

Análise do Comportamento dos Pagamentos Efetuados a Fornecedores pelo Estado de Santa Catarina no Período de 2011 a 2019

Thiago da Silva Sodre
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Email: thiagosodreh@gmail.com

Fernando Richartz
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Email: fernandorichartz@gmail.com

Rafaela Vieira Santos
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Email: rafaelavsantos@msn.com

Resumo

Os dados públicos devem possuir amplo acesso para a sociedade, no entanto, o simples acesso não garante de forma plena seu papel de controle social, haja visto que, muitas vezes grandes volumes de dados não facilitam necessariamente a compreensão, o que torna a análise cansativa pelos cidadãos. Desse modo, o estudo objetiva analisar o comportamento dos pagamentos efetuados aos fornecedores do Estado de Santa Catarina, no período de 2011 a 2019, a fim de demonstrar como os gestores públicos têm movimentado a máquina pública para benefício de determinadas áreas. Com isso, o trabalho faz a utilização de uma pesquisa descritiva através da análise e classificação de dados informados no Portal da Transparência do Estado. A partir das análises realizadas, verifica-se o total de 646 mil registros de pagamentos, o que corresponde a R\$ 26,9 bilhões e 42,8 mil códigos de fornecedores distintos (credores). Desse modo, conclui-se que cerca de 4% dos credores do estado atuaram durante os 9 anos analisados, o que corresponde a 58% do valor total de pagamentos no período, no total de R\$ 15,7 bilhões. Além de que, muitos fornecedores se mantêm atuante no poder público em todo, já que durante o período analisado verifica-se uma taxa de renovação próxima a 44% entre os anos, enquanto que os fornecedores exclusivos em cada ano, o percentual gera em torno de 20%.

Palavras-chave: Transparência; Dados públicos; Fornecedores do Estado.

Linha Temática: Finanças e Mercado de Capitais, Finanças Públicas

1 Introdução

A corrupção diz respeito a um problema presente no mundo há décadas, o que demonstra que não é apenas um problema local, mas emerge como um problema sistêmico. A corrupção política se torna um problema ao passo que absorve a insatisfação da população em relação aos seus governantes (Vaz & Velasco, 2017). Dessa forma, no atual cenário brasileiro, o cidadão tem um importante papel na ajuda da fiscalização dos atos executados por agentes públicos. Além disso, esses atos possuem como princípio a publicidade, que deve ser garantida pelos portais de transparência de seus respectivos entes. Esses portais, por sua vez, devem estar disponíveis na rede mundial de computadores, além de serem de amplo acesso (Constituição, 1988).

Uma maneira de combate ou mitigação da corrupção corresponde a análises das informações disponíveis de caráter público. No entanto, a maioria das informações são demasiadamente numerosas e, conseqüentemente, desinteressantes, o que dificulta a análise crítica dos dados e a obtenção de alguma informação de caráter relevante (Silva & Ralha, 2011). Então, para garantir o controle social, direito de todos os cidadãos, é necessária uma análise aprofundada nesses dados em que, na maioria das vezes, são simplesmente ignorados pela população.

As informações necessárias para fiscalização e análise dos dados são garantidos pela Lei de Acesso à Informação [LAI] (Lei n.º 12.527, 2011), que normatiza uma garantia que já era concedida pelo inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que diz: “ todos os cidadãos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral” (Constituição, 1988). Com isso, todos os entes devem publicar de maneira proativa suas informações, independentemente de solicitação, desde que não possuam um grau de restrição como: informações reservadas, secretas ou ultrassecretas (Lei n.º 12.527, 2011).

Mesmo com a LAI, o estudo de Ertel & Reck (2018), ao analisar 14 Portais da Transparência municípios do Rio Grande do Sul, demonstra que os dados dos repasses públicos a instituições privadas apresentam informações precárias ou de difícil acesso para interpretação da sociedade, o que dificulta o controle social. Por outro lado, mesmo com dificuldade no acesso, é possível extrair inúmeras informações com os dados disponíveis e exercer a função de fiscalização por parte da sociedade (Sousa & Benevides, 2018).

Além disso, as compras efetuadas pelo poder público devem seguir a Lei de Licitações (Lei n.º 8.666, 1993), a qual prevê vários importantes princípios para a administração pública, entre eles, destacam-se a legalidade, impessoalidade, moralidade e probidade administrativa. De forma clara e objetiva, os servidores representantes do ente público não podem contratar entidades sem a observância desses princípios básicos.

Diante desse cenário, várias iniciativas surgem a fim de minimizar os atos corruptos e ilegais de representantes da sociedade. Como exemplo, cita-se o Observatório Social do Brasil (2020) que tem como função reunir entidades representativas da sociedade civil para contribuir com a melhoria da gestão pública. O estado de Santa Catarina tem se destacado por ser o primeiro estado brasileiro a aderir o observatório social em âmbito estadual.

Todos os cidadãos devem ter conhecimento dos atos praticados pelo Estado e não depender sempre da atuação de instituições como os Observatórios. Desse modo, verifica-se a necessidade de fiscalizar e analisar os atos administrativos em gastos públicos, a fim de extrair informações relevantes sobre a situação atual e garantir o controle social. Portanto, a presente pesquisa, busca responder a seguinte questão: *Qual o comportamento dos pagamentos*

efetuados pelo Estado de Santa Catarina, aos seus fornecedores, no período de 2011 a 2019? Assim, o estudo objetiva analisar o comportamento dos pagamentos efetuados aos fornecedores do Estado de Santa Catarina, no período de 2011 a 2019.

Este trabalho justifica-se por meios teóricos e práticos. Assim, contribui para a literatura pelo fato de existir poucas análises comportamentais de pagamentos de unidades federativas. Já no quesito prático, analisa o comportamento dos fornecedores durante um intervalo de tempo significativo, ao abranger pelo menos dois mandatos eletivos completos, além de trazer informações que podem dar embasamento para estratégias de alocação de recursos, ao analisar situações passadas e direcionar ações futuras.

2 Fundamentação Teórica

Os assuntos abordados nesse tópico têm o intuito de apresentar apontamentos para o problema de pesquisa. Desse modo, divide-se em dois temas, no qual o primeiro se refere a temática de contratações na administração pública, enquanto a segunda diz respeito a divulgação das informações do setor público.

2.1 Contratações na Administração Pública

A administração pública deve seguir estritamente tudo que a lei autoriza, visto que a Constituição (1988) apresenta os princípios para nortear os atos administrativos e procedimentos licitatórios. Para tanto, os atos dos gestores públicos devem seguir os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Além disso, outras diretrizes são previstas em legislações específicas ou implícitas na doutrina e jurisprudência da administração pública.

Dessa maneira, todas as entidades da administração pública devem seguir a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527, 2011), conforme os princípios básicos da administração e as seguintes diretrizes:

- observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- desenvolvimento do controle social da administração pública.

As compras realizadas pelos entes públicos devem seguir a Lei de Licitações (Lei n.º 8.666, 1993), a qual prevê as seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilões, as quais não podem ser alteradas nem tampouco pode ser criada outra nova modalidade. Para os valores, existem limites que devem ser seguidos conforme Tabela 1 a seguir:

Tabela 1. Valores limites conforme modalidade de licitação

Modalidade de licitação	Obras e serviços de engenharia		Outras compras e serviços	
	Antes do dia 19/07/2018	Atualizado pelo Decreto 9.412/18	Antes do dia 19/07/2018	Atualizado pelo Decreto 9.412/18
Convite	até 150.000,00	até 330.000,00	até 80.000,00	até 176.000,00
Tomada de preços	até 1.500.000,00	até 3.300.000,00	até 650.000,00	até 1.430.000,00
Concorrência	acima de 1.500.000,00	acima de 3.300.000,00	acima de 650.000,00	acima de 1.430.000,00

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Lei n.º 8.666 (1993) e atualizações.

No entanto, isso não exclui uma licitação que possui um menor valor ser contratada por uma modalidade de maior valor, por exemplo, a concorrência ser utilizada para valores inferiores. Além disso, a Lei nº. 8.666 (1993) prevê casos de dispensa de licitação, ou seja, o ente não é obrigado a executar todos os procedimentos previstos em lei para compras que atendam a determinados requisitos, entre eles, verificam-se:

- a) Obras ou serviços com até 10% (dez por cento) dos limites estabelecidos, conforme Tabela 1;
- b) Casos de guerra ou grave perturbação da ordem;
- c) Casos de emergência ou de calamidade pública;
- d) Entre outros;

Contudo, com o avanço da tecnologia e com a necessidade de uma maior celeridade, surgiu uma nova forma de contratação para a administração pública, conhecido como pregão, utilizado amplamente pelos entes administrativos para a contratação de bens e serviços comuns por meio eletrônico ou de maneira presencial (Lei nº. 10.520, 2002).

O objeto de licitação na modalidade pregão deve obedecer a requisitos com o objetivo de não favorecer nenhum fornecedor específico, como pode ser observado no inciso II do artigo 3º da Lei nº. 10.520 (2002): “a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição”.

Mesmo com muitas restrições legais às contratações públicas e limitação do poder discricionário dos administradores públicos, alguns fornecedores estão suscetíveis ao conluio entre alguns grupos com o objetivo de fazer rodízio em contratações governamentais, sujeitos a crimes contra a ordem pública, muitas vezes, por uma difícil identificação por estarem em uma aparente legalidade (Silva & Ralha, 2011). Esse crime é previsto na Lei nº 8.137 (1990), como uma violação à ordem econômica, que no inciso I do artigo 4º relata como: “abusar do poder econômico, dominando o mercado ou eliminando, total ou parcialmente, a concorrência mediante qualquer forma de ajuste ou acordo de empresas”.

Dessa forma, verifica-se que existem muitas formas de contratação e definições de parâmetros pelas entidades do setor público. O desafio para o gestor público é garantir a administração pública a melhor vantagem sem menosprezar a qualidade dos serviços e produtos contratados. Assim, deve-se realizar uma análise sobre a precificação em licitações públicas, revisar como devem ser escolhidas as fontes de pesquisas e analisar como deve ser feito o tratamento desses dados de preços para obter-se um planejamento adequado para as contratações governamentais (Chaves, 2017).

2.2 Divulgação das Informações

Os dados publicados pelas entidades da administração pública, além de respeitar a Lei de Acesso à Informação, devem seguir a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 2000) que atribui ao gestor público o dever de divulgar e se responsabilizar pelos atos de gestão, ao trazer um conceito muito importante que é o de *accountability*, que de acordo com Pinho e Sacramento (2009, p. 1364), refere-se a “responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”.

O estudo de Raupp & Pinho (2013) investigou nas câmaras municipais do estado de Santa Catarina a capacidade dos portais eletrônicos para a construção de *accountability*, assim foi utilizado ferramentas eletrônicas no processo de publicação da prestação de contas com o

objetivo de facilitar o acompanhamento das ações dos agentes públicos pela sociedade. Verificaram que o conjunto de portais eletrônicos mostram ausência de capacidade de viabilizar a construção das dimensões de *accountability*.

Cella e Zanolla (2018) analisaram alguns municípios do estado de Goiás sob a aplicação da Lei de Benford, com o objetivo de detectar fraudes contábeis na execução de despesas municipais. Desse modo, concluíram que quanto menor a transparência do município, maior será a probabilidade de irregularidades na execução das despesas caso comparado com algum município com maior transparência.

A análise de dados de contas públicas é utilizada em muitos projetos internos de órgãos de controle da União, tanto pelo controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), quanto pelo controle interno exercido pela Controladoria Geral da União (CGU). Bataglia e Farranha (2019) apresentam a importância da CGU como promotor da transparência pública, ao utilizar tecnologias para prevenir a corrupção e associar a temas como a governança no controle da corrupção. Além disso, faz uma reflexão sobre se os dados disponibilizados são realmente abertos e estruturados, além de verificar se os meios digitais utilizados realmente promovem a transparência dos dados públicos.

Sales (2020) apresenta um estudo feito com a coleta de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) das doações de campanha eleitoral feitas por grupos de empresas do setor econômico de mineração e verifica a relação dos candidatos a cargo de deputado federal, governador e a presidência da república. Esse estudo utiliza o conceito de grafos para identificar relações entre comissões parlamentares da área de mineração e políticos beneficiários de doações desse grupo de empresas.

Um estudo feito com o uso de mineração de dados em Silva e Ralha (2011), propõe a identificação de cartéis em licitações públicas através da detecção de padrões de comportamentos de licitantes, ao utilizar um grande volume de dados públicos de licitações. Para tanto, utilizou-se cruzamento de dados de diversas regiões do país com a variação de parâmetros de pesquisa com técnicas de clusterização, além disso, apresentou-se importantes resultados com fortes indícios de cartelização em determinadas regiões e grupos de empresas.

Sousa (2015) apresenta como alternativa o uso de redes neurais artificiais para processar grandes volumes de dados e gerar conhecimento como finalidade auxiliar os órgãos de controle em todas suas etapas de auditoria, desde o planejamento a execução, e até mesmo o relatório. Esse fato tem ganhado relevância cada vez mais com o aumento do uso da tecnologia e da grande quantidade de dados disponibilizados.

O acesso à informação tem sido garantido na maioria das situações de forma proativa pelos entes federativos, com o advento da internet pode ser acessado por maior parte da população. Mesmo assim, poucos estudos sobre os atos administrativos com gastos públicos têm chegado ao acesso dos cidadãos, e raramente é possível verificar se atendem aos princípios básicos e ao interesse da coletividade.

3 Procedimentos Metodológicos

Em relação ao enquadramento metodológico, esta pesquisa é classificada como descritiva, com uma abordagem predominantemente quantitativa, ao passo que para descobrir fenômenos, através da coleta dos valores numéricos, utiliza-se métricas estatísticas.

O objeto do estudo refere-se aos pagamentos a fornecedores realizados pelo Estado de Santa Catarina. O estado analisado possui uma população estimada em 7.075.494 pessoas no ano de 2019 para um total de 295 municípios, com um crescimento estimado de 1,5% ao ano

durante os últimos 10 anos, na qual a maior parte refere-se à população urbana com mais de 80% da população.

Os dados são coletados no sítio eletrônico do Portal da Transparência do Poder Executivo (2020) durante o período de 2011 a 2019. Também são selecionados agrupadores para totalizar os valores conforme tipo da entidade, unidade gestora, fonte de recurso, tipo de execução, natureza jurídica, modalidade da licitação, fornecedores, órgão, mês e ano. Desse modo, obteve-se 1.356.325 registros de pagamentos a fornecedores do estado.

Entre os dados de fornecedores pertencentes a administração pública direta e indireta são analisados os que possuem as seguintes naturezas jurídicas: Sociedade de Economia Mista, Empresa Pública, Autarquia, Fundações Públicas e Associações Públicas. Além dos fornecedores do setor privado com as naturezas jurídicas: Associações Privadas, Cooperativas, Sociedades Empresas, Empresas Individuais, entre outros. Ficando de fora apenas aqueles que não possuem nenhuma natureza jurídica.

Enquanto a modalidade de licitação, são removidos os dados que possuem valores como inexigível e não aplicável, referentes às modalidades: Não aplicável, Suprimento de Fundos e Por Integração de Dados. Visto que não correspondem a modalidades de licitação previstas em lei, característica de pagamentos feitos dentro da própria Administração Pública com seus órgãos, por meio da descentralização de crédito orçamentário como um destaque ou uma provisão. Dessa forma, considera-se somente registros que possuem alguma modalidade prevista em lei e também registros de dispensa de licitação, ou seja, atos discricionários dos administradores públicos.

Para a análise dos utiliza-se técnicas de estatística descritiva, através gráficos, distribuição de frequência e definições de médias. Além disso, utiliza-se agrupadores de determinados pelas Secretarias do Estado sobre a divisão por modalidade de licitação e natureza jurídica da entidade fornecedora do estado, com o objetivo de identificar se existem relações e padrões de comportamentos dos grupos identificados.

4 Apresentação e Análise dos Dados

Foram analisados dados de pagamentos a fornecedores durante os anos de 2011 até 2019, com um total de cerca de 646 mil registros de pagamentos, o que corresponde a R\$ 26,9 bilhões e 42,8 mil códigos de fornecedores distintos (credores). Ao analisar os pagamentos durante os anos (Tabela 2), verifica-se que no período de 2011 a 2014, um aumento em relação aos credores e ao valor bruto, enquanto que o número de pagamentos reduziu no ano de 2014. Nos anos seguintes, percebe-se uma variação entre esses valores, contudo vale destacar que o ano de 2019 foi o qual apresentou um menor número de pagamentos e de credores.

Em relação a taxa de renovação de fornecedores, a qual é medida por meio da verificação do código de fornecedor que atua em um ano e não consta no ano seguinte, houve variações entre 42% e 46% durante o período analisado. No entanto, o percentual de pagamentos a fornecedores exclusivos em cada ano, ou seja, que só receberam em apenas em um ano de todos os anos analisados, manteve-se próximo a 20%, exceto em 2011 e 2019, que foram 29% e 30% respectivamente.

Tabela 2. Dados gerais de pagamento no período

Ano	Pgtos	Credores	Valor Bruto	Valor Médio	Valor Máximo	Taxa de renov.	Exclusiv . no ano
2011	70.645	11.943	R\$ 2.106.372.058,31	R\$ 29.816,29	R\$ 24.365.899,74	-	29%
2012	78.404	12.099	R\$ 2.151.495.837,94	R\$ 27.441,15	R\$ 24.419.929,55	45%	21%
2013	82.386	12.500	R\$ 2.458.129.314,25	R\$ 29.836,74	R\$ 14.188.510,00	46%	19%
2014	82.095	12.676	R\$ 3.298.816.765,67	R\$ 40.182,92	R\$ 20.000.000,00	44%	20%
2015	71.713	11.707	R\$ 3.121.752.232,47	R\$ 43.531,19	R\$ 19.466.099,65	42%	20%
2016	70.835	11.241	R\$ 3.311.911.599,86	R\$ 46.755,30	R\$ 32.142.524,41	44%	21%
2017	71.573	11.264	R\$ 3.501.790.763,85	R\$ 48.926,14	R\$ 24.720.961,60	46%	20%
2018	69.321	10.735	R\$ 3.658.944.162,89	R\$ 52.782,62	R\$ 20.166.671,20	43%	21%
2019	49.226	8.923	R\$ 3.390.187.604,22	R\$ 68.869,86	R\$ 49.100.138,41	44%	30%
Total	646.198	103.088	R\$ 26.999.400.339,46	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2020).

A Tabela 3, por sua vez, apresenta o valor total em relação as modalidades de licitações. Desse modo, verifica-se que a modalidade “Concorrência” corresponde a 36% do valor total, com R\$ 9,6 bilhões, enquanto representa apenas 3% do total de credores. Já a modalidade “Dispensa de Licitação de Valor” representa 45% do total de credores, embora represente apenas 1% do valor total.

Tabela 3. Dados gerais por modalidade de licitação agrupados no período

Modalidade	Valor bruto	% Valor	% Credores
Concorrência	R\$9.661.890.544,36	36%	3%
Pregão Presencial	R\$5.678.530.572,44	21%	11%
Pregão Eletrônico	R\$4.863.821.512,32	18%	8%
Dispensa de Licitação	R\$3.277.489.341,08	12%	17%
Licitação Inexigível	R\$2.459.254.607,60	9%	11%
Tomada de Preços	R\$532.401.742,28	2%	2%
Dispensa de Licitação por Valor	R\$289.268.452,58	1%	45%
Convite	R\$190.414.426,09	1%	2%
Concurso	R\$42.236.917,87	0%	2%
Consulta	R\$4.092.222,84	0%	0%
Total	R\$ 26.999.400.339,46	100%	100%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2020).

Em relação a quantidade de pagamentos por modalidade (Figura 1), a modalidade de “Pregão Eletrônico” teve ascendência no ano de 2013 e 2014, em contraponto, a modalidade de “Pregão Presencial” teve redução nesses períodos, e um aumento de 2015 a 2018. Destaca-se, também, a modalidade “Dispensa de Licitação por Valor” que se manteve acima de 25% nos primeiros anos e uma redução de maneira linear até 19% no último ano analisado.

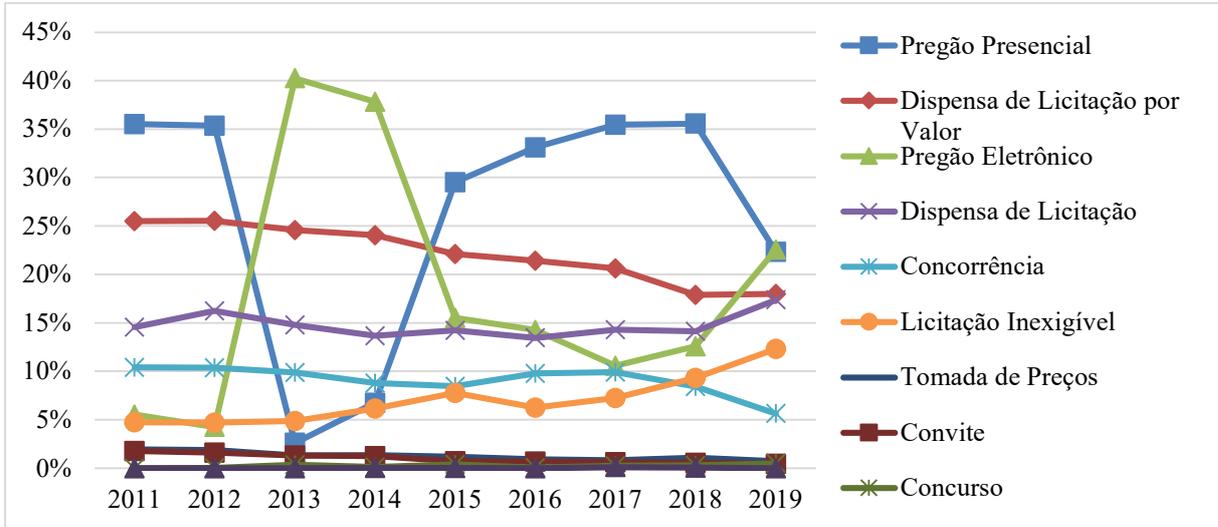


Figura 1. Modalidade de licitação por quantidade de pagamentos de 2011 a 2019
 Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2020).

Quanto a quantidade de credores distintos por modalidades (Figura 2), concentrou-se sua maior parte na modalidade “Dispensa de Licitação por Valor”, com cerca de 45% dos credores na maioria dos anos analisados. A modalidade “Dispensa de Licitação”, aparece em seguida, com pouco menos de 20%, logo a licitação dispensada teve como maioria dos credores em todos os anos analisados.

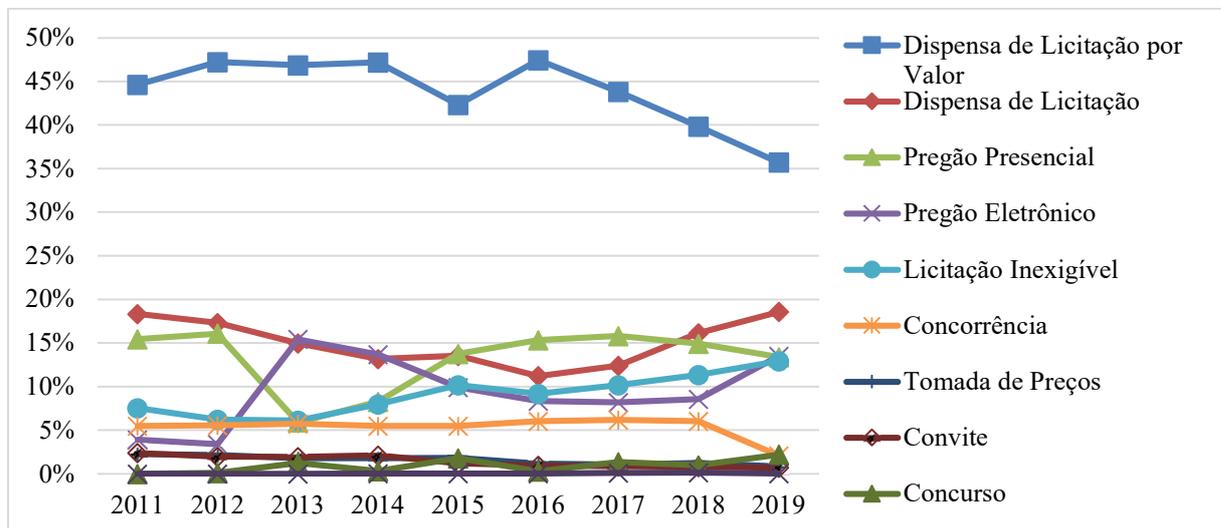


Figura 2. Modalidade de licitação por quantidade de credores de 2011 a 2019
 Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2020).

Ao agrupar os registros de pagamentos com os credores que atuaram em 1 ou até 9 períodos (Tabela 4), observa-se que existem credores que atuaram em todo o período de análise (9 anos), o que corresponde a 4% do total de credores distintos. No entanto o valor bruto acumulado correspondente a esses fornecedores representa 58% do valor total de pagamentos, o que corresponde a cerca de R\$ 15,7 bilhões.

Já os fornecedores que atuam exclusivamente em apenas 1 ano do período analisado, independente de qual foi, o número é relevante e chega a quase 45% da quantidade de credores. Porém o valor acumulado bruto é o menor de todos as situações descritas, o que corresponde a 2% do valor total, cerca de R\$ 511,8 milhões. A quantidade de pagamentos também foi proporcional ao valor bruto, já que representa 5% dos do total de pagamentos, representado por 33.626 registros, ao contrário do maior período analisado (9 anos) que registrou o maior número de pagamentos, com cerca de 237 mil dados de pagamentos.

Tabela 4. Agrupamento de pagamentos por credores em períodos de 1 a 9 anos.

Período	Pagamentos	% Pgto	Credores	% Credores	Valor Bruto	% Valor
1 ano	33.626	5%	19.215	45%	R\$ 511.828.666,16	2%
2 anos	38.046	6%	7.990	19%	R\$ 784.864.362,91	3%
3 anos	39.760	6%	4.307	10%	R\$ 1.361.200.472,56	5%
4 anos	42.121	7%	2.913	7%	R\$ 1.684.306.080,96	6%
5 anos	47.127	7%	2.053	5%	R\$ 1.832.555.863,77	7%
6 anos	51.632	8%	1.589	4%	R\$ 919.490.971,22	3%
7 anos	62.991	10%	1.289	3%	R\$ 2.019.721.017,02	7%
8 anos	93.938	15%	1.589	4%	R\$ 2.163.058.913,27	8%
9 anos	236.957	37%	1.864	4%	R\$ 15.722.373.991,59	58%
Total	646.198	100%	42.809	100%	R\$ 26.999.400.339,46	100%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2020).

Na Figura 3 é possível observar relação entre a modalidade de licitação e a quantidade de credores por anos de atuação através de um gráfico de bolhas. Dessa forma, o tamanho da bolha corresponde ao valor bruto, o eixo X a quantidade de anos que os credores atuaram e o eixo Y a quantidade distinta de credores.

Nessa análise verifica-se que poucos credores atuaram durante os nove anos analisados, contudo apresentaram o maior percentual de valor bruto acumulado, em sua maior parte com a modalidade “Concorrência”. Em contrapartida disso, a maior quantidade de credores (próxima a 2500) atuaram em apenas um ano, que totaliza o menor percentual de valor bruto acumulado, em sua maioria pela “Dispensa de Licitação”.

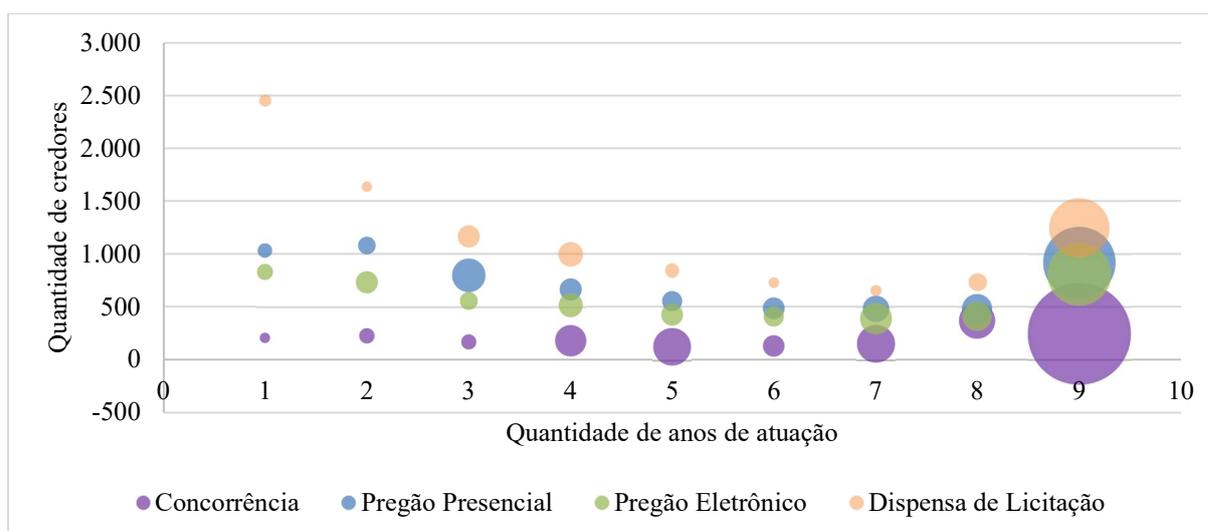


Figura 3. Modalidade de licitação e credores de 2011 a 2019

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2020).

Quanto a quantidade de pagamentos realizados por órgãos do Estado (Figura 4), Santa Catarina concentrou a maior quantidade de pagamentos nas Secretarias de Estado da Agricultura e da Pesca e da Segurança Pública (em torno de 20%) na maioria do período analisado, de 2011 a 2016. Já o órgão Gabinete do Governador do Estado, houve crescimento exponencial de 2016 para 2017, e uma redução nos anos seguintes. Quanto ao ano de 2019, observa-se um aumento principalmente nas Secretarias de Estado da Saúde e da Educação.

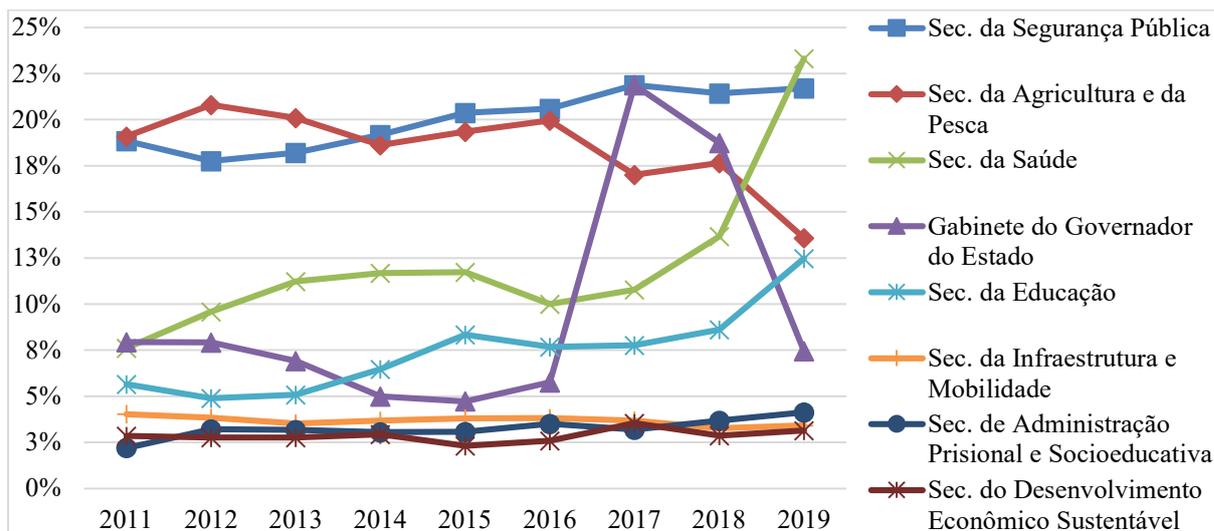


Figura 4. Órgãos do estado pela quantidade de pagamentos de 2011 a 2019
 Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2020).

Por outro lado, quando se analisa a relação dos órgãos pelo valor bruto durante os anos (Figura 5 e Tabela 5), apresenta-se um resultado diferente, a maior concentração de pagamentos foi na Secretaria de Estado da Saúde, com um valor de mais de 20% em todos os anos, sendo que no ano de 2019 o valor corresponde a 36% dos pagamentos do ente federativo. Também vale destaque a Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade que teve um crescimento do ano de 2013 para 2014, de 14% para 21% respectivamente, e aumentou para 26% do valor total dos pagamentos em 2017, o que corresponde a maior concentração do ano. Verifica-se um aumento no ano de 2019 na quantidade de pagamentos, número de credores distintos e no valor bruto acumulado, ano que corresponde a troca de mandato eletivo de governador do Estado.

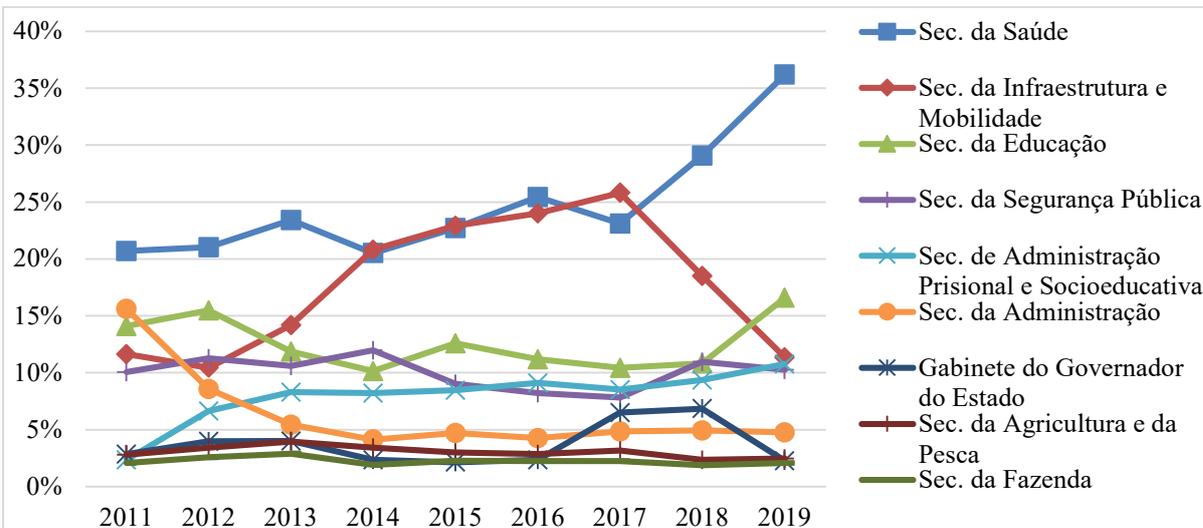


Figura 5. Órgãos do estado pelo valor bruto de pagamentos de 2011 a 2019
 Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2020).

Tabela 5. Órgãos do estado e percentual do valor bruto de pagamentos de 2011 a 2019

Órgão	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média
Sec. da Saúde	21%	21%	23%	21%	23%	25%	23%	29%	36%	25%
Sec. da Infraestrutura e Mob.	12%	10%	14%	21%	23%	24%	26%	19%	11%	18%
Sec. da Educação	14%	15%	12%	10%	13%	11%	10%	11%	17%	13%
Sec. da Segurança Pública	10%	11%	11%	12%	9%	8%	8%	11%	10%	10%
Sec. de Adm. Prisional*	2%	7%	8%	8%	8%	9%	9%	9%	11%	8%
Sec. da Administração	16%	9%	5%	4%	5%	4%	5%	5%	5%	6%
Gabinete do Governador	3%	4%	4%	2%	2%	2%	6%	7%	2%	4%
Sec. da Agricultura e Pesca	3%	3%	4%	3%	3%	3%	3%	2%	2%	3%
Sec. da Fazenda	2%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Sec. de Turismo, Cultura*	1%	2%	2%	2%	1%	2%	3%	2%	1%	2%
Defesa Civil	1%	1%	1%	2%	2%	1%	2%	1%	0%	1%
Sec. da Assistência Social*	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	0%	1%
Sec. do Desenv. Econômico*	2%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	1%	1%
Total	100%									

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2020).

Em relação a distribuição do valor bruto em relação a natureza jurídica dos fornecedores (Tabela 6), verifica-se uma concentração de cerca de 65% na Sociedade Empresária Limitada, que varia de 58% a 72% durante o período analisado. Em seguida, destaca-se a Sociedade Anônima Fechada apresenta uma média 10% do total representado por valor bruto de pagamentos recebidos.

Quanto a quantidade de pagamentos e a quantidade de credores por natureza jurídica, os resultados se apresentaram de forma semelhante à análise do valor bruto, ao passo que apresenta as mesmas naturezas jurídicas com maior relevância e percentuais com a mesma proporção e simetria dos dados apresentados.

Tabela 6. Percentual de distribuição do valor bruto conforme Natureza Jurídica de 2011 a 2019

Valor Bruto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média
Sociedade Empresária Limitada	62%	72%	69%	70%	66%	65%	65%	60%	58%	65%
Sociedade Anônima Fechada	10%	9%	10%	10%	10%	11%	9%	8%	9%	10%
EIRELI (Natureza Empresária)	6%	6%	5%	5%	5%	5%	5%	9%	11%	6%
Associação Privada	0%	0%	3%	3%	6%	6%	6%	10%	9%	5%
Cooperativa	13%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%
Empresário (Individual)	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Sem Natureza Jurídica	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Sociedade Anônima Aberta	1%	2%	2%	2%	1%	0%	1%	1%	3%	1%
Total	100%									

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2020).

Como uma análise complementar, foi coletado os dados disponíveis no sítio eletrônico da Receita Federal do Brasil (2020) de pessoas jurídicas e seu quadro societário. Com isso, foi possível listar todas as empresas que eram sócias umas das outras e também atuaram como fornecedor do estado de Santa Catarina, o que resulta em uma identificação de vários grupos societários de empresas.

Desse modo, identificou-se 2.898 relações societárias entre os fornecedores que atuaram no período analisado. Apenas as relações diretas foram identificadas, visto que o campo de relacionamento utilizado foi a junção do CNPJ ou CPF com o nome do fornecedor. Os grupos mais relevantes são apresentados com o código do credor correspondente de cada fornecedor, conforme observado na Figura 6.

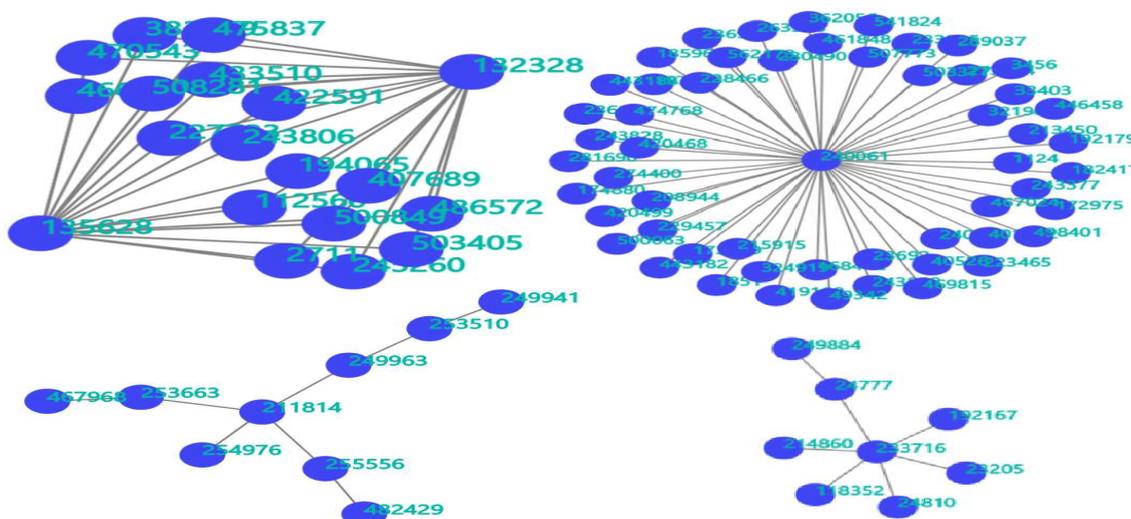


Figura 6. Grafo formado por associação de fornecedores

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2020).

A Tabela 7 apresenta os dez fornecedores que possuem maior número de sócios, assim verifica-se que há credores com uma quantidade significativa que varia de 16 a 55 sócios. Cabe destacar que as associações formadas por empresas podem ser uma relação de matriz e filial, de modo que as filiais também atuam como licitante do ente público.

Tabela 7. Lista dos credores com maior número de sócio fornecedor

Código do credor	Quantidade de sócios
279709	55
240061	54
221751	46
511981	18
135628	17
132328	17
566160	16
198447	16
265195	16
443352	16

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2020).

Vários credores do estado também são sócios de outros credores que atuaram no estado durante o período analisado. Nota-se que apenas foi feita a análise da sociedade direta entre um fornecedor, não foi analisado um grupo maior de empresas relacionadas entre si que não atuaram como fornecedor do estado, mas são do mesmo grupo societário. Além disso, órgãos de controle oficiais, tanto a controladoria interna quanto a externa, possuem competência legal para verificar situações irregulares ou identificar possíveis fraudes.

5 Conclusões

Pode-se inferir que a partir desta análise os fornecedores do estado possuem pouca renovação de fornecedores, ou seja, um grupo razoável de pessoas físicas e jurídicas consegue manter-se atuante na administração pública no decorrer dos anos independente de seus administradores públicos. Observado na taxa de renovação perto dos 44% entre os anos e no percentual de fornecedores exclusivos de cada ano que ficou próximo dos 20% em boa parte do período analisado.

Identifica-se um pequeno número de fornecedores, correspondente a 4% do total, que atuaram em todos os anos analisados, mesmo com a troca do chefe do poder executivo, e arremataram uma parcela significativa de todos os recursos licitados ou dispensados de licitação, o que corresponde a 58% do valor total bruto. Contudo, não é possível inferir se os serviços prestados ou produtos vendidos atenderam o interesse público ou atingiram uma boa parcela da sociedade.

Uma grande quantidade de pagamentos a fornecedores refere-se a contratação direta, ou seja, como dispensável ou inexigível de licitação, sem seguir todo processo licitatório e os princípios de interesse público que mitiga o favorecimento que ocorre sem o processo licitatório. A quantidade de fornecedores corresponde a 73% da quantidade total, distribuídos 62% em dispensa de licitação (geral ou por valor) e 11% como inexigível quando a concorrência é impossibilitada. Vale ressaltar que o valor bruto que corresponde a mais de 20% de todo o valor bruto analisado. Observa-se que muitas dispensas somam um grande valor no total, maneira de driblar o processo licitatório.

Quanto a quantidade de recursos destinados aos órgãos, variam conforme a mudança de governador, mesmo que os instrumentos orçamentários correspondem a gestão anterior. Os valores são direcionados conforme os novos administradores são nomeados, observância clara sobre a alteração do plano de governo, programas e políticas públicas. Desse modo, verifica-se que os pagamentos feitos pelo governo no período se destacaram principalmente na Secretaria

Estadual de Segurança Pública, e em 2019 nota-se um aumento na quantidade e no valor total de pagamentos nas Secretarias Estaduais de Saúde e Educação.

Esse estudo limita-se devido a divulgação dos dados públicos, já que esses por si só não garantem amplamente o princípio da transparência, porque além de trazer pouca informação útil para a sociedade, dificultam a capacidade dos cidadãos exercerem seu papel de fiscalizador dos atos administrativos.

Esse fato, por sua vez, permite que os agentes políticos atuem de maneira a facilitar o favorecimento de interesses de grupos de fornecedores que superfaturam valores e muitas vezes se agrupam com o objetivo de sempre estarem presente na folha de pagamentos do estado. Embora fornecer bens ou prestar serviço ao poder público deve necessariamente respeitar os princípios da administração pública e atender aos interesses da coletividade com o objetivo de alcançar a maior quantidade de pessoas, independentemente de partido político ou interesse privado em enriquecimento ilícito ou favorecimento pessoal.

Em relação a estudos futuros, sugere-se aprofundar em casos de contratação direta, a fim de se verificar a real necessidade das dispensas além dos valores pagos por bens e serviços prestados ao ente público. Indica-se, também, verificar a participação da sociedade na construção dos orçamentos públicos e a real implementação desses recursos em áreas mais solicitadas pelos cidadãos, ao realizar uma análise aprofundada em dados públicos juntamente com seus respectivos instrumentos orçamentários.

Nessa pesquisa, verifica-se, também, que muitos credores possuem sócios credores do estado durante o período analisado. No entanto, não se realizou nenhuma análise aprofundada dessas associações, desse modo, sugere-se o avanço na coleta de dados e no aprimoramento.

Referências

Bataglia, M. B., & Farranha, A. C. (2019). Governança e Administração Pública: o uso de tecnologias para a prevenção da corrupção e promoção da transparência. *Revista da CGU*, 11(18), 1075-1097.

Cella, R. S., & Zanolla, E. (2018). A Lei de Benford e a transparência: uma análise das despesas públicas municipais. *BBR. Brazilian Business Review*, 15(4), 331-347.

Chaves, L. C. A. (2017). A atividade de análise de mercado para planejamento das contratações governamentais. *Revista do Tribunal de Contas da União*, 49(139), 24-37.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988). Diário Oficial da União. Brasília, DF. Recuperado em 19 abril, 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Ertel, R. M., & Reck, J. R. (2018). A ausência de transparência dos entes municipais no que se refere aos repasses de recursos públicos a entidades privadas nas áreas da Saúde e Educação: uma análise das informações lançadas nos Portais da Transparência. *Revista Jovens Pesquisadores*, 8(1), 84-96.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 20 abril, 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 20 abril, 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm.

Lei n.º 8.137, de 12 de outubro de 1990 (1990). Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Recuperado em 25 abril, 2020, de <https://www.planalto.gov.br/>

Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002 (2002). Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 20 abril, 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm.

Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (1993). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 20 abril, 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm.

Observatório Social do Brasil (2020). Recuperado em 19 abril, 2020, de <http://osbrasil.org.br/>.

Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343-1368.

Portal da Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina (2020). Recuperado em 15 abril, 2020, de <http://www.transparencia.sc.gov.br/fornecedores>

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. D. (2013). Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração* 48(4), 770-782.

Receita Federal do Brasil (2020). Recuperado em 15 maio, 2020, de <http://receita.economia.gov.br/>

Sales, L. (2020). Minerando o Lobby das Mineradoras nos Parlamentos Brasileiros. Recuperado em 11 junho, 2020, de <https://leosalesblog.wordpress.com/2019/01/29/minerando-o-lobby-das-mineradoras-nos-parlamentos-brasileiros/>.

Silva, C. V. S., & Ralha, C. G. (2011). Detecção de cartéis em licitações públicas com agentes de mineração de dados. *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, 10(1).

Sousa, R. M. (2015). Inteligência computacional aplicada ao controle externo da administração pública: aplicações da classificação de padrões utilizando redes neurais artificiais. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, 13(2), 201-218.

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade
3º UFSC International Accounting Congress



CONTABILIDADE E AS NOVAS TECNOLOGIAS

7 a 9 de setembro de 2020



Sousa, V. R., & Benevides, P. (2018). Acesso à Informação como Ferramenta de Combate à Corrupção por Jornalistas Investigativos. *Revista Observatório*, 4(2), 756-782.

Vaz, P., & Velasco, F. (2017). Corrupção: problema e questão. *Compólitica*, 7(2), 63-86.

8 e 9
setembro
2020

Organização

CCNT



Apoio

FAPESC

FEPese