim de proteger o direito dos cidadãos à informação. Sales *et al.* (2014) afirmam que as entidades do setor público devem desenvolver seus próprios códigos de transparência e adotar procedimentos que assegurem o acesso ao público acerca de suas providências.

Sales *et al.* (2014) salientam que a comunicação entre os *stakeholders* deve ser equilibrada, compreensível, transparente e oportuna, sendo que a qualidade da informação deve ocorrer com base nas diretrizes de abertura e essência sobre a forma. O autor afirma que os relatórios, geralmente, abordam assuntos relevantes de interesse significativo para os *stakeholders*; e que em qualquer comunicação com eles, o órgão pode questionar se a comunicação é aberta e transparente; se é relevante e substancial ou apenas uma forma de comunicação; se a comunicação é rápida e clara e se é razoavelmente exposta a situação.

A transparência deve ter como regra geral a publicidade máxima dos atos administrativos, ficando as exceções restritas àquelas relativas à segurança de Estado.

As principais medidas a serem adotadas para aprimorar a transparência no setor público são a divulgação na internet de políticas e regimentos internos, o aprimoramento ao conteúdo do formulário de referência, a divulgação de uma carta anual de governança, o desenvolvimento de uma política de divulgação de informações e a produção de um relatório integrado ou de sustentabilidade (TCU, 2020).

Como são diversos e inovadores os critérios trazidos pela nova legislação de compras públicas com a possibilidade de dispensa de licitação, podendo ensejar o desvio de recursos públicos, a fiscalização social exercida pela rede Observatório Social do Brasil (OSB) é uma ação relevante para a defesa do interesse público nos municípios brasileiros, principalmente, no cenário de combate à pandemia do coronavírus, e especialmente no município investigado, que é monitorado por uma unidade do OS, o qual com suas ações, desde sua constituição, tem contribuído para a redução de gastos e aumento da eficiência da administração pública municipal.

2.4 Observatório Social do Brasil

A ideia de implementação de Observatório Social surgiu no Brasil após um caso de corrupção na prefeitura de Maringá, Estado do Paraná, tornado público no início dos anos 2000. O primeiro OS foi criado em 2006 em Maringá-PR. Em 2008, foi fundada a rede Observatório do Brasil (OSB), uma organização de âmbito nacional que, de acordo com Ribas (2018), então presidente, surgiu devido à necessidade de estimular a participação dos cidadãos no controle social, por conta dos crescentes desvios e desperdícios de recursos públicos à época.

O OS foi concebido para coibir o mau uso dos recursos públicos do executivo e legislativo dos municípios brasileiros, tendo por finalidade o controle social sobre recursos e serviços públicos municipais. Novas unidades foram e continuam surgindo nos municípios brasileiros, como afiliadas e compoem a rede OSB.

O OS é um ambiente apartidário e sem fins lucrativos que, por meio de pessoas voluntárias e qualificadas, fiscalizam as decisões dos gestores municipais com o intuito básico de garantir que os recursos públicos sejam aplicados da maneira mais eficiente possível, avaliando as decisões dos agentes públicos e com isso gerando economia de recursos, estimulando a boa governança e a participação popular nos assuntos pertinentes à administração pública local (SCHOMMER; MORAES, 2010).

Os OS's são organizados em rede, sob a coordenação do Observatório Social do Brasil (OSB), que assegura a disseminação da metodologia padronizada para atuação dos observadores, promovendo a capacitação e oferecendo o suporte técnico aos OS, além de estabelecer as parcerias municipais estaduais e nacionais para o melhor desempenho das ações locais.

O sistema OSB realiza o controle social, que se entende como a participação do cidadão na gestão, fiscalização e monitoramento da Administração Pública e dos gastos do executivo e legislativo, contribuindo para favorecer a boa e correta aplicação dos recursos, além de ser um mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecedor da cidadania (MATIAS-PEREIRA, 2014).

O sistema OSB, desde sua fundação, vem se destacando como uma nova forma de controle social sobre a administração pública municipal, tanto no executivo, quanto no legislativo, por meio de um monitoramento qualificado e contínuo, com a finalidade de prevenir e combater a corrupção e o mau uso do dinheiro público.

A rede OSB é composta de diversas unidades, sendo que dos 5.570 municípios, em

26 estados mais o Distrito Federal, e 05 regiões do Brasil, há 150 OS's em 17 estados. No segundo semestre de 2020, teve início as atividades, em Santa Catarina, do primeiro Observatório Social para monitorar este Estado, representando um avanço na qualidade dos relevantes serviços prestados pelos OS's no Brasil (OSB, 2022).

Com base em dados de dezembro de 2019, há cerca de 3.500 voluntários trabalhando pela causa da justiça social nos Observatórios Sociais no Brasil. Estima-se que no período de 2013 a 2019, com a contribuição de voluntários, houve uma economia de mais de R\$ 4 bilhões para os cofres municipais. E a cada ano mais de R\$ 300 milhões do dinheiro público deixam de ser gastos desnecessariamente. O mais importante não são os números mas a nova cultura que está se formando: da participação do cidadão de olho no dinheiro público (OSB, 2022).

O OSB (2022) é uma instituição independente, que nasce do sonho coletivo de cidadãos comuns, que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude e ações que tragam resultados positivos para sua realidade, que tem por meta fiscalizar os gastos públicos dos entes políticos municipais, evitando ou mitigando o desperdício de recursos públicos, que poderão ser revertidos em segurança, saúde, educação, saneamento e lazer para a comunidade.

A rede é integrada por profissionais que atuam em diversas áreas, trabalhando voluntariamente, sem remuneração, e compõem o corpo diretivo da instituição, sendo que algumas entidades que representam a sociedade civil, como Clube de Diretores Lojistas – CDL-MG, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB-MG, Conselho Regional de Contabilidade – CRC-MG e Federação das Indústrias do Estado – FIEMG, dentre outras, também, participam em prol da consecução de seus objetivos, formando um grupo de associados (OSB, 2022).

O OSB é uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, disseminadora de uma metodologia padronizada para a criação e atuação de uma rede de organizações do terceiro setor, em que cada unidade da rede OS é integrada por cidadãos brasileiros que trabalham em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, profissionais, professores, estudantes e outros cidadãos que, voluntariamente, engajam-se na causa da justiça social, sem vínculo com partidos políticos ou ideologias políticas ou com a administração pública e dispostas a contribuir para a melhoria da gestão e qualidade dos gastos dos municípios e das câmaras legislativas de vereadores (OSB, 2022).

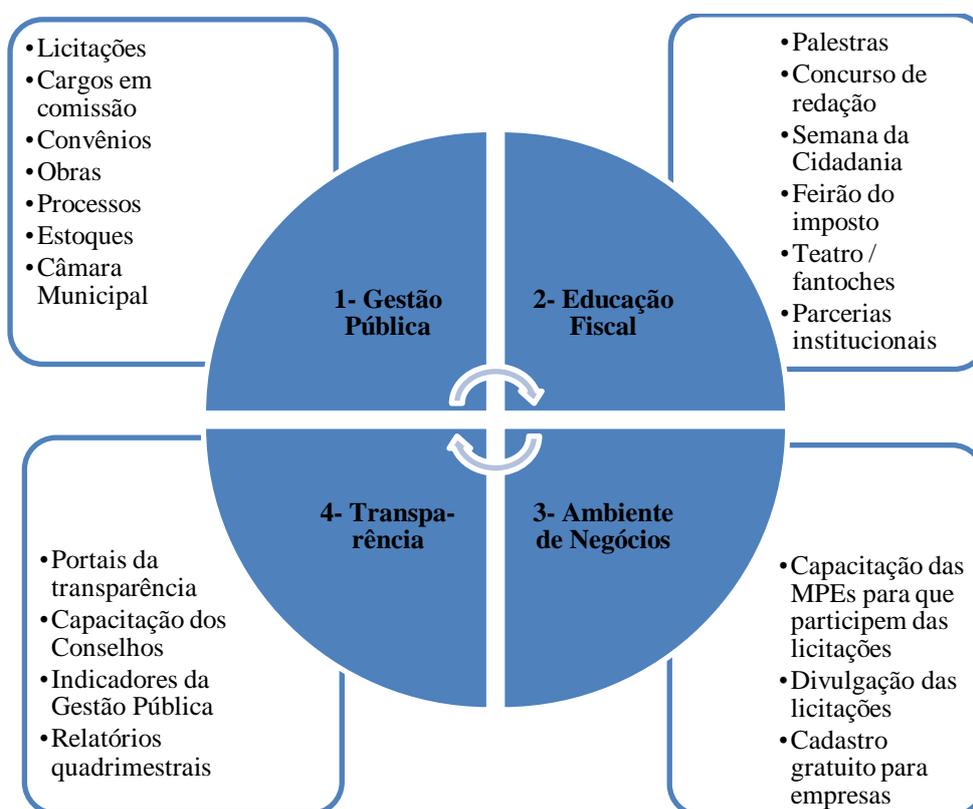
Além do apartidarismo político, as unidades têm os seguintes valores: transparência dos gastos públicos; cidadania; voluntariado, comprometimento com a justiça social; atitude ética, técnica e proativa; ação preventiva; e visão de longo prazo, a fim de obter uma

sociedade e administração pública melhores (OSB, 2022).

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPE-MG) e Tribunal de Contas do Estado (TCE-MG) são acionados pelo OS em diversas situações, quando suas petições não são atendidas ou ignoradas pelos municípios monitorados; já que um dos papéis do MPE e TCE é defender os interesses sociais e zelar pelo efetivo respeito dos cidadãos e cumprimento das funções precípuas do poder executivo (OS, 2022).

A rede OSB possui atuação em 04 eixos, que compõem suas frentes de trabalho: (i) Gestão Pública; (ii) Educação Fiscal; (iii) Ambiente de Negócios; e (iv) Transparência, conforme demonstrado na Figura 6.

Figura 6 – Eixos de atuação do OSB



Fonte: Observatório Social do Brasil (2022).

A função precípua e vocação natural do OS é a fiscalização social dos gastos municipais realizados pelo prefeito, secretarias municipais, vereadores e assessorias. Esta atividade ganha destaque no período pandêmico com o monitoramento das compras públicas dos governos municipais, principalmente, pelo momento ímpar e elevado volume de recursos envolvidos.

O OS (2022) é uma pessoa jurídica, em forma de associação que prima pelo trabalho técnico, fazendo uso de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos.

São objetivos gerais do OS (2022): (i) Atuar no apoio à comunidade na qualidade dos serviços públicos; (ii) Congregar os representantes da sociedade civil organizada na difusão do conceito de cidadania fiscal; (iii) Possibilitar o direito de influenciar as políticas públicas locais; (iv) Incentivar e contribuir com o aprimoramento pessoal e profissional da comunidade; (v) Incentivar e promover eventos de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos; (vi) Contribuir para maior transparência na gestão dos recursos públicos; (vii) Estimular a participação da sociedade civil organizada na avaliação da gestão dos recursos públicos; (viii) Incentivar e promover o voluntariado nas ações educativas e operacionais em favor do cidadão e prevenção da corrupção; (ix) Realizar e divulgar estudos relativos a atividades governamentais e empresarias; (x) Participar da Rede OSB de Controle Social; (xi) Reverter o quadro de desconhecimento de mecanismos de exercício da cidadania fiscal; e (xii) Apresentar propostas para o desenvolvimento de projetos, atividades, estudos na gestão dos recursos públicos,

O OS, seguindo o padrão das demais unidades da rede OSB, busca a obtenção de melhores resultados com sua atuação em relação a outros aspectos, além da redução de gastos públicos, conforme as características constantes no Quadro 7.

Quadro 7 – Característica da atuação dos OS

Descrição	Resultados
Princípio geral	A justiça social será alcançada quando todos os agentes econômicos recolherem seus tributos corretamente, os agentes públicos os aplicarem com ética e eficácia.
Missão	Despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada, tornando-a proativa, através do seu próprio Observatório Social, exercendo a vigilância social na sua comunidade, integrando a Rede Observatório Social do Brasil.
Visão	Ser uma rede nacional propulsora do controle social para o aprimoramento da gestão pública e integridade empresarial.
Valores	Apartidarismo; cidadania; comprometimento com a justiça social; atitude ética, técnica e proativa; ação preventiva e visão de longo prazo.
Objetivo	Fomentar e apoiar a consolidação da Rede OSB de Controle Social, a partir da padronização dos procedimentos de monitoramento e controle da gestão pública, além da disseminação de ferramentas de educação fiscal e de inserção da micro e pequena empresa no rol de fornecedores das prefeituras municipais.
Objeto de atuação	As ações de educação para a cidadania fiscal e controle social focadas no presente serão objeto de atuação preventivamente, em tempo real, contribuindo para a eficiência da gestão pública, por meio da vigilância social da execução orçamentária, em sinergia com os órgãos oficiais controladores.

Fonte: Observatório Social do município investigado (2022).

Os OS's realizam o acompanhamento de processos licitatórios promovidos por prefeituras e câmaras municipais; incentivam a educação fiscal e a capacitação de pequenas e médias empresas; analisam editais; divulgam Relatórios Quadrimestrais, contendo detalhamento de suas ações e resultados obtidos, descrevendo a economia de recursos que deixaram de ser gastos por conta de suas intervenções; e acompanham as informações publicadas nos portais dos municípios monitorados (OSB, 2022).

O OSB possui uma metodologia própria e inovadora de controle da legalidade das Políticas Públicas e representa inovação social no Brasil e outros países. O sistema incentiva a ética e eficácia na Administração Pública e cidadania fiscal na sociedade civil organizada, tornando-a engajada e proativa através da vigilância social. Promovem a padronização de procedimentos de acompanhamento, controle e fiscalização dos gastos públicos, através de constantes treinamentos, além da disseminação de ferramentas de educação fiscal (OSB, 2022).

Pelos benefícios proporcionados pelas ações de redução de gastos perante o executivo e legislativo municipais, a cidade que dispõe de uma sociedade civil organizada e tem condições de implementar a instituição e pleno funcionamento de um OS, como é o caso do município investigado, está numa posição de vantagem enquanto sociedade cidadã e democrática, podendo com as ações do OS local propiciar maior acesso, através da fiscalização social, aos gastos municipais e com a possibilidade de controlá-los e, inclusive, influenciar na tomada de decisão dos gestores públicos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos que embasaram a realização desta pesquisa, que envolveu observação participante, análise documental e entrevistas.

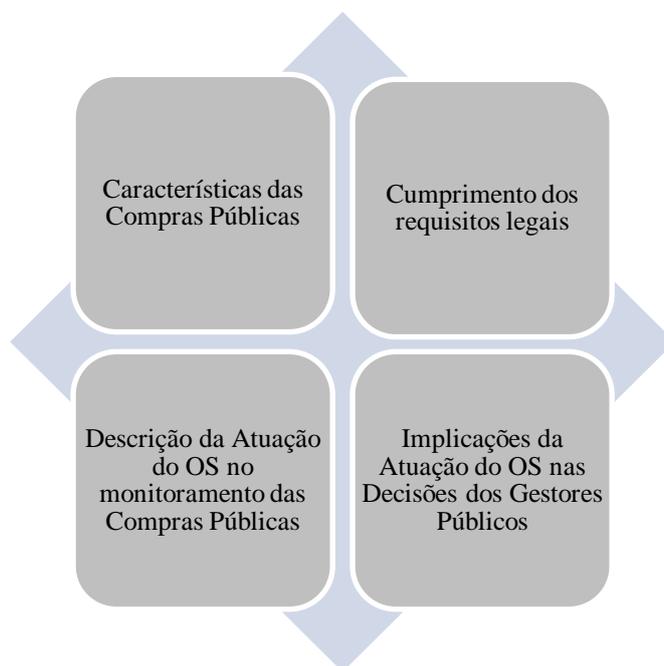
O desenvolvimento da pesquisa foi realizado em cinco etapas: (i) levantamento de dados; (ii) análise documental; (iii) tratamento dos dados; (iv) discussão dos resultados; e (v) conclusão.

A metodologia aplicada foi de natureza qualitativa, de caráter descritivo, a partir dos dados coletados por meio de documentos, *sítios*, entrevistas e observação participante. Cabe ressaltar que o pesquisador atuou como voluntário do OS, e utilizou a base de informações da entidade mediante autorização. Os dados levantados foram inseridos em uma planilha, conforme mapeamento e *check-list* (APÊNDICE 1). Posteriormente à tabulação de dados apurados no mapeamento e *check-list*, foi realizada a sua consolidação e a elaboração de gráficos e tabelas para embasamento de discussão e apresentação dos resultados.

A pesquisa trata de um estudo de caso em um município mineiro, tendo como objetivo geral investigar como ocorreu a atuação do OS local no monitoramento das compras públicas no enfrentamento da pandemia de Covid-19. Para isto, foi necessário conhecer as características das compras e verificação do cumprimento dos requisitos legais para, em seguida, compreender a atuação do OS nesta seara e suas implicações nas decisões dos gestores públicos.

Os dois primeiros objetivos específicos da dissertação se utilizaram de dados levantados em documentos (processos de licitação) e *sítios* (prefeitura e portal da transparência). E o terceiro e quarto objetivos específicos exploraram além dos documentos, as entrevistas e a observação participante. A Figura 7 representa o escopo da pesquisa e o percurso desenvolvido.

Figura 7 – Atuação do OS no monitoramento das compras públicas



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Para melhor entendimento dos procedimentos metodológicos, esta seção foi dividida nos seguintes tópicos: tipificação da pesquisa; atributos do município pesquisado, coleta de dados, tratamento de dados, e, por fim, o acesso aos sujeitos de pesquisa e aspectos éticos.

Salienta-se que a coleta de dados com seres humanos teve início após aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do CEFET-MG.

3.1 Tipificação da pesquisa

Foi empregada nesta pesquisa uma abordagem qualitativa e descritiva, sob a estratégia de um estudo de caso, com a utilização de pesquisa documental e observação participante.

3.1.1 Abordagem qualitativa

A pesquisa qualitativa foi escolhida por ser adequada à investigação, já que seus objetos são fenômenos que ocorrem em determinado tempo, local e cultura, abordando temas

que não podem ser quantificados em equações e estatísticas. Exige um estudo amplo do objeto de pesquisa, considerando o contexto em que ele está inserido e as características da sociedade a que pertence.

Por conta de seu caráter subjetivo, é necessário realizar um trabalho de campo, que é o momento em que o pesquisador se insere no local onde ocorre o fenômeno investigado. A coleta dos dados ocorre a partir de interações sociais do pesquisador com o fenômeno estudado e a análise desses dados é executada a partir da capacidade de interpretação do pesquisador (FREITAS; PRODANOV, 2013).

Entre os métodos da pesquisa qualitativa está o de estudo de caso, que aborda a análise aprofundada de casos, único(s) ou múltiplo(s), para obter uma imagem detalhada do objeto de estudo (YIN, 2010).

3.1.2 Abordagem descritiva

Adotou-se, também, a abordagem descritiva, em função da necessidade de conhecer mais detalhadamente o tema de estudo abordado. Para Gil (2008), a pesquisa descritiva tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, envolvendo o uso de técnicas padronizadas de coletas de dados, como por exemplo, questionário e observação sistemática, onde o pesquisador observa, registra, analisa e ordena os dados sem manipulá-los.

Neste estudo, utilizou-se de relatórios e documentos (ofícios e relatórios quadrimestrais) de manifestações do OS; dados nos portais de transparência e prefeitura do município investigado, além de duas entrevistas, uma com um membro do OS e uma com o gestor de compras da prefeitura. Tais dados contribuíram para descrever a atuação do OS no monitoramento das compras públicas em tempos de pandemia e as respectivas implicações na tomada de decisão dos gestores públicos.

3.2 Estudo de caso: atributos do OS do município pesquisado

Trata-se de um dos 853 municípios de Minas Gerais. Conforme constante no portal da prefeitura do município investigado, desde o início da pandemia, até julho/2022, houve 40.532 casos de Covid-19; 19.109 tiveram acompanhamento concluído, 39.237 casos curados,

71.228 testes negativos; e 689 óbitos pela doença. A 1ª dose da vacina foi aplicada em 186.245 adultos e a 2ª dose em 177.834. Receberam dose única 5.948 pessoas. A 1ª dose foi aplicada em 14.954 crianças e a 2ª dose em 9.358. A 1ª dose de reforço foi aplicada em 114.954 pessoas e a 2ª dose em 32.680. Ao todo, 542.202 doses já foram aplicadas. A 1ª dose foi aplicada em 84,9% da população e a 2ª dose em 76,7%.

As características presentes no município investigado estão descritas no Quadro 8.

Quadro 8 – Atributos do município investigado

Dados / Descrição	Valor / Resultado
Quantidade de habitantes estimada em 2022	233.398 mil
Renda per capita (2018)	R\$ 35.933,26
Produto Interno Bruto – PIB (2017)	R\$ 8.262 636,15 mil
Orçamento anual da cidade (Realizado em 2020)	R\$ 781.570.595,70
Gastos com insumos contra a Covid-19 na cidade (março/2020 a novembro/2021)	R\$ 37.667.254,14
Óbitos por Covid-19 (até 05/09/2022)	699
Contaminados por Covid-19 (até 05/09/2022)	42.141
Recuperados por Covid-19 (até 05/09/2022)	41.381
Total de notificações (até 05/09/2022)	136.289
Percentual de contaminados	18,06% da população
Percentual de mortos	0,30% da população / 1,66% dos contaminados
Percentual de recuperados	17,73% da população
Ações realizadas pelo município para combater o Covid-19, que o deixaram com a menor taxa de mortalidade entre cidades mineiras do mesmo porte	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamento de ações e serviços públicos de saúde - Promoção da captação, repasse e aplicação de recursos - Aumento da capacidade de resposta do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) - Criação de um Fundo Municipal Emergencial de Combate à Covid-19; - Entrega de 25 novos respiradores; - Inauguração de mais dez novos leitos exclusivos no Hospital Municipal; - Reforma para ampliação de leitos no Hospital Municipal; - Aplicação de mais de 400 mil doses de vacina

Fonte: Adaptado do Portal da Prefeitura do município investigado (2022).

A fase de levantamento de dados, através de análise documental, mapeamento e *check-list*, e realização de entrevistas foi crucial para atender e responder ao propósito da pesquisa e, posteriormente, na apuração dos resultados.

3.3 Coleta de dados

Conforme Gibbs (2009, p. 17), há diversas técnicas de produção e tratamento de

dados de pesquisas, que podem ser utilizadas, a fim de promover a investigação de pesquisas qualitativas, sendo que algumas das principais técnicas que podem ser utilizadas são: entrevistas individuais ou grupos focais e suas transcrições; e observação participante. Nesta pesquisa, foram realizadas duas entrevistas: uma com um membro do OS e outra com um gestor da prefeitura do município investigado. Além disso, foram coletados dados nos portais de transparência, *site* da prefeitura, processos de compras públicas cedidos pela Secretaria Municipal de Saúde ao Observatório Social, informações em redes sociais da prefeitura, relatórios e ofícios de manifestações do OS, além das anotações como observador participante, voluntário do OS.

Para atingir o primeiro objetivo específico da pesquisa, que foi a caracterização das compras públicas no período da pandemia, foram coletados dados dos relatórios de “compras Covid” no portal da transparência do município investigado, referente ao período de julho/2020 a novembro/2021, com 1.290 registros; também, se utilizou dos processos de dispensa de licitação disponibilizados ao OS pela SMS não publicados no portal da prefeitura, sendo que após conciliação, apurou-se que dos 37 processos, 15 se referem a gastos contemplados nos relatórios de “compras Covid”, descritos na parte I do *check-list*, cujas informações foram utilizadas para padronização do período de apuração, de 07/20 a 11/21.

Posteriormente, foram identificados os fornecedores que haviam participado com mais de uma aquisição e foram retirados da listagem dos 1.290 registros, tendo-se apurado que o município investigado adquiriu insumos de um total de 285 (duzentos e oitenta e cinco) fornecedores distintos, sobre os quais foram levantadas as informações de suas características descritas na pesquisa. Portanto, 285 empresas efetuaram o fornecimento de insumos durante o período de recorte.

Os registros acima descritos expressam o que o pesquisador teve acesso e que não representa o universo, tendo sido utilizada os dados disponíveis no portal do município investigado e que não são todas as compras públicas para enfrentamento ao Covid.

Devido ao fato de não se conseguir ter acesso às informações detalhadas de compras diretas, utilizou-se as informações dos 15 processos de dispensa contidos nos relatórios de “compras Covid”.

Com intuito de alcançar o segundo objetivo específico, que foi verificar o cumprimento dos requisitos legais quando aplicada a dispensa de licitação, foram analisados os 15 processos que compõem os relatórios de gastos Covid. Para levantamento dos dados, buscou-se o preenchimento da parte II do *check-list* e mapeamento (APÊNDICE 1) de gastos para o combate ao Covid-19. Ao realizar a conferência dos fornecedores adotou-se o *site* da

Receita Federal do Brasil. Utilizou-se a parte III do check-list para apurar como foram efetuadas as justificativas das decisões das dispensas de licitações.

Não se estendeu o período de análise das dispensas de licitação devido a ausência de processos de compras disponíveis para tanto. O *check-list* e mapeamento (APÊNDICE 1) destinados ao atendimento da situação de emergência provocada pelo Covid-19 foi elaborado conforme informações disponibilizadas pela Controladoria do município de Campinas-SP, do estado do Rio de Janeiro, e do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC). Este *check-list* e mapeamento possibilita aos gestores a adoção de medidas de tratamento de riscos e maior segurança na tomada de decisão.

Para a consecução do terceiro e o quarto objetivos específicos, que trata em descrever a atuação do OS no monitoramento das compras públicas e identificar suas implicações na tomada de decisões dos gestores públicos municipais, respectivamente, foram utilizados as entrevistas (uma com um membro do OS e outra com o gestor de compras da SMS do município), as informações das redes sociais do ente investigado e do OS local, relatórios da prefeitura e ofícios de manifestações do OS, além das anotações como observador participante (voluntário do OS).

A pesquisa foi conduzida de tal forma que os dados recolhidos em *sítios*, entrevistas, documentos e observação participante foram posteriormente triangulados, conforme pode ser visto no Quadro 9.

Quadro 9 – Levantamento dos dados

Objetivos	Fontes utilizadas para coleta de dados	Instrumento para a realização da pesquisa
A caracterização das compras públicas no período da pandemia	Portal da transparência do município investigado	<i>Check-list</i> e mapeamento (Parte I)
O cumprimento dos requisitos legais quando aplicado a dispensa de licitação	Processos de compras Portal da transparência do município investigado Portal da Receita Federal	<i>Check-list</i> e mapeamento (Parte II e III)
A atuação do OS no monitoramento das compras públicas	Entrevistas, Relatórios trimestrais, ofícios de manifestação do OS, redes sociais da Prefeitura e do OS e anotações de observador participante	Roteiro de Entrevistas
As implicações da atuação do OS nas decisões dos gestores públicos municipais	Relatórios trimestrais, ofícios de manifestação do OS, redes sociais da Prefeitura e do OS investigado; anotações de observador participante	Roteiro de Entrevistas

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Para a fase de coleta de dados foram utilizadas diversas fontes de informações para o

preenchimento da planilha de *check-list* e mapeamento. A Conferência dos dados dos fornecedores contratados e data de constituição foram identificadas por meio dos portais da Receita Federal (consultando o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ). E para verificar a localidade do fornecedor foi adotado o *Google Maps*.

3.3.1 Pesquisa documental

A pesquisa documental utiliza fontes primárias, isto é, dados e informações que ainda não foram tratados cientificamente, recorrem a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Para Gil (2008), os documentos analisados na pesquisa documental podem ser atuais ou antigos, e podem ser usados para contextualização histórica, cultural, social e econômica de um lugar ou grupo de pessoas, em determinado momento. Por essa razão, é um tipo de pesquisa bastante utilizado nas ciências sociais e humanas. Permite fazer análises qualitativas sobre determinado fenômeno, ou quantitativas, quando se analisam bancos de dados com informações numéricas.

Na pesquisa documental foram analisados os documentos e relatórios referentes aos gastos de enfrentamento da Covid-19 produzidos pelo município investigado e pelo OS local: (i) ofícios de manifestações e relatórios quadrimestrais do OS de 2020 e 2021; (ii) processos de dispensas de licitação, encaminhados ao OS pela SMS; (iii) relatórios de compras Covid de julho/2020 a novembro/2021; (iv) entrevistas realizadas, sendo uma por escrito, com o gestor de compras da SMS, e outra através do *Microsoft Teams*, com o representante do OS; e (v) outros: dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ obtidos no sítio da Receita Federal do Brasil.

3.3.2 Entrevistas

Foram realizadas duas entrevistas semi-estruturadas, mediante agendamento prévio, de comum acordo entre as partes. Uma de forma remota pelo *Microsoft Teams* com um representante do OS, responsável pela atuação, ações, manifestações e monitoramento das

compras públicas e de dispensa de licitação (APÊNDICE 2) e outra respondida por escrito pelo gestor público de compras da Secretaria Municipal de Saúde (APÊNDICE 3), em resposta ao ofício do OS contendo os questionamentos, já que a SMS se recusou em conceder a entrevista de forma presencial. Foram previamente enviados aos entrevistados: (i) o convite de entrevista (APÊNDICE 4); (ii) o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (APÊNDICE 5); e (iii) o Termo de Autorização de Voz e Imagem (APÊNDICE 6), sendo que no TCLE foi descrito o risco da perda do anonimato e as ações possíveis de serem executadas em sua mitigação para conhecimento dos participantes.

Como o pesquisador é voluntário no OS, lhe foi viabilizado o acesso ao entrevistado desta entidade, entretanto, como este não conseguiu ter acesso à Secretaria Municipal de Saúde, tanto via telefone, quanto e-mail e redes sociais, foi realizado o pedido de entrevista via ofício do OS, sendo que a última possibilidade seria acionar a Ouvidoria Municipal, a qual viabiliza aos cidadãos este canal de comunicação para as pessoas componentes da estrutura organizacional da prefeitura, sendo que o gestor público da SMS solicitou que, ao invés de conceder a entrevista, que se envisse as perguntas por escrito, via ofício do OS, cujos questionamentos seriam igualmente respondidos por escrito via ofício da SMS.

Os roteiros de entrevistas semi-estruturadas fazem parte do protocolo de pesquisa que foram submetidos ao Comitê de Ética em Pesquisa do CEFET-MG para apreciação validação e aprovação, antes de sua realização.

A organização, análise e demais procedimentos posteriores às entrevistas foram realizados de acordo com a proposta de Denzin e Lincoln (2018): a) análise e transcrição do material coletado; b) análise pragmática do diálogo; c) validação; d) consolidação e categorização das falas; e e) análise dos dados.

Em decorrência da pandemia de Covid-19, que perdura desde 2020, a pesquisa foi realizada de forma remota, tanto na coleta de dados, obtenção de documentos e relatórios, quanto nas entrevistas, que foram efetuadas, uma por escrito e outra através da plataforma *Microsoft Teams*. Importante ressaltar que o entrevistado ao concordar em participar da entrevista, conforme convite (APÊNDICE 4), também, concorda com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (APÊNDICE 5) e o termo de autorização para uso de voz e imagem (APÊNDICE 6).

O TCLE (APÊNDICE 5) teve por finalidade possibilitar, aos participantes da pesquisa, o mais amplo esclarecimento sobre a investigação a ser realizada, seus riscos e benefícios, para que a manifestação de vontade no sentido de participar (ou não), fosse efetivamente livre e consciente, sendo que o TCLE foi impresso, assinado e enviada uma

cópia digitalizada assinada para o e-mail do pesquisador, juntamente com o termo de autorização para uso de voz e imagem (APÊNDICE 6), por parte dos participantes. Todos os dados foram coletados de maneira a respeitar a proteção dos entrevistados e em sua não divulgação, conforme a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei nº 13.709 de 2018, Resoluções 466/2012 e 51/2016 do Conselho Nacional de Saúde.

3.3.3 Observação participante

A pesquisa foi uma observação participante com análise documental no OS onde o pesquisador atua como voluntário, assim podendo obter maior acesso e melhor entendimento dos relatórios utilizados para efetuar o levantamento de dados secundários para o preenchimento do *check-list* e mapeamento das informações obtidas para posterior identificação do perfil das compras públicas e dispensas de licitação para o enfrentamento da Covid-19 no município investigado.

No processo de observação participante, devido à proximidade com o objeto de estudo, o pesquisador teve condições de obter maiores informações a partir da interação com o objeto de seu estudo. Com base nas observações que fez dessa interação, pode identificar todos os aspectos possíveis para compreender melhor os fenômenos e relações que não podem ser concluídas por mera entrevista ou análise externa.

A observação participante por parte do pesquisador implicou em análise de documentos e relatórios de forma mais aprofundada, tendo sido possível o estabelecimento de um controle através de diário de bordo para lançamento de observações conclusões do universo observado.

3.4 Tratamento e análise dos dados

O tratamento dos dados foi realizado em duas etapas: na primeira, foi feita a apuração dos relatórios e processos da prefeitura, dos ofícios de manifestação do OS; *check-list* e mapeamento das compras públicas de combate ao coronavírus, e na segunda etapa foi efetuada a análise de conteúdo das entrevistas, com as informações complementares obtidas junto ao representante do OS e com o gestor público da SMS.

Já os dados coletados a partir das entrevistas, foram tratados para serem utilizados

como recurso para a validação da proposição da pesquisa e de levantamento de informações preenchidas no *check-list* e mapeamento. O tratamento e análise dos dados obtidos nas fases de levantamento de dados e entrevistas teve por base a análise de conteúdo de Bardin (2011), escolhida por oferecer uma técnica de análise de dados guiada, onde se organizam os dados obtidos, com o objetivo de torná-los operacionais e utilizáveis, de forma a sistematizar o resultado e, na qual, se realizou as etapas de pré-análise, exploração do material obtido nas fontes pesquisadas, tratamento dos resultados levantados, interpretação e conclusão.

Na análise de conteúdo se categorizou em quadro as palavras relacionadas a *compliance*; *accountability* e transparência, analisadas nas entrevistas, e se transcreveu os trechos de entrevistas.

Foi aplicada a técnica de análise documental ao longo das duas etapas, sendo que a triangulação das informações complementares obtidas nas entrevistas (dados, documentos ou relatórios indicados pelos entrevistados) corroborou para a robustez dos dados levantadas nos ofícios, *check-list* e mapeamento.

Com os dados devidamente levantados, se teve condições de: a) caracterizar as compras públicas realizadas para o combate da Covid-19; b) verificar o cumprimento dos requisitos legais de dispensa de licitação; c) apurar as atuações do OS no monitoramento das compras públicas no período pandêmico, e d) analisar as implicações da atuação do OS na tomada de decisões dos gestores públicos do município investigado.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados os dados levantados, as interpretações e discussões visando responder ao propósito da pesquisa.

Na fase de levantamento de dados, observou-se que: (i) no portal do município investigado não foi publicado nenhum processo de dispensa de licitação de combate ao Covid; (ii) não foram disponibilizadas nas publicações os relatórios de “compras Covid” dos meses de março a junho/2020 e nem a partir de dezembro/2021; (iii) nos relatórios de “compras Covid” de julho/2020 a novembro/2021 não foram separadas as compras dispensadas de licitação; e (iv) nos relatórios de dispensa de licitação por empenho publicados no portal não foram separadas as compras públicas de enfrentamento do coronavírus,

Desse modo, fez-se necessário efetuar um recorte de julho/2021 a novembro/2021 para a realização do estudo, considerando que estas foram as informações disponibilizadas no

portal do município. Percebeu-se que os relatórios encontrados no portal do município não tinham padronização, já que as informações mensais dos relatórios variavam e as que se repetiam não eram na mesma sequência, tendo o pesquisador de organizar uma planilha contendo a consolidação de informações, buscando em outras fontes os dados faltantes, o que corrobora com que Rosemann (2006) e Mariano; Muller (2012) apontam ser um desafio para o setor público aumentar a sua transparência.

Também, nesta fase da pesquisa, trabalhou-se com os processos de dispensa de licitação disponibilizados pela SMS ao OS, quando se verificou a ocorrência de compras diretas, no período de abril/2020 a abril/2021, num total de 37 processos, tendo sido realizado recorte do período de julho/2020 a abril/2021, relativo a 15 processos, que fazem parte dos relatórios de “compras Covid” disponibilizados no portal da transparência do município investigado.

Registra-se que nesta fase da pesquisa houve o acesso limitado às informações, quando se constatou que nem todos os gastos de combate à pandemia, como, também, nem tem todas as compras dispensadas de licitação estão publicadas no portal do município investigado, quando se efetuou a conciliação entre os relatórios disponibilizados ao OS com os publicados no portal da transparência, evidenciando o comprometimento de *compliance* e *accountability* por parte do ente político, pois se depreende que houve despesas que, talvez, não fosse com a Covid e constavam na relação de seus gastos; como pode ter ocorrido erro de classificação de contas, tendo se classificado de forma indevida determinados gastos como sendo com a Covid.

Portanto, as divergências encontradas na conciliação entre os relatórios de dispensa de licitação com os relatórios denominados “compras Covid” impactam os resultados apontados pela Municipalidade investigada, considerando que estes resultados não espelham a realidade dos fatos levantados na conciliação realizada, podendo tanto os gastos com dispensa de licitação como de enfrentamento do coronavírus, no período de julho/2020 a abril/2021, quanto os gastos no combate da pandemia, no período de julho/2020 a novembro/2021 serem, de fato, superiores ou inferiores aos informados no portal da transparência e utilizados na fase da pesquisa de levantamento de dados.

A teoria da governança contribuiu para compreender a atuação do OS no monitoramento das compras públicas no contexto da Covid-19 considerando seu acompanhamento por meio de procedimentos atrelados aos princípios basilares da transparência (análise de risco), *accountability* (prestação de contas) e *compliance* (cumprimento das normas legais). As decisões das compras públicas que envolvem as boas

práticas em aquisições e contratações emergenciais citadas pela CGE (2021), SEBRAE (2021) e a teoria de Simon (1971), também, foram importantes para se conhecer e analisar as decisões dos gestores públicos em face da pandemia, da inovação da dispensa de licitação e diante o monitoramento do OS.

A função precípua do OS é a verificação do cumprimento dos diversos elementos que estão envolvidos na governança pública do ente político monitorado, tendo se constatado nos resultados sua efetividade através de suas ações (fiscalização social das compras públicas), manifestações (questionamentos através de Ofícios para o executivo e legislativo municipais, Tribunal de Contas e Ministério Público do Estado de Minas Gerais) e sugestões como pregões eletrônicos e centralização de gastos informados no mesmo local no portal da transparência (formalizadas em Ofícios ao executivo à Secretaria Municipal de Saúde e legislativo).

4.1 Caracterização das compras públicas do município investigado

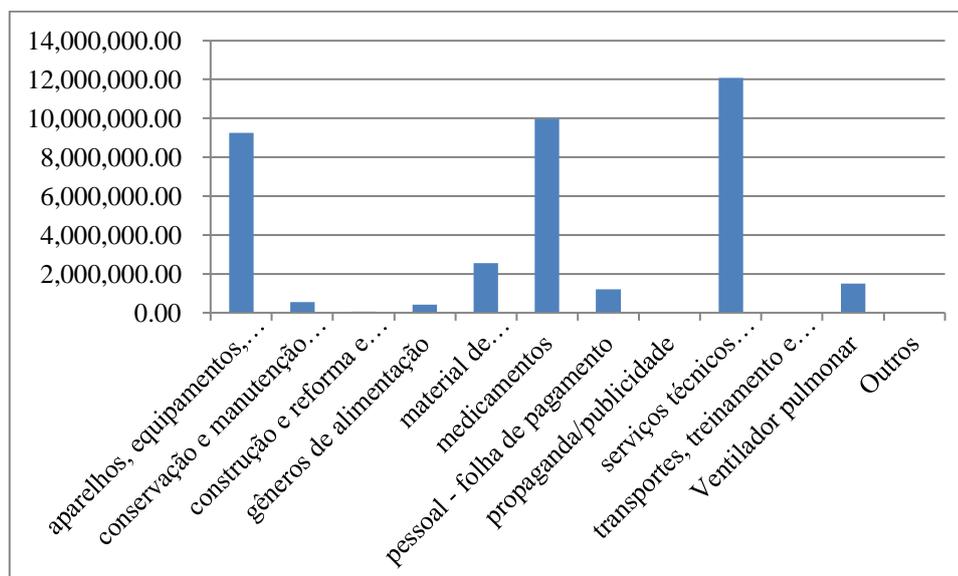
Para realizar a caracterização das compras foi utilizado o *check-list* para se levantar as informações das compras públicas para cumprir tal finalidade, tais como: Nome, CNPJ e localidade, porte e natureza jurídica do fornecedor; data de sua constituição perante a Receita Federal; valor da contratação; descrição do bem ou serviço contratado; origem dos recursos e solicitante dos insumos.

Em conformidade com a consolidação dos arquivos de “compras Covid”, disponibilizados no portal do município investigado, que resultaram em 1.290 registros de aquisições, os gastos mais representativos no enfrentamento da pandemia, no período de julho/2020 a novembro/2021, foram os classificados como “serviços técnicos profissionais (mão de obra)”, os quais não foram discriminados, inferindo-se tratar-se de contratação de prestação de serviço autônomo de profissionais da área de saúde, por conta do aumento da oferta de leitos Covid devido ao aumento do número de pacientes contaminados; “medicamentos” e “aparelhos, equipamentos, instrumentos, insumos”, que representou 83,19%, do total contratado, conforme a Tabela 1 e Gráfico 1.

Tabela 1 – Caracterização compras Covid de jul/20 a nov/21

Item	Categorização	Valor (R\$)	Percentual (%)
1	Aparelhos, equipamentos, instrumentos, insumos, locação, máquinas, material e utensílios médicos-odontológicos, laboratoriais e hospitalares	9.251.781,30	24,56
2	Conservação e manutenção de bens, produção de higienização, proteção e segurança	551.865,65	1,47
3	Construção, reforma e mobiliário	61.675,90	0,16
4	Gêneros de alimentação	420.271,50	1,12
5	Material de acondicionamento e embalagem e de consumo, copa e cozinha, eletrônico e elétrico, de escritório, expediente e limpeza	2.543.909,74	6,75
6	Medicamentos	9.994.884,06	26,53
7	Pessoal - folha de pagamento	1217645,25	3,23
8	Propaganda/publicidade	10.337,16	0,03
9	Serviços técnicos profissionais (mão de obra) por tempo determinado	12.091.756,88	32,10
10	Transportes, treinamento e uniforme	17.460,00	0,05
11	Ventilador pulmonar	1.500.000,00	3,98
12	Outros	5.666,70	0,02
TOTAL		37.667.254,14	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Gráfico 1 - Compras Covid por categorias

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.1.1 Gastos por faixas de valores no enfrentamento da pandemia

Dividindo os gastos com compras públicas de combate ao coronavírus em faixas, relativo aos 1.290 registros consolidados, conforme a Tabela 2, tem-se pelo critério de quantidade (volume) de compras, que as despesas se concentraram na faixa até R\$ 50.000,00, tendo ocorrido 1.141 aquisições até este valor.

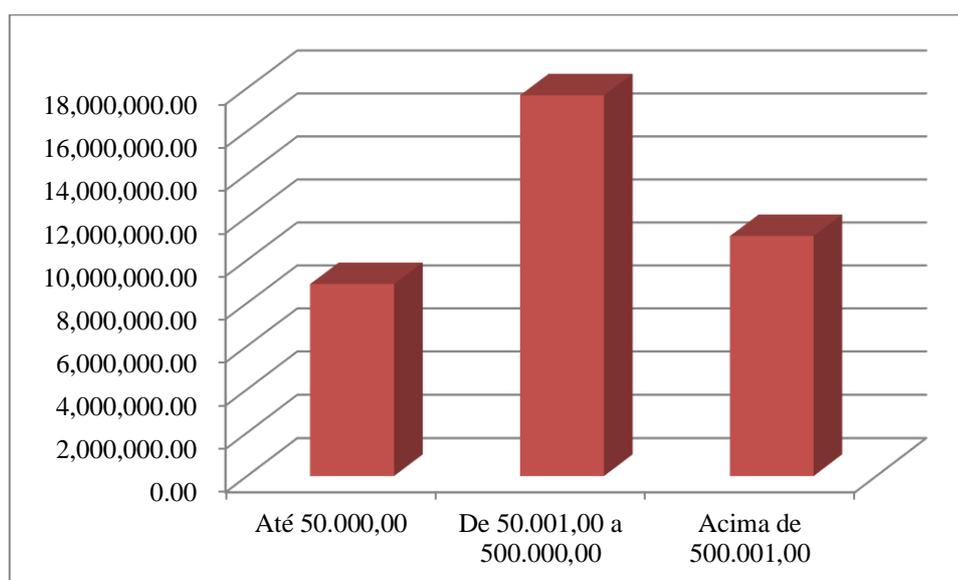
Tabela 2 – Distribuição de gastos Covid por quantidade e valor

Intervalo de gastos (R\$)	Quantidade Compras	Valor Compras (R\$)
Até 50.000,00	1.141	8.883.737,73
De 50.001,00 a 500.000,00	138	17.665.594,69
Acima de 500.001,00	11	11.117.921,72
Total	1.290	37.667254,14

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Em termos de valores de compras, a faixa que registra maior volume é de R\$ 50.0001,00 a R\$ 500.000,00, de acordo com o Gráfico 2, o que revela que o município investiu tanto em quantidade quanto em volume de compra durante o enfrentamento da pandemia.

Gráfico 2 – Faixas volume de gastos com compras públicas



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.1.2 Localização dos fornecedores por compras

Em relação a análise da localização dos fornecedores, primeiramente, se identificou o montante de compras públicas no período de recorte, de julho/2020 a novembro/2021, tendo se apurado que quanto às 1.290 aquisições, dentro das quais se encontra as 15 contratações por dispensa de licitação, estas foram atendidas por um total de 285 fornecedores distintos, ou seja, cada fornecedor suportou, em média, 4,53 aquisições do município investigado. Conseqüentemente, tem-se que as análises por compra refletirão os resultados das 1.290 aquisições e as análises por fornecedores refletirão os resultados dos 285 fornecedores.

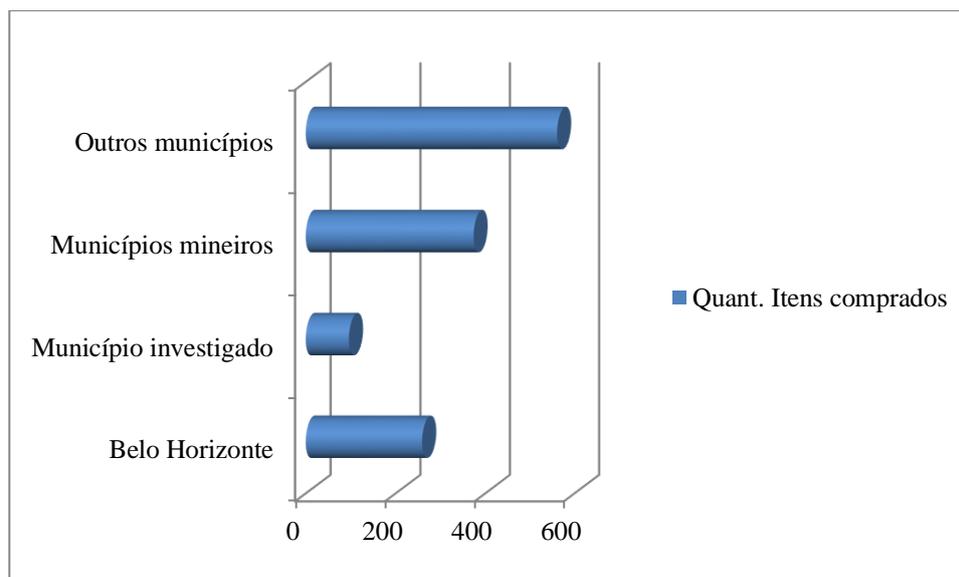
Quanto ao montante de itens adquiridos, tem-se que apenas 96 das 1.290 aquisições foram atendidas por empresas localizadas no município investigado, correspondente a 7,44% do total de compras no período, conforme atestam a Tabela 3 e o Gráfico 3.

Tabela 3 – Município do fornecedor

Municípios	Quantidade de itens comprados	Percentual (%)
Belo Horizonte	259	20,08
Município investigado	96	7,44
Municípios mineiros	374	28,99
Outros municípios	561	43,49
Total	1.290	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Percebeu-se que não houve prioridade que as compras públicas fossem realizadas no próprio município, uma vez que o cenário era atípico. No entanto, o OS em seus relatos e manifestações recomenda o “desenvolvimento local” por meio do estímulo aos empreendedores locais participarem das compras públicas como fornecedores ou prestadores de serviços. Acredita-se que muitos dos insumos e serviços necessários para o enfrentamento à pandemia não se faziam presentes no município. Compreende-se que as decisões de compras públicas deveriam envolver as boas práticas em aquisições e contratações emergenciais conforme mencionado pela CGE (2021) e SEBRAE (2021), contudo este requisito de “priorizar o desenvolvimento local” não foi considerado na decisão de compra no município investigado.

Gráfico 3 – Quantidade de compras por município

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.1.3 Valor de compras públicas por município

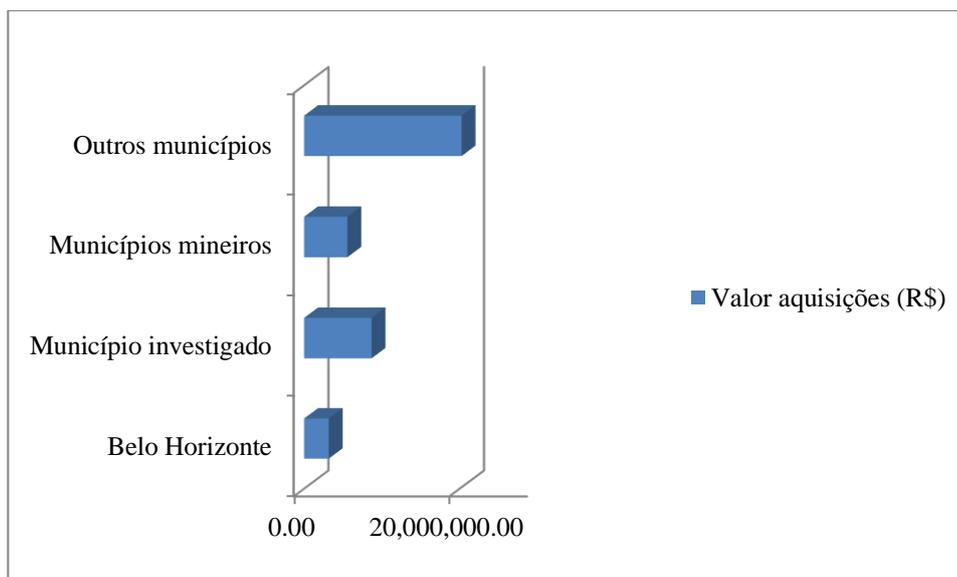
Na apuração do valor de compras públicas por município, tem-se que a maioria dos insumos de enfrentamento ao Covid, foram adquiridos de outros municípios, no montante de 53,77%, enquanto o desempenho do município investigado foi equivalente a 23,03%; conforme a Tabela 4 e Gráfico 4.

Tabela 4 – Valor das compras públicas por município

Municípios	Valor das aquisições (R\$)	Percentual (%)
Belo Horizonte	3.174.154,66	8,43
Município investigado	8.674.468,38	23,03
Municípios mineiros	5.566.695,72	14,78
Outros municípios	20.251.935,38	53,77
Total	37.667.254,14	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A maior parte dos valores de aquisições das compras públicas ficou em outros municípios, o que não favorece a economia local do município investigado. Um dos eixos do OS é estimular o empreendedorismo local e as compras públicas podem contribuir para este desenvolvimento. Contudo, a pandemia impossibilitou que esta atuação fosse efetiva devido à justificativa de uma calamidade.

Gráfico 4 – Gasto em compras por município

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.1.4 Constituição dos fornecedores

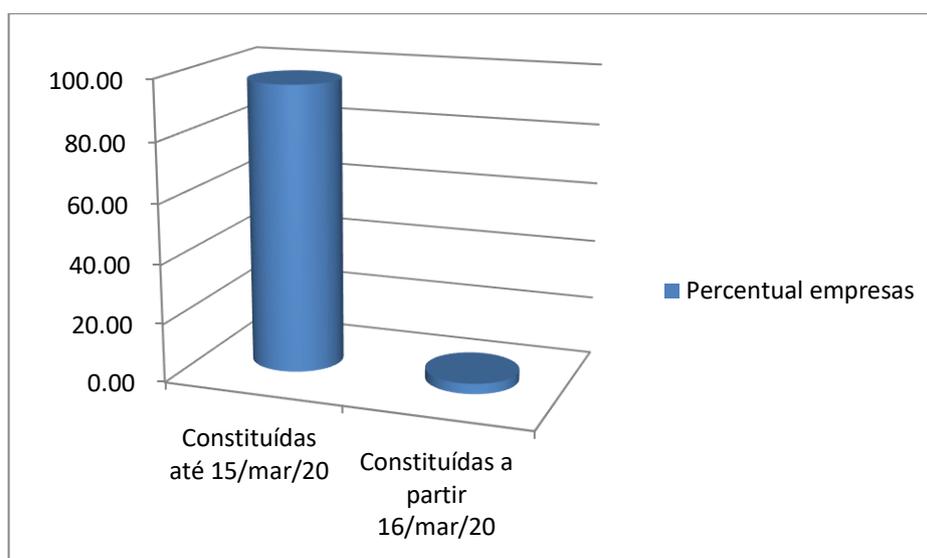
Considerando como marco temporal a data de 16/03/2020, correspondente ao Decreto Municipal que declarou situação de emergência em saúde pública, verificou-se que a quase totalidade das aquisições de insumos contra a Covid são provenientes de empresas que estavam atuando no mercado anteriormente à deflagração da pandemia no município investigado, sendo 275 dos 285 fornecedores, conforme a Tabela 5 e Gráfico 5.

Tabela 5 – Constituição dos fornecedores

Empresas	Quantidade de aquisições	Percentual (%)
Constituídas até 15/mar/20	275	96,49
Constituídas a partir de 16/mar/20	10	3,51
Total	285	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A preocupação de que diversas empresas pudessem ser constituídas após o surgimento do Covid-19 com intuito de participar de uma fraude, com estes dados, observa-se que no município investigado a maioria das empresas já existia antes do início da pandemia, descartando-se esta possibilidade.

Gráfico 5 – Data de constituição dos fornecedores contratados

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.1.5 Natureza jurídica dos fornecedores

Quanto à natureza jurídica dos fornecimentos de insumos de compras Covid, a maioria é de empresas limitadas, conforme a Tabela 6 e o Gráfico 6.

Tabela 6 – Distribuição da natureza jurídica por fornecedor

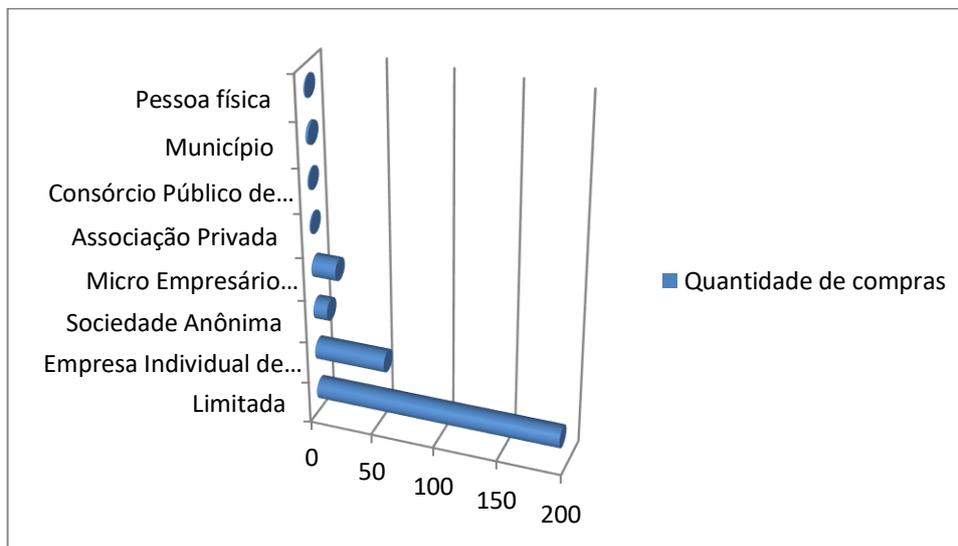
Natureza Jurídica	Quantidade de compras	Percentual
Limitada	194	68,07
Empresa Individual de Responsabilidade Limitada	56	19,65
Sociedade Anônima	11	3,86
Micro Empresário Individual	19	6,67
Associação Privada	1	0,35
Consórcio Público de Direito Público	1	0,35
Município	2	0,70
Pessoa física	1	0,35
Total	285	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Os resultados demonstram que a maioria das compras foi realizada com empresas limitada ou individual de responsabilidade limitada, o que pressupõe serem empresas de médio e pequeno porte. A ideia de incentivar, também, as médias e pequenas empresas, conforme mencionado no eixo de atuação do OS (OSB, 2022) e percebida nesta

caracterização, contudo boa parte destas empresas é de outros municípios.

Gráfico 6 – Natureza jurídica das empresas



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.1.6 Porte dos fornecedores

Ao se analisar o porte dos fornecedores, de acordo com a classificação da Receita Federal do Brasil, apura-se que as empresas mais representativas são as enquadradas como ME e EPP, que totalizam 60,35%, enquanto aquelas classificadas como “demais”, respondem por uma parcela de 39,30%, conforme demonstrado na Tabela 7 e no Gráfico 7.

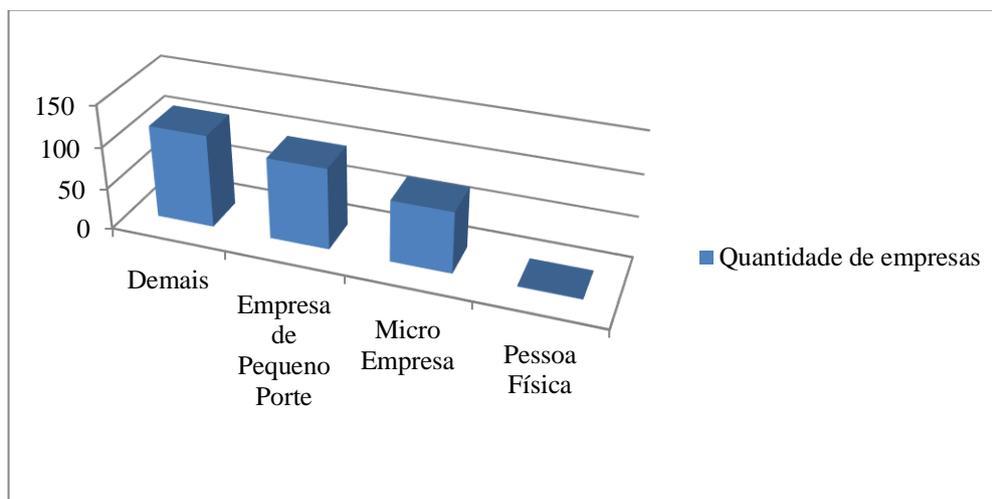
A classificação do porte denominado “demais” na inscrição do CNPJ dos fornecedores, trata-se de nomenclatura adotada pela Receita Federal do Brasil, a qual significa que se trata de uma referência aos demais portes que não sejam ME (Microempresa) ou EPP (Empresa de Pequeno Porte). É aplicada quando a empresa excede a expectativa de receita bruta anual, sendo que o porte informado deve estar compatível com a receita bruta auferida no ano calendário anterior, portanto, é utilizado para designar as empresas de médio e de grande porte. Enquandram-se como “Demais” as empresas de médio porte e de grande porte. Inclusive, há empresas sem enquadramento, por não se encaixarem em nenhum dos portes de empresa, e decorrência de haver no quadro societário outra pessoa jurídica milhões (RFB, 2022)

Tabela 7 – Porte das empresas

Empresas	Quantidade de empresas	Percentual
Demais	112	39,30
Empresa de Pequeno Porte	98	34,39
Micro Empresa	74	25,96
Pessoa Física	1	0,35
Total	285	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

O OS busca incentivar o microempresário e as pequenas e médias empresas; principalmente quando se trata do município local, o que acabou ocorrendo no município investigado, na análise de compras, onde se verificou que o maior volume de gastos foi atendido por empresas de pequeno e médio porte, sendo que na análise dos fornecedores, constatou-se que o porte da maioria deles não se enquadra como ME ou EPP.

Gráfico 7 – Porte dos fornecedores de combate à Covid

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.1.7 Tipo de imóvel dos fornecedores dispensados de licitação

Em relação aos processos de dispensa de licitação (compras diretas), analisados no recorte do período de julho/2020 a abril/2021, verificou-se no *Google Maps* que dos 15 (quinze) processos, 14 deles os imóveis dos fornecedores são comerciais (galpões, salas ou lojas) e 01 é misto, com funcionamento residencial e comercial.

A quase totalidade dos imóveis ocupados pelos fornecedores das compras

dispensadas de licitação é comercial, inferindo-se que são pequenas as chances de se tratar de empresas de fachada e que, portanto, os insumos adquiridos possuem procedência e têm maiores chances de serem entregues dentro das condições e prazos contratados.

Quanto à caracterização das 1.290 (mil duzentos e noventa) compras públicas no combate ao Covid-19 verificou-se que a maioria dos fornecedores contratados não é do município investigado, principalmente, devido à baixa participação de fornecedores locais, especialmente, em certames da SMS, e que a maioria das empresas fornecedoras dos insumos foi constituída anteriormente ao Decreto de calamidade municipal.

A apuração dos resultados revela que procede o relato do representante do OS quanto aos gastos com a Covid publicados no portal do município investigado de que “deveria ter mais informações, com mais gráficos, de modo mais lúdico, com mais campos ainda, porque eu acho que seria mais assertivo”, de fato, corroboraria para maior transparência e eficácia de *accountability*, conforme preconizado na teoria da governança e, ademais, facilitaria o entendimento das informações àqueles que as acessassem, melhorando o nível de integridade (elemento da *accountability*) da Administração Pública Municipal com a população.

Os resultados da pesquisa apontam reforçam a importância das compras públicas (Kutlina-Dimitrova, 2018) no combate ao coronavírus. Quanto mais elementos dispuser os gestores públicos de compras mais acertada será a tomada de decisão quanto à aplicação ou não da dispensa de licitação ou compras diretas (Simon, 1971). Demonstram que os municípios representam diversos “Brasis” (Fenili, 2018) que, embora seguindo um mesmo marco regulatório de compras e contratações, têm diferentes características e diferentes capacidades financeiras, o que impacta a governança em aquisições públicas, sendo que o município investigado faz parte de um “Brasil” com melhor capacidade financeira e, portanto, com melhor condição de enfrentamento da Covid.

Quanto maior o nível de *accountability*, *compliance* e transparência nas ações e decisões dos gestores maior será o nível de confiança da população e de credibilidade nas decisões da Administração pública (Schedler, 1999).

A atuação do OS na defesa dos elementos basilares da teoria da governança: *accountability*, *compliance* e transparência, através de suas ações, manifestações e sugestões mediante Ofícios ao executivo, legislativo, TCE-MG e MPE-MG contribuíram positivamente para os resultados obtidos pelo município investigado (Bobsin, 2022; Rosemann, 2006).

4.2 Cumprimento das Leis 13.979 e 14.035/2020

Conforme o *check-list*, em relação ao cumprimento dos requisitos legais, tem-se que nos 15 processos de compras diretas: (i) A contratação refere-se a bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública; (ii) O valor das compras diretas se enquadra no limite admitido na Medida Provisória nº 961/2020; (iii) Há especificação do objeto com a definição das unidades e quantidades a serem adquiridas; (iv) os processos não foram abertos digitalmente; (v) O termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado contém a fundamentação simplificada da contratação e a fundamentação simplificada da contratação (cotação); (vi) A estimativa de preços foi obtida por meio de pesquisa realizada com potenciais fornecedores; (vii) Há especificação do objeto, unidades e quantidades adquiridas; (ix) Constatam documentos de habilitação, conforme o caso, para a regularidade fiscal e trabalhista; (x) A contratação ou aquisição está registrada no portal da transparência do município investigado em relatórios mensais sintéticos denominados “compras Covid”; (xi) A autorização do empenho foi concedida e assinada por autoridade competente; e (xii) Não foi disponibilizada cópia da nota fiscal de compra nos processos de dispensa de licitação e nem documento que comprove o fornecimento da mercadoria.

O município investigado, conforme decisão Supremo Tribunal Federal – STF, no combate à pandemia, agiu de forma descentralizada, realizando de forma direta as aquisições e contratação pela emergência da Covid (Bello-Gomez; Sanabria-Pulido, 2021), tendo desempenhado suas atividades e responsabilidades essenciais no enfrentamento com destaque no cenário mineiro (HARLAND *et al.*, 2019).

Observou-se que os requisitos legais são parcialmente cumpridos, não tendo sido anexado documento comprobatório de que a compra de fato ocorreu. Esta constatação demonstra baixo *enforcement* por parte do OS. O que significa para Fenili (2018), baixo poder de agir com “sanção, coerção e punição” diante as “irregularidades ou na hipótese de as informações necessárias não serem fornecidas”. De imediato, o OS não consegue estes documentos porque precisa solicitar por meio de ofício e por meio de órgãos de controle.

Em relação às justificativas das decisões das dispensas de licitação, conforme apurado no *check-list*, verificou-se que em todos os processos de compras diretas: (i) A solicitação do insumo pelo requisitante possui descrição do objeto e as razões de interesse público que justifiquem a contratação emergencial; (ii) Não foi juntada cópia do Decreto municipal que declarou a situação de emergência que justifique a dispensa; (iii) Consta, conforme cópia de cotação, que a razão da escolha do fornecedor do bem ou serviço foi o

critério de menor preço; (iv) As justificativas não obedeceram, concomitantemente, aos aspectos: circunstância; instrução normativa; e nexos causal, tendo sido atendido o critério de circunstância; (v) Foi utilizado o código de aplicação criado para registro das despesas de enfrentamento da Covid-19; e (vi) Não foi juntado parecer jurídico acerca da dispensa de licitação e nem cópia de minuta de contrato.

Observou-se que não houve contratações por valores superiores à estimativa de preço de mercado, em razão da oscilação de preços do objeto ou serviço; e não ocorreu caso de dispensa de apresentação de documentação de regularidade fiscal e trabalhista, pois não ocorreu caso de restrição de fornecedores ou prestadores de serviços nas dispensas de licitação.

A municipalidade não disponibilizou no seu portal os processos de compras diretas, configurando afronta ao texto do art. 4º, § 2º da Lei 13.979/2020, o qual determina que, em até 05 (cinco) dias úteis, deve ser feita a publicação do processo de aquisição ou contratação.

Com a alteração promovida pela Lei 14.035/2020, está prevista a disponibilização do ato que autoriza a contratação direta; a discriminação e o local de entrega do bem ou serviço; o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista; os aditivos contratuais etc, o que não ocorreu, configurando descumprimento de preceito legal, implicando em comprometimento do *compliance* por parte do município investigado neste quesito.

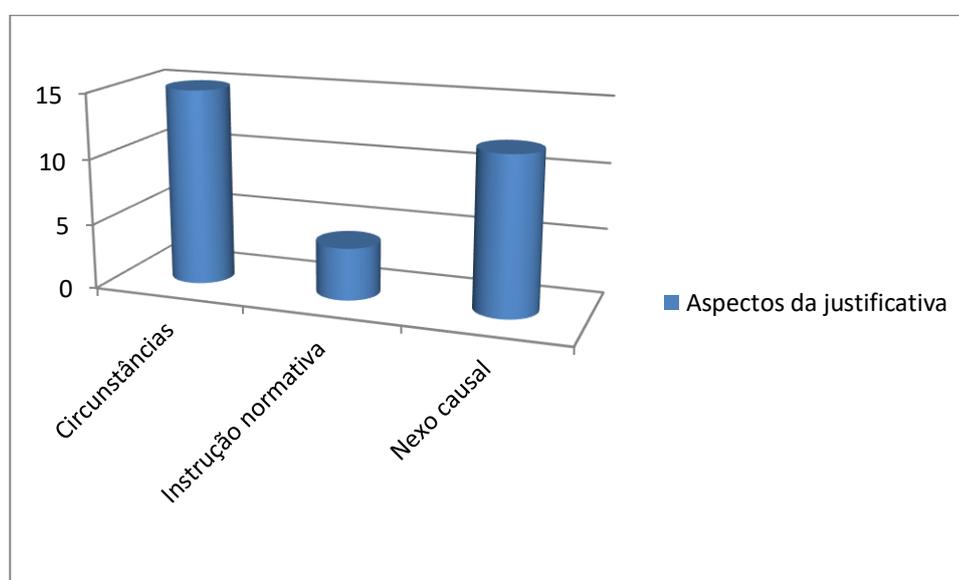
O cumprimento de preceitos legais de compras públicas no enfrentamento da pandemia está relacionado ao *compliance*, um dos princípios e pilares da governança pública a ser observado para se obter uma gestão eficiente, fazendo-se necessário aos gestores empenhar-se no cumprimento da legalidade, não só em relação às dispensas de licitação e gastos com a Covid, o que não está sendo cumprido em sua integralidade, considerando que os resultados demonstram que as decisões de dispensas não são justificadas de forma plena conforme preconizado pela lei e doutrina; o que representa uma fragilidade na *accountability*, que Fenili (2018) interpreta como “*responsiveness*”. Neste contexto, pode-se inferir como fraca “explicação / justificação ou responsividade (*responsiveness*), que envolve pedidos de explicação sobre os atos”.

O cumprimento da legalidade envolve a racionalidade e eficiência no uso do erário público. É aliar a eficiência ao uso do poder de compras do município investigado (Raposos *et al.*, 2016), que optou por não lançar mão do expediente de compras compartilhadas, colaborativas ou conjuntas (FIUZA *et al.*, 2020; Dimitri, Dini e Piga, 2006).

Em análise das justificativas dos 15 processos (inteiro teor) de compras diretas,

apurou-se que: (i) em todos eles se apresenta a abordagem da circunstância (explicação ou descrição da necessidade de aquisição); (ii) em 04 deles foi descrita a instrução normativa (amparo legal) do Decreto Municipal que declarou situação de emergência em saúde pública por conta da Covid; e (iii) em 12 dos casos foi apresentado o nexos causal (que corresponde ao vínculo fático que liga o efeito à causa, associando a necessidade da aquisição à pandemia de Covid), portanto, em 11 dos processos faltou citar o instrumento legal e em 03 faltou descrever o nexos causal que, conforme os autores Vargas; Menezes; Rangel (2021, p. 133-134), circunstância, instrução normativa e nexos são requisitos que compõem a justificativa para as compras diretas, conforme constante no Gráfico 8.

Gráfico 8 – Justificativas dos gestores de compra diretas



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Destaca-se que, em relação à dispensa de licitação, compete ao gestor público tomar a decisão de optar ou não por esta forma de aquisição e contratação, sendo que ao se optar por esta via de compras públicas, faz-se necessária a descrição da justificativa para cumprimento de regramento legal e doutrinário. Conforme a teoria da decisão de Simon (1965), o gestor terá de lançar mão de sua racionalidade limitada, e utilizar os pilares da governança quanto à análise de risco para tomar a decisão de forma assertiva, já que se trata do desafio de conciliar gastos com o salvamento de vidas humanas.

Cabe aos gestores públicos os desafios de conhecer, regulamentar e incorporar as mudanças nos processos das compras públicas introduzidas pela legislação e suas alterações (LOPES, *et al.*, 2020).

4.3 O Observatório Social do município investigado

O OS do município investigado foi fundado em 2017, a partir da necessidade de se promover a participação da população na coisa pública, tendo iniciado suas atividades em janeiro de 2018. A entidade defende que a prevenção da corrupção através do monitoramento dos gastos públicos tem maior efetividade, sendo que o acompanhamento da gestão, a análise dos editais, a realização de questionamentos e as solicitações das correções necessárias proporcionaram, desde o início de suas atividades, uma economia de cerca de 11 milhões de reais (OS, 2022).

Segundo o OS (2022), as dúvidas levantadas, as irregularidades apontadas ou as sugestões encaminhadas, têm implicado em correções, alterações ou suspensões dos processos da administração pública gerando substancial economia para o erário municipal.

Além dessa abordagem preventiva de monitoramento, mencionada por Vieira e Barreto (2019), o OS busca constituir uma “confiança da sociedade” e uma “cultura organizacional” nos governantes e gestores públicos conforme defendido pela CGU (2022) para promover a integridade.

A pandemia representa uma situação anômala e desafiadora, para a qual tanto o Observatório Social quanto os agentes públicos municipais não possuíam referências claras ou políticas testadas para se balisarem (Ito e Pongeluppe, 2020), demandando estratégias e ações dos gestores e do OS (Coelho *et al.*, 2020).

A direção é realizada por voluntários e os trabalhos operacionais são efetuados por uma equipe de colaboradores, contratados pelo regime celetista – CLT, e estagiários contratados pelo regime de bolsas. Há equipes de voluntários que atuam nos Programas: Semeando Cidadania; Monitoramento do Legislativo; Monitoramento das Obras Públicas; Monitoramento da Gestão Pública; Captação de recursos: Grupo Bazar e Eventos; e Programa Ambiente de Negócios, incentivando e promovendo a participação das empresas locais nos processos licitatórios do município (OS, 2022).

A manutenção de suas atividades é realizada através de contribuições de pessoas físicas e jurídicas, associados e promoção de eventos, uma vez que não se pode receber verba pública dos entes que são monitorados. Os interessados em participar como voluntários passam, obrigatoriamente, por treinamentos (OS, 2022).

O OS tem suas ações focadas em cinco programas, conforme discriminado no Quadro 10.

Quadro 10 – Descrição dos programas desenvolvidos pelo OS

Programa	Descrição
Qualidade na aplicação dos recursos públicos	Monitoramento sistemático: das licitações e contratos; da execução orçamentária; dos recursos humanos; da produção legislativa; das diárias no legislativo; da transparência ativa e passiva; dos processos judiciais e administrativos contra órgãos públicos e seus gestores.
Semeando a cidadania fiscal	Realização de eventos de educação fiscal e educação para a cidadania.
Dinamizando a cidadania fiscal	Potencialização dos Conselhos Municipais e aumento da competitividade nas licitações por meio da inserção de MPE's.
Relatório quadrimestral	Realização de evento público de prestação de contas e apresentação de relatório das ações do OS.
Indicadores da gestão pública	Apresentar para a sociedade os Indicadores da Gestão Pública – IGP.

Fonte: Observatório Social do município investigado (2022).

O OS analisa os editais de compras e contratações, e quando identifica alguma inconformidade, envia ofício ao setor responsável comunicando o fato e solicitando providências para saneamento da situação, sendo que em caso de não haver resposta ou não for corrigida a inconsistência ou falha apontada, é expedido ofício à Câmara Municipal, e/ou para a Ouvidoria do Município, sendo que a primeira é encarregada constitucionalmente da fiscalização dos atos do executivo e, se o problema persistir, a denúncia será formalizada ao Ministério Público Estadual – MPE e/ou ao Tribunal de Contas do Estado – TCE, para que estes executem as providências cabíveis para que o problema seja sanado (OS, 2022).

O OS, através da fiscalização social, contribui de forma efetiva para a melhoria da prestação de contas (*accountability*) do município investigado, do cumprimento de suas obrigações legais para com os municípios (*compliance*), inclusive, as ações do OS auxiliam na elevação dos níveis de transparência e integridade, e aplicação de controles internos, tendo como implicações a redução de custos com corrupção, melhoria e ampliação de políticas públicas e sociais, tornando o município mais atraente para investidores e propiciando aumento de arrecadação de tributos. Consequentemente, a Administração Pública se empenha para aplicar os princípios de governança, constituindo gestores mais bem preparados para a tomada de decisão.

4.4 Atuação do OS no monitoramento das compras públicas e da gestão municipal

Concernente às ações e manifestações do OS em relação às compras públicas de combate ao Covid-19 e suas respectivas implicações na tomada de decisão dos gestores públicos municipais, certificou-se que a atuação ocorreu por meio de ofícios para a prefeitura, câmara de vereadores e órgãos controladores: TCE-MG e MPE-MG, evidenciando que foi realizado contínuo monitoramento no período pandêmico entre os meses de março/2020 a abril/2021, em defesa do interesse público, da transparência, *compliance* e *accountability*.

O OSB, de forma racionalmente limitada, segundo a teoria prescrita por Simon (1971), baseou as suas escolhas de acordo com a sua visão de mundo, suas restrições de tempo, recursos e capacidade, optando por se manter fiel aos seus princípios e conservar a postura de fiscalização social no momento pandêmico e, ainda, decidindo criar novos mecanismos para realizar o monitoramento, como o *check-list*, conforme modelo estabelecido pelos órgãos controladores, com o fito de, mesmo durante a urgência em saúde pública, se preservasse sua postura fiscalizatória.

No período pandêmico, as ações (de fiscalização e monitoramento das compras de enfrentamento da Covid-19), as manifestações, observações e sugestões (ofícios encaminhados para a Secretaria Municipal de Saúde, Ouvidoria Municipal e Ministério Público), causaram impactos positivos na tomada de decisão da gestão no município investigado, corroborando para promover governança com a ampliação de *compliance*, *accountability* e transparência do ente público, tendo o OS cumprido com sua função precípua neste sentido.

Os impactos se deram, de forma direta, com acatamento de sugestões e, de forma indireta, com sensação de vigilância contínua, através dos ofícios e conhecimento dos gestores dos objetivos do OS e da Força Tarefa Cidadã (FTC) integrada por ele.

Conforme revelado em entrevista pelo representante do OS, o município investigado tenta implementar um controle do almoxarifado da saúde

“Uma ideia que a gente sempre teve e que, até hoje não foi implementada, foi um controle do almoxarifado da saúde, isso antes da pandemia, já foi sugestão do Observatório, por conta do volume e montante de compras públicas, para verificar *in loco* se o insumo está de acordo com a aquisição, se foi entregue em conformidade com a descrição na nota fiscal e o edital de licitação”. (Relato do entrevistado).

O OSB criou uma metodologia específica de fiscalização e monitoramento dos gastos no combate à Covid, denominada FTC, como resultado do compromisso pela

transparência pública, baseado no tripé: monitoramento, transparência e ação integrada.

A FTC surgiu pela premente necessidade de transparência nas compras públicas no enfrentamento da pandemia, as quais foram flexibilizadas com a dispensa de processo licitatório, consistindo num conjunto de ações de monitoramento dos portais de transparência, realizado por voluntários e técnicos que participavam do Sistema de Observatório Social do Brasil, tendo como foco a disponibilização de todas as informações e documentos relativos às despesas efetuadas pelos municípios e Estados no enfrentamento ao Covid-19 (OSB, 2020).

A FTC representou uma grande aliança de fiscalização social com o controle oficial da gestão pública tendo como objetivo garantir que todos os recursos destinados para enfrentamento à pandemia do Covid-19 fossem corretamente aplicados, sem desvios ou desperdícios, e a população brasileira recebesse o melhor e mais rápido atendimento, para garantir que vidas fossem salvas (OSB, 2020).

Para o OSB (2020), a FTC seria a prova de que a união entre a sociedade civil e os órgãos oficiais poderia fazer toda diferença no momento de calamidade pública na saúde do país e poderia inaugurar uma nova página na história do Brasil, como “área livre de corrupção”.

Segundo o OSB (2020), o trabalho seria realizado de forma integrada com os Órgãos Oficiais de Controle, integrantes das “Redes de Controle da Gestão Pública”, tais como: Tribunais de Contas da União e dos Estados; Controladoria Geral da União; Ministérios Públicos Federal e Estaduais. Na primeira fase, sob coordenação do OSB, estava previsto verificar se os municípios estavam disponibilizando as informações previstas pela Lei 13.979/2020, e cumprindo as exigências das Leis de Acesso à Informação e de Responsabilidade Fiscal.

A metodologia para aferição do nível de transparência dos portais de Estados e municípios, disponibilizada pelas Redes de Controle, foi concebida num trabalho desenvolvido pelo TCU em Mato Grosso do Sul. Estava previsto que, na segunda fase, após realização de aferição da transparência dos dados, as aquisições e despesas no âmbito do combate à Covid-19 passariam por análise, a fim de se identificar eventuais abusos ou distorções, verificando a legalidade, justificativas, contratos, preços praticados, quantidades, efetiva entrega dos produtos ou serviços e os respectivos pagamentos, sendo que em caso de identificação de evidência de irregularidades ou de fatos concretos de divergências que precisassem de providências, correções ou apuração, a Rede de Controle do respectivo Estado seria acionada para que os órgãos competentes pudessem tomar as devidas providências.

O trabalho seria executado pelos OS em seus respectivos campos de ação, seguindo a

metodologia própria de monitoramento de licitações, e contaria com suporte e gestão para todas as regiões do Brasil, sendo que no ambiente das Redes de Controle, as ações aconteceriam de acordo com a competência de cada órgão oficial, ficando sob suas responsabilidades a apuração e providências para que os “achados” produzissem os efeitos esperados, tendo como fito a busca da eficiência da gestão pública (OSB, 2020).

Contudo, a FTC iniciou-se, mas não teve continuidade. Os relatórios quadrimestrais de 2020 e 2021 do OS, evidencia que o monitoramento das compras públicas de combate ao coronavírus arrefeceu no transcorrer do tempo, e não foi levado a efeito o projeto da Força Tarefa Cidadã concebido pelo OSB, conforme relatado em entrevista pelo representante do OS:

“Por conta do prolongamento do *lockdown* e isolamento social de um lado, e perda de pessoal voluntário cumulado com a redução das receitas de outro, o que fez a execução do projeto perder forças na rede OSB, tendo os filiados que se dedicarem à rotina das demais licitações, as quais continuavam ocorrendo”. (Relato do entrevistado).

Então, mesmo sem a FTC, o OS buscou realizar o monitoramento das compras públicas. O quadro 11 contempla as atuações do OS e as respectivas implicações na Administração Pública municipal, em que se demonstra que a decisão de executar as ações da entidade, em consonância com a teoria da decisão de Simon (1971), tiveram reflexo na postura e conduta dos gestores, tendo como consequência a constatação de indícios de promoção dos pilares da governança pública com a atuação na busca pela transparência, *accountability* e *compliance* para atender o controle social.

Quadro 11 – Atuação do OS e suas implicações nas decisões

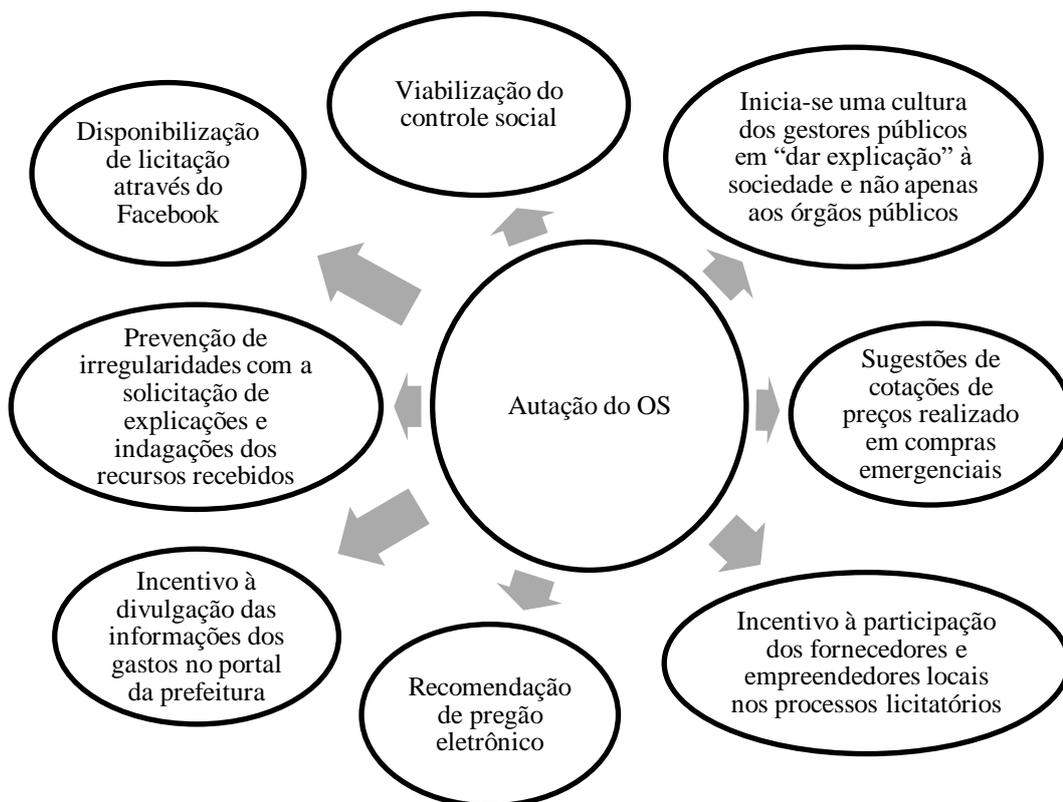
Atuação do OS	Implicações nas decisões
Utilização da metodologia da Força Tarefa Cidadã para executar a fiscalização social no cenário inédito da pandemia.	O OS contribuiu para que os gestores comessem a postar informações no portal da prefeitura, configurando a execução do princípio da transparência.
Tomada de decisão de acompanhar, de forma global, os repasses de recursos financeiros dos governos federal e estadual para o município mineiro investigado.	Nas reuniões de prestação de contas (<i>accountability</i>) da SMS para a sociedade, conforme relato do representante do OS, os gestores apresentavam explicações para a diferença entre os valores recebidos e os valores gastos (transparência).
Questionamento sobre se os recursos recebidos estavam sendo aplicados exclusivamente na pandemia.	Os questionamentos do OS, contribuíram para que os gestores publicassem no portal da prefeitura, os relatórios denominados “compras Covid”.
Encaminhamento de ofícios à prefeitura e câmara municipal recomendando a modalidade de “pregão eletrônico” para as aquisições de bens e contratações	Adoção do “pregão eletrônico”, que devido aos prazos menores possibilitou aquisições sem necessidade de dispensa de licitação.

de alguns serviços.	
Mapeamento das compras públicas referentes à pandemia diretamente do portal da transparência da prefeitura em confrontação com o portal do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.	Possibilitou ao OS questionar e comparar os gastos com valores recebidos de transferências. Indícios de <i>accountability</i> ; OS indaga sobre 10 milhões que não foram gastos e os gestores explicam que o recurso seria gasto em períodos vindouros, já que a pandemia persistia.
Realização de cotações de mercado para itens adquiridos.	As cotações realizadas pelo OS contibuíram para que em uma próxima compra de materiais iguais ou semelhantes, os gestores públicos pudessem contatar os fornecedores e adquirir os produtos com valores menores das compras anteriores.
Investigação de quais foram os fornecedores que prestaram serviços e venderam produtos no enfrentamento a pandemia; e solicitar o motivo da contratação de fornecedores fora da localidade do município.	Incentivo à participação nos processos licitatórios de fornecedores locais. O OS busca informar aos gestores públicos, os serviços e produtos que possuem na localidade. Isto converge com as decisões de compras que representam as boas práticas em aquisições e contratações emergenciais mencionadas pela CGE-MG e SEBRAE (2021) uma vez que busca priorizar o “desenvolvimento local”.
Estímulo aos empreendedores locais com palestras principalmente para os micro e médios empreendimentos participarem das contratações públicas, com cursos de capacitação presenciais, em parceria com o SEBRAE, conforme relato do representante do OS.	Esta é uma atuação constante do OS que implica em mudanças de comportamento dos empreendedores locais incentivando a participação nas compras públicas, melhorando a concorrência, favorecendo a economia local e ampliando, quando possível, as escolhas dos gestores públicos aos serviços e produtos. Percebe-se novamente a busca em priorizar o “desenvolvimento local”.
Exigência de que as informações das compras públicas para o enfrentamento ao Covid-19 fossem publicadas no <i>sítio</i> da prefeitura do município investigado e no mesmo local.	Maior transparência das informações e para facilitar e universalizar o seu acesso.
Solicitação para que fossem informadas no portal do município todas as transferências de recursos estaduais destinadas para o enfrentamento do novo coronavírus em 2020.	
Solicitação à Ouvidoria do TCE-MG para que fossem publicadas as transferências de recursos da União e Estado de Minas Gerais para o município investigado.	Viabilização do controle social pelo OS. Constata-se que o OS atua como <i>accountability</i> societal, que segundo Mainwaring (2003) e Schedler (1999), é o controle e fiscalização de agentes públicos por parte de grupos da sociedade civil. Seus agentes não detêm poder legal para aplicarem sanções contra transgressões de agentes públicos; mas a vigilância contínua altera gradativamente o comportamento dos gestores públicos, seja pelo receio de serem apontados pelo OS ou pela necessidade de atender aos valores e pilares da governança pública.
Conciliação de recebimentos entre portal do município e <i>sites</i> da CGU e TCE-MG apontou diferença de R\$10.271.553,31,	SMS efetuou a correção no portal dos valores recebidos do Fundo Nacional de Saúde – FNS e da Secretaria Estadual de Saúde – SES-MG. Observa-se que esta atuação do OS promove a <i>accountability</i> e a transparência, buscando a veracidade das informações.
Informação da necessidade de se publicar em <i>sítio</i> oficial todas as contratações firmadas pela Lei 13.979/20, o respectivo processo de contratação ou aquisição.	SMS passou a disponibilizar os relatórios de “compras Covid” de forma centralizada no portal do município, mas não conseguiu fazer o mesmo em relação aos processos de compras diretas.
Solicitação para que os gastos no combate ao coronavírus fossem consignados em um campo específico no portal, contemplando licitações,	Os relatórios e informações passaram a ser disponibilizados em campo específico, porém, sem extrato de contratos ou aditivos, facilitando o acesso

extratos de contratos, aditivos, Diários Oficiais, Decretos, Orientações e demais informações.	às informações, implicando em maior transparência.
Sugestão de realização de licitação sob o modelo de pregão eletrônico, com aquisições por meio de “Consórcio Público Intermunicipal”.	Foi adotado o pregão eletrônico e disponibilizada a licitação através do <i>Facebook</i> . Percebe-se uma maior transparência e divulgação das informações. Além disso, observa-se que os gestores públicos têm decidido em optar por alternativas de agilização das aquisições de compras públicas.
Questionamento se o recurso recebido seria para leitos de UTI Covid: quantidade, local de instalação, contratações se o valor dos gastos contra a Covid ultrapassou o limite mínimo de 15% das receitas, obrigatórias na área da saúde.	Município informou via ofício como seriam gastos os recursos recebidos, conforme Resolução municipal. A atuação do OS no monitoramento das compras públicas tendem a mudar a postura dos gestores públicos municipais, conscientizando-os da importância da <i>accountability</i> no controle das decisões tomadas por estas figuras políticas.
Solicitação de detalhamento dos gastos na área da Saúde em 2020, especialmente aqueles de combate à pandemia.	
Solicitação à prefeitura para notificar o TCE-MG e CGU a apresentarem justificativa pela identificação de divergência de recursos recebidos pelo município informado no portal das três entidades.	Município efetuou a correção dos valores informados em seu portal em conformidade com os valores recebidos dos governos federal e estadual. A atuação do OS no monitorando das compras públicas buscou corrigir os erros e as irregularidades. Os gestores públicos sabendo da existência do controle social, tendem a ter cuidado nas suas ações e decisões.
Solicitação de acesso a extratos bancários dos fundos que recebem recursos para combate ao coronavírus e envio de todas as ordens de compras e contratos / aditivos da última sessão especial de Prestação de Contas do Poder Executivo, especificando todos os empenhos, liquidações e pagamentos ocorridos em 2020.	Foram encaminhados os extratos da conta de março e abril/2020, recebidos do governo Federal; e extratos das contas correntes do primeiro quadrimestre/2021, provenientes do governo Estadual.
Solicitação da descrição das receitas de recursos estaduais e federais para o Fundo da Assistência Social para o enfrentamento da Covid-19 em 2020 e primeiro quadrimestre de 2021.	A Municipalidade disponibilizou o acesso ao demonstrativo dos recursos recebidos, especificando os empenhos, liquidação e pagamentos; e o extrato bancário desses fundos para o período de mar/20 a abr/21, conforme ofício da SMS para o OS.
Sugestão para cotação nos bancos de preços do governo Federal e Estado de Minas Gerais, para a realização das compras emergenciais.	Conforme relato em entrevista, a Superintendência de compras da prefeitura utilizou estas bases de preços nas compras públicas de combate ao Covid, que tinham disponibilidade de entregas urgentes, utilizando esta base de referência como parâmetro para tomada de decisão de compras públicas pelo gestor.
Solicitação para publicação do inteiro teor dos processos de licitação de combate ao coronavírus.	Município investigado ampliou as informações publicadas no portal da transparência, melhorando o nível de <i>compliance</i> , embora, não de forma ampla.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Figura 8: Síntese da atuação do OS

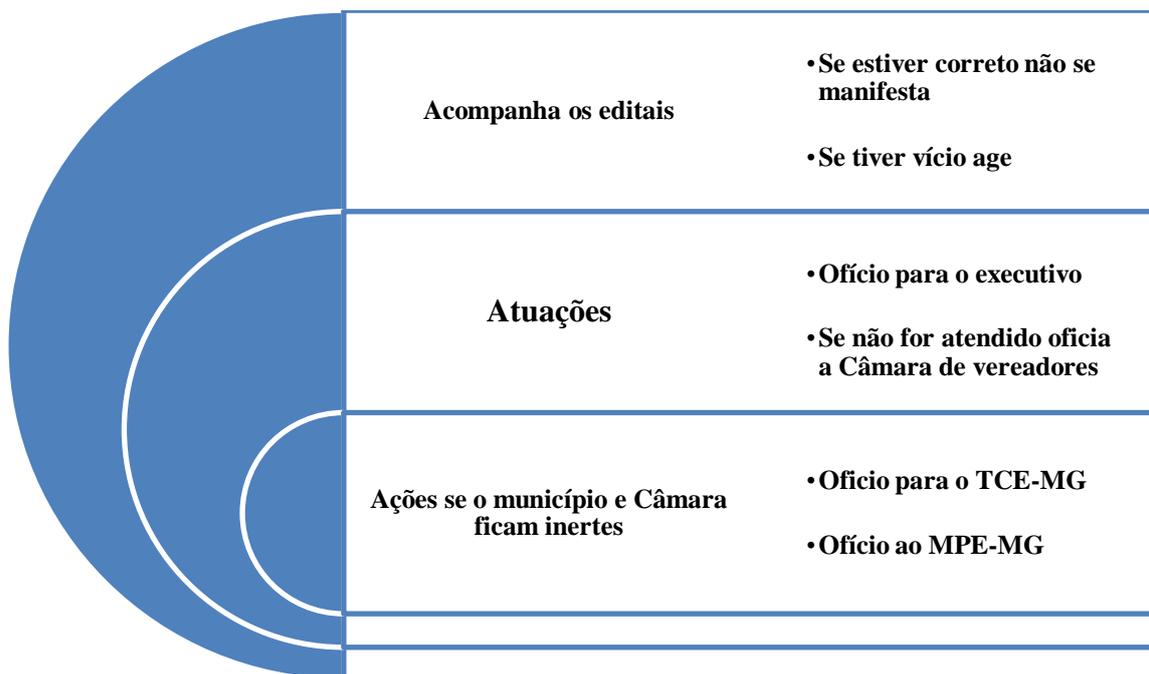


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A atuação do OS tem por finalidade monitorar o ente público municipal para estimular a transparência (clareza na abordagem e publicidade dos fatos, situações, riscos e relatórios); a integridade (instrumentos de controle interno para coibir a corrupção); o *accountability* (prestação de contas em tempo hábil e qualidade de informações adequadas à população), o *compliance* (cumprimento dos regimentos legais, dos compromissos assumidos com os municípios, efetivação de políticas públicas e sociais para o cidadão).

O OS, em sua metodologia de trabalho, em especial quanto aos seus procedimentos internos, dá o exemplo daquilo que a entidade cobra de seus monitorados: quer seja com a execução e disponibilização de sua prestação de contas (*accountability*); com a publicação regular de seus relatórios quadrimestrais com fidelidade dos atos e fatos ali narrados e comprovados (transparência); e quer seja o cumprimento de suas funções precípuas junto ao executivo, legislativo e órgãos controladores do TCE e MPE (*compliance*).

Na Figura 9, consta o fluxograma de atuação do OS, demonstrando a sequência de ações e manifestações da entidade na consecução de suas funções precípuas para os processos licitatórios convencionais.

Figura 9 – Fluxograma de atuação do OS

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No exercício de sua função de monitoramento das compras públicas, o OS verifica diariamente no Diário Oficial do município fiscalizado as publicações de editais de licitação de insumos e serviços do executivo e legislativo; faz a análise do texto e, em caso de apuração de irregularidade (direcionamento de marca ou modelo, por exemplo) ou ilegalidade (falha no rito ou prazos, por exemplo), emite ofício para o setor responsável pelo edital solicitando o saneamento da situação apontada. Em caso de inação por parte do oficiado ou de não correção da situação apontada, o OS emite ofício aos controladores TCE-MG e MPE-MG, solicitando a intervenção destes para que seja sanada a falha apontada.

Em sua atuação, os ofícios emitidos pelo OS para o município, Câmara Municipal, TCE-MG e MPE-MG são instrumentos legais de pressão da entidade para sanar os problemas, inconsistências, irregularidades e ilegalidades levantados, cujos impactos perante os gestores públicos estão atrelados à transparência, *accountability* e *compliance* para atender o controle social e que implica na mudança de postura dos gestores públicos, cujas decisões tendem a ser tomadas de forma mais racional (racionalidade limitada de Simon), já que no caso do enfrentamento da Covid os gestores tiveram de lidar com um ambiente inédito e, portanto, sem um histórico de respostas às dúvidas que iam surgindo.

A governança do ente público, para ser eficiente, necessita exercer funções, que foram abordadas nas entrevistas, de avaliar, direcionar e monitorar suas ações buscando o bem estar dos cidadãos, devendo o gestor público se empenhar para que estas sejam

executadas de forma satisfatória, utilizando dos mecanismos da liderança, da estratégia e do controle, a fim de se tratar as situações de forma isonômica e evitar privilégios ou práticas ilícitas, especialmente num momento de crise sanitária de repercussão internacional por conta do coronavírus.

De acordo com o gestor público da SMS do município investigado, durante o combate à pandemia, o ente político cumpriu com as diretrizes da estrutura organizacional da governança e gestão pública quanto à integridade; a gestão de riscos; o controle interno e a estratégia organizacional; o *accountability*, a transparência; e a prevenção à corrupção. Conforme preconizado pela CGU (2022), “a integridade pública deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo principal: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente”.

Em conformidade com o representante do OS, o fato de não ter sido identificada qualquer irregularidade ou ilegalidade nas compras públicas no período pandêmico não demonstram falhas no monitoramento, mas atesta que o município se empenhou, na medida do possível, para conduzir as aquisições e contratações dentro da legalidade e dos princípios licitatórios.

A governança na gestão pública compreende ações para assegurar que seus objetivos sejam alinhados aos interesses da sociedade, cujos princípios são: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade, tendo como pilares a transparência; o acesso à informação; o *compliance*; e o *accountability*, tendo buscado a pesquisa identificar estes atributos no município investigado e que, conforme constante no quadro 12, foram encontrados alguns destes traços no enfrentamento ao Covid.

Quadro 12– Abordagem de aspectos da governança nas entrevistas

Descrição de temas abordados nas entrevistas	Município investigado	Observatório Social
Ações e procedimentos adotados no período pandêmico.	“As ações tomadas pelo Município, se deram à partir dos decretos Municipais em anexo realizados a partir de março de 2020, publicados nos Diário Oficial do município”.	A única coisa diferente que a gente teve foi os <i>check-list</i> da Força Tarefa que foram enviados, que a gente adaptou frente à nova legislação, ainda deixando claro para aquele que fosse analisar que observasse bem se era caso de enfrentamento ou se não era, porque o edital tinha de deixar isto bem claro.
Como foram realizadas as compras públicas e com dispensa	“Foram realizados cotações em fornecedores já cadastrados, em	“A preocupação era ter o insumo rápido. Então, em primeiro

de licitação.	bancos de preços do Estado de Minas e governo federal e, também, na internet. Não foram realizadas somente compras por dispensa, realizamos muitos pregões eletrônicos para entrega imediata”.	momento, disparou as dispensas. Depois, quando as coisas foram sendo estabilizadas, aí sim, começou a ter mais os pregões destinados para a Covid, seja ele eletrônico ou presencial mas, basicamente, foi tudo eletrônico”.
Quais foram as inovações para se adaptar à nova realidade.	“Foi criada uma comissão através de portaria, que acompanhava os gastos da Covid juntamente com a Controladoria do Município”.	“A gente teve uma estagiária que estava específica para isto em 2020, mas no ano de 2021, isto já se encerrou. Na verdade, o ideal ter uma equipe, abrir uma parte setorial somente para acompanhar tudo isso”.
Justificativa de dispensas de licitação pelo gestor público de compras.	“A justificativa é a base legal para a dispensa de licitação. Todas foram baseadas nas urgências do momento, e falta de produtos no mercado”.	“A maioria das vezes, a justificativa era muito vaga, “adquir para enfrentamento da Covid”; não te dava muitos detalhes mais, se existia esta justificativa publicada no portal”.
Avaliação da qualidade dos gastos nas aquisições e contratações.	“Não há que se falar em qualidade de gastos, em um momento tão assustador, que nunca vivenciamos antes. Trabalho realizado por profissionais dispostos a dar tudo de si, para levar o melhor a todos”.	“Deveria ter mais informações, com mais gráficos, de modo mais lúdico, com mais campos ainda, porque eu acho que seria mais assertivo e isso poderia facilitar a leitura, o <i>layout</i> , mais campos”.
Acesso à informação e denúncia anônima.	“Sempre estive à disposição da população a Ouvidoria Geral do Município, e órgãos de controle, que, também, recebem denúncias como a Corregedoria e Controladoria Municipal”.	“Dentro do próprio Portal da Transparência tem ali a Ouvidoria para casos de denúncia, que pode ser sim anônima, como o denunciante pode se indentificar. Isto ai já e praxe. Podem-se reportar situações de irregularidades ou ilegalidades. Acesso a informação, tem o E-CIC, que é um canal específico para o cidadão fazer estes questionamentos via Lei de Acesso a Informação”.
Abordagem sobre a transparência no enfrentamento da pandemia.	“Todos os gastos estão divulgados, bem como estão à disposição da população, no departamento de licitações”.	“Se você considerar que existia um portal específico, pelo menos teve o interesse em querer ser transparente; agora, se todas as informações, realmente, foram disponibilizadas...”.
Abordagem sobre a eficiência no enfrentamento da pandemia.	“Atendeu a todos os objetivos de combate à pandemia, conforme Decreto municipal”.	“A eficiência é algo que eu prefiro não opinar, porque ser eficiente ou não dá muita margem pra interpretação da utilização do recurso”.
Abordagem sobre o <i>accountability</i> no enfrentamento da pandemia.	“Todos os gastos estão no portal da transparência do município”.	“No início da prestação que se fez não se separou, não se tinha preocupado em separar o que era Covid do que não era. Então, a prestação não trazia este detalhamento”.

Abordagem sobre o <i>compliance</i> no enfrentamento da pandemia.	“Tudo foi realizado dentro da legalidade e das condições disponíveis no momento”.	“Talvez se estava mais preocupado em adquirir do que deixar registrado a legalidade”.
Abordagem sobre a efetividade do município e do OS, respectivamente, na pandemia.	Houve desdobramentos no setor, para que conseguíssemos colocar à disposição da população o melhor, dentro do menor prazo possível.	“Dentro das nossas possibilidades, dentro do que a gente podia fazer, eu acho que a gente fez bem feito e, pelo menos, a gente conseguiu ver o global, e tentar visualizar o que está sendo feito aqui em termos de gestão pública, se está sendo alcançado os objetivos da legislação quanto à utilização do recurso”.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

O quadro 13 contempla a síntese da abordagem dos pilares da governança, mencionado nos relatos dos entrevistados.

Quadro 13 – Análise dos pilares de governança nas entrevistas

Pilar da governança	Aspectos positivos	Aspectos negativos
<i>Accountability</i>	Quanto à prestação de contas de gastos com a Covid. “Todos os gastos estão no portal da transparência do município”.	O portal não contempla diversas informações, tais como cópia dos processos de compra. “Não se tinha preocupado em separar o que era Covid do que não era. Então, a prestação não trazia este detalhamento”.
<i>Compliance</i>	Quanto ao cumprimento das prerrogativas legais durante o combate ao coronavírus. “Tudo foi realizado dentro da legalidade e das condições disponíveis no momento”.	Não foram atendidas todas as exigências legais do art. 4º da Lei 13.979. “Não está sendo publicado o inteiro teor, está sendo publicado documentos esparsos. Cadê o parecer jurídico? Que é elemento essencial para dispensa. A dispensa é um procedimento... ela, claro, vai ser mais facilitada, vai ser mais rápida, sim, mas alguns requisitos, ainda assim, têm de ser cumpridos. E precisaria de estar todos os autos, e isto a gente não encontrou”.
Transparência	Quanto à publicação de gastos no enfrentamento da pandemia. “Todos os gastos estão divulgados, bem como estão à disposição da população”.	Os dados não foram padronizados e ao se confrontar os relatórios, infere-se que há erros de classificação da despesas e que os gastos contra a Covid estão esparsos. “Pelo menos teve o interesse em querer ser transparente; agora, se todas as informações, realmente, foram disponibilizadas...”.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

4.5 Entrevista com o gestor público da SMS

Este subcapítulo se destina ao relato e análise das entrevistas da pesquisa, a fim de se promover uma discussão em relação aos indícios de *accountability*, transparência e *compliance* nos discursos dos entrevistados.

A Superintendência de Compras da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) evidenciou que as compras públicas de enfrentamento do coronavírus se caracterizaram pela legalidade, cumprimento da norma legal, e agilidade nas aquisições e contratações para atendimento das pessoas contaminadas, tendo sido priorizado o salvamento de vidas humanas, de tal forma que a celeridade nas aquisições suplantou a busca pela qualidade de gastos a fim de não colocar em risco a vida de pessoas necessitadas dos insumos da Covid, demonstrando a observância do preceito da governança em relação ao *compliance*.

O gestor público da SMS explicitou que a qualidade dos gastos nas dispensa de licitação realizados durante a pandemia, ficou em segundo plano no momento da decisão a ser tomada pelos gestores de compras públicas, em que foi priorizada a celeridade em detrimento da legalidade, o que se identifica com a integridade (*compliance*) da governança, por defender o interesse da população.

“Não há que se falar em qualidade de gastos, em um momento tão assustador, que nunca vivenciamos antes. Há que se falar que tudo foi realizado dentro da legalidade e das condições disponíveis no momento. Trabalho realizado por profissionais dispostos a dar tudo de si, para levar o melhor a todos”. (Relato do Entrevistado).

Esse fato pode ser percebido, também, conforme os dados obtidos com a caracterização das compras públicas, uma vez que o município não se preocupou com a economia local (em priorizar compras no próprio município).

Acerca da tomada de decisão, a qual Simon (1971) defende que ocorre de forma racionalmente limitada, nas compras públicas para aplicação ou não da dispensa de licitação, foi dito que: “tivemos que comprar o que tinha disponível no mercado para atender a urgência, ou seja, decidir qual é mais viável salvar uma vida ou gerar economicidade?” (relato do gestor público da SMS). Evidenciando que, no período pandêmico, a decisão das compras públicas foi tomada em função do resultado e não da forma, confirmando a teoria de Simon (1971), já que a racionalidade desta situação não é ilimitada; em que mais importante do que economizar dinheiro público é salvar vidas, ou seja, a preferência pela vida em detrimento da economicidade.

Estudos recentes como os promovidos por Bello-Gomez; Sanabria-Pulido (2021), Kutlina-Dimitrova (2018), Liu *et al* (2021) e Prado *et al* (2023) ressaltam a importância das compras públicas e tomada de decisão nas aquisições e contratações de enfrentamento da pandemia de Covid por parte da Administração Pública e gestores públicos na escolha mais adequada de políticas públicas para preservar a vida da população, através de meios ágeis e eficientes para a sua consecução. Os referidos estudos no combate ao coronavírus apontaram a existência de fragilidades normativas; imposição de mudanças governamentais; aumento drástico da demanda por serviços públicos; produção de novos canais e tecnologias para coprodução; e que as intervenções dos governos criaram novas desigualdades ou exacerbaram as existentes, dentre outras.

A resposta à pandemia promoveu níveis surpreendentemente altos de voluntariado, engajamento cidadão e conformidade cidadã, fazendo surgir uma série de arranjos de governança colaborativa em níveis internacional, intergovernamental, interjurisdicional e intersetorial, conforme destaca Liu *et al* (2021). O aumento da demanda por serviços públicos implicou em que governos passassem a confiar fortemente em grupos de cidadãos e voluntários para fornecer esses bens ou serviços (MIAO *et al.*, 2021; PEVNAYA *et al.*, 2020; STEEN e BRANDSEN, 2020).

A conformidade e a cooperação dos cidadãos com as regulamentações governamentais foram apontadas e pesquisas as apontam como uma forma de coproduzir melhores resultados de saúde (Song *et al.*, 2020; Zhao; Wu, 2020). Entretanto, conforme afirma Li (2020) e Johnson *et al.* (2020), a conformidade do cidadão é frequentemente prejudicada pela assimetria de informações, acrescida por dilemas sociais que desincentivam os indivíduos a cooperar.

Sobre a dispensa de licitação para compra de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, o gestor público da SMS afirmou que em momento algum se excluiu as formalidades do processo de compras; que as ações realizadas pelo setor de licitações da saúde do município não mudaram, exceto pelo limite de valores autorizado pela Lei Federal; e que as ações tomadas foram em consonância com os decretos municipais, o que evidencia a ocorrência de *compliance* e integridade por parte dos gestores.

Foi informado que a maioria das licitações da Secretaria de Saúde são feitas, em regime de “Registro de Preços”, que as dificuldades se concentraram na falta de alguns produtos por conta da paralisação das indústrias. Embora, no início da pandemia houvesse estoque de insumos, eles ficaram escassos, principalmente, devido ao fato de que o mercado não estava preparado para um situação de grandes proporções, sendo que o

problema foi agravado pela “especulação financeira de segurar produtos para aguardar aumento de preços, a lei da oferta e procura”, conforme relato do gestor público da SMS.

A Superintendência de compras utilizou de todos os meios possíveis para encontrar produtos disponíveis para venda, através de cotações em fornecedores já cadastrados; bancos de preços do governo Federal e Estado de Minas; e internet; o que pode ser confirmado com o relato do gestor público da SMS ao afirmar que: “não foram realizadas somente compras por dispensa, realizamos muitos pregões eletrônicos para entrega imediata, o que ajudou muito no processo de combate à pandemia”.

Em relação à economicidade nas aquisições e contratações emergenciais, conforme afirmado pelo gestor público da SMS, não houve alterações na forma de contratação, que sempre primou pela busca deste relevante princípio da Administração pública, porém, de acordo com seu relato: “em decorrência da falta de produtos no mercado, uma crescente contaminação da população, pessoas morrendo por falta de medicamento para intubação e outros medicamentos”, a decisão tomada foi de colocar a economicidade em segundo plano, tendo sido priorizada as aquisições e não os valores para tanto, o que revela a preocupação municipal com a integridade e responsividade, já que as ações dos gestores revelam a intenção de proteger a vida da população, sabendo que poderiam incorrer em punições se responsabilizados por culpa ou dolo nas mortes durante o período pandêmico, em caso de negligência.

Sobre parcerias, consórcio público ou compras compartilhadas, foi dito pelo gestor público da SMS que foram realizadas “algumas adesões em Atas de Registros de preços de outros Municípios e do Estado de Minas Gerais, em fornecedores que tinham disponibilidade de entregas urgentes”. Nesta afirmativa se verifica a necessidade de transparência acerca dos reais motivos que levaram o município investigado a não lançar mão deste expediente de compras públicas, que tem como benefício a realização de compras em maior volume e, conseqüentemente, de menor preço, inclusive podendo auxiliar os municípios de menor porte em seu entorno com menor poder de compra, e considerando que o OS havia apresentado esta sugestão à municipalidade.

Quanto à normatização de aquisições e contratações com dispensa de licitação, foi relatado pelo gestor de compras da SMS que o município instituiu Decretos em conformidade com a legislação federal, de combate ao coronavírus, afirmativa que se coaduna com o *compliance* (cumprimento das normas legais), um dos pilares da governança.

Segundo o relato do gestor público da SMS, é possível observar a busca pela integridade, a fim de atender as expectativas da população:

“Não foi instituída equipe para concentrar as compras emergenciais, e por conta da prioridade, desde o início, as aquisições para o combate ao Covid exigiu desdobramentos do setor, para que se conseguíssemos colocar à disposição da população o melhor, dentro do menor prazo possível”. (Relato do entrevistado).

O gestor de compras da SMS afirmou que a aquisição de insumos, através de compras diretas (dispensas de licitação), foi somente quanto aquilo que não se havia tempo para esperar os prazos legais do pregão, que teve seu tempo de publicação reduzido para 4 dias, situação que revela observância de *compliance* e integridade, respectivamente.

O acompanhamento e supervisão das aquisições e contratações emergenciais é realizado pela Controladoria do município e pela comissão criada para este fim através de Portaria municipal, o que demonstra preocupação de *compliance* a fim de cumprir a função precípua da SMS de proteger a vida dos munícipes atingidos pelo coronavírus.

Quanto às justificativas das decisões para a escolha da modalidade de aquisição e contratação através de dispensa de licitação, o gestor público da SMS afirmou que “as decisões de compras diretas foram todas justificadas”; acrescentando que “a justificativa é a base legal para a dispensa de licitação”; e arrematando que “todas as justificativas foram baseadas na urgência do momento e falta de produtos no mercado”, assim se constatando a busca pelo atendimento do princípio de governança em relação ao *compliance* quanto à motivação, a fim de zelar pelo atendimento de comando legal. Esta afirmativa está em consonância com a análise dos 15 processos verificados, nos quais, de fato, consta nas justificativas a descrição da circunstância de urgência nas aquisições, embora, em nem todas as justificativas foi citado o Decreto de Calamidade Pública municipal e o nexo causal.

No entendimento do gestor público da SMS, o município foi transparente e eficiente (preceitos relevantes da teoria da governança) na execução dos processos e gastos das compras públicas no combate à pandemia, considerando que em relação à transparência:

“Todos os gastos estão divulgados no portal da transparência do município, bem como estão à disposição da população, no departamento de licitações; e quanto à eficiência, atendeu a todos os objetivos de combate à pandemia, conforme Decreto municipal”. (Relato do Entrevistado).

Portanto, percebe-se a presença ou a busca da transparência, conforme relato do gestor público da SMS, o qual defende que o município investigado prestou contas à sociedade em seu portal acerca dos gastos com o combate à pandemia, tendo cumprido, também, a prestação de contas (*accountability*), através da publicização dos gastos. Contudo,

os resultados confirmam a afirmação de Rosemann (2006) ao explicitar que o desafio da administração pública em aumentar a transparência nos seus processos, está na falta de padronização, ausência de alinhamento; ou seja, as informações são divulgadas de forma a desordenada, dificultando o uso dos dados e a prestação de contas, conforme se constatou na fase de levantamento de dados dos relatórios de “compras Covid”.

O discurso do gestor público da SMS revela que houve a intenção da Administração em relação à transparência e ao *compliance*, para assim cumprir a integridade e evitar a responsabilização por parte dos órgãos controladores (MPE-MG, TCE-MG e TCU) caso não se observasse o cumprimento dos dispositivos legais ou se a gestão de compras públicas incorresse em situação de culpa ou dolo por não realizarem as aquisições e contratações de forma adequada (o que se verificou não ter sido pleno pelo não atendimento integral do art. 4º da Lei 13.979/2020).

Foi informado quanto às duas últimas questões, acerca da suficiência ou insuficiência dos recursos recebidos para o combate da Covid-19 e sobre o montante gasto na pandemia, que estas seriam respondidas pela Contabilidade, a qual não se manifestou e não encaminhou nenhuma resposta sobre o assunto. Percebe-se que o município ainda tem muito a percorrer para uma efetiva governança pública, uma vez que mesmo solicitando as informações não há interesse em sua divulgação. O OS tem atuado trazendo estas mudanças de valores para os gestores públicos municipais, o que pode ser observado em algumas alterações nos comportamento e decisões tomadas pelos gestores ou por meio de uma consciência ou, ainda, por receio de ser penalizado, contudo, ainda existe um caminho a ser trilhado.

4.6 Entrevista com o representante do OS

Em relação à atuação do OS, seu representante afirmou que a entidade prima por publicar seus relatórios quadrimestrais abordando os assuntos de forma simplificada, já que se trata de diversificadas informações; e age de maneira empática (se colocando no lugar do outro) quando redige um ofício, pensando em como o destinatário vai recebê-lo, então contextualiza as abordagens, detalha os temas, cita as legislações pertinentes, para que ofícios e relatórios sejam redigidos de forma objetiva, a fim de mais fácil e rapidamente alcançar seus objetivos. O que atesta que o OS pratica preceitos da governança, como a transparência e *accountability* em sua função de dar publicidade dos monitoramentos realizados.

Em sua essência, o OS revela afinidade com a teoria da organização no escopo de suas atividades que privilegiam a integridade, a fim de atender os interesses dos cidadãos do município fiscalizado, tanto que seu representante afirma que:

“O OS está sempre atento a toda despesa que vai sendo realizada ao longo do tempo, ou até os processos de licitatórios que a gente ainda não tem um fornecedor, ainda, contratado, a gente já está verificando, analisando, fazendo sugestões, justamente para atuar nessa visão nossa que é muito mais preocupada com a prevenção. Com uma atuação de controle social; é o poder do cidadão. Colocando, em linhas gerais, é o poder do cidadão frente a Administração Pública”. (Relato do entrevistado).

A estrutura organizacional é muito diferente de um OS pra outro, embora, todos tenham a mesma finalidade, pois depende da ação de uma diretoria, que sempre é toda voluntária. A maioria das pessoas que executam atividades é voluntária, das quais, algumas contribuem, também, financeiramente, como voluntários de mão de obra e contribuintes, dos quais alguns, estão na diretoria, cuja formação é diversificada. Por mais que exista uma metodologia padronizada, ela vai se diferenciar em cada região e objeto investigado.

“Um dos principais objetivos do OS é verificar a transparência e boa aplicação dos recursos públicos municipais e, principalmente, fazendo uma atuação de maneira preventiva na defesa das boas práticas de governança, sempre atento a toda despesa que vai sendo realizada ao longo do tempo, inclusive na fase dos processos licitatórios em que ainda não haja um fornecedor ganhador ou contratado, e o OS já está verificando, analisando, fazendo sugestões, justamente para atuar de forma eficiente na prevenção, com uma atuação de controle social. Este é o poder do cidadão. Colocando, em linhas gerais, é o poder do cidadão frente a Administração Pública”. (Relato do entrevistado).

O OS age em defesa dos interesses da governança para a mudança de mentalidade e cultura vigentes antes de sua atuação, pois ele surgiu da necessidade de combater a corrupção e de transformar a sociedade, proporcionando maior conscientização de cidadania e de participação para o cidadão (municípios), sendo que estão à sua disposição instrumentos para ele agir, manifestar, criticar e elogiar. O OS atua em função da defesa do interesse coletivo, configurado na integralidade defendida pela governança, segundo o representante do OS.

Uma das ações do OS na pandemia foi se integrar na Força Tarefa Cidadã (FTC) de fiscalização dos gastos com a Covid-19 do Sistema OSB, em que a lógica do controle era primeiro se preocupar com o global, para depois ir para as minúcias, por uma questão de transparência. Primeiro entender o planejamento estratégico da Secretaria para aplicar os recursos. Conforme relatado pelo representante do OS: “foram surgindo ideias que a prefeitura depois regulamentou”, como a solicitação para que se colocasse tudo relacionado à

Covid em um portal único no mesmo local. Nesta ação, percebe-se que a motivação foi a transparência e integridade, princípios da governança, incentivados pelo OS e que o município investigado tomou a decisão de iniciar este trabalho.

Conforme dito pelo representante do OS, a sugestão de adequação do portal foi acatada, embora algumas coisas ficaram fora desse campo e algumas informações continuavam esparsas, sendo que, segundo ele: “a idéia era integrar tudo; fornecedor; compra; pessoas hospitalizadas em UTI ao número de Covid; quantas pessoas isoladas em casa por ter tido uma constatação de Covid; e quantos leitos de UTI”, o que atenderia o princípio da transparência, por se tratar de informações de interesse de toda a população do município.

Foi informado que, no início, a FTC solicitou aos OS's que fizessem um controle de quais eram os fornecedores, o que estava sendo adquirido e por qual preço, a fim de se verificar se havia conexão entre o item adquirido e o enfrentamento na pandemia, para caracterizar os gastos. No período de março a dezembro/2020, ocorreu uma grande atuação do OS no monitoramento dos gastos de combate à Covid, sendo que em 2021 não se estava mais conseguindo repetir o desempenho, porque, segundo o representante do OS:

“A força tarefa perdeu força, a gente, inclusive, chegou a enviar ofício para ela dizendo que tinha algumas coisas que a gente estava precisando de aporte aqui e não tivemos resposta. O OS ficou meio que com as “mãos abanando” pois não havia gente suficiente pra fazer o trabalho, enquanto a força tarefa não deu resposta ao pedido de ajuda. Algumas coisas ficaram perdidas e o nosso trabalho tinha de continuar. Então, a gente decidiu: olha, é melhor encerrar esta etapa aqui, infelizmente, o que a gente conseguiu fazer foi isso e pronto, não tem mais onde ir”.
(Relato do entrevistado).

O foco do OS, como principal monitoramento, foi verificar se o recurso estava potencialmente sendo utilizado no enfrentamento da pandemia. O OS preocupou-se em identificar os recursos recebidos destinados ao combate à pandemia. Por isso, muitas vezes o OS questionou sobre os valores gastos que ainda não tinham sido demonstrados. No entanto, o OS solicitou explicações dos recursos que não foram identificados os gastos, sugeriu melhorias para a realização das compras (como a recomendação do pregão eletrônico, o banco de cotações de preços), agindo, também, de forma preventiva. Como citado por Assi (2012), buscou-se ações voltadas para garantir relações de ética e transparência.

“O que poderia ter sido feito era pesquisar o fornecedor adequadamente. E a maior dificuldade que a gente teve, também, foi quanto ao preço, porque ele flutuava muito rápido. Foram solicitadas atuações da prefeitura, certas ou erradas, se pediu muitas atuações no enfrentamento da pandemia e para atendimento aos contaminados, como

chegou a ser sugerida a realização de compras compartilhadas através de Consórcios Públicos, Aí, a nossa preocupação depois disso foi com a transparência”. (Relato do Entrevistado).

Esta fala evidencia a preocupação do OS quanto ao cumprimento dos preceitos de clareza e integridade nos atos da municipalidade no combate ao coronavírus. O representante do OS complementou que o art. 4º, parágrafo 2º da Lei 13.979/2020, deixa bem claro que nos casos de dispensa deveria ter um prazo de 05 (cinco) dias úteis para divulgar a informação em sítio oficial, para qualquer pessoa ter acesso, o que explicita a intenção da legislação para que fosse realizada a prestação de contas (*accountability*) do ente político quanto aos gastos com compras públicas diretas.

Sobre o perfil dos fornecedores contratados no combate ao Covid, foi alegado pelo representante do OS que a maioria deles não está estabelecida no município investigado e que “isso já é regra em se tratando da área da saúde, em que quase todos os licitantes são de fora do município, porque as empresas locais não atendem às especificações ou por desinteresse do fornecedor local de participar de licitações”. Isso confirma o levantamento de dados realizados para caracterizar as compras públicas neste estudo. “O fornecedor local pequeno não consegue competir, embora, tenha até alguns editais que especificam lotes para micro e pequena empresa”, explica o representante do OS.

O trecho do relato do representante do OS revela que a entidade preocupa-se com que as decisões de compras públicas estejam voltadas para as boas práticas em aquisições e contratações emergenciais conforme mencionado pelo CGE (2021) e SEBRAE (2021).

“O OS oferece cursos de capacitação de fornecedores locais, para explicar o que é licitação, suas regras, negociação de preço, como recorrer e prazo para recebimento, para que eles possam ter a oportunidade de participar em igualdade de condições, é mais riqueza para o nosso município, pois se é uma empresa daqui, ela vai empregar pessoas daqui da cidade, ela vai continuar investindo tudo na cidade”. (Relato do entrevistado).

Na prática, poucos empresários locais participaram dos certames para fornecer ou prestar serviços ao combate a pandemia. Contudo, esta atitude do OS é relevante e acredita-se que gradativamente a administração pública conscientizará em priorizar o desenvolvimento local.

O OS, também, defende a publicação de editais para contratação de pequenas e médias empresas, nos termos da legislação brasileira, a fim de incentivar a participação de fornecedores locais nos processos de compras públicas no município investigado.

Sobre as ações do OS para monitorar as compras diretas, foi dito pelo representante do OS que a FTC chegou a enviar um *check-list* com itens específicos para verificação, contudo, que o OS não teve condições de fazer. Os casos de dispensa estavam sendo elencados em planilhas, porque havia fornecedor específico, às vezes o produto já tinha sido entregue, não tendo muito o que se fazer, segundo seu relato: “a não ser buscar alguma responsabilização se o recurso público tinha sido indevidamente aplicado”. Nesta afirmativa tem-se outro pilar da governança, que é responsividade, que representa um dos aspectos de atenção do OS, sempre atento aos personagens e suas ações perante a Administração.

Segundo o representante do OS, no *check-list* do sistema OSB, foram acrescentados pelo OS alguns questionamentos para verificar as disposições da Lei 13.979/2020, sendo que uma pessoa específica ficava encarregada de verificar o dispositivo legal e se a aquisição estava de acordo com o pregão, eletrônico (que foi a forma de aquisição na maioria dos casos no período pandêmico) ou presencial (minoria dos casos, por conta das regras de distanciamento social).

“Em primeiro momento, disparou as dispensas, e era natural que isso ocorresse. Depois, quando as coisas foram sendo estabilizadas, aí sim, começou a ter mais os pregões destinados para a Covid. No *check-list* de pregões foram incluídos itens relativos o artigo 4º, G da Lei 13.979/2020, que previa prazos reduzidos pela metade”. (Relato do entrevistado).

No relato do entrevistado a seguir, evidencia a ocorrência de *compliance*, um dos pilares da governança:

“Então, se consultava o prazo da Lei 8.666, para verificar se o que constava no edital estava condizente com a legislação. A atuação se concentraava em verificar se a legislação, realmente, estava sendo seguida, a qual, em caráter excepcional, flexibilizou a possibilidade do ente público adquirir um produto, um insumo, que ele poderia ser seminovo, devido à escassez no mercado; dispensar que a empresa tivesse irregularidade fiscal e trabalhista”.

Como aquisições em condições excepcionais tinham de ser feitas justificadamente, o entrevistado afirmou que:

“Na maioria das vezes, a justificativa era muito vaga: aquisição para enfrentamento da Covid, não contemplando detalhes, sendo que não existia justificativa publicada no Portal. As justificativas não foram realizadas da forma mais adequada, pois os gestores acabaram se valendo da redação do art. 4º-B da Lei 13.979; nas dispensas decorrentes desta lei, presume-se a ocorrência de situação de emergência, e acabaram utilizando o termo “dispensa decorrente de enfrentamento da pandemia”.

A prefeitura não publicava o parecer jurídico, que é elemento essencial para dispensa. As informações não estavam tão claras e não havia detalhamento”.

Neste trecho da entrevista, é possível verificar que os resultados encontrados quanto ao cumprimento das justificativas de dispensas, neste estudo, se convergem com os relatos.

O OS foi importante neste processo, porque buscou compreender: “quem era o fornecedor, o que estava sendo adquirido e o valor”, segundo o relato do representante do OS. Neste trecho, o entrevistado evidencia que o município investigado não conseguiu plena eficácia no cumprimento da transparência, *compliance* e *accountability*, no período sob análise da entidade.

O entrevistado revelou que a atuação do OS no início do período pandêmico, foi importante para a relação de responsabilidade e fiscalização entre o agente público e o OS, mencionado por Robl Filho (2012), como não apenas “responsabilização” do governante ou gestor público, mas também, na capacidade que o agente fiscalizador tem para requisitar informações e realizar questionamentos. A narrativa a seguir, demonstra isto:

“O OS já tinha compilado todas as receitas e despesas e os valores não estavam batendo, existindo uma sobra de cerca de dez milhões de reais, recebidos e não gastos, na passagem do ano de 2020 para 2021. O OS foi a primeira organização que fez este questionamento, via ofício. Não havia sido divulgado que este recurso estava sobrando e o OS tinha interesse em sua destinação”. (Relato do entrevistado).

Neste aspecto, o OS está velando pela integridade dos recursos e buscando a responsabilização para posterior correção dos relatórios do município investigado.

O OS acompanhou os valores recebidos e gastos em 2020, especialmente da esfera federal. Mas, o recurso estadual não estava sendo divulgado, como explica o representante do OS:

“No caso do recurso estadual, não estava sendo publicado, o que acarretou questionamento deste fato à prefeitura sobre qual o montante de recursos provenientes do governo de Minas Gerais para o Município. Em 2021, foi feito um quantitativo de receitas versus despesas”. (Relato do entrevistado).

Esta ação relatada explicita que o OS acompanhou e cobrou transparência da municipalidade e eficiência do *accountability*, que se encontravam falhos naquele momento. Neste sentido, os gestores públicos iniciam um processo de “*responsiveness*”, que para Fenili (2018) envolve a explicação dos atos. O representante do OS explica, também, que:

“Deveria haver mais informações, com mais gráficos, de modo mais lúdico, com mais campos, porque seria mais assertivo comparando com outros portais, porque no OS se pesquisa muito outros portais. Poderia se ter sido facilitada a leitura (acesso) e o *layout*, com mais campos e informações”. (Relato do entrevistado).

A atuação do OS fez com que a administração pública informasse os gastos no portal do município, contudo tais informações, como já relatado neste estudo, não foram claras e padronizadas. Percebe-se este fato, também, no relato: “Existia um portal específico, pelos menos teve o interesse em querer ser transparente, agora, se todas as informações realmente, foram disponibilizadas, até que está o “X” da questão”.

Sales *et al.* (2014) explicam que a comunicação deve ser equilibrada, compreensível, transparente e oportuna; ou seja, não basta disponibilizar informações se elas não estão padronizadas, alinhadas, completas e na linguagem do cidadão. Sendo que o papel exercido pelo OS junto ao município investigado foi o de incentivar que este passasse à execução destes aspectos a fim de melhor cumprir a governança, ampliando e facilitando o acesso de informações fidedignas para a população e usuários do portal.

O entrevistado afirmou que a atuação do OS teve efetividade e poderia ter alcançado melhores resultados, se tivesse pessoal durante este período:

“Considerando as limitações, o OS conseguiu olhar para o global e tentar visualizar se o que estava sendo feito em termos de gestão pública, estava alcançado os objetivos da legislação quanto à utilização do recurso, então, poderia ser melhor, mas dentro daquilo que a gente pode, foi o melhor que se conseguiu”. (Relato do entrevistado).

Esta narrativa evidencia que o OS, dentro do possível, exerceu seu papel de promover a transparência, *compliance* e *accountability* do município investigado.

Segundo o entrevistado, o fato de realizar um “monitoramento” já muda a postura e as decisões dos gestores públicos ou dos agentes políticos.

“Por mais que o OS não tenha identificado alguma irregularidade tão escancarada, de modo mais evidente, só de você fazer o questionamento gera aquela sensação de estar sendo visto, é uma sensação de estar sendo monitorado. Então, eu acredito que sim, a gente contribuiu, mesmo que a gente não tenha apontado ali algo específico e enviado para o Tribunal de Contas envolvendo gastos com Covid, a gente conseguiu, pelo menos, mostrar que a gente estava atento, que a gente estava fazendo algumas sugestões, Então, eu acho que isso tem, pelo menos, este efeito pedagógico, de mostrar: estamos sendo vistos, vamos fazer alguma coisa com alguma bagagem de formalidade porque eu preciso de apresentar isso para o Observatório, para a sociedade, para o órgão público, o Ministério Público etc.

Então, eu acho que teve um efeito, pelo menos, pedagógico”. (Relato do entrevistado).

O comentário acima transcrito revela que a atuação de acompanhamento e fiscalização pelo OS das situações do município investigado, que envolveram a transparência, *accountability*, *compliance*, integridade e responsividade de suas ações e relatórios publicados, foram bem sucedidas, considerando que algumas das sugestões do OS foram acatadas e que o OS não apurou irregularidades ou ilegalidades nas compras públicas de enfrentamento da Covid e, ainda, que o fato do gestor se sentir “observado” ou “vigiado” corroborou para os resultados alcançados pela municipalidade no combate à pandemia fossem melhores do que se não houvesse a fiscalização social realizada pelo OS. Além disso, o OS agiu como um monitoramento preventivo, a partir do momento que foi encontrando falhas e ausência de informações, foi realizado o questionamento através da formalização da situação através de ofícios, e conscientizando a Administração Pública da relevância de uma governança pública municipal efetiva.

5 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

A pesquisa teve como mote a verificação se o município investigado e o OS local, encarregado de seu monitoramento, através da fiscalização social da sociedade civil organizada, cumpriram ou não os princípios da teoria da governança (*accountability*, *compliance* e transparência) e se no desempenho de suas funções precípua suas ações como foram tomadas as decisões por parte de ambos, se em conformidade ou não com a teoria da decisão de Simon (1971).

A construção desse capítulo foi destinado à descrição das principais contribuições dessa pesquisa para o âmbito acadêmico, a governança municipal, a transparência, o *accountability*, o *compliance* e o controle social.

A pesquisa contribui para a academia por apresentar e detalhar a forma de atuação do Observatório Social estabelecido no município investigado, o qual é um representante da sociedade civil organizada e filiado à rede Observatório Social do Brasil, demonstrando o *modus operandi* de como foi por ele realizado o monitoramento das compras públicas de enfrentamento da Covid no município investigado.

O trabalho incentiva a organização da sociedade para defesa de seus interesses perante a Administração Pública; destaca a importância do controle social por parte da população; alerta acerca do poder do cidadão na gestão pública através de ações organizadas e planejadas; detalha as ações do OS como uma ferramenta de cidadania ao alcance dos munícipes; incentiva o engajamento da sociedade civil organizada como expressão de democracia para a proteção do interesse público, através do acompanhamento das ações da Administração Pública; colabora para que a população tenha consciência do seu poder em cobrar ações do governo municipal quanto ao cumprimento das políticas públicas prometidas e/ou anunciadas; promove o conhecimento de seus interlocutores acerca da relevância da sociedade se organizar para acompanhar e cobrar dos gestores públicos a melhoria da qualidade dos serviços prestados e das entregas para a coletividade.

A pesquisa enaltece os princípios da governança e incentiva sua implementação na Administração Pública, afinal um governo (municipal, distrital, estadual e federal) que preze os valores e coloque em prática seus pilares: a transparência, o *accountability*, o *compliance*, a integridade e a responsabilização, estará em consonância com os princípios da Constituição Federal e das melhores práticas de gestão pública mundial.

Investigar o Observatório Social e apresentar suas possibilidades no monitoramento dos recursos públicos numa sociedade que ainda se depara com diversos casos de corrupção

na Administração Pública agrega valores e pode ser o gatilho para que o leitor se anime a participar desta entidade e ajude a sociedade a acompanhar e cobrar dos gestores a correta utilização dos recursos públicos, que pertence a todos e deve ser gasto de forma assertiva, em conformidade com a legislação e princípios da boa governança pública.

O trabalho demonstra a relevância da tomada de decisão do gestor público em efetuar ou não as compras públicas de combate ao coronavírus com dispensa de licitação, compras diretas. Proporciona a compreensão da validade das ações e manifestações do OS no auxílio da gestão pública municipal.

Tem-se a expectativa de que esta pesquisa sirva de impulso para outros trabalhos que explorem as atividades executadas pelo OS, o que poderá produzir mais consciência e engajamento, redundando no fortalecimento desta entidade que tem prestado relevante contribuição para a sociedade civil organizada e governança pública, na defesa de seus interesses, valores e princípios.

O estudo de caso apresentado na pesquisa tenta elucidar e esclarecer a todos os interessados que o OS tem por função precípua proteger e resguardar o interesse público, a fim de inibir ou mitigar o desperdício de recursos públicos, promovendo o zelo e cuidado da coisa pública perante os gestores e a sociedade.

É possível inferir com os resultados da pesquisa que, desde a promulgação da Constituição, em 1988, passando pelo evento da *New Public Management* – NPM, nos anos da década de 1990 e, culminando com o monitoramento do OS e fiscalização social da sociedade civil organizada, a partir dos anos da década de 2.000, o município investigado, através da aplicação de controles, integridade e responsividade, teve instrumentos ao seu alcance para melhorar seu desempenho. Entretanto, os resultados apurados demonstram que há espaço para ampliação de ações tanto do município monitorado quanto do OS local, em prol da maximização da execução dos pilares da governança e tomada de decisão com maior assertividade.

O estudo representa um incentivo para que a Administração Pública do Brasil possa continuar trilhando um caminho de avanço e progresso rumo a um país que execute integralmente as boas práticas de compras públicas, de governança e de gestão pública e de controle social pleno.

Em tempo, cabe a seguinte reflexão: O que o município investigado pode mudar para caminhar rumo a uma governança mais efetiva?

A pesquisa evidencia que para se trilhar este caminho, a municipalidade deve promover uma gestão democrática participativa, inclusiva, com planejamento e controles rígidos e universalização das informações. Como a prefeitura é o ente público mais próximo

do cidadão, é fundamental que toda a população tenha vez e voz através de seus representantes, sendo o OS uma entidade que representa a sociedade civil organizada e que tem poder de representação perante a Administração Pública municipal na defesa do interesse público.

Portanto, caberá aos gestores públicos municipais o bom senso de ouvir os munícipes e buscar atender e zelar pelo bem comum, entendendo-se governança como “as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas” (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002, p. 80).

Para Cardoso Júnior (2011), Se faz necessário o planejamento governamental para promover a convergência do conjunto de ações públicas que visam ao cumprimento das estratégias governamentais e dos meios orçamentários necessários à viabilização dos gastos públicos, estruturado em programas, diretrizes, objetivos e metas, com vistas a orientar as ações econômicas para o ciclo de governo, através de ferramentas e métodos de avaliação de políticas e de análise de impacto regulatório a fim de permitir a adoção de medidas de melhoria na execução das políticas públicas e no processo orçamentário e financeiro.

Para o IFAC (2014) a governança compreende a estrutura posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados e, além disso, tenha conselhos representantes da sociedade civil, planejamento organizacional; comitês internos; excelência de pessoal e descentralização administrativa; gestão de riscos; publicação de planos, portfólios e resultados, avaliações de desempenho individual e organizacional; auditoria interna; e controle externo. A pesquisa revela que o OS executa o papel de incentivar, através de sua fiscalização social, que a administração pública zele pelo cumprimento das boas práticas de administração e compras públicas

A pesquisa atesta que o OS trabalha em defesa dos princípios da governança e do interesse público, exercendo um papel de incentivador da eficiência e legalidade da Administração e dos gestores públicos municipais,

A atuação do OS, através de suas ações, manifestações e sugestões pode contribuir para melhorar o nível confiança da sociedade em relação aos serviços públicos, sendo que quanto maior a qualidade da governança pública, maior será a confiança do cidadão. Entretanto, vale frisar que quando se fala na participação da sociedade na governança pública, são os cidadãos com melhores condições de saúde, de educação e com empregabilidade que possuem condições de exercer o controle social, portanto, o engajamento ao OS tende a contribuir para uma sociedade mais participativa nas questões da Administração pública.

A pesquisa atesta que a atuação do OS no monitoramento das compras públicas, sob a perspectiva de promover a governança pública, contribui para o fortalecimento do processo democrático, aumento da eficiência da gestão pública e de busca, mesmo que forma gradativa, dos gestores públicos quanto aos valores de transparência, *accountability* e *compliance*.

A atuação do OS é garantir o cumprimento do *accountability*, *compliance* e transparência dos gastos públicos por parte do município investigado. Sua contribuição é de guiar a Administração a um caminho de maior eficiência. O acatamento de sugestões do OS pelos gestores públicos demonstra indícios de um fortalecimento dos pilares da governança e as situações não implementadas ou ainda a serem melhoradas evidenciam que há mais caminho a ser trilhado pelo município investigado.

A vigilância do OS demonstra o detalhamento do dinheiro gasto pela municipalidade e, concomitantemente, instiga a mudança da postura dos políticos. O OS sugeriu a utilização de registro de preços de MG e governo federal para verificação dos preços dos insumos adquiridos durante a pandemia.

Ressalta-se a relevância da atuação do OS de incentivar a participação de empresas locais nos certames de licitações de compras públicas como forma de incremento da economia do município investigado.

O OS apurou valores e demonstrou o que foi transferido pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS ao município investigado e cobrou dele a divulgação dos gastos (transparência), promovendo a mudança de postura do gestor por conta da influência da fiscalização social realizada pela entidade. A necessidade de mudança está relacionada à cultura organizacional.

O OS é considerado entidade chave no processo de fiscalização social que evidencia a importância da prestação de contas (*accountability*) dos gastos públicos para os cidadãos, sendo que sem a sua atuação, o processo de pouca transparência tende a se arrastar onde o OS não tiver atuação.

O OS é responsável pela disseminação da cultura de que os gestores precisam agir de forma a cumprir as determinações legais (*compliance*), prestar contas de seus atos e decisões tomadas (*accountability*), de forma transparente e com disponibilização de acesso às informações a toda a sociedade, e de arcar com a responsabilização de seus atos ilegais ou imorais.

O OS não apurou indícios de desvios de recursos públicos nas compras de enfrentamento da pandemia, inferindo-se que o município investigado utilizou de forma adequada os recursos recebidos do Estado de Minas Gerais e do governo Federal.

A pesquisa denota que, embora o fato de o município investigado a, te'r a presença

de diversas empresas com destaque no cenário mineiro e brasileiro, revelando potencial para aumentar o valor dos recursos provenientes de licitações que poderiam permanecer na municipalidade, de fato, há poucos licitantes locais participando dos processos licitatórios.

Este fato demanda ações por parte da Administração Pública e OS para buscar, de forma conjunta, alternativas para incentivar a participação dos fornecedores locais nos certames, pois o recurso público aplicado que permanecer na municipalidade, beneficiará com maior retorno dos fundos de participação de Estados e Município; de investimentos dos fornecedores; e geração de mais empregos.

O estudo demonstrou que a participação do OS foi eficaz e produziu efeitos positivos, mesmo com as limitações impostas pelo momento e o fato da Força Tarefa Cidadã não ter conseguido atingir seus objetivos inicialmente traçados, como, também, evidencia que o OS teve papel relevante no monitoramento e controle social num momento extremamente delicado em relação à necessidade de celeridade dos processos de aquisições e contratações para salvar vidas e ineditismo da pandemia em relação às compras públicas quanto à possibilidade de dispensa de licitação para aquisições de combate à doença, que culminaram com o acompanhamento e controle de recebimentos massivos de recursos que poderiam estar sendo malversados sem a atuação do OS no exercício de fiscalização social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste derradeiro capítulo, são apresentadas as conclusões baseadas nas fases de levantamento de dados, apuração e discussão de resultados, envolvendo a coleta de dados (análise documental e observação participante) e entrevistas. O propósito traçado no referido estudo foi descrever a atuação do Observatório Social no monitoramento das compras públicas de um município mineiro em tempos de pandemia da Covid-19.

Evidenciou-se que a atuação do OS na execução do controle social, exercido no âmbito do município investigado, está vinculada à teoria da governança, em decorrência de suas ações e manifestações se basearem nos princípios da transparência, *compliance* e *accountability* no monitoramento das compras públicas. E que os questionamentos e sugestões da atuação do OS realizam algumas mudanças nas ações e decisões dos gestores públicos ou ente político.

Verificou-se que coube aos gestores de compras públicas decidir pela utilização ou não do dispositivo legal de dispensa de licitação nas aquisições e contratações de enfrentamento do coronavírus, que se enquadra na racionalidade limitada descrita na teoria da decisão de Simon, ao se depararem com adversidades e limitações para a tomada de decisão.

O OS prima pela legalidade em todas as suas ações e formula suas manifestações com base em indícios, nunca de maneira acusatória, não fazendo qualquer afirmativa de forma categórica, sempre concedendo espaço para explicações e alegações por parte dos demandados em questionamentos a ele encaminhados e somente dá publicidade nos relatórios quadrimestrais depois que as partes envolvidas são oficiadas e estão cientes dos procedimentos da entidade, postura que revela valores de *compliance*, *accountability* e transparência.

Como defensor das boas práticas de governança, o OS monitorou a gestão das compras pública na pandemia, efetuou controles, sugeriu melhorias para atender às expectativas da população, contribuiu com os processos desenvolvidos pela prefeitura para melhorar a transparência, a prestação de contas e a responsabilização pelos atos e omissões dos gestores públicos.

A Força Tarefa Cidadã promovida pela Rede OSB produziu efeitos entre março/2020 a abril/2021, tendo sofrido descontinuidade, em decorrência do prolongamento da pandemia, tendo o OS perdido voluntários e receitas; sem poder fazer visitas e diligências *in loco*. Os controles deram lugar ao receio do contágio da doença e às dificuldade de se lidar com uma situação anômala.

Quanto ao primeiro objetivo específico de caracterização das compras públicas para o combate da Covid-19, o estudo demonstrou que a maior parte dos gastos foi realizada com insumos de saúde, que a maioria dos fornecedores que ofertou os insumos adquiridos é de municípios de outros Estados, não tendo se priorizado o desenvolvimento local; mas isto se justifica pelo fato de os empresários locais não estarem preparados em ofertarem os insumos demandados na pandemia; no entanto, favorece as empresas de médio e pequeno porte, uma vez que boa parte dos fornecedores é de natureza jurídica “limitada” e “responsabilidade individual limitada”.

Os relatórios examinados demonstram que a maioria das aquisições de insumos contra a Covid foi realizada através de licitação (pregões) e a minoria mediante compras diretas, não tendo sido possível quantificar e individualizar um e outro já que não foram publicados os processos de dispensa de licitação, as justificativas pelas dispensas e o parecer jurídico.

Em relação ao segundo objetivo específico de cumprimento dos requisitos legais quando aplicada a dispensa de licitação, apurou-se que os gestores não efetuaram o detalhamento das justificativas nesta modalidade de compra direta, já que em parte dos processos analisados se verifica que não consta a descrição do dispositivo legal ou a explicação (nexo causal) da motivação para justificar esta forma de aquisição.

Os relatórios do município investigado não atendem de forma plena aos requisitos da Lei 13.979/2020, já que sua disponibilização no portal da transparência foi realizada de forma incompleta, contemplando de forma resumida os dados das aquisições; nos quais não foram segregadas as compras com dispensa de licitação das demais aquisições, não sendo possível se determinar o montante de gastos nesta modalidade, portanto, não tendo atingido um nível de *compliance*, *accountability* e transparência que estariam à altura do porte do Município investigado, sendo que os dados e informações poderiam ser mais simplesmente dispostos e ter facilidades de acesso a todos os interessados.

Nos processos de compra com dispensa de licitação, que não foram publicados pela prefeitura, mas disponibilizados ao OS após solicitação da entidade, as justificativas não estão em plena consonância com a Lei do Coronavírus, com a doutrina e orientação dos órgãos controladores, como o TCU e TCE-MG, sendo que em parte, e não totalidade delas, é citado o Decreto Municipal de calamidade pública e, em nenhum deles foi juntada cópia da nota fiscal emitida pelos fornecedores dos bens adquiridos e nem o comprovante de entrega do insumo, configurando descumprimento de *compliance*.

Quanto ao terceiro objetivo específico de descrever a atuação do OS no

monitoramento das compras públicas, tem-se que o OS age por meio de ofícios encaminhados para a Secretaria Municipal de Saúde, que faz parte do executivo do município investigado; Câmara Legislativa; Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e Ministério Público de Minas Gerais, que atestam seu envolvimento, comprometimento e acompanhamento dos recebimentos de recursos e de efetivação de gastos, que culminaram em solicitações e sugestões, algumas acatadas pela Administração Pública.

As diversas ações, manifestações e sugestões do OS resultantes do monitoramento das compras públicas de enfrentamento do coronavírus, primando pelo *compliance* e *accountability*, evidenciaram que sua atuação foi dinâmica e presente no primeiro ano da pandemia, entretanto, o OS não conseguiu manter o mesmo desempenho e ser tão atuante em 2021, sendo que a partir do segundo quadrimestre, devido ao prolongamento da pandemia, *lockdown* e isolamento social, culminaram com a redução de voluntários; queda de receitas de pessoas físicas e jurídicas; impossibilidade de promover eventos com o fito de angariar fundos para cobrir as despesas da instituição; e com o arrefecimento da Força Tarefa Cidadã, que não conseguiu produzir os efeitos idealizados.

Mesmo não tendo sido apontadas irregularidade ou ilegalidades pelo OS em relação a quaisquer aquisições de insumos da Covid no município investigado, a pesquisa identificou que a entidade foi eficiente e envidou todos os esforços a seu alcance para efetuar o controle social e colaborar com o executivo no intento de promover a transparência, *compliance* e *accountability* das compras públicas para enfrentamento do coronavírus.

Embora com limitações no período pandêmico, o OS teve percepções da nova realidade e apresentou sugestões e efetuou questionamentos, através de ofícios ao executivo, legislativo e órgãos controladores, numa atitude de pro atividade que muito contribuiu para a efetividade do controle social e para demonstrar ao ente público municipal que suas receitas e gastos em compras públicas estavam sendo monitorados, contribuindo para que o tomador de decisão fizesse suas opções com maior consciência (racionalidade) e, ainda, encaminhou sugestões para melhoramento dos relatórios (transparência e *accountability*) e de cumprimento da legislação (*compliance*), para atendimento da necessidade de facilitação de acesso às informações (integridade).

Por fim, quanto o quarto objetivo específico de analisar as implicações da atuação do OS na tomada de decisões dos gestores públicos municipais, o estudo demonstra que a entidade, através de suas ações, manifestações e divulgação dos relatórios quadrimestrais, promove a cultura da transparência, do cumprimento dos dispositivos legais (*compliance*) da prestação de contas (*accountability*), do atendimento às necessidades da população

(integridade) e da responsabilização pela governança e gestão municipal pelos gestores públicos (responsividade).

Como impacto de sua atuação, tem-se o fato de a prefeitura ter acatado algumas de suas sugestões e atendido alguns de seus pedidos, como a utilização de pregões eletrônicos para aquisições e contratações e disponibilização de informações e relatórios de gastos de combate ao coronavírus de forma mais racional e centralizada no portal da transparência. As dúvidas levantadas, as irregularidades apontadas ou as sugestões encaminhadas, implicaram em correções e alterações dos processos da gestão pública para adequação da municipalidade às situações discriminadas pelo OS.

As interferências do OS resultaram em: (i) Receber da SMS os arquivos contendo os processos de compras com dispensa de licitação para enfrentamento do coronavírus; (ii) Concentração num mesmo portal e local para disponibilização de informações e relatórios de enfrentamento da Covid; (iii) Melhoria do *compliance*, *accountability* e transparência dos relatórios de compras para combate à pandemia; (iv) Utilização de pregões eletrônicos em plataformas gratuitas; (v) Disponibilização de licitação através do *Facebook*; e (vi) Identificação e correção de diferenças e divergências nos relatórios de recebimento de recursos do governo Federal e do Estado de Minas Gerais.

Cita-se como limitações de pesquisa: (i) ausência dos relatórios de compras Covid de março a junho/2020 e a partir de novembro/2021; (ii) não constar no portal a justificativa das compras públicas com dispensa de licitação nos relatórios de “compras Covid” de julho/2020 a novembro/2021; (iii) não constar relatório contemplando a segregação de gastos com compras diretas dispensadas de licitação; (iv) Não foram disponibilização de cópia das notas fiscais, não sendo possível verificar se a descrição e valores dos insumos estavam de acordo com os CONTRATOS; se o empenho de despesa é prévio em relação à data da respectiva aquisição; se os itens foram entregues; se os recebimentos dos itens adquiridos foram devidamente atestados por comissão de recebimento; e se sua emissão está de acordo com o empenho e com o objeto contratado; e (v) O representante da Contabilidade do Município analisado não ter respondido sobre a suficiência ou não dos recursos recebidos para o combate da pandemia e sobre o montante gasto.

Caberá a pesquisas vindouras o estudo dos (novos) desdobramentos da pandemia de Covid e como agiram os tomadores de decisão de compras públicas diante destes desafios e os resultados obtidos.

Como sugestão de pesquisa, propõe-se o estudo da utilização de inteligência artificial na atividade de monitoramento do sistema OSB, como uma forma de aumento da

produtividade e redução de custos a médio e longo prazos na execução do controle social, que tende a se expandir para o monitoramento dos 27 entes federados estaduais, 26 estados mais o Distrito Federal, como já está ocorrendo com o Estado de Santa Catarina, que teve o primeiro OS a nível estadual no Brasil.

Acerca da reflexão das mudanças necessárias ao município investigado para caminhar rumo a uma governança pública mais efetiva, conclui-se que esta se coaduna com o problema e objetivo geral quanto à atuação do OS no monitoramento das compras públicas em tempos de pandemia da Covid-19, sendo que a pesquisa demonstrou que a atuação do OS estimula a boa governança por parte dos gestores do município analisado, através da observância de seus princípios basilares, portanto, a entidade, através de suas ações, colabora para um melhor desempenho do ente político monitorado, servindo de norte para a consecução de efetividade na governança. O estudo revela que a atuação do OS teve repercussão e impactos positivos perante as decisões dos gestores públicos municipais.

O OS demonstrou o seu valor, tendo se evidenciado que suas ações e manifestações perante a Prefeitura, Câmara de Vereadores, TCE-MG e MPE-MG, resultaram no acatamento de sugestões pelo executivo; tendo a entidade contribuído na melhoria do *compliance*, *accountability* e transparência das informações publicadas no portal da transparência do município investigado, sendo que sem suas intervenções, certamente, a situação das informações publicadas seriam ainda mais limitadas e restritas.

O tema atuação do Observatório Social nas compras públicas de enfrentamento da Covid-19 tem excelentes perspectivas para futuros estudos, cuja temática continuará animando pesquisas no meio acadêmico, considerando que a pandemia ainda continua tendo implicações em 2023, com potencial para o desenvolvimento de novos trabalhos.

Ademais, os princípios da tomada de decisão e da governança continuarão a proporcionando oportunidades de novos estudos, considerando que são áreas proeminentes de pesquisas com potencial de novas contribuições para a academia.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, I. A importância do planejamento e da boa governança para a promoção do desenvolvimento regional do estado do Pará: a questão da divisão territorial. **XVI ENANPUR** – Sessões Temáticas. UFOPA. 2015. Disponível em <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1959/1938>. Acesso em: 12 out. 2022.
- ALVES, A. P. G. A Evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 2, p. 40-60, 2020.
- ASSI, Marcos. **Gestão de Riscos com controles internos**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2012.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 31000. **Gestão de riscos – Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.
- AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, *accountability* e responsividade. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 1, 2002.
- BALDWIN, R; MAURO, B W, **Economics in the Time of Covid-19**. a VoxEU.org eBook, CEPR Press. 2020.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. 229 p.
- BARRETT, P. **New development: Financial reform and good governance**. Public Money & Management, v. 34, n. 1, p. 59-66, 2014.
- BATISTA. M. A. C.; MALDONADO, J. M. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul/ago. 2008.
- BELLO-GOMEZ, R. A; SANABRIA-PULIDO, P. *The costs and benefits of duality: Colombia's decentralization and the response to the COVID-19 pandemic*. **FGV EBAPE** 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/TdrhtSX6mQJgq5sn8rShnPc/?lang=en>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31688/20208>. Acesso em: 12 out. 2021.
- BLEDA, M.; CHICOT, J. The role of public procurement in the formation of markets for innovation. **Journal of Business Research**, 107, p. 186-196, 2020.
- BOBSIN, A. **Compliance: conceito, tipos, benefícios e como colocar em prática**. Disponível em <https://www.aurum.com.br/blog/compliance/#:~:text=Compliance%20vem%20do%20verbo%20em,do%20mercado%20em%20que%20atuam>. Acesso em: 31 out. 2022.
- BRANCO, C. S. C.; DA CRUZ, C. S. A prática de governança corporativa no setor público

federal. **Revista do TCU**, n. 127, p. 20-27, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

_____. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

_____. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em 05 set. 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Revogado pela Lei nº 8.666, de 21.6.1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 01 set. 2021.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública. Licitações e Contratos administrativos. Apostila do TCEES, 2008.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2002.

_____. **Lei nº 12.846, de 1o de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, 2013b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa

pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 30 out. 2022.

_____. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm. Acesso em: 25 nov. 2020.

_____. **Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 04 dez. 2020.

_____. **Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 04 set. 2021.

_____. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 04 jun. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 123,** de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em 03 ago, 2020.

_____. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926impressao.htm. Acesso em 06 ago. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 951, de 15 de abril de 2020.** Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv951impressao.htm. Acesso em 06 ago. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 961, de 06 de maio de 2020.** Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv961.htm. Acesso em 06 ago. 2020.

_____. **Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012.** Plenário do Conselho Nacional de Saúde. Disponível em <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>. Acess em: 13 jul. 2022.

_____. **Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016.** Plenário do Conselho Nacional de Saúde. Disponível em <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acess em: 13 abr. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3ª ed. 2020. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acess em: 15 ago. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.** 2014. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acess em: 15 out. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 1130/2019 - TCU – Plenário.** Disponível em: file:///C:/Users/ef367524/Downloads/ATA-N%C2%BA%2016_de_15-5-2019-JM%20PORTAL.pdf. Acesso em: 06 nov. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 1335/2020 - TCU – Plenário.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-determina-que-ministerio-da-saude-informe-tempestivamente-sobre-contratacoes-de-enfretamento-a-covid-19.htm>. Acesso em: 06 nov. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão nº 1545/2016 - TCU – Plenário.** Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1545%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 06 nov. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. Programa de apoio à gestão municipal responsável. **O papel do gestor local no combate à pandemia de Covid-19** – Boas práticas de governança e gestão da crise. Disponível em: Guia de Governança e Gestão em Saúde | Portal TCU. 2021. Acesso em: 08 de nov. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Referencial básico de governança:** aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2014.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento governamental e gestão pública no brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. **IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 2011.

BROMFIELD, N; MCCONNELL, A.. *Two routes to precarious success: Australia, New Zealand, COVID-19 and the politics of crisis governance. International Review of Administrative Sciences*, 1–18. 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1177%2F0020852320972465>. Acesso em: 08 jun. 2022.

CASTROVIEJO, G. G. A. **Coronavírus (Covid-19) e Dispensa de Licitação: análise sob à ótica da Lei 13.979/2020. Disponível em** <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/coronavirus-covid-19-e-dispensa-de-licitacao-analise-sob-a-otica-da-lei-13-979-2020/>. 2020. Acesso em: 01 set. 2021.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública**. São Paulo. V. 38. n. 3. 2004., p. 423-449.

CHENG, Y. *et al.*. Coproducing responses to COVID-19 with community-based organizations: Lessons from Zhejiang province, China. *Public Administration Review*, 80(5), 866–873. Disponível em <https://doi.org/10.1111/puar.13244>. 2020. Acesso em: 08 jun. 2022

COELHO, C. C. B. P. **Compliance na Administração Pública: Uma necessidade para o Brasil.** RFDG – Revista de Direito da Faculdade Guanambi, v. 3, n. 1, pag. 75-95, julho-dezembro 2016. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7065417.pdf>. Acesso em: 05 de nov. 2022.

COELHO, F. S. *et al.* A Casa de Máquinas da administração pública no enfrentamento à Covid-19. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 54(4): 839-859, jul. - ago. 2020.

COSTA, A. C. P. *et al.* Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental. **Revista Serviço Público Brasília**. 69 (3) 741-772 jul/set 2018. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3183/2027/10511>. Acesso em: 05 set. 2021.

COSTA, C. C. M.; PAIM TERRA, A. C. **Compras públicas: para além da economicidade.** Brasília: Enap, 2019.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The new public service revisited. Public Administration Review*, v. 75, n. 5, p. 664-672, fev. 2015.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *The SAGE handbook of qualitative research*. 5. ed. Thousand Oaks, Califórnia, 2018.

DIMITRI, N.; DINI, F.; PIGA, G. *When should procurement be centralized?* In: Dimitri, N.; Piga, G.; Spagnolo, G. (Eds.). *Handbook of Procurement*. Cambridge: **Cambridge University Press**, p. 47–81, 2006.

EISENHARDT, K.M. *Agency Theory: an assessment and review. The Academy of Management Review*, v.14, n. 1, p. 57-74, Jan. 1989.

Evenett, S. (2009), *'The emerging contours of crisis-era protectionism'*, in: *Broken promises: a G-20 Summit report by Global Trade Alert*, London, pp. 15-24.

FENILI, R. **Planejamento e Governança em Compras Públicas**. ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. 2017. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3409/1/Semin%C3%A1rio%20Planejamento%20e%20Governan%C3%A7a%20em%20Compras%20P%C3%ABlicas%20.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade**. Niterói, RJ, Impetus: 2018.

FERNANDES, A. S. **Os Efeitos da Segunda Onda da Pandemia em um Contexto de Escassez de Vacinas: O que nos mostram as experiências de diminuição de velocidade de contágio**. Escola de Administração Universidade Federal da Bahia. 2021, Disponível em <http://www.edgardigital.ufba.br/wp-content/uploads/2021/04/Relato%CC%81rio-UFBA-Final1-2.pdf>. Acesso em: 19 out. 2021.

FIUZA, E. P. S. *et al.* **Revisão do arranjo das compras públicas a partir de um contexto de crise**. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2020. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10088/1/NT_68_Diset_Revisao%20do%20Arranjo%20das%20Compras%20Publicas%20a%20Partir%20de%20um%20Contexto%20de%20Crise.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FRIEDMANN, J. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton NJ: Princeton Univ. 1987.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. Brasília, Junho de 2020. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10088/1/NT_68_Diset_Revisao%20do%20Arranjo%20das%20Compras%20Publicas%20a%20Partir%20de%20um%20Contexto%20de%20Crise.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

FLÓREZ, J. *El gobierno corporativo en el ámbito del sector público: un estudio bibliométrico en las revistas ubicadas en el área de Administración Pública*. **Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión**, v. 25, n. 1, p. 161-175, 2017.

FONTES FILHO, J. R. **Governança Organizacional Aplicada ao Setor Público**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre *la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 2003.

FONTES FILHO, J. R. ; BALASSIANO, M. Teoria da agência versus poder discricionário do gestor: há solução para o enigma?. In: **XXIX Enanpad**, 2005, Brasília. XXIX Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: Anpad, 2005.

GELDERMAN, C. J.; WEELE, A. J. *Purchasing portfolio models: A critique and update*. **The Journal of Supply Chain Management**, 41(3), p. 19–28, 2005.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Método e técnicas de pesquisa social**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS. **Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável.** ICLEI — Governos Locais pela Sustentabilidade, Secretariado para América Latina e Caribe (LACS) e Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (GVces), Disponível em <file:///C:/Users/gilson.araujo/OneDrive%20-%20Prefeitura%20Municipal%20de%20Contagem/Pasta%20de%20Trabalho%202022/DISSERTA%20C3%87%20C3%83O/LEGISLA%20C3%87%20C3%83O/Guia%20de%20Compras%20P%20C3%83Ablicas%20Sustent%20C3%A1veis.pdf>. Acesso em: 30 nov.2022.

HADLICH MIGUEL, L. F. Licitação – Passado, presente e futuro. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** – FCGP, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 41-49, fev. 2015.

HARLAND, C. *et al.* *Implementing Government Policy in Supply Chains: An International Coproduction Study of Public Procurement.* **Journal of Supply Chain Management.** 55(2), p. 6-25, 2019.

IFAC – *International Federation of Accountants*, **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective International Public Sector – Study 13**, IFAC, 2001.

ITO, N. C.; PONGELUPPE, L. S. O surto da Covid-19 e as respostas da administração municipal: munificência de recursos, vulnerabilidade social e eficácia de ações públicas. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro 54(4):782-838, jul. - ago. 2020.

JOHNSON, T. *et al.* *Slowing COVID-19 transmission as a social dilemma: Lessons for government officials from interdisciplinary research on cooperation.* **Journal of Behavioral Public Administration**, 3(1), 1–13. 2020. Disponível em <https://doi.org/10.30636/jbpa.31.150>. Acesso em: 20 jun.2022

JUSTEN FILHO, M. **Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações administrativas.** online. p.4. Disponível em <https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJF%20-%20200318-Crise.pdf>. 2020. Acesso em: 31 ago. 2021.

KAUPPI, K.; VAN RAAIJ, E. M. *Opportunism and honest incompetence—seeking explanations for noncompliance in public procurement.* **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 3, p. 953-979, 2014.

KOVAČ, P; *et al.* *Reforming public administration in Slovenia: between theory and practice of good governance and good administration.* **International Journal of Public Policy**, v. 12, n. 3-6, p. 130-148, 2016.

KUTLINA-DIMITROVA, Z. **Government procurement: data, trends and protectionist tendencies.** *Trade Chief Economist Note.* 2018. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/354781827_GOVERNMENT_PROCUREMENT_DATA_TRENDS_AND_PROTECTIONIST_TENDENCIES. Acesso em 08 jun.2023.

LI, H. Communication for coproduction: Increasing information credibility to fight the coronavirus. *The American Review of Public Administration*, 50(6–7), 692–697. 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1177/0275074020942104>. Acesso em: 18 jun.2022.

LIU, T. A. X., *et al.*. Revisiting “big questions” of public administration after COVID-19: a systematic review. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 43(3), 131-168. (2021). Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23276665.2021.1947862>. Acesso em: 08 jun.2023.

LOPES, J. V. *et al.* Tratamento diferenciado nas contratações públicas: o caso de um município de médio porte localizado no sul de Minas Gerais. **Revista da Micro e Pequena Empresa**. 2020. Disponível em <http://dx.doi.org/10.48099/1982-2537/2020v14n2p8399>. Acesso em: 03 set. 2021.

MAINWARING, S. *Introduction: democratic accountability in Latin America*. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic accountability in Latin America*. Nova York: **Oxford Press**, 2003. p. 3-33. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/kPqPQT38HLbdHB9CzmKkdLC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 20 nov. 2022.

MANUAL de compliance. Coordenador Kristian Karl de Lamboy. São Paulo. Via Ética.. 2018. 1.068 p.

MANUAL prático de responsabilização administrativa de pessoa jurídica. CGU. Brasília, 2018.

MARIANO, I. C.; MULLER, C. J. **Melhoria de Processos pelo BPM**: Aplicação no Setor Público. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia da Produção) – UFRGS, Porto Alegre. 2012. Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/65643>. Acesso em 30 nov.2022.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

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

MATIAS-PEREIRA, J. **Controle social e transparência**: avaliação do modelo de acesso à informação no Brasil. *Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Madri (Espanha), pp; 1-21, fev. 2014. Disponível em https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20665/1/ARTIGO_ControlSocialTransparencia.pdf. Acesso em: 19 set. 2020.

MATUS, C. **Planejamento e Governo. Adeus Senhor Presidente**. Recife: Editora Litteris, 1989, p 164-170.

MELO, I. S. **Administração de sistemas da informação**. São Paulo: Pioneira, 1999. 178 p.

MORITZ, G. O.; PEREIRA, M. F. **Processo decisório**. 2. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012. 158 p.

MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. 519 p..

MIAO, Q.; SCHWARZ, S.; SCHWARZ, G.. *Responding to COVID-19: Community volunteerism and coproduction in China*. **World Development**, 137(2021), 1–6. 2021.

Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105128>. Acesso em: 10 jun. 2022.

MOTTA, F. P.; VASCONCELOS, I. G. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

MOTA, A. C. Y. H. A. **Accountability no Brasil: os cidadãos e os meios institucionais de controle dos seus representantes**. Tese (Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/pt-br.php>. Acesso em 22 nov. 2022.

NARDES, J. A.; ALTOUNIAN, C.; VIEIRA, L. A. **Governança pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NASCIMENTO, A. M.; BIANCHI, M. **Um Estudo sobre o papel da controladoria no processo de redução de conflitos de agência e de governança corporativa**. In: Congresso USP Contabilidade e Controladoria, 5º, 2005. São Paulo-SP. Anais... São Paulo: USP, 2005,

NIEBUHR, J. M. **Regime Emergencial de Contratação Pública para o enfrentamento à Pandemia de Covid-19**. Minas Gerais, Editora Forum, 2020. 145p. ISBN 978-65-5518-014-5.

OBSERVATÓRIO Social do Brasil. Disponível em <https://osbrasil.org.br/>. Acesso em: 04 nov. 2020.

OBSERVATÓRIO Social do Brasil. Força Tarefa Cidadã. Disponível em <https://osbrasil.org.br/forcatarefa/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

OLIVEIRA, D.; FANTE, C. C. L. **A desburocratização dos procedimentos licitatórios em busca de celeridade no combate ao coronavírus**. Acad. Dir. v. 3, p. 265-281, 2021

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **Coronavirus disease (Covid-19) pandemic**. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019#>. Acesso em: 23 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Government at a glance 2015**. Paris: OCDE, 2015. Disponível em <https://www.oecd.org/brazil/Education-at-a-glance-2015-Brazil-in-Portuguese.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

_____. **Emerging policy issues: localization barriers to trade, Trade and Agriculture Directorate, Working Party of the Trade Committee**, TAD/TC/WP(2014)17/FINAL, OECD Publishing, Paris. (2015)

PAIM TERRA, Antonio Carlos. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). 2018.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. **Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro**. O&S, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./ set.

2008. Disponível em <https://www.scielo.br/j/osoc/a/Mpktr8kGXJ4hpRnhZshSRSJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 out. 2021.

PEVNAYA, M. V.; DROZDOVA, A. A.; CERNICOVA-BUCA, M.. *Making room for volunteer participation in managing public affairs: A Russian experience*. *Sustainability*, 12(24), 1–18. <https://doi.org/10.3390/su122410229>. 2020. Acesso em: 12 jun. 2022.

POPESCU, A.; ONOFREI, M.; KELLEY, C. *An overview of European good practices in public procurement*. *Eastern Journal of European Studies*. Vol. 7, Issue 1.. p. 81-91, june 2016.

PORTAL da Transparência da Controladoria Geral da União. Disponível em <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 19 out. 2021.

PPGA/CEFET-MG - Programa de Pós Graduação em Administração do Centro Federal de Educação Tecnológico de Minas Gerais. Disponível em https://sig.cefetmg.br/sigaa/public/programa/portal.jsf?lc=pt_BR&id=514. Acesso em: 30 out. 2021.

PRADO, N. M. *et al.*. Respostas governamentais heterogêneas no enfrentamento da pandemia da COVID-19 por países da América Latina. *Ciência & Saúde Coletiva*, 28, 665-683. (2023). Disponível em <https://www.scielo.br/j/csc/a/pJ5mqvWjcC8Yw5dMmy9QnbT/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. Metodologia do trabalho científico: **Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Freevale, 2013.

RAMOS, K. H. C. *et al.* Percepções de comitês sobre a aplicação da governança pública federal. **Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios**. 2021. Disponível em <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/EeN/article/view/7878>. Acesso em 22 nov. 2022

RAPOSO, M. H. *et al.*. A importância do planejamento de compras para a gestão estratégica de suprimentos. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 2016.

REZENDE, D. A.; ABREU, A. F. **Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais: o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.311 p.

RAQUEL, I. **Governança pública: A consolidação de uma matriz com atributos que caracterizavam o tema, na perspectiva de especialistas**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

RIBAS, N. N. Sistema OSB: 3000 voluntários contribuem para eficiência da gestão pública e prevenção à corrupção. **Prêmio Innovare Edição XV**. Rio de Janeiro: Instituto Innovare,

2018. Disponível em <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/6312/print>. Acesso em: 22 set. 2020.

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, E. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Brasília: Ipea, 2019.

RIBEIRO FILHO, W. F.; Valadares, J. L. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. *The Journal of Engineering and Exact Sciences*, v. 3, n. 5, p. 721-723, 2017.

RHODES, R. A. W. Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, v. 76, n. 4, p. 638-647, jul/ago. 2016.

ROBL FILHO, I. N. **Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do judiciário e do conselho nacional de justiça no estado democrático de direito brasileiro**. Tese apresentada ao Curso de PósGraduação em Direito. Curitiba. 2012. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35352/R%20-%20T%20-%20ILTON%20NORBERTO%20ROBL%20FILHO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 nov. 2022.

ROSEMANN, M. *Potential pitfalls of process modeling: part A*. *Business Process Management Journal*. v. 12, n. 2, p. 249-254, 2006.

SALES, E. C. A. S. *et al.* **Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas universidades federais brasileiras**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração e Controladoria, da Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2014. Disponível em <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3966>. Acesso em: 26 set. 2022.

SANABRIA, P. *Las Capacidades Institucionales de los Municipios Colombianos*. Em *EJ Grin*, A. Carrera-Hernández FL Abrucio (Eds.), *Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos. Actualidad, Brechas y Perspectivas*. São Paulo, SP: FGV. 2019.

SANTOS, A. F. A, *et al.* **Estudo da percepção dos princípios de governança aplicado ao Setor público na gestão do plano de desenvolvimento da Educação superior pública brasileira**, Reuni: um estudo na Universidade Federal de Pernambuco. Registro Contábil, v. 3, n.2, p. 104-133, 2012.

SANTOS, C. T. **O papel do gestor na Administração Pública**. 2015. Disponível em: <https://www.rhportal.com.br/artigos-rh/o-papel-do-gestor-naadministracao-pblica/>. Acesso em: 02 maio 2022

SCHEDLER, A. *Conceptualizing accountability*. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Boulder: Lynne Rienner Publishers. 1999.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. Observatórios Sociais como promotores de Controle Social e *Accountability*: Reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**. Recife, v. 8, n. 3, pp. 298-326, set./dez. 2010. Disponível em <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/21657/0>.

Acesso em: 22 set. 2020.

SONG *et al.* *Fragmented restrictions, fractured resonances: Grassroots responses to covid-19 in China.* *Critical Asian Studies*, 52(4), 494–511. Disponível em <https://doi.org/10.1080/14672715.2020.1834868>. 2020. Acesso em: 16 jun. 2022.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE Orienta Gestor Público. **Compras Públicas em tempos de “Coronavírus”**. 2020.

SIMON, H. A. *A behavioral model of rational choice.* *The quarterly journal of economics*, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955.

SIMON, H. A. **A capacidade de decisão e de liderança**. Editora Fundo de Cultura. Rio de Janeiro, 1963.

SIMON, H. A. **Comportamento Administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. 1971.

SIVERS, L. F. **Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 - medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus no âmbito das licitações e contratações com o Poder Público**. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/325973/lei-13-979--de-6-de-fevereiro-de-2020---medidas-de-enfrentamento-a-pandemia-do-coronavirus-no-ambito-das-licitacoes-e-contratacoes-com-o-poder-publico>. Acesso em: 31 ago. 2021.

SOBRAL, F.; PECCI, A. **Administração**: teoria e prática no contexto brasileiro. 2.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2013.

STEEN, T.; BRANDSEN, T.. *Coproduction during and after the COVID-19 pandemic: Will it last?* *Public Administration Review*, 80(5), 851–855. 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1111/puar.13258>. . Acesso em: 14 jun. 2022

STONER, J. A. F. **Administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985.

STONER, J. A. F.; FREEMAN, E. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

SWEET, A. S.; THATCHER, M. *Theory and practice of delegation to nonmajoritarian institutions.* *West European Politics*, 25(1), 1-22. doi:10.1080/713601583, 2002.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista Serviço Público**. Brasília 70 (4) 519-550 out/dez 2019.

THAI, K.V.. *Public Procurement Re-examined.* *Journal of Public Procurement*. 2001. p. 9-50. Tridapalli, J. P., Fernandes, E.; Machado, W. V. 2011. Gestão da cadeia de suprimentos do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 45(2), 401-433.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Contratações públicas em situações de emergência**: elementos mínimos que os governos devem considerar para reduzir riscos de corrupção e uso indevido de recursos extraordinários. 2020. Disponível em https://www.transparency.org/files/application/flash/Covid_19_Public_procurement_Latin_A

merica_ES_PT.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Guia de transparência nas contratações emergenciais.** 2020. Disponível em <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-decontratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 01 dez. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Ranking de transparência no combate à Covid19.** 2020. Disponível em <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/89:tibrnotametodologiarankingocovid?stream=1>. Acesso em: 01 dez. 2020.

UYARRA, E.; FLANAGAN, K. *Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement. European Planning Studies.* Vol. 18, nº 1, january 2010.

VARGAS, D. B.; MENEZES, B. G.; RANGEL, I. M. Dispensas de licitação durante a Covid-19: como os estados brasileiros motivam suas decisões? **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 1, p. 126-181, jan./abr. 2021.

VIANA, Evandro. **A governança corporativa no setor público municipal – um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais.** Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade). Universidade de São Paulo, 2010.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. Governança, gestão de riscos e integridade. **Enap.** Coleção Gestão Pública. Brasília. 2019. 240 p.

ZHAO, T.; WU, Z. *Citizen–State collaboration in combating COVID-19 in China: Experiences and lessons from the perspective of co-production.* **The American Review of Public Administration**, 50(6–7), 777–783. 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1177/0275074020942455>. Acesso em: 18 jun. 2022.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 4a. ed. São Paulo: Bookman, 2010.

APÊNDICE 1 – CHECK-LIST E MAPEAMENTO INFORMAÇÕES

PARTE I			
CARACTERIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS E FORNECEDOR SELECIONADO			
1. Nome do fornecedor			
2. CNPJ do fornecedor			
3. Localidade (logradouro) do fornecedor			
4. Pesquisar no <i>Google</i> e cadastro da Receita Federal do Brasil se a empresa fornecedora da dispensa de licitação existe fisicamente no local indicado no CNPJ e/ou processo de dispensa de licitação.			
5. Natureza (porte) do fornecedor (ME / EPP / EIRELI / LTDA S/A)			
6. Data de constituição do fornecedor			
7. Valor da contratação			
8. Bem ou Serviço solicitado (objeto)			
9. Nas aquisições com dispensa de licitação consta a identificação da origem dos recursos para cumprimento da função orçamentária: “recursos advindos de tal fonte”.			
10. Secretaria ou área solicitante			
PARTE II	Sim	Não	Não se aplica ou Observações
CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS			
1. A contratação refere-se a bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus?			
2. O valor praticado se enquadra no limite admitido na Medida Provisória nº 961/2020?			
3. Há especificação do objeto com a definição das unidades e quantidades a serem adquiridas?			
4. O processo foi aberto digitalmente?			
5. Há especificação do objeto com a definição das unidades e quantidades a serem adquiridas?			
6. O termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado contém, no mínimo: a) declaração do objeto; b) fundamentação simplificada da contratação; c) descrição resumida da solução apresentada; d) requisitos da contratação; e) critérios de medição e pagamento; f) estimativas de preços; g) adequação orçamentária e programação financeira?			
7. A estimativa de preços foi obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: - Portal de Compras do Governo; - pesquisa publicada em mídia especializada ou de domínio amplo; - contratações similares de outros entes públicos; - ou pesquisa realizada com potenciais fornecedores?			
8. Há especificação do objeto com a definição das unidades e quantidades a serem adquiridas?			
9. Constam documentos de habilitação, conforme o caso, para a regularidade fiscal e trabalhista? (foram verificadas as certidões negativas com o INSS, com o FGTS e prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa?)			
10. A contratação ou aquisição está registrada no Portal da Transparência do Município?			
11. A autorização do empenho foi dada e está assinada por autoridade competente?			
12. Há no Processo documento que comprove o fornecimento			

da mercadoria ou a realização do serviço?			
PARTE III JUSTIFICATIVAS DAS DECISÕES DAS DISPENSAS DE LICITAÇÕES	Sim	Não	Não se aplica ou Observações
1. A solicitação do material, obra ou serviço do setor requisitante possui descrição sucinta e clara do objeto, acompanhada com as razões de interesse público que justifiquem a contratação emergencial?			
2. O processo contém cópia do Decreto que declarou a situação de emergência que justifique a dispensa?			
3. Constam no processo as razões da escolha do executante da obra, do prestador do serviço ou do fornecedor do bem?			
4. Quanto ao cumprimento da legalidade, no processo decisório de dispensa de licitação a justificativa obedeceu aos seguintes aspectos: circunstâncias; instrução normativa; e nexos causal?			
5. Há justificativa fundamentada, para contratações realizadas por valores superiores à estimativa de preço de mercado, em razão da oscilação de preços do objeto ou serviço a ser adquirido?			
6. Havendo dispensa de apresentação de documentação de regularidade fiscal e trabalhista, no caso de restrição de fornecedores ou prestadores de serviços, consta decisão justificada da autoridade competente nesse sentido?			
7. Possui parecer jurídico acerca da dispensa e/ou da minuta do contrato?			
8. Foi utilizado o Código de Aplicação especificamente criado para as despesas de enfrentamento da Covid-19?			

Fonte: Adaptado de TCE-SC (2020); Prefeitura de Campinas (2020); Estado do Rio de Janeiro (2020).

APÊNDICE 2- ROTEIRO DE ENTREVISTA A

Questões a serem respondidas por meio de vídeo conferência na plataforma *Microsoft Teams*, após validação do Comitê de Ética em Pesquisa – CEP do CEFET-MG, pelo representante do OS responsável pelo monitoramento e fiscalização das aquisições e contratações do município investigado com dispensa de licitação.

Metadados e orientações

Nome do entrevistado: _____

Data da entrevista: ____/____/____

Contato inicial:

- Agradecer a disponibilidade em receber o(a) pesquisador(a).
- Apresentar, de forma breve, os objetivos da pesquisa.
- Explicar as informações contidas no termo de consentimento de entrevista.
- Solicitar a assinatura do termo de consentimento de entrevista e o aceite da gravação (entrevista virtual).
- Entregar uma via assinada pelo pesquisador para o(a) entrevistado(a) ou enviar uma cópia por e-mail.
- Descrever e cientificar o entrevistado do risco da perda do anonimato que não se consegue mitigar, por conta da entrevista ser realizada de forma remota (virtual).

Procedimentos iniciais:

- Preparar o sistema de Gravação-Iniciar a gravação - Introduzir o tema:

Questões para a entrevista

- 1) O OS precisou de interferir em algum processo de compra pública com dispensa de licitação no período da pandemia da Covid-19?
- 2) Quais foram os procedimentos adotados para monitorar as compras com dispensa de licitação?
- 3) O OS utilizou alguma inovação ou tecnologia específica no período pandêmico em substituição à forma tradicional de monitorar os processos de dispensa licitatória?
- 4) Há acompanhamento das contratações emergenciais com dispensa de licitação por equipe diferenciada das licitações tradicionais?
- 5) O relatório quadrimestral contemplou as situações das aquisições e contratações das compras públicas com dispensa de licitação e/ou irregularidades apuradas durante a vigência da pandemia nesta modalidade de aquisições e contratações?
- 6) Foi permitido que os usuários do *site* e mídias sociais da Prefeitura pudessem realizar denúncia anônima e pedido de acesso à informação não publicada?
- 7) Foi quantificado o valor gasto em compras públicas com dispensa de licitação pelo município no período de enfrentamento da Covid-19?

- 8) As compras públicas com dispensa de licitação continham justificativa das decisões dos gestores para a escolha desta modalidade de aquisição e contratação? Gentileza detalhar.
- 9) Como você avalia a qualidade dos gastos do município monitorado durante a pandemia? O município foi transparente e eficiente? Por quê? Gentileza detalhar.
- 10) Como você avalia a efetividade do OS no monitoramento das compras públicas com dispensas de licitação no período de enfrentamento da Covid-19? Faltou algo para que se obtivesse melhores resultados? Gentileza detalhar.
- 11) Qual o perfil dos fornecedores contratados sem licitação no combate à Covid-19 pelo município?
- 12) As aquisições e contratações no período pandêmico privilegiaram os fornecedores de bens e serviços estabelecidos no município? Gentileza detalhar.
- 13) Os recursos recebidos pelo município para o combate da Covid-19 foram suficientes? Gentileza explicar.
- 14) Qual o montante do valor gasto com o enfrentamento do novo coronavírus, no período de março/2020 a julho/2021? Ou de março a dezembro/2020?
- 15) Quais foram as ações (ofícios/manifestações) desenvolvidas pelo OS para o enfrentamento da Covid-19 junto ao executivo?
- 16) Quais impactos causados pelos ofícios e manifestações na Prefeitura? Em que resultaram?
- 17) As ações promovidas pelo OS no período pandêmico implicaram em mudanças na tomada de decisão da Administração Pública e gestores das compras públicas de combate ao coronavírus?

Perguntar se o(a) entrevistado(a) tem algo que gostaria de acrescentar.

Características socioeconômicas do(a) entrevistado(a):

- Idade e Sexo;
 - Último nível de formação;
 - Nível do cargo que ocupa atualmente;
 - Tempo como gestor (considerar toda a experiência; profissional como gestor)
 - Onde reside atualmente?
-

Considerações finais:

- Perguntar ao entrevistado (a) se há alguma informação adicional que gostaria de acrescentar em relação aos assuntos abordados durante a entrevista.
 - Perguntar se ficou com alguma dúvida.
-

Finalização e agradecimento:

- Agradecer a disponibilidade em fornecer as informações.
- Salientar que os resultados da pesquisa estarão à disposição dele(a) e, se tiver interesse, deverá entrar em contato com o(a) pesquisador(a).

APÊNDICE 3- ROTEIRO DE ENTREVISTA B

Questões a serem respondidas por meio de vídeo conferência na plataforma *Google Meet*, após validação do Comitê de Ética em Pesquisa – CEP do CEFET-MG, pelo gestor público da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura do Município investigado.

Metadados e orientações

Nome do entrevistado: _____

Data da entrevista: ____ / ____ / ____

Contato inicial:

- Agradecer a disponibilidade em receber o(a) pesquisador(a).
- Apresentar, de forma breve, os objetivos da pesquisa.
- Explicar as informações contidas no termo de consentimento de entrevista.
- Solicitar a assinatura do termo de consentimento de entrevista e o aceite da gravação (entrevista virtual).
- Entregar uma via assinada pelo pesquisador para o(a) entrevistado(a) ou enviar uma cópia por e-mail.
- Descrever e cientificar o entrevistado do risco da perda do anonimato que não se consegue mitigar, por conta da entrevista ser realizada de forma remota (virtual).

Procedimentos iniciais:

- Preparar o sistema de Gravação-Iniciar a gravação - Introduzir o tema:

Questões para a entrevista

- 1) Após o Decreto Municipal de emergência, quais foram as ações tomadas pelo executivo para realizar aquisições e contratações com dispensa de licitação pelo menor preço possível?
- 2) Houve dificuldades para aquisição e contratação de insumos de combate à Covid-19 mesmo com dispensa de licitação?
- 3) Como foram realizadas as compras dispensadas de licitação? Foram feitas cotações? Foi utilizada a base cadastral de fornecedores? Ou se buscou indicação na internet ou em outras fontes?
- 4) Foram implementadas as ações visando economicidade nas aquisições e contratações emergenciais com dispensa de licitação?
- 5) Foi estabelecida alguma parceria (consórcio público) ou compras compartilhadas durante o período pandêmico nas aquisições e contratações dispensadas de licitação?
- 6) Foi instituído em norma algum rito sumário de compras, aquisições e contratações com dispensa de licitação? Em caso afirmativo, favor descrevê-la.
- 7) Foi permitido aos usuários do portal e mídias sociais que pudessem realizar denúncia anônima e de acesso à informação, de forma sigilosa, quanto às aquisições e contratações dispensadas de licitação?
- 8) Foi criada ou instituída uma equipe para concentrar as compras emergenciais com dispensa

de licitação na vigência da pandemia para enfrentamento do novo coronavírus?

9) Há acompanhamento das aquisições e contratações emergenciais dispensadas de licitação por conselho, comissão ou outro órgão coletivo?

10) As compras públicas com dispensa de licitação continham justificativa das decisões dos gestores para a escolha desta modalidade de aquisição e contratação? Gentileza detalhar.

11) Como o Município avalia a qualidade dos gastos com dispensa de licitação realizados durante a pandemia?

12) O Município foi transparente e eficiente quanto aos processos de aquisições e contratações e gastos públicos de combate à pandemia dispensadas de licitação? Gentileza explicar.

13) Os recursos recebidos para o enfrentamento da Covid-19 foram suficientes? Gentileza explicar.

14) Qual o montante do valor gasto com o enfrentamento do novo Carona vírus, no período de março/2020 a julho/2021?

Perguntar se o(a) entrevistado(a) tem algo que gostaria de acrescentar.

Características socioeconômicas do(a) entrevistado(a):

- Idade e Sexo;
 - Último nível de formação;
 - Nível do cargo que ocupa atualmente;
 - Tempo como gestor (considerar toda a experiência; profissional como gestor)
 - Onde reside atualmente?
-

Considerações finais:

- Perguntar ao entrevistado (a) se há alguma informação adicional que gostaria de acrescentar em relação aos assuntos abordados durante a entrevista.
 - Perguntar se ficou com alguma dúvida.
-

Finalização e agradecimento:

- Agradecer a disponibilidade em fornecer as informações.
- Salientar que os resultados da pesquisa estarão à disposição dele(a) e, se tiver interesse, deverá entrar em contato com o(a) pesquisador(a).

APÊNDICE 4- CONVITE PARA PARTICIPAR DA PESQUISA

Prezado(a),

O(a) senhor(a) que tem coordenado ações ou tomado decisões de compras públicas na Prefeitura Municipal ou de monitoramento e fiscalização de compras públicas no Observatório Social – OS em seu trabalho ou organização para o enfrentamento à pandemia de Covid-19, informamos que gostaríamos de saber mais e contamos com sua ajuda!

A atuação do Observatório Social no monitoramento dos gastos do executivo no combate à Covid, a importância das compras públicas no enfrentamento da pandemia; a inovação da dispensa de licitação e ausência de limite de gasto para o enfrentamento do novo coronavírus, por conta da Lei Federal nº 13.979/2020, que acrescentou esta nova modalidade de aquisições e contratações para dar celeridade e salvar vidas no momento pandêmico que o Brasil e o mundo atravessam é o mote que nos traz até o(a) senhor(a).

Eu, Gilson Luiz de Araújo, com acompanhamento de minha orientadora, ambos fazendo parte do Programa de Pós Graduação em Administração – PPGA do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET, à Avenida Amazonas, nº 5.855, Campus Gameleira (Campus VI), Prédio principal (único), 1º andar, sala do CEP/CEFET-MG (sem número), Bairro Gameleira, Belo Horizonte-MG, CEP: 30.510-000, telefone (31) 3379-3004, e-mail: dppg-cep@cefetmg.br, discente e docente, respectivamente, estamos investigando a atuação do OS no monitoramento das compras públicas de um município mineiro em tempos de pandemia da Covid-19.

A pesquisa pretende: (i) caracterizar as compras públicas no combate da Covid-19 (valor, destino do recurso público, localização do fornecedor, dentre outros); (ii) verificar o cumprimento dos requisitos legais quando aplicada a dispensa de licitação (nos termos das Leis 13.979/2020 e 14.035/2020); (iii) descrever as atuações do OS no monitoramento das compras públicas; e (iv) analisar as implicações da atuação do OS na tomada de decisões dos gestores públicos municipais.

Os dados serão coletados por meio de análise documental, *sítios*, observação participante e entrevistas, as quais serão tratadas por meio de análise de conteúdo, com o(a) responsável pela gestão de compras do município e pelo representante do OS.

A observação participante consistirá na análise dos processos de compras públicas com dispensa de licitação, por parte do pesquisador, que atua como voluntário do OS, para levantamento de dados secundários e preenchimento do *check-list*, com base no mapeamento das dispensas de licitação para o combate da Covid-19, sendo que devido à proximidade com o objeto de estudo, o pesquisador terá condições de obter maiores informações a partir desta interação como voluntário, resultando em observações que deverão identificar todos os aspectos possíveis para compreender melhor os fenômenos e relações que não podem ser concluídas por mera entrevista ou análise externa.

Os resultados da pesquisa retratarão as ações e manifestações do OS no monitoramento das compras públicas durante a pandemia da Covid-19; a caracterização das aquisições e contratações de equipamentos, materiais, insumos, serviços e obras de engenharia no combate ao coronavírus (perfil de compras realizadas: valor, destino do recurso público, localização do fornecedor etc); a ocorrência ou não do cumprimento dos requisitos legais quando aplicada a dispensa de licitação, nos termos das Leis 13.979/2020 e 14.035/2020 e se as justificativas descritas para as tomadas de decisão de compras sem licitação estão alinhadas com as previsões legais; a descrição das atuações do OS e a identificação de suas implicações na tomada de decisões dos gestores públicos municipais.

Além de identificar se os requisitos mínimos da legislação estão sendo cumpridos, será possível inteirar-se sobre os objetos comprados, montante de gastos, se

os fornecedores são da localidade, e quanto a sua natureza, dentre outros aspectos que podem contribuir para compreender as atuações e as decisões da gestão pública e as ações do OS na fiscalização social neste momento atípico e, ainda, os impactos da atuação do OS sobre a tomada de decisão da Administração Pública municipal.

Face o exposto, vimos convidá-lo(a) para participar da pesquisa de campo de minha dissertação de mestrado, conduzida no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET, sob a orientação da Prof^ª. Dr^ª. Livia Maria de Pádua Ribeiro. O estudo é de natureza qualitativa, de caráter descritivo, e aborda a seguinte questão de pesquisa: *Como se desenvolveu a atuação do Observatório Social no monitoramento das compras públicas de um município mineiro em tempos de pandemia da Covid-19?*

O objetivo da pesquisa para qual o senhor(a) está sendo convidado a participar é: compreender a atuação do Observatório Social no monitoramento das compras públicas do município em tempos de pandemia da Covid-19. Pretende-se abordar o perfil sob quatro aspectos: da caracterização; das decisões das dispensas das licitações; do cumprimento dos requisitos legais; e do monitoramento pelo OS.

Acrescenta-se que a pesquisa poderá ajudar a compreender as ações e manifestações do OS e os fatores determinantes, as orientações e aplicações das tomadas de decisões de compra sem licitação e limite de gastos no município investigado. Espera-se por meio desta pesquisa, abrir caminhos para explorar as possibilidades de ampliação das atuações do OS e do uso mais racional das compras públicas pelos entes políticos no Brasil, uma vez que, o momento atual, que permitiu, com a flexibilização da Lei 13.979/2020, a dispensa de licitação, implicando na agilização de aquisições e contratações, poderá trazer lições a serem aplicadas em condições normais de monitoramento e execução dos processos licitatórios.

Partindo de uma abordagem qualitativa no estudo de caso proposto para ser investigado no município, os dados levantados ocorrerão por análise documental e entrevistas, que visam confrontar ou corroborar as informações coletadas nos relatórios de compras da Prefeitura Municipal e Observatório Social.

A entrevista ocorrerá no momento em que o(a) participante respondente achar mais apropriado, com prévio agendamento, e ocorrerá de forma remota pela plataforma *Google Meet*, sendo necessário para sua realização: acesso à internet, câmera e microfone.

A sua participação é muito valiosa! Antes de consenti-la convidamos-o(a) a conhecer os termos presentes no *link* abaixo (contendo o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE). Esclarecemos que se trata de uma etapa importante para uma boa condução do nosso trabalho de levantamento de dados e para a sua participação de forma consciente e segura.

A sua desistência do processo e retirada do consentimento de utilização dos dados como participante da pesquisa poderá ocorrer a qualquer momento e sem nenhum prejuízo. Neste caso, é suficiente o envio de solicitação para o e-mail gilson.araujo@contagem.mg.gov.br. Nesta situação, o pesquisador responsável fica obrigado a enviar ao participante da pesquisa, a resposta de ciência do interesse do mesmo em retirar o seu consentimento.

Atenciosamente,

Gilson Luiz de Araújo
PPGA/CEFET-MG

APÊNDICE 5- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Projeto CAAE: 58862922.3.0000.8507, aprovado pelo Sistema CEP/CONEP, em 29 de agosto de 2022.

Prezado (a)

O(a) senhor(a) está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada: A atuação do observatório social no monitoramento das compras públicas em tempos de pandemia da Covid-19: Estudo de caso em um município mineiro, conduzida por Gilson Luiz de Araújo, RG MG-3.345.622, registrado sob a matrícula nº 20205002767, discente do Programa de Pós Graduação em Administração – PPGA do Centro de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG, sob orientação da Professora Dra. Lívia Maria de Pádua Ribeiro, lotada no Departamento de Ciências Sociais Aplicadas do CEFET-MG.

Este convite se deve ao fato de que a organização da qual o sr(a) faz parte ser identificada como uma instituição que realize ou monitore as compras públicas, especialmente, aquelas com dispensa de licitação, prevista na Lei nº 13.979/2020, para aquisição de equipamentos, serviços, inclusive de engenharia e insumos para enfrentamento da pandemia de Covid-19, e gostaríamos de saber mais e contamos com sua colaboração.

Os dados para a pesquisa serão apurados através de análise documental, sítios, entrevistas e observação participante, que consistirá na análise dos processos de compras públicas, inclusive, com dispensa de licitação, cujos processos foram disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde para o Observatório Social no qual o pesquisador atua como voluntário, para levantamento de dados secundários e preenchimento do *check-list* baseado no mapeamento das dispensas de licitação para o combate da Covid-19, sendo que por conta da proximidade com o objeto de estudo, o pesquisador terá condições de obter maiores informações a partir desta interação, resultando em observações visando identificar todos os aspectos possíveis para melhor compreensão dos fenômenos e relações que não podem ser concluídas por mera entrevista ou análise externa.

A pesquisa refere-se a um estudo ações e manifestações do Observatório Social no monitoramento das aquisições e contratações de produtos e serviços para o combate do coronavírus. A relevância dessa pesquisa, como contribuição de um estudo de caso, justifica-se pelo fato de investigar uma situação nova para o campo da administração pela urgência na aquisição de equipamentos, serviços, inclusive de engenharia e insumos para combate do coronavírus, a fim de se salvar vidas humanas que poderiam se perder se as compras públicas fossem realizadas através de processos licitatórios convencionais, sabidamente morosos, o que se deu com a dispensa de licitação, prevista na Lei nº 13.979/2020, que possibilitou aos municípios e demais entes políticos do Brasil efetuarem as compras governamentais de forma célere e sem limite de valor de aquisição e/ou contratação, exigindo adequações do Observatório Social para executarem de forma assertiva a fiscalização social dos gastos e compras públicas envolvidos no enfrentamento ao Covid.

A sua participação nesta pesquisa ocorrerá por meio de uma entrevista a partir da qual será possível obter dados sobre como ocorreram as tomadas de decisões de compras públicas no município na vigência do combate à pandemia de Covid-19, no período de março/2020 a novembro/2021, e como os gestores públicos motivaram suas decisões para dispensarem as licitações relativas às aquisições e contratações no combate ao coronavírus.

A entrevista ocorrerá de forma remota pela plataforma *Google Meet*, com prévio agendamento, e terá duração máxima de 60 minutos, e será realizada da forma mais objetiva possível.

Importante ressaltar que o participante ao concordar em participar da entrevista pela plataforma supracitada estará, também, concordando com os termos de segurança e privacidade de uso da plataforma, disponíveis em: <https://support.google.com/a/answer/7582940?hl=pt-BR>, além de concordar com o uso de voz e imagem.

As entrevistas serão transcritas e o conteúdo sofrerá análise temática, seguindo etapas predefinidas, a saber: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados, interpretação e inferência.

Os participantes desta pesquisa podem estar expostos a alguns riscos:

- Desconforto e cansaço. Risco de grau mínimo. Para mitigá-lo, sugere-se local tranquilo e momento adequado para a entrevista. O(a) participante, também, poderá interromper a pesquisa a qualquer momento e realizá-la em outro momento ou ainda optar por retirar a sua participação, caso não se sinta confortável.
- Gasto de tempo excessivo. Risco de grau baixo. O roteiro da entrevista foi construído de maneira a demandar, no máximo, 60 (sessenta) minutos do entrevistado. Neste sentido, para minizar possível cansaço, a seção pode ser dividida de acordo com a vontade do(a) participante, podendo interromper e, posteriormente, retornar de onde parou.
- Invasão de privacidade e/ou desconforto para responder alguma questão. Risco de grau baixo. Para minizá-lo, será garantido a cada participante a liberdade para não responder às questões que não se julgar confortável. Há, também, a garantia de que em qualquer etapa do desenvolvimento, o(a) participante poderá desistir de contribuir com a pesquisa e, nesse caso, os dados colhidos em sua participação serão descartados.
- Divulgação de informações pessoais. Risco de grau moderado. Há possibilidade de extravio de informações por conta da utilização de e-mail para acesso e da plataforma *Microsoft Teams* para realização da entrevista, bem como a utilização de IP como identificador do respondente único. Como ações mitigadoras, haverá restrição das informações obtidas nas entrevistas, sendo que somente o pesquisador e sua orientadora possuirão acesso aos dados coletados; utilização de e-mail criptografado para maior segurança; e o pesquisador responsável se compromete em fazer o download dos dados coletados para um dispositivo eletrônico local, e apagar quaisquer registros de qualquer plataforma virtual, ambiente compartilhado ou "nuvem", estendendo a mesma medida para o presente documento de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE”.
- Perda do anonimato. Risco de grau elevado, já que será possível a descoberta da identidade dos participantes da pesquisa pelas pessoas que tiverem acesso ao projeto, dissertação, artigo, seminário ou congresso onde a pesquisa venha a ser publicada, apresentada ou disponibilizada, através de ligação telefônica para a Prefeitura e OS ou consulta aos municípios dotados de Observatório Social através da internet. Se o participante concordar com a possibilidade de descoberta de sua identidade ou consentir sua revelação na pesquisa ao aceitar o convite de

participação, estará renunciando ao direito ao anonimato, previsto na alínea “v”, art. 9º da Resolução CNS nº 510/2016, e item 3.4.1.7 da Norma Operacional CNS 001/2013. Caso não concorde com a renúncia do direito ao anonimato, como medida para minimização do risco de ser identificado, o pesquisador se compromete a alterar a redação da pesquisa, substituindo os termos nos quais consta a descrição do cargo ocupado para “representante” da organização e entidade a que está vinculado. O pesquisador reiterará estas informações antes de iniciar a entrevista, a fim de que os participantes estejam plenamente conscientes da gradação dos riscos a que estão sujeitos e das medidas cabíveis para sua mitigação, tendo estes o direito de declinarem da participação na pesquisa, sem que esta decisão lhes acarrete qualquer prejuízo.

A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, o(a) participante poderá solicitar do pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através do e-mail: gilson.araujo@contagem.mg.gov.br. A colaboração de cada participante ocorrerá exclusivamente para fins desta pesquisa, e atingimento dos objetivos, para os quais o presente TCLE terá força de autorização para a utilização dos dados. Os dados da pesquisa serão armazenados em arquivo digital local, sob guarda e responsabilidade do pesquisador, por um período de 5 anos após o término da pesquisa.

Caso o participante queira receber os resultados da pesquisa, estes serão enviados para o seu e-mail previamente informado, contendo análises descritivas após validação e consolidação dos dados obtidos.

Acerca dos benefícios da pesquisa, o participante não terá benefícios diretos por esta participação, eles se darão de maneira indireta, sendo que sua colaboração nessa pesquisa corroborará com a construção de conhecimento científico sobre a aplicação dos recursos públicos nas ações de aquisições e contratações pela administração pública municipal no enfrentamento da pandemia de Covid-19, com dispensa de licitação e sem limite de gastos; acerca das justificativas pelos gestores de compras públicas para motivar a dispensa de licitação prevista na “Lei do Coronavírus”, 13.979/2020; e sobre o perfil das dispensas das compras públicas no combate à pandemia no município investigado.

O relatório final, juntamente com os resultados da pesquisa, por meio de dissertação, abordando os aspectos éticos desta pesquisa será devidamente protocolado na Plataforma Brasil.

De acordo com a legislação brasileira, o participante de uma pesquisa é portador de diversos direitos, além do anonimato, da confidencialidade, do sigilo e da privacidade, mesmo após o término ou interrupção da pesquisa. Assim, lhe é garantido:

- A observância das práticas determinadas pela legislação aplicável, incluindo as Resoluções 466/2012 (e, em especial, seu item IV.3) e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde – CNS, que disciplinam a ética em pesquisa e este Termo;
- A plena liberdade para decidir sobre sua participação sem prejuízo ou represália alguma, de qualquer natureza;
- A plena liberdade de retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem prejuízo ou represália alguma, de qualquer natureza. Nesse caso, os dados colhidos de sua participação até o momento da retirada do consentimento serão descartados a menos que o participante autorize, explicitamente, o contrário;
- O acompanhamento e a assistência, mesmo que posteriores ao encerramento ou interrupção da pesquisa, de forma gratuita, integral e imediata, pelo tempo necessário, sempre que requerido e relacionado a sua participação na pesquisa,

mediante solicitação ao pesquisador responsável;

- O acesso aos resultados da pesquisa;
- O ressarcimento de qualquer despesa relativa à participação na pesquisa, mediante solicitação ao pesquisador responsável; e
- A indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Qualquer dúvida ou necessidade – nesse momento, no decorrer da sua participação ou após o encerramento ou eventual interrupção da pesquisa – pode ser dirigida ao pesquisador, para o e-mail: gilson.araujo@contagem.mg.gov.br.

Se preferir, ou em caso de reclamação ou denúncia de descumprimento de qualquer aspecto ético relacionado à pesquisa, o senhor(a) poderá recorrer ao Comitê de Ética em Pesquisa – CEP do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG, vinculado à Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP, as quais são comissões colegiadas, que têm a atribuição legal de defender os direitos e interesses dos participantes de pesquisa em sua integridade e dignidade, e para contribuir com o desenvolvimento das pesquisas dentro dos padrões éticos. O senhor(a) poderá acessar a página do CEP, disponível em: <http://www.cep.cefetmg.br> ou contatá-lo pelo endereço: Avenida Amazonas, nº 5.855, Campus Gameleira (Campus VI), Prédio principal (único), 1º andar, sala do CEP/CEFET-MG (sem número), Bairro Gameleira, Belo Horizonte-MG, CEP: 30.510-000, telefone (31) 3379-3004, e-mail: dppg-cep@cefetmg.br ou presencialmente, no horário de atendimento ao público: às terças-feiras: 12:00 às 16:00 horas e quintas-feiras: 07:30 às 12:30 horas.

Cumpra ressaltar que a pesquisa terá início somente após sua aprovação no Comitê de Ética em Pesquisa – CEF do Centro de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG.

A sua desistência do processo e retirada do consentimento de utilização dos dados do participante da pesquisa é possível a qualquer momento e sem nenhum prejuízo. Neste caso, é suficiente o envio da solicitação para o e-mail gilson.araujo@contagem.mg.gov.br. Nesta situação, o pesquisador responsável fica obrigado a enviar ao participante da pesquisa, a resposta de ciência do seu interesse em retirar o seu consentimento.

Se optar por participar da pesquisa, com renúncia ao direito ao anonimato, peço-lhe que responda a pergunta abaixo como “ACEITO PARTICIPAR”.

Obs.: O entrevistado renuncia ao direito ao anonimato, previsto na alínea “v”, art. 9º da Resolução CNS nº 510/2016, e item 3.4.1.7 da Norma Operacional CNS 001/2013, por ter plena ciência do risco máximo de que em decorrência de ocupar cargo público, explicitamente descrito na pesquisa, é fácil a identificação de seu titular por qualquer pessoa.

Aceita participar da pesquisa?

Aceito participar

Não aceito participar

Se optar por participar da pesquisa, mantendo o direito ao anonimato, condição na qual o pesquisador se compromete a não descrever o cargo público ocupado e ser referir ao entrevistado como gestor público ou representante da organização e entidade a qual está vinculado, mitigando as chances de sua identificação, peço-lhe que responda a pergunta abaixo como “ACEITO PARTICIPAR”.

Aceita participar da pesquisa?

Aceito participar

Não aceito participar

Nome e assinatura do Participante

Nome e assinatura do pesquisador responsável
Gilson Luiz de Araújo

CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, declaro que aceito participar da pesquisa.

Assinatura do participante da pesquisa: _____

Assinatura do pesquisador: _____

Belo Horizonte, _____ de _____ de 20__

Se desejar receber os resultados da pesquisa e/ou o TCLE físico, assinale abaixo a sua opção e indique seu e-mail ou, se preferir, seu endereço postal, no espaço a seguir: _____.

RESULTADO DA PESQUISA

TCLE IMPRESSO E RUBRICADO

APÊNDICE 6- TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE VOZ E IMAGEM

Eu, _____, de posse do TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO da pesquisa intitulada: ATUAÇÃO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL NO MONITORAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19: ESTUDO DE CASO EM UM MUNICÍPIO MINEIRO, após ter ciência e entendimento quanto aos (i) riscos e benefícios que essa pesquisa poderá trazer e (ii) métodos que serão usados para a coleta de dados; e por estar ciente da necessidade da gravação e filmagem, AUTORIZO, por meio deste termo, que o pesquisador Gilson Luiz de Araújo, RG MG-3.345.622, registrado sob a matrícula nº 20205002767, mestrando do Programa de Pós-graduação em Administração – PPGA do Centro de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG, à Avenida Amazonas, nº 5.855, Campus Gameleira (Campus VI), Prédio principal (único), 1º andar, sala do CEP/CEFET-MG (sem número), Bairro Gameleira, Belo Horizonte-MG, CEP: 30.510-000, telefone (31) 3379-3004, e-mail: dppg-cep@cefetmg.br, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Lívia Maria de Pádua Ribeiro, capturem filmagem e gravação de voz de minha pessoa por meio da plataforma *Microsoft Teams* para fins EXCLUSIVOS da referida pesquisa científica e com a condição de que esse material, na sua forma original, não seja divulgado. Nessas condições, apenas o material derivado do original poderá, nos termos desta autorização, ser divulgado em meios científicos, tais como: teses, dissertações, trabalhos de conclusão de curso, artigos em periódicos, congressos e simpósios ou outros eventos de caráter científico-tecnológico – no sentido de preservar os meus direitos, como definido na regulamentação ética da pesquisa envolvendo seres *Humanos* no Brasil.

As filmagens e gravações de voz ficarão sob a propriedade e a guarda do pesquisador responsável pela pesquisa Gilson Luiz de Araújo.

Terão acesso aos arquivos o pesquisador acima mencionado e sua orientadora Prof^a. Dra. Lívia Maria de Pádua Ribeiro.

Esta AUTORIZAÇÃO foi concedida mediante o compromisso do pesquisador e sua orientadora citados em garantir-me que:

1. a transcrição da gravação de minha voz me seja disponibilizada, caso a solicite;
2. os dados coletados serão usados exclusivamente para gerar informações para a pesquisa aqui tratada e outras publicações científicas dela decorrentes;
3. a minha identificação não será revelada em nenhuma das vias de publicação científica das informações geradas pela pesquisa;
4. a utilização das informações geradas pela pesquisa para qualquer outra finalidade não especificada no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE somente poderá ser feita mediante minha autorização;
5. os dados coletados serão armazenados por 5 (cinco) anos, sob a responsabilidade do pesquisador e orientadora responsáveis pela pesquisa; e, após esse período, serão destruídos;
6. a interrupção de minha participação na pesquisa poderá ser feita a qualquer momento, sem nenhum ônus, mediante mera comunicação ao pesquisador responsável, que, nesse caso, deverá providenciar a devolução (e adoção de medidas condizentes com essa situação) do material relacionado a esta autorização.

Valido esta autorização assinando e rubricando este documento em duas vias de igual teor e forma, ficando uma em minha posse.

_____, _____ de _____,
Local e data

Nome e assinatura do Participante da Pesquisa

Nome e assinatura do pesquisador responsável
Gilson Luiz de Araújo