

**GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: AVALIAÇÃO DA
TRANSPARÊNCIA NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DA SEAD/PI**

**GOVERNANCE OF PUBLIC PROCUREMENT: AN ASSESSMENT OF TRANSPARENCY
IN THE BIDDING PROCEDURES OF SEAD/PI**

**GOBERNANZA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: UNA EVALUACIÓN DE LA
TRANSPARENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN DE LA SEAD/PI**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n12-172>

Data de submissão: 16/11/2025

Data de publicação: 16/12/2025

Andréia Nádia Lima de Sousa Pessoa

Doutoranda em Políticas Públicas

Instituição: Universidade Federal do Piauí (UFPI)

E-mail: andreianadiasousa5@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4464-4118>

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7317885436794244>

Osmar Gomes de Alencar Júnior

Doutor em Políticas Públicas

Instituição: Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar)

E-mail: jrosmar@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9389-2949>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2959446789990469>

RESUMO

Este artigo tem como objetivo avaliar o processo de implementação de práticas de transparência na governança das contratações públicas realizadas pela Secretaria da Administração do Estado do Piauí (SEAD), no período de janeiro a junho de 2024. Para tanto, o percurso metodológico adotado para a realização da pesquisa foi a pesquisa bibliográfica acerca do processo de contratações públicas, a pesquisa documental junto aos portais da transparência, sítios eletrônicos e documentos relacionados aos procedimentos licitatórios conduzidos pela SEAD no recorte temporal da pesquisa, e exame das legislações vigentes sobre a matéria, e ainda, a avaliação de processo para aferir a eficácia da governança nas compras governamentais por meio da comparação entre as diretrizes propostas e os resultados alcançados. Constatou-se que a Secretaria da Administração divulga seus procedimentos licitatórios em diferentes plataformas, como os portais da própria SEAD, do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) e do Diário Oficial do Estado do Piauí (DOE/PI), atendendo às exigências de transparência formal previstas nas legislações estadual e federal. Contudo, não foram identificadas publicações no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o que evidencia uma lacuna no cumprimento as diretrizes da lei de licitações. Observou-se, também que a administração estadual faz uso de linguagem excessivamente técnica dificultando a compreensão por parte da população, e consequentemente limitando o exercício do controle social. Soma-se a isso, a existência de plataformas com navegação pouco intuitiva, o que compromete a acessibilidade e o entendimento dos dados disponibilizados pelos indivíduos.

Palavras-chave: Contratações Públicas. Governança. Avaliação de Processo. Transparência. Piauí.

ABSTRACT

This article aims to evaluate the implementation process of transparency practices in the governance of public procurement carried out by the Secretariat of Administration of the State of Piauí (SEAD), from January to June 2024. To this end, the methodological approach adopted for the research was a bibliographic review of the public procurement process, documentary research using transparency portals, websites, and documents related to bidding procedures conducted by SEAD within the research timeframe, and an examination of current legislation on the subject. Furthermore, a process evaluation was conducted to assess the effectiveness of governance in government procurement through a comparison between the proposed guidelines and the results achieved. It was found that the Secretariat of Administration discloses its bidding procedures on different platforms, such as the portals of SEAD itself, the Court of Auditors of the State of Piauí (TCE/PI), and the Official Gazette of the State of Piauí (DOE/PI), thus meeting the formal transparency requirements stipulated in state and federal legislation. However, no publications were identified on the National Public Procurement Portal (PNCP), highlighting a gap in compliance with the bidding law guidelines. It was also observed that the state administration uses excessively technical language, hindering comprehension by the population and consequently limiting the exercise of social control. In addition, the existence of platforms with unintuitive navigation compromises accessibility and the understanding of the data provided by individuals.

Keywords: Public Procurement. Governance. Process Evaluation. Transparency. Piauí.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo evaluar el proceso de implementación de prácticas de transparencia en la gobernanza de las contrataciones públicas, llevado a cabo por la Secretaría de Administración del Estado de Piauí (SEAD), de enero a junio de 2024. Para ello, el enfoque metodológico adoptado para la investigación consistió en una revisión bibliográfica del proceso de contrataciones públicas, una investigación documental mediante portales de transparencia, sitios web y documentos relacionados con los procedimientos de licitación realizados por la SEAD durante el período de investigación, y un análisis de la legislación vigente en la materia. Además, se realizó una evaluación del proceso para evaluar la eficacia de la gobernanza en la contratación pública mediante una comparación entre las directrices propuestas y los resultados obtenidos. Se constató que la Secretaría de Administración divulga sus procedimientos de licitación en diferentes plataformas, como los portales de la propia SEAD, el Tribunal de Cuentas del Estado de Piauí (TCE/PI) y el Diario Oficial del Estado de Piauí (DOE/PI), cumpliendo así con los requisitos formales de transparencia estipulados en la legislación estatal y federal. Sin embargo, no se identificaron publicaciones en el Portal Nacional de Contrataciones Públicas (PNCP), lo que pone de manifiesto una brecha en el cumplimiento de las directrices de la ley de licitaciones. También se observó que la administración estatal utiliza un lenguaje excesivamente técnico, lo que dificulta la comprensión por parte de la población y, en consecuencia, limita el ejercicio del control social. Además, la existencia de plataformas con una navegación poco intuitiva compromete la accesibilidad y la comprensión de los datos proporcionados por las personas.

Palavras clave: Contratações Públicas. Governança. Avaliação de Processo. Transparência. Piauí.

1 INTRODUÇÃO

O Estado tem o dever de promover o bem comum por meio da oferta de bens e serviços essenciais à sociedade. Para atender regularmente às demandas da população e assegurar o uso adequado dos recursos públicos, a administração deve realizar contratações precedidas de licitação capazes de assegurar a eficiência, a vantajosidade e economicidade, na forma da lei. Assim, a licitação constitui um instrumento para garantir à sociedade o atendimento de suas necessidades básicas, por meio de aquisições mais vantajosas, realizadas de forma planejada, eficiente e econômica, conforme destacam Santos e Souza (2024).

Para corroborar a relevância das contratações públicas para o país, observa-se que o montante das compras governamentais representa 12% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, conforme dados divulgados em 2024 pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Esse dado evidencia que a inéria da administração nas compras públicas realizadas junto ao setor privado comprometeria diretamente a execução das políticas públicas no país.

Por envolver recursos públicos, o cotidiano das contratações públicas no Brasil exige monitoramento contínuo das ações estatais, por meio de uma fiscalização eficiente, conduzida tanto pelos órgãos de controle quanto pela sociedade. Essa atuação é fundamental para prevenir fraudes e garantir a lisura dos procedimentos licitatórios, uma vez que as contratações públicas ocupam uma posição estratégica na alocação dos gastos públicos. Dito isso, a transparência é elemento central para prevenir práticas irregulares, fortalecer a governança pública e ampliar o controle social.

No Estado do Piauí, a plataforma online Portal do Radar da Transparência¹, responsável por divulgar os índices de transparência ativa dos órgãos públicos em todo o país, a partir de levantamento realizado pelos Tribunais de Contas, classificou o governo estadual, em 2023, com o percentual de 67,05% no quesito transparência geral, conferindo-lhe a certificação intermediária. Especificamente na dimensão de licitações, esse percentual foi de 75%. Já em 2024, o índice de transparência geral subiu para 90,55%, resultando na certificação ouro, enquanto, na dimensão de licitações, alcançou 100%.

Diante desse crescimento no índice de transparência geral do governo do estado, segundo os órgãos de controle, a presente pesquisa busca responder: as práticas de promoção da transparência, conforme estabelece a Lei nº 14.133/2021, tornaram as ações, decisões e a utilização dos recursos públicos nas contratações realizadas pela Secretaria Estadual de Administração, no ano de 2024, mais acessíveis e compreensíveis à sociedade? Ou, por outro lado, essas práticas de transparência

¹ Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html>. Acesso em 02 de dez. 2024.

limitaram-se ao cumprimento do princípio da publicidade, restringindo-se aos aspectos formais da divulgação dos dados?

Esse cenário de mudanças legislativas motivou a presente pesquisa, cujo problema central consiste em verificar se as práticas de promoção da transparência previstas na Lei nº 14.133/2021 ampliaram a clareza, acessibilidade e rastreabilidade das informações sobre as contratações realizadas pela Secretaria da Administração do Estado do Piauí (SEAD) no primeiro semestre de 2024, ou se a transparência alcançada permaneceu restrita ao cumprimento formal do princípio da publicidade.

Nessa perspectiva, o trabalho tem como objetivo avaliar a implementação de práticas de transparência, enquanto diretriz da governança pública, nas contratações realizadas pela Secretaria da Administração do Estado do Piauí (SEAD), no recorte temporal de janeiro a junho de 2024. Esse período refere-se aos procedimentos licitatórios na modalidade pregão eletrônico, realizados pela primeira vez no intervalo analisado.

A avaliação foi realizada com base nas informações disponíveis nos portais da transparência e nos sítios eletrônicos da Secretaria da Administração do Estado do Piauí, do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), no Diário Oficial do Estado do Piauí (DOE/PI) e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), consultados até 29 de novembro de 2024, conforme estabelece o Art. 7º, inciso VIII, do Decreto Estadual nº 21.872/2023.

O trabalho está estruturado em cinco partes. A primeira seção inclui a introdução. Na segunda seção discute as contratações públicas no Brasil abordando a digressão histórica e relevância do tema. Na terceira seção dialoga com a governança das contratações públicas no ordenamento brasileiro discutindo o seu conceito e relevância para as compras governamentais. Na quarta seção aborda a avaliação de 10 (dez) pregões eletrônicos publicados segundo 18 (dezoito) critérios. E na quinta e última seção encontram-se as considerações finais que concluíram que a SEAD/PI cumpre formalmente as exigências legais de publicidade das licitações, na qual a transparência alcançada permanece limitada, vez que, no recorte temporal e espacial da pesquisa nenhum dos procedimentos examinados foi publicado no PNCP, e ainda uso de excessivo de linguagem técnica, entre outros obstáculos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

As contratações públicas no país são realizadas por meio das licitações, definidas como “procedimento prévio de seleção por meio do qual a Administração, mediante critérios previamente estabelecidos, isonômicos, abertos ao público e fomentadores da competitividade, busca escolher a

melhor alternativa para a celebração de um contrato” (TORRES, 2021, p. 41). Dessa maneira, o procedimento licitatório tem por objetivo contratar a proposta mais vantajosa para a Administração, assegurando a eficiência, o menor custo e a competitividade entre os licitantes.

Para discutir as contratações públicas vigentes no Brasil, é necessário compreender a história da nova Lei de Licitações, segundo Cavalcante Filho e Monteiro Neto (2021). Antes do atual diploma legal — a Lei nº 14.133/2021 —, estava em vigor no país o Estatuto Geral das Licitações, instituído pela Lei nº 8.666/1993, que permaneceu válida por quase trinta anos. Os autores afirmam que o insucesso da referida norma está associado às recorrentes práticas de corrupção e à ineficácia das licitações, decorrentes do excesso de burocracia. Destaca-se que a Lei nº 8.666/1993 foi promulgada no contexto da redemocratização do país, das reformas administrativas e da previsão constitucional das licitações públicas.

Nesse cenário de incertezas no campo da administração pública, em 2013, o Senado Federal apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 559, de 2013, com o objetivo de atualizar a legislação então vigente. A tramitação do projeto durou quatro anos, sendo encaminhado, em 2017, à Câmara dos Deputados. Após diversas deliberações nas casas legislativas, com a apresentação de emendas e novos projetos que discutiam o texto da futura lei, o projeto foi remetido novamente ao Senado, em 2020, sob relatoria do senador Antônio Anastasia. No contexto da pandemia de Covid-19, o relator manifestou-se favorável à sua constitucionalidade, juridicidade e aprovação, conforme relata Amorim (2022).

Atualmente, a Lei Federal nº 14.133/2021 rege a matéria, permitindo que os demais entes federativos editem suas próprias normas específicas, desde que não contrariem as disposições da norma geral. No âmbito do Estado do Piauí, as licitações dos órgãos e entes estaduais são regulamentadas pelo Decreto Estadual nº 21.872, de 7 de março de 2023.

A obrigatoriedade de realizar licitação possui previsão constitucional, impondo a todos os entes da Federação o dever de, ao adquirir bens ou contratar serviços, fazê-lo por meio de procedimento licitatório. Esse regramento assegura a concorrência entre os licitantes na busca pela proposta mais vantajosa para a administração pública. Esse comando constitucional foi, inclusive, reproduzido na atual legislação de 2021.

Assim, a administração pública, ao adquirir um bem ou contratar um serviço, deve escolher entre as modalidades licitatórias previstas em lei. No presente estudo, a modalidade analisada foi o pregão, definido como “modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, na qual a disputa pelo fornecimento é feita por meio de

propostas e lances em sessão pública” (PIETRO, 2023, p. 447), nos termos do Art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021.

O pregão foi instituído pela Lei nº 10.520/2002, com o objetivo de viabilizar a aquisição de bens e serviços comuns, entre os licitantes que atendessem às exigências do edital, adotando como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto. Essa modalidade licitatória admitia duas formas: o pregão eletrônico e o presencial. Atualmente, o pregão continua vigente, com previsão expressa na Lei nº 14.133/2021.

O pregão eletrônico é realizado por meio de plataforma digital, que permite a participação de fornecedores de todo o território nacional e, eventualmente, do exterior, viabilizando, por meio da tecnologia, um ambiente mais competitivo. Essa modalidade fomenta o mercado, proporciona maior economicidade e assegura mais eficiência às compras governamentais. O recurso público economizado pode ser destinado a outras áreas, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços e das políticas públicas oferecidas à população. Por sua vez, o pregão presencial ocorria entre os licitantes que compareciam fisicamente à sessão pública, em data e horário previamente estabelecidos no edital.

Outro ponto de relevo quanto à temática, segundo dados da Pesquisa Global sobre Fraudes e Crimes Econômicos 2022, divulgada pela *PricewaterhouseCoopers* (PwC), é que a fraude nas compras públicas configura-se como um dos principais tipos de crime econômico também em organizações privadas. De acordo com a pesquisa, 62% (sessenta e dois por cento) das organizações brasileiras relataram ter sofrido algum tipo de fraude nos últimos 24 meses, ou seja, entre 2020 e 2022.

Diante desses números, impõe-se à administração pública o dever de diligência na gestão dos recursos públicos, considerando que esse processo envolve elevado volume de recursos, admite a interação entre agentes públicos e fornecedores privados, e, consequentemente, amplia os riscos de fraudes, má gestão e desvios éticos na conduta dos agentes públicos.

Além disso, é relevante observar que as contratações governamentais impactam diretamente o orçamento público. Cabe ao ente ou órgão público definir suas prioridades e executá-las por meio de políticas públicas, utilizando, para isso, mecanismos de análise econômica e financeira. Dessa forma, no processo de compras públicas, é imprescindível que o governo adote medidas eficazes de planejamento, controle, prevenção à fraude e à corrupção, além de incorporar práticas de ética na rotina administrativa, assegurando contratações pelo melhor preço e subsidiando a tomada de decisão de forma eficiente e responsável.

Nesse sentido, ressalta-se a importância dos instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), previstos no Art. 165 da Constituição Federal de 1988. Esses instrumentos são essenciais para definir a alocação dos recursos públicos, considerando tanto a capacidade financeira do ente público quanto a possibilidade de atender à demanda da sociedade na execução dos procedimentos licitatórios, seja para a aquisição de bens, seja para a contratação de serviços. Tais mecanismos são fundamentais para assegurar a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos, permitindo um planejamento adequado e a execução contínua e lícita das políticas públicas, alinhadas aos interesses coletivos.

Quando o gestor define onde e quanto investir o dinheiro público, configura-se a etapa de tomada de decisão, componente do ciclo das políticas públicas, diretamente influenciada pelos instrumentos de planejamento — PPA, LDO e LOA. Essa ação decisória é, muitas vezes, impactada por fatores externos e por pressões de diferentes grupos sociais. Nesse sentido, Madeira (2004, p. 79) observa que “os processos de tomada de decisão sobre prioridades da ação pública social ocorrem sob pressão de circunstâncias e de grupos de interesse, frequentemente sem considerar prioridades ou focos”.

Isso significa que, entre os problemas identificados na sociedade por meio da primeira etapa do ciclo de políticas públicas — o diagnóstico da demanda ou do problema —, a definição da agenda política, ou seja, a escolha da política pública a ser implementada, está condicionada a fatores externos, como variáveis econômicas, políticas e sociais. Dessa forma, as contratações públicas decorrem da etapa de tomada de decisão vinculada à definição da agenda política.

Dito isso, em abril de 2021 foi publicada a Lei nº 14.133/2021, que passou a regular as licitações e contratos administrativos, com obrigatoriedade de aplicabilidade para todos os entes federativos integrantes da administração pública a partir de 1º de abril de 2023. Não obstante, o referido regramento permitiu que, no período de transição entre abril de 2021 e abril de 2023, os entes da Federação optassem por utilizar, alternativamente, a legislação anterior que disciplinava a matéria ou adotar a nova lei.

Posteriormente, esse dispositivo legal foi alterado por meio da Medida Provisória nº 1.167/2023 e, posteriormente, pela Lei Complementar nº 198/2023, que autorizaram, de forma excepcional, a utilização discricionária da legislação anterior para procedimentos licitatórios ou de contratação direta até 29 de dezembro de 2023, desde que essa opção fosse devidamente justificada e formalmente aprovada nos autos do respectivo processo pela autoridade superior competente.

O Estado do Piauí regulamentou as licitações por meio do Decreto nº 21.872, de 7 de março de 2023, que dispõe sobre a regulamentação à Lei Federal nº 14.133/2021, no âmbito do Poder

Executivo Estadual. O referido decreto disciplina temas como governança, fase preparatória e procedural das licitações e contratações diretas, abrangendo a aquisição de bens, a contratação de serviços, obras, serviços de engenharia e a regulamentação sobre bens de luxo.

Em dezembro do mesmo ano, o Estado do Piauí, por meio do Decreto Estadual nº 22.652, de 27 de dezembro de 2023, prorrogou, de forma excepcional, a utilização da legislação revogada para os processos administrativos autuados até 30 de dezembro de 2023, com fundamento na ultratividade da norma. Em outras palavras, o uso obrigatório da atual legislação, no âmbito do Estado do Piauí, passou a vigorar apenas a partir de janeiro de 2024 para os processos iniciados nesse exercício. Assim, constata-se que a política encontra-se na fase inicial de sua implementação.

2.2 A GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

O Estado, segundo a perspectiva dos economistas liberais, tem como finalidade atender aos interesses da sociedade, por meio de seus órgãos e entidades, visando ao bem comum. Desse modo, o poder público deve oferecer respostas às demandas sociais com o menor custo, no menor intervalo de tempo e com risco mínimo. Para isso, deve adotar os mecanismos de governança (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO — TCU, 2020). Nesse contexto, a governança surge como uma estratégia estatal voltada à tomada de decisões de forma eficiente e eficaz na prestação dos serviços públicos, atuando como um conjunto de ferramentas que assegura a correta utilização dos recursos públicos com eficiência, além da mitigação de riscos.

No tocante às compras governamentais, a governança surge como um instrumento aplicado às licitações, cuja finalidade é assegurar que as aquisições públicas sejam realizadas de forma eficiente, evitando desperdícios de recursos, fraudes e corrupção.

No Brasil, a governança é regulamentada pelo Decreto nº 9.203/2017, que estabelece a política de governança para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O referido decreto define, em seu Art. 2º, inciso I, a governança como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Ressalta-se que a nova Lei de Licitações exigiu a implantação da governança nas contratações públicas, mediante a adoção de mecanismos destinados a avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos. Com base nessas diretrizes, o Tribunal de Contas da União (2024) reporta-se à governança nas contratações públicas, adotando o conceito estabelecido no Decreto nº 9.203/2017, com foco na atuação das organizações públicas, conforme a definição apresentada a seguir:

É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. (BRASIL, 2020, p. 15)

Vê-se, portanto, que a governança deve estar presente em todas as etapas do ciclo de compras governamentais, desde a definição das necessidades até a execução contratual. Além disso, dada sua relevância para o sistema de compras públicas no Brasil, a governança encontra-se regulamentada pela Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Como exemplo dos mecanismos de governança nas compras governamentais, destaca-se a obrigatoriedade da atuação da alta administração na promoção da integridade das contratações. Isso ocorre por meio do fortalecimento dos controles internos dos órgãos, responsáveis pela definição de condutas, padrões de comportamento e valores éticos, com o objetivo de prevenir fraudes, corrupção e atos antiéticos. A alta administração também deve adotar estratégias para a gestão de riscos nas contratações, assegurando o êxito dos processos licitatórios e da execução contratual. Esse processo envolve a atuação de profissionais capacitados e imparciais, responsáveis pela análise prévia e criteriosa dos processos de contratação e pela mediação de eventuais conflitos.

Ademais, a governança nas contratações exige a implementação de um modelo de gestão baseado em instrumentos de planejamento, transparência e monitoramento das funções de gestão. O controle também exerce papel essencial, promovendo a transparência e a *accountability* — responsabilidade e prestação de contas — das contratações, além de garantir que a auditoria interna agregue valor à função de contratações. Esses mecanismos são fundamentais para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão nas contratações públicas (TCU, 2024).

Dito isso, conclui-se que, no que se refere à governança nas contratações públicas, a responsabilidade pela sua implementação recai sobre a alta administração dos órgãos e entidades da administração pública, que tem o dever de adotar as diretrizes previstas na legislação e implementadas pela própria administração. Isso implica executar as ações planejadas e monitorar os resultados esperados.

Trata-se, portanto, de um ato vinculado, e não de um ato discricionário da autoridade competente. No entanto, é necessário destacar que as práticas adotadas devem ser compatíveis com a realidade do ente público, considerando que os custos de implementação não podem ser superiores aos benefícios e resultados a serem alcançados (TCU, 2024).

No Estado do Piauí, o Decreto Estadual nº 21.872, de 7 de março de 2023, estabelece as diretrizes de governança pública, que devem assegurar a transparência nas compras governamentais estaduais. Diante disso, torna-se necessário avaliar se os mecanismos de governança são, de fato, adequados e suficientes para o alcance dos fins públicos demandados pela sociedade.

Em relação aos pontos focais desta discussão, utiliza-se da transparência como instrumento de governança nas contratações públicas. De acordo com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação, a transparência na administração pública refere-se à divulgação de informações primárias, íntegras, autênticas e atualizadas, de interesse coletivo ou geral. Dito isso, a administração pública, ao publicar seus atos alusivos às contratações públicas, deve adotar esse parâmetro, divulgando informações além daquelas estritamente exigidas por lei ou regulamento, de forma que sejam acessíveis e compreensíveis à sociedade (TCU, 2024).

Segundo Messa (2019), o termo transparência tem vários significados. Para o estudo será utilizado o significado de,

Na forma material, a transparência significa clareza no funcionamento das instituições públicas, seus resultados e respectivos meios utilizados para alcançá-los, e, por extensão, a compreensão de onde, como, quanto e por que o dinheiro do povo está sendo gasto, permitindo o acompanhamento das ações da Administração Pública pela sociedade. Neste sentido é que se diz que toda a Administração Pública deve ser transparente, que é a clareza da ação pública da gestão perante a sociedade. E também como lisura, a transparência aparece como um dos valores que permitem à Administração Pública agir dentro dos parâmetros das boas práticas éticas. Fala-se em uma necessidade estratégica no ambiente da gestão pública.

No aspecto finalístico, a transparência funciona como uma qualidade no agir administrativo, como instrumento de boa gestão, pois melhora a prestação de contas, reduz a corrupção e, por consequência, alcança-se uma maior qualidade na prestação dos serviços públicos. Parte da doutrina menciona dimensões da transparência: a) política: transparência é uma política pública traduzida por um conjunto de ações públicas promovidas para garantir visibilidade e lisura no âmbito da gestão pública; b) jurídica: transparência é o acesso à informação e sua divulgação nos meios previstos na legislação; c) econômica: a transparência é uma forma de reduzir as assimetrias de informação de forma a possibilitar um melhor alinhamento de interesses entre agente e principal, para então gerar lucros e maiores investimentos no mundo dos negócios. (MESSA, 2019, p. 20).

Com base nos conceitos apresentados, pode-se inferir que a administração pública deve adotar a transparência como vetor de sua atuação estatal, publicando seus atos de forma clara, compreensível e acessível. Essa prática visa garantir a fiscalização e o monitoramento social, funcionando como mecanismo de controle social, promoção da lisura das ações públicas e fortalecimento da governança. Desse modo, a transparência nas contratações públicas tem como finalidade coibir fraudes e atos de corrupção nas compras governamentais, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos.

Por último, registra-se que o termo transparência nas contratações públicas não deve ser confundido com o mero atendimento ao princípio constitucional da publicidade. A transparência

defendida refere-se à disponibilização dos dados de forma acessível, clara e compreensível, em linguagem simples e de fácil interpretação pelo cidadão comum, permitindo não apenas o acesso à informação, mas também sua efetiva participação no controle social. Ao passo que a publicidade se limita à divulgação formal dos atos oficiais, sem, necessariamente, se preocupar com a promoção da participação social (MESSA, 2019).

A Lei nº 14.133/2021 — Nova Lei de Licitações e Contratos — estabelece, como obrigação de divulgação obrigatória e centralizada, a publicação dos atos da licitação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), constituindo condição indispensável para a eficácia do ato. Essa exigência foi igualmente adotada no Decreto Estadual do Piauí nº 21.872, de 7 de março de 2023, que também impõe a obrigatoriedade de publicação no PNCP.

Portanto, a regra geral é a publicidade dos atos administrativos. Somente em situações excepcionais, devidamente justificadas, admite-se a restrição à publicidade, como, por exemplo, no caso do orçamento sigiloso, quando necessário para assegurar a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa nas contratações.

3 METODOLOGIA

Do ponto de vista teórico-metodológico, a pesquisa fundamenta-se nos marcos da governança pública e da transparência, conforme definidos pelo Decreto Federal nº 9.203/2017, pela Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto Estadual nº 21.872/2023, além da Instrução Normativa nº 06/2017 do TCE/PI. A avaliação adotada é a avaliação de processo, voltada a examinar se a política foi implementada segundo as diretrizes previstas, conforme Figueiredo e Figueiredo (1986). O critério analítico utilizado foi o da eficácia, observando tanto os resultados alcançados (eficácia objetiva) quanto à adequação dos meios e procedimentos (eficácia funcional), nos termos de Costa e Castanhar (2003).

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas e, no caso da presente pesquisa, a avaliação de processo busca aferir a eficácia do programa, verificando se está sendo (ou foi) implementado conforme as diretrizes estabelecidas para sua execução e se seus resultados atendem (ou atenderam) às metas propostas. Isso significa, no contexto deste estudo, examinar se a transparência, enquanto diretriz da governança, vem sendo efetivamente cumprida pela Secretaria da Administração do Estado do Piauí (SEAD). Ademais, Boschetti (2009) complementa que avaliar significa estabelecer uma relação de causalidade entre um programa e seus resultados, ou seja, verificar se a política pública analisada alcançou os resultados propostos.

A pesquisa adotou a avaliação de processo da política de governança das contratações públicas, por meio do critério da eficácia, para realizar a análise. Esse critério consiste, segundo Costa e Castanhar (2003, p. 973), “na medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas”. Em relação à avaliação de processo, Figueiredo e Figueiredo (1986, pp. 110-111) afirmam que ela verifica “se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas”. Nesse sentido, o propósito da pesquisa foi aferir o grau de transparência na gestão pública das contratações, conforme estabelecido na legislação vigente.

Dessa forma, a avaliação de processo, neste trabalho, foi realizada em dois níveis: avaliação de metas (ou de resultados) e avaliação de meios. A avaliação de metas foi conduzida com base na eficácia objetiva, que, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 112), verifica “se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas”. Ainda de acordo com os autores, a avaliação de meios foi realizada com base na eficácia funcional, cujo objetivo é “aferir se os meios e a metodologia de implementação do programa estão sendo empregados de acordo com as estratégias previamente definidas”.

A escolha da Secretaria da Administração do Estado do Piauí (SEAD)² justificou-se pelo fato desta secretaria ser a responsável por gerenciar, dirigir, orientar, acompanhar e controlar as licitações do Estado, conforme previsão do Art. 17, incisos III e XV, da Lei Estadual nº 7.884, de 2022, que dispõe sobre a Organização Administrativa do Estado do Piauí.

Nesta perspectiva, a metodologia adotada na pesquisa consistiu em análise bibliográfica e documental. Isso posto, a pesquisa foi realizada por meio de fonte bibliográfica, obtida por meio de material já publicado referente ao tema do trabalho para identificar o estágio do conhecimento sobre a matéria de acordo com conteúdo existente. Em relação à pesquisa documental, envolveu o levantamento do número de procedimentos licitatórios, na modalidade pregão eletrônico, cadastrados pela primeira vez na plataforma eletrônica da SEAD, no período de janeiro a junho de 2024, a fim de responder à questão central da avaliação.

² A Secretaria da Administração do Estado do Piauí (SEAD) é o órgão central responsável pela coordenação e execução das políticas de pessoal, material, patrimônio, serviços gerais e procedimentos licitatórios da administração pública estadual. Além disso, exerce a gestão de parcerias público-privadas e concessões. Em dezembro de 2022, por força da Lei nº 7.884/2022, o órgão voltou a ser denominado oficialmente Secretaria de Estado da Administração — SEAD. Missão: Prestar um serviço de qualidade ao cidadão, qualificar e valorizar seus recursos humanos, zelar pelo patrimônio móvel e imóvel do Estado. Atualizando-se sempre com novos conceitos e novas tecnologias de modernização da gestão pública em um ambiente pautado pela qualidade de vida, com ética e responsabilidade social. (texto extraído da plataforma: <https://www.sead.pi.gov.br/unidade/secretaria-de-administracao-do-piaui>. Acesso em: 26 jun. 2025).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 AVALIAÇÃO DOS PREGÓES ELETRÔNICOS

Para a avaliação da implementação de práticas de transparência nas contratações públicas da SEAD, foi realizada coleta de dados e pesquisa documental nos respectivos sítios eletrônicos. O objetivo foi verificar se as informações disponibilizadas nos portais são acessíveis e compreensíveis para a sociedade, assegurando aos cidadãos tanto o acesso à informação quanto a possibilidade de compreensão e monitoramento dos atos administrativos. Além disso, buscou-se avaliar se as informações estão apresentadas em linguagem clara, objetiva, livre de ambiguidades, sem excesso de termos técnicos, de modo a garantir fácil entendimento e acessibilidade ao cidadão comum, bem como se os dados disponibilizados estão completos e suficientes.

A pesquisa concentrou seu objeto de estudo na Secretaria Estadual de Administração do Piauí (SEAD), órgão central responsável pela coordenação e execução das licitações e contratações no âmbito do Estado. Em junho de 2015, por meio do Diário Oficial do Estado nº 112, de 18 de junho de 2015, foi alterada a Lei Complementar nº 28/2003, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Administração Pública do Estado do Piauí, para instituir, no âmbito da SEAD, a Superintendência de Licitações e Contratos. A referida unidade passou a ter competência para administrar, controlar e executar as licitações e contratações públicas no âmbito da administração pública estadual.

Recentemente, por meio da Lei nº 7.884/2022, o Governo do Estado do Piauí reformulou a organização básica dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual. A Secretaria de Estado da Administração (SEAD) manteve sua competência para exercer a supervisão, a realização, o acompanhamento e o controle dos procedimentos técnicos e administrativos das licitações e contratos dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Estado. Essa competência abrange, inclusive, as contratações diretas, bem como a formação dos correspondentes registros de preços, nos termos do Art. 17, inciso III, da referida lei.

Quanto à relevância da SEAD, é necessário registrar a despesa realizada no ano da pesquisa, conforme dados do Balanço Geral do Estado do Piauí – 2024, Anexo IX – Demonstrativo de Despesa por Órgãos e Funções Consolidado. A referida secretaria possui cinco unidades orçamentárias vinculadas, sendo elas: a Secretaria de Administração; o Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Piauí (IASPI); a Empresa de Gestão de Recursos do Piauí; a Fundação Piauí Previdência; e o Fundo de Previdência Social do Estado do Piauí. Essas unidades atuam nas áreas de administração, previdência social e saúde, conforme estabelece a legislação estadual vigente.

Registra-se, ainda, que, no exercício de 2024, o Estado do Piauí apresentou uma despesa total de R\$ 22.932.199.429,34 (vinte e dois bilhões, novecentos e trinta e dois milhões, cento e noventa e nove mil, quatrocentos e vinte e nove reais e trinta e quatro centavos). Desse montante, R\$ 3.942.878.746,21 (três bilhões, novecentos e quarenta e dois milhões, oitocentos e setenta e oito mil, setecentos e quarenta e seis reais e vinte e um centavos) foram destinados à Secretaria de Administração, correspondendo aproximadamente a 17,19% do total da despesa estadual. Destaca-se, por fim, que a maior parte desse valor foi direcionada à previdência social dos servidores públicos, representando aproximadamente 78,38% de toda a despesa da Secretaria de Administração.

Tamanha é a relevância da Secretaria, objeto deste estudo, cuja despesa anual corresponde a mais de 17% de toda a despesa estadual, incluindo todas as secretarias e órgãos que compõem a estrutura administrativa do Poder Executivo, bem como os órgãos integrantes de outros poderes, como a Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí e o Tribunal de Justiça, cujas despesas são custeadas com recursos do Tesouro Estadual. Por fim, destaca-se que, embora a SEAD realize os procedimentos licitatórios dos demais entes estaduais, cada órgão arca com sua própria despesa. Compete à SEAD, exclusivamente, exercer a supervisão, a realização, o acompanhamento e o controle dos procedimentos técnicos e administrativos relativos às licitações e aos contratos, não assumindo os custos dos bens adquiridos ou dos serviços contratados pelos respectivos entes estaduais.

Feitas essas considerações iniciais, informa-se que a Secretaria Estadual de Administração, no período de janeiro a junho de 2024, publicou dez procedimentos licitatórios destinados a atender às demandas dos órgãos e entes estaduais, conforme detalhado a seguir: 1) registro de preços para sistema de abastecimento de água, destinado a atender às necessidades da Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos – SEFIR (PE nº 01/2024); 2) registro de preços para atender às necessidades da SEAD (PE nº 02/2024); 3) aquisição de um veículo tipo transporte pessoal, para atender às necessidades da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos – SASC (PE nº 03/2024); 4) aquisição de um veículo tipo transporte van, para atender às necessidades da SASC (PE nº 04/2024); 5) registro de preços de aparelhos de televisores, para atender à demanda da SEAD e das demais secretarias (PE nº 05/2024); 6) registro de preços de eletrodomésticos, para atender à demanda da SEAD e das demais secretarias (PE nº 06/2024); 7) registro de preços de ração animal, para atender à demanda da SEAD e das demais secretarias (PE nº 07/2024); 8) registro de preços de materiais e equipamentos de higiene e limpeza, para atender à demanda da SEAD e das demais secretarias (PE nº 08/2024); 9) contratação de software de gestão de saúde, para atender à demanda da Secretaria de Estado da Saúde – SESAPI (PE nº 09/2024); 10) registro de preços de

materiais destinados à otimização e manutenção dos sistemas simplificados de abastecimento de água, para atender à demanda do Instituto de Saneamento Básico do Piauí – ISBPI (PE nº 10/2024).

Os dados foram coletados a partir dos portais da transparência e de sítios eletrônicos destinados à divulgação dos procedimentos licitatórios, em conformidade com as legislações vigentes, notadamente: portal da Secretaria Estadual de Administração do Piauí³, Tribunal de Contas do Estado do Piauí⁴, Portal Nacional de Compras Públicas⁵ e Diário Oficial do Estado do Piauí⁶.

Insta observar que o Decreto Estadual nº 21.872, de 7 de março de 2023, que dispõe sobre as contratações públicas no âmbito do Estado do Piauí, não estabelece indicadores específicos para seu monitoramento e avaliação. Contudo, prevê, em seu Art. 16, que “a alta administração dos órgãos e entidades deverá implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas, estabelecendo, no âmbito de sua competência, no mínimo: I – formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratações”. Dessa forma, a elaboração dos referidos indicadores é de responsabilidade da própria administração pública, no momento da implementação dos mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados.

Com base no princípio constitucional da publicidade dos atos da administração pública, a legislação que rege as contratações governamentais exige a ampla divulgação dos procedimentos licitatórios, como forma de assegurar a lisura e a transparência do certame, sob pena de nulidade. A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 54, dispõe que, concluída a fase preparatória, o edital de licitação deverá ser publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e ter seu extrato divulgado no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, no órgão oficial do ente federativo de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. Tal exigência decorre diretamente do direito constitucional de acesso à informação, instrumento essencial para o conhecimento, a fiscalização e o controle social dos atos administrativos, ressalvados os casos em que o sigilo se fizer necessário por expressa previsão legal.

A legislação nacional, em seu Art. 25, § 3º, estabelece que todos os elementos do edital, incluindo a minuta do contrato, os termos de referência, anteprojeto, projetos e demais anexos, deverão ser disponibilizados em sítio eletrônico oficial, na mesma data de publicação do edital, sem a exigência de registro ou de identificação para acesso. Por sua vez, o Art. 54, § 2º, da mesma norma dispõe que é facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no

³ Disponível em: <http://www.cel.pi.gov.br/index.php>. Acesso em 29 nov. 2024.

⁴ Disponível em: <https://sistemas.tce.pi.gov.br/licitacoesweb/mural/>. Acesso em 29 nov. 2024.

⁵ Disponível em: https://pncp.gov.br/app/editais?q=&status=recebendo_proposta&pagina=1. Acesso em 29 nov. 2024.

⁶ Disponível em: <https://www.diario.pi.gov.br/doe/>. Acesso em 29 nov. 2024.

caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, sendo ainda admitida a divulgação direta aos interessados previamente cadastrados para esse fim. Dessa forma, a publicidade constitui obrigação legal vinculada à observância do princípio constitucional da transparéncia (TORRES, 2021).

No âmbito da legislação estadual, o Decreto Estadual do Piauí nº 21.872/2023, em seu Art. 93, também estabelece a obrigatoriedade de publicação, em meio eletrônico, da fase externa da licitação, bem como do edital e de seus anexos, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Dessa forma, os procedimentos licitatórios conduzidos pela SEAD, no período de janeiro a junho de 2024, serão analisados à luz das normas supracitadas, com ênfase no princípio da publicidade, conforme demonstrado no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1: Pregões Eletrônicos realizados pela Secretaria de Administração do Estado do Piauí no período de janeiro a junho de 2024

CONSULTA NOS SITES/PORTAIS ELETRÔNICOS EM 29/11/2024 - Unidade compradora: 927161 - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PREV.EST. PIAUI-PNCP	
Critérios	Respostas consolidadas
Número de pregões eletrônicos realizados em 2024, todos com aviso de licitação publicados na SEAD, TCE/PI, DOE/PI	10
Pregões regidos Lei nº 10.520/2002	8
Pregões -Lei nº 14.133/2021	2
Publicação do aviso da licitação, do edital, do termo de referência, da minuta da ata de registro de preços, da minuta do contrato, do extrato de adjudicação e homologação, da ata de registro de preços no PNCP	0
Publicação do edital na página eletrônica da SEAD, TCE/PI	10
Publicação do edital, da minuta do termo de referência, da minuta da ata de registro de preços, da minuta do contrato no DOE/PI	0
Publicação do termo de referência na SEAD, TCE/PI	9
Publicação da minuta da ata de registro de preços na SEAD, TCE/PI	7
Publicação da minuta do contrato na SEAD	7
Publicação da minuta do contrato no TCE/PI	9
Publicação do extrato da adjudicação e homologação na SEAD e no DOE/PI	8
Publicação do extrato da adjudicação e homologação no TCE/PI	7
Publicação da ata de registro de preços na SEAD	2
Publicação da ata de registro de preços TCE/PI e no DOE/PI	6
Procedimentos concluídos	8
Documentos de fácil acesso	Sim
Processos abertos em 2023 ou anterior	8
Processos abertos em 2024	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos portais da transparéncia e sítios eletrônicos

Dos procedimentos licitatórios realizados no recorte temporal analisado, constatou-se que oito foram conduzidos sob a égide da legislação anterior e apenas dois foram regidos pela nova Lei de Licitações. Em todos os certames, houve a publicação do aviso de licitação nos portais da SEAD, do DOE/PI e do TCE/PI. Ademais, todos os processos licitatórios foram operacionalizados por meio do

sistema Licitações-e, do Banco do Brasil, entretanto, nenhum dos procedimentos foi publicado no PNCP.

Assim, dos dez procedimentos licitatórios analisados, um foi iniciado em 2021 e sete em 2023. Todos esses oito procedimentos foram executados em 2024, seguindo a legislação revogada, especificamente a Lei nº 10.520/2002, com respaldo no Art. 3º do Decreto Estadual nº 22.652/2023, que admite a aplicação da norma revogada aos processos autuados até 30 de dezembro de 2023, em razão do instituto da ultratividade normativa. Por outro lado, dois procedimentos foram instaurados em 2024 e, portanto, regidos pela nova Lei nº 14.133/2021, conforme dispõe o Art. 2º do referido decreto, que determina que todas as licitações iniciadas a partir de janeiro de 2024 sejam obrigatoriamente conduzidas sob a égide da nova legislação.

Percebe-se, portanto, um baixo índice de adoção da nova Lei de Licitações no primeiro semestre de 2024, considerando que, dos dez procedimentos analisados, apenas dois foram fundamentados na Lei nº 14.133/2021. Ressalta-se que já se encontra encerrado o período de vigência concomitante entre a legislação anterior e a nova norma, embora o Estado do Piauí ainda aplique a legislação revogada nos processos autuados até 31 de dezembro de 2023.

Recentemente, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) manifestou-se, por meio da Decisão nº 48/2024 – ADM, proferida no âmbito do Processo SEI nº 105849/2024, considerando indevidas as licitações realizadas pelas unidades jurisdicionadas com fundamento no regime jurídico revogado. Na oportunidade, o Plenário aprovou, por unanimidade, as seguintes medidas:

[...] para que seja expedido alerta aos Prefeitos e aos demais gestores municipais, por meio do sistema Avisos Web (Decisão Plenária nº 395/2020) e no endereço eletrônico desta Corte de Contas, informando que: 1) É irregular a realização de licitação com fundamento na Lei nº 8.666/1993 ou nas demais leis revogadas pela Lei nº 14.133/2021, cujos processos licitatórios tenham sido autuados até 30.12.2023, mas em relação aos quais não tenham sido elaborados quaisquer atos relacionados ao planejamento do respectivo certame (ETP, Projeto Básico, Projeto Executivo, Orçamento Estimado da Obra, Plano de Execução e Cronograma Físico-Financeiro, dentre outros) até a referida data; 2) Caso haja processos licitatórios autuados até 30.12.2023, regidos pela legislação revogada, nos quais as peças de planejamento (ETP, Projeto Básico, Projeto Executivo, Orçamento Estimado da Obra, Plano de Execução e Cronograma Físico-Financeiro, dentre outros) tenham sido elaboradas após a referida data, para não dar sequência a procedimento irregular, é necessário o saneamento do processo, a fim de que o planejamento da licitação seja aperfeiçoado com a edição de ato justificando a ausência do ETP, devendo o futuro edital do certame ser publicado com fundamento na Lei nº 14.133/21; 3) Caso haja processos licitatórios autuados até 30.12.2023, regidos pela legislação revogada, nos quais não tenham sido elaboradas quaisquer das peças de planejamento até a publicação do presente alerta, para que não se incorra em irregularidade na condução das licitações, o procedimento deve ser integralmente conduzido pela Lei nº 14.133/21, inclusive quanto à fase preparatória. Registra-se ainda que os responsáveis pela condução e aprovação dos procedimentos licitatórios enquadrados nas situações de irregularidade indicadas no presente alerta poderão ser pessoalmente responsabilizados em processos de representação ou em outros processos diante desta Corte de Contas.

Pela manifestação supra, evidencia-se a relevância do controle social sobre as ações estatais, bem como o impacto das decisões dos órgãos de controle, tanto na prevenção de ilícitos administrativos quanto na responsabilização dos agentes que descumprirem as determinações da Corte de Contas.

Verificou-se, igualmente, que todos os avisos de licitação foram devidamente publicados nos portais de transparência da SEAD, do TCE/PI e no DOE/PI. Por outro lado, nenhum dos pregões eletrônicos realizados no primeiro semestre de 2024 — correspondentes aos procedimentos de números 1 a 10 — foi publicado no PNCP. Dessa forma, constata-se que o Governo do Estado do Piauí, por meio da SEAD, no período analisado, não atendeu ao disposto no Decreto Estadual nº 21.872/2023, especificamente nos Art. 93 e Art. 161, no que se refere à obrigatoriedade de publicação no PNCP.

A referida obrigatoriedade de publicação no PNCP aplica-se exclusivamente aos procedimentos regidos pelo novo Decreto Estadual nº 21.872/2023, ou seja, aos dois processos conduzidos sob a égide da Lei nº 14.133/2021. Nesse contexto, a ausência de publicações no PNCP compromete a transparência das informações e reduz a competitividade, considerando que o portal possui abrangência nacional. Conclui-se, portanto, que a omissão na divulgação dos atos no PNCP viola diretamente a exigência legal de publicidade centralizada e obrigatória, condição indispensável para a eficácia dos atos administrativos. Tal conduta compromete a efetividade da transparência, enfraquece os instrumentos de controle social e, por consequência, impacta negativamente a governança das contratações públicas.

Observa-se que as publicações realizadas nos portais e sítios eletrônicos analisados não apresentam uniformidade. A título de exemplo, as informações divulgadas no site da Secretaria de Administração do Estado do Piauí (SEAD) deveriam coincidir com aquelas publicadas no portal do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI). No entanto, essa correspondência não se verifica, uma vez que, na plataforma da SEAD, foram identificadas 53 informações, enquanto, no sistema do TCE/PI, constam 58 documentos publicados, conforme a tabela que contempla os seguintes indicadores: (a) aviso de licitação; (b) edital; (c) termo de referência; (d) minuta da ata de registro de preços; (e) minuta do contrato; (f) extrato de adjudicação e homologação; e (g) ata de registro de preços.

Por outro lado, o número de documentos publicados no Diário Oficial do Estado do Piauí (DOE/PI) e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é, de fato, inferior, uma vez que essas plataformas se destinam, predominantemente, ao acompanhamento das licitações, por meio da divulgação de datas, avisos e extratos. Não obstante, verifica-se que tais informações não foram

publicadas em sua totalidade. A título de exemplo, não há qualquer registro no PNCP, e o número de atas de registro de preços publicadas no sistema do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) — seis no total — é inferior ao número de pregões eletrônicos concluídos no período analisado, que corresponde a oito. Dessa forma, a ausência de padronização na publicação dos documentos licitatórios compromete significativamente o controle e o monitoramento das contas públicas, tanto por parte do TCE/PI quanto pelos instrumentos de controle social, além de fragilizar os princípios da publicidade, da transparência e da governança nas contratações públicas.

Outra inferência obtida a partir da análise dos dados refere-se à publicação do edital e de seus anexos, especialmente o termo de referência, a minuta da ata de registro de preços (ARP) e a minuta do contrato. Observa-se que todos os editais foram publicados nos portais da SEAD e do TCE/PI, o que corresponde a 100% de cumprimento da exigência legal. No que se refere ao termo de referência, identificou-se um percentual de 90% de publicação nesses meios. Quanto à minuta do contrato, o índice de publicação foi de 70% na SEAD e 90% no TCE/PI, indicando que a maioria dos editais disponibilizados também foi acompanhada de seus respectivos termos de referência e minutas contratuais. Por sua vez, a publicação da minuta da ARP atingiu 70%, evidenciando que aproximadamente dois terços dos editais analisados incluíram esse documento.

Por fim, todos os procedimentos concluídos — correspondentes aos oito certames — apresentaram o mesmo quantitativo de publicações relativas ao extrato de adjudicação e homologação no portal da SEAD, cuja finalidade é formalizar a declaração do vencedor do certame e informar o valor da contratação. Por outro lado, a publicação da ARP apresentou índices significativamente inferiores, sendo registrada em apenas 25% dos casos na SEAD e em 75% no portal do TCE/PI. Tal cenário evidencia que nem todos os procedimentos concluídos tiveram suas respectivas atas devidamente publicadas nos portais institucionais, o que compromete diretamente o princípio da transparência, dificultando o acesso à informação e o exercício do controle social.

Por fim, a publicação em múltiplos portais contribui para a divulgação das informações, mas não supre a omissão da obrigatória publicação no PNCP. Essa divulgação tem por objetivo assegurar a transparência, a acessibilidade e a uniformidade dos dados relativos às contratações públicas, além de facilitar o controle social e a identificação de possíveis irregularidades. A ausência de publicação no referido portal acarreta uma série de consequências negativas para as contratações públicas estaduais, tais como: (a) violação da legislação vigente, em especial da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Estadual nº 21.872/2023; (b) comprometimento da visibilidade, da lisura e da integridade no âmbito da gestão pública estadual; (c) dificuldade no acompanhamento e na compreensão dos gastos públicos; e (d) restrição na identificação de oportunidades por potenciais fornecedores em nível

nacional. Tal cenário representa uma lacuna significativa na efetivação do princípio da transparência, essencial para a governança e o controle social das contratações públicas no Estado do Piauí.

Ademais, observa-se que o Estado do Piauí cumpre o princípio constitucional da publicidade, entendido como a veiculação de informações nos diários oficiais. Contudo, não se verifica o atendimento integral ao princípio da transparência, conforme exigem as diretrizes da governança pública. A transparência demanda que as informações sejam disponibilizadas em linguagem clara, acessível e comprehensível, em plataformas de domínio público e de fácil acesso, por meio de canais de ampla divulgação, preferencialmente com menor grau de tecnicidade. Nesse contexto, destaca-se que o ambiente adequado para esse fim, no âmbito das contratações públicas, é o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Nesse sentido, constata-se que o Estado do Piauí necessita avançar na promoção da transparência de suas ações, de modo a assegurar melhores condições para o monitoramento e o controle social, bem como para a atuação dos órgãos de controle, conforme detalhado no Quadro 1. Além disso, é necessário progredir no aperfeiçoamento das publicações, mediante a divulgação de informações primárias, íntegras, autênticas e atualizadas, de interesse coletivo, disponibilizadas de forma acessível e comprehensível.

5 CONCLUSÃO

Após a realização de estudos empíricos, os resultados da pesquisa evidenciam que a governança das contratações públicas encontra-se em fase de implementação pelo Governo do Estado do Piauí, no âmbito da Secretaria Estadual de Administração, conforme dados consolidados no Quadro 1. Esse processo de implementação está alinhado à edição de diversas normas jurídicas complementares à Lei Federal nº 14.133/2021, com o objetivo de conferir maior eficiência, celeridade e segurança às contratações públicas no âmbito estadual.

Destaca-se que a adoção dos princípios e práticas de governança nas contratações públicas reveste-se de fundamental importância para assegurar que as compras governamentais sejam realizadas de forma eficiente, eficaz e em estrita observância aos princípios da legalidade e da transparência, prevenindo desperdícios de recursos públicos e mitigando riscos de fraudes e irregularidades nos procedimentos licitatórios. Ademais, a governança orienta a atuação dos gestores públicos na condução da atividade estatal, promovendo a integridade, a responsabilidade e a geração de valor público.

A partir da análise dos dados obtidos na pesquisa, observou-se que, de modo geral, os órgãos e entes estaduais continuam adotando procedimentos licitatórios regidos por normas anteriores à Lei

nº 14.133/2021, atualmente revogadas. Verificou-se que, no que se refere à eficácia funcional, a SEAD, no primeiro semestre de 2024, realizou procedimentos licitatórios majoritariamente fundamentados no Decreto Estadual nº 22.652, de 27 de dezembro de 2023, o qual disciplina o marco temporal de aplicação das licitações no Estado do Piauí.

Entretanto, o TCE/PI, por meio da Decisão Administrativa nº 48/2024, de 17 de outubro de 2024, considerou indevidos os procedimentos licitatórios realizados com fundamento no regime jurídico revogado, expedindo alerta às unidades jurisdicionadas. Diante desse cenário, conclui-se que, no período analisado, os meios adotados pela SEAD não foram adequados para a execução dos certames.

Observou-se, também, no que se refere à eficácia funcional, que a SEAD utiliza diferentes plataformas para a divulgação de seus procedimentos licitatórios, tais como o próprio portal, o do TCE/PI e o do DOE/PI. Tal prática assegura a transparência formal e o acesso à informação, em conformidade com as exigências previstas na legislação estadual e federal. Ademais, a publicação no portal do TCE/PI contribui significativamente para o monitoramento e a fiscalização, tanto por parte do órgão de controle quanto pela sociedade.

Contudo, verificou-se que nenhum dos procedimentos licitatórios analisados foi publicado no PNCP. Além disso, foram identificados entraves de natureza técnica que comprometem a efetividade da transparência em sua dimensão substantiva. Destacam-se, nesse sentido, o uso excessivo de terminologia técnica, que dificulta a compreensão das informações pela população em geral e, consequentemente, limita o exercício do controle social. Soma-se a isso a adoção de plataformas digitais com layouts pouco acessíveis e de difícil naveabilidade, o que prejudica a consulta e o entendimento dos dados disponibilizados.

Dessa forma, as informações disponibilizadas nas plataformas oficiais e nos sítios eletrônicos analisados asseguram, em tese, uma transparência parcial e meramente formal dos procedimentos licitatórios, sem, contudo, fornecer informações adicionais que possibilitem à sociedade formar juízo de valor qualificado para a tomada de decisões, nos termos da Lei de Acesso à Informação. A legislação, ao exigir da administração pública o cumprimento dos princípios da publicidade e da transparência nos procedimentos licitatórios, tem por finalidade fortalecer a credibilidade dos certames, assegurando aos licitantes a lisura e a integridade do processo.

No que se refere à eficácia objetiva, constatou-se que os índices de publicação nos diferentes portais de transparência estadual e nos sítios eletrônicos analisados indicam que a Administração Pública Estadual, por meio da Secretaria de Administração do Estado do Piauí (SEAD), atendeu, em termos formais, aos princípios da transparência, da eficiência e da competitividade nos procedimentos

licitatórios, em conformidade com as normas legais aplicáveis. Contudo, o atendimento formal da lei quanto às publicações não garante a redução de fraudes e corrupção, nem assegura economia para o erário em decorrência da competitividade entre os licitantes. Isso decorre, em grande medida, da ausência de divulgação dos certames no PNCP, o que compromete a expansão da publicidade para além dos limites estaduais e restringe a participação de potenciais fornecedores em nível nacional. Portanto, as metas atingidas são inferiores às metas propostas, uma vez que não ocorreu nenhuma publicação. Esses achados convergem para a conclusão de que a transparência praticada pela SEAD é predominantemente formal, sem garantir, de modo efetivo, a clareza, a completude e a acessibilidade necessárias à plena realização do princípio da transparência na administração pública.

Portanto, conclui-se pelo sucesso parcial das práticas de transparência nas contratações públicas, conforme os dados apurados na presente pesquisa. Isso se deve ao fato de que, embora haja o cumprimento das exigências legais relativas à publicidade dos procedimentos licitatórios, em atendimento à legislação estadual e à Instrução Normativa do TCE/PI, tal cumprimento limita-se à divulgação de parte dos documentos nos portais da SEAD, do TCE/PI e do DOE/PI.

No que se refere às publicações no portal da SEAD, observa-se que o Estado do Piauí atende, de forma parcial, aos parâmetros de transparência, possibilitando o controle, o monitoramento e a fiscalização dos procedimentos licitatórios tanto pelos cidadãos quanto pelos órgãos de controle. Esse atendimento contribui para a promoção da eficiência dos atos administrativos, para a utilização adequada e regular dos recursos públicos e, ainda, para o fortalecimento dos mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

Feitas as considerações acima, infere-se a existência de vulnerabilidades no que se refere à transparência das contratações públicas no âmbito do Estado do Piauí. Dito isso, apresenta-se as limitações do estudo: a) em razão do recorte temporal não se acompanhou a evolução das práticas de transparência ao longo do exercício financeiro e não se realizou entrevistas com os tomadores e executores das políticas de governança ; b) impossibilidade de acesso a informações, decisões administrativas ou justificativas técnicas nos procedimentos licitatórios para compreensão da governança nas contratações públicas por opção de um único critério de avaliação; c) as informações disponibilizadas nos portais institucionais não são facilmente acessíveis, tampouco apresentadas de forma clara, objetiva e compreensível ao cidadão.

Registra-se, ainda, a publicação do Acórdão nº 101/2025 – SPL, relativo ao Processo TC nº 007.034/2024, no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PI, edição nº 065/2025, de 9 de abril de 2025. O referido acórdão teve por objeto a avaliação da governança nos procedimentos de contratação de bens e serviços, especificamente no que se refere à aplicação dos mecanismos de governança pública,

consustanciados nos pilares da liderança, da estratégia e do controle, nas aquisições realizadas pela unidade gestora Secretaria de Estado da Administração do Piauí (SEAD/PI), no exercício financeiro de 2024.

No que se relaciona ao tema desta pesquisa, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí concluiu que a Secretaria deve promover a transparência integral dos processos de contratação, bem como assegurar a atualização permanente do seu sítio eletrônico, mediante a disponibilização de documentos e normativos que garantam, de ofício, a publicidade ampla e tempestiva das contratações e aquisições públicas.

Diante do exposto, recomenda-se ao Governo do Estado do Piauí: a) adoção efetiva e obrigatória da plataforma do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em conformidade com a legislação vigente, a fim de assegurar a publicidade, a transparência e a ampla competitividade nos processos de contratações públicas; b) a redução do uso de terminologia excessivamente técnica relacionada aos procedimentos licitatórios, bem como a adoção de linguagem clara, objetiva e acessível, livre de ambiguidades ou excessiva erudição, de modo a possibilitar a compreensão pela população leiga no tema; c) desenvolvimento e divulgação de plataformas digitais de caráter autoexplicativo, inclusivo e intuitivo contendo orientações passo a passo para a localização de informações e documentos, além da disponibilização, nos sítios oficiais do governo, dos links de acesso aos portais de consulta dos procedimentos licitatórios; d) o fortalecimento do modelo de governança, especialmente no eixo "controle", para assegurar atualização contínua das informações, conforme apontado pelo Acórdão nº 101/2025 – SPL do TCE/PI.

Sugere-se, para pesquisas futuras, a ampliação do recorte temporal e espacial de análise, a realização de estudos comparativos entre diferentes unidades gestoras estaduais, e o aprofundamento qualitativo mediante entrevistas com gestores, fornecedores e órgãos de controle. Tais estudos poderão contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de governança e transparência e para o fortalecimento das práticas de integridade no âmbito das contratações públicas do Estado do Piauí.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. A origem da Nova Lei de Licitações. Observatório da Nova Lei de Licitações, 13 maio 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/03/25/a-origem-da-nova-lei-de-llicitacoes/>. Acesso em: 2 dez. 2024.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL – ABEPSS (org.). Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS; ABEPSS, 2009. p. 575–593.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021a.

BRASIL. Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jul. 2021b.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Relatório de gestão consolidado: exercício de 2023. 1. ed. Teresina: TCE/PI, Governança (GOV), 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. O que a gestão faz por você: moderniza as compras públicas com eficiência, tecnologia, transparência e economia. Brasília, DF, 17 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/o-que-a-gestao-faz-por-voce-moderniza-as-compras-publicas-com-eficiencia-tecnologia-transparencia-e-economia>. Acesso em: 27 mar. 2025.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade; MONTEIRO NETO, José Trindade. Visão geral sobre a gênese e a vigência da nova Lei de Licitações. In: ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio S.; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de (org.). A nova Lei de Licitações. São Paulo: Almedina Brasil, 2021. E-book. p. 21. ISBN 9786556273785. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273785/>. Acesso em: 2 dez. 2024.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, 2003, p. 969–992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6509>. Acesso em: 10 nov. 2024.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107–127, set/dez. 1986.

MADEIRA, Felícia Reicher. A improvisação na concepção de programas sociais: muitas convicções, poucas constatações: o caso do primeiro emprego. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, 2004, p. 78–94.

MESSA, Ana F. Transparência, Compliance e Práticas Anticorrupção na Administração Pública. São Paulo: Almedina Brasil, 2019. E-book. p. 20. ISBN 9788584935604. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. Protegendo o perímetro: o avanço da fraude externa: Pesquisa Global sobre Fraudes e Crimes Econômicos 2022. São Paulo: PwC Brasil, 2022. Disponível em: https://www.pwc.com.br/pt/estudos/servicos/consultoria-negocios/2022/GECS_2022.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

PIAUÍ. Lei Complementar nº 28, de 9 de junho de 2003. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Administração Pública do Estado do Piauí e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Piauí*, Teresina, PI, n. 112, 18 jun. 2015.

PIAUÍ. Decreto nº 21.872, de 07 de março de 2023. Regulamenta a Nova Lei de Licitações e Contratos. Teresina, PI: *Diário Oficial do Estado do Piauí*, 2023.

PIAUÍ. Lei Estadual nº 7.884, de 08 de dezembro de 2022. Regulamenta a Organização Administrativa do Estado do Piauí. Teresina, PI: *Diário Oficial do Estado do Piauí*, 2022.

PIAUÍ. Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí. Balanço geral do estado: exercício de 2024. Teresina, PI, 2024. Disponível em: <https://webas.sefaz.pi.gov.br/balanco-geral-do-estado/2024/>. Acesso em: 1 jun. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. D. Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. p.1. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberson Roberto de. Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12. ed. Ver., ampl.e atual.. – São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.