

PROPOSIÇÃO PARA A ETAPA PRELIMINAR DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE SANTA CATARINA: UM FRAMEWORK BASEADO EM INOVAÇÃO, COCRIAÇÃO E GESTÃO LEAN

Luana Bayestorff - UDESC

éverton Luís Pellizzaro De Lorenzi Cancellier - UDESC

Resumo

Este artigo, derivado da dissertação de mestrado profissional em Administração Pública, propõe um framework para qualificar a etapa preliminar das licitações públicas no Estado de Santa Catarina, com base em inovação aberta, cocriação e gestão Lean. A pesquisa aplicada, com abordagem mista, analisou 41 documentos (DOD, ETP e TR), entrevistas com gestores e respostas de 99 servidores públicos. Os achados evidenciaram fragilidades como ausência de diagnóstico, replicação acrítica de modelos e desarticulação entre os instrumentos. Como contribuição, foi desenvolvido um Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas, estruturado em três etapas: (i) Identificação e Contexto, com mapeamento de usuários e fluxos operacionais; (ii) Detalhamento do Problema, baseado em reframing e métodos de estruturação colaborativa; e (iii) Viabilidade e Planejamento, com análise de alternativas, riscos e critérios técnicos. O modelo foi validado junto à Diretoria de Licitações da SEA/SC e demonstra viabilidade prática e potencial de replicação. Adicionalmente, novos modelos de DOD, ETP e TR foram apresentados na dissertação original, buscando reduzir redundâncias e promover coerência lógica. A proposta fortalece a capacidade do Estado em alinhar contratações às reais necessidades institucionais, promovendo decisões mais eficazes, participativas e orientadas à geração de valor público.

Palavras-chave: Compras públicas, Inovação no setor público, Gestão Lean**Abstract**

This article, derived from a professional master's dissertation in Public Administration, proposes a framework to qualify the preliminary stage of public procurement in the State of Santa Catarina, based on open innovation, co-creation, and Lean management. The applied research, using a mixed-methods approach, analyzed 41 documents (DOD, ETP, and TR), conducted interviews with managers, and collected responses from 99 public servants. The findings revealed structural weaknesses, such as the absence of diagnostic analysis, uncritical replication of templates, and lack of integration among planning instruments. As a contribution, the study developed a Problem-Solving Framework for Public Procurement, structured in three stages: (i) Identification and Context, including mapping of users and operational flows; (ii) Problem Detailing, grounded in reframing and collaborative structuring methods; and (iii) Feasibility and Planning, with analysis of alternatives, risks, and technical criteria. The framework was validated by the Procurement Directorate of SEA/SC and demonstrates practical applicability and potential for replication. Additionally, new models for DOD, ETP, and TR were developed in the original dissertation to reduce redundancies and enhance logical coherence. The proposed approach strengthens the State's capacity to align procurements with actual institutional needs, fostering more effective, participatory, and value-driven decision-making.

Keywords: Public procurement, Public sector innovation, Lean management

Proposição para a Etapa Preliminar das Contratações Públicas de Santa Catarina: um Framework Baseado em Inovação, Cocriação e Gestão Lean

1. INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os principais resultados de uma pesquisa aplicada realizada no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública, voltada à qualificação da etapa preliminar das licitações públicas no Estado de Santa Catarina. A investigação teve como foco a construção de um modelo orientado por práticas de inovação, resolução de problemas, colaboração interinstitucional e gestão *lean* com base na vivência de servidores públicos e na análise de práticas institucionais já em curso no governo estadual. A proposta surgiu da prática cotidiana de equipes envolvidas em contratações públicas do estado de Santa Catarina e da constatação de dificuldades recorrentes na definição dos problemas e formulação das demandas que antecedem os processos licitatórios.

As compras públicas representam uma das atividades mais relevantes e sensíveis do Estado. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021), elas movimentam cerca de 12% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, o que destaca sua dimensão estratégica. Além de garantir o funcionamento da administração pública, os processos de contratação têm potencial para estimular a inovação, o desenvolvimento socioeconômico e a entrega de melhores serviços à população. Essa perspectiva ganha força com a publicação da Lei nº 14.133/2021 — a Nova Lei de Licitações — que introduz dispositivos legais voltados à qualificação do planejamento, à análise de alternativas e à busca por soluções inovadoras na gestão pública (Rauen, 2022).

Contudo, apesar do novo marco normativo, a pesquisa demonstrou que práticas tradicionais e padronizadas ainda prevalecem na fase de planejamento. Em muitos órgãos, os documentos que formalizam as demandas são preenchidos de forma mecânica, com base em modelos anteriores, sem que haja compreensão clara dos problemas institucionais ou reflexão sobre possíveis alternativas. A maioria dos servidores ouvidos declarou dificuldades na elaboração do Documento de Oficialização da Demanda (DOD), dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e dos Termos de Referência (TR), tanto pela falta de orientação prática quanto pela carência de ferramentas que auxiliem na análise da realidade.

A análise das respostas ao questionário aplicado com 99 servidores públicos catarinenses revelou percepções recorrentes de insegurança e falta de clareza na construção dos documentos da fase preliminar das licitações, especialmente o Documento de Oficialização da Demanda (DOD) e os Estudos Técnicos Preliminares (ETP). Entre os relatos, destacam-se menções à reprodução de modelos anteriores, ausência de orientações práticas e dificuldades para realizar diagnósticos consistentes. Esses apontamentos reforçam a constatação de que tais instrumentos são frequentemente preenchidos de forma protocolar, sem aprofundamento na análise do problema ou na busca por alternativas (Bayestorff, 2024).

Paralelamente, o Estado de Santa Catarina vem desenvolvendo duas iniciativas relevantes no campo da modernização das compras públicas: o Programa Compras SC, que busca estruturar uma Central de Compras e racionalizar os processos licitatórios, e o Laboratório de Inovação Nidus criado em 2019, atualmente chamado de INOVALABSC, que era voltado à resolução de problemas complexos da administração pública por meio de inovação aberta e de metodologias colaborativas e experimentação. Embora distintas em sua natureza e escopo, ambas as iniciativas reconhecem a importância da etapa preliminar como momento crítico para o sucesso das contratações públicas.

A partir da observação da atuação do Nidus, foi possível identificar o potencial da inovação e das metodologias de cocriação na qualificação das demandas. Em 77 desafios analisados entre 2019 e 2023, o laboratório demonstrou que, ao envolver servidores, especialistas e usuários finais em dinâmicas de escuta ativa, é possível redefinir o problema inicial e até mesmo identificar que, em alguns casos, a contratação não seria a melhor resposta. Esse processo contribui para a construção de soluções mais alinhadas às necessidades reais dos órgãos.

A pesquisa incorporou as ferramentas utilizadas pelo Nidus, como o mapeamento da jornada do usuário, a matriz de stakeholders e o canvas do problema. Esses instrumentos se mostraram eficazes na sistematização das informações e na promoção do alinhamento entre os diversos atores envolvidos, tornando o problema mais visível, compartilhado e compreendido. Além disso, o uso da lógica do pensamento enxuto (*lean thinking*) permitiu identificar desperdícios recorrentes nos fluxos de trabalho, como retrabalho, tempo excessivo e contratações inadequadas, orientando o desenvolvimento de uma proposta voltada à entrega de valor para o usuário final.

O framework resultante da pesquisa foi estruturado em três seções: Identificação de contexto, detalhamento do problema enfrentado e viabilidade e planejamento, construídos a partir da análise de dados empíricos, entrevistas com gestores públicos e da incorporação de instrumentos validados no Nidus.

O processo de desenvolvimento e validação do framework considerou tanto a viabilidade técnica quanto a aplicabilidade prática no ambiente real da administração pública estadual no âmbito do Programa Compras SC.

Ao articular teoria e prática, este artigo contribui para o debate sobre inovação nas compras públicas e propõe uma abordagem replicável, fundamentada em evidências empíricas e construída a partir da realidade institucional de Santa Catarina. O modelo aqui apresentado visa apoiar servidores e gestores públicos na qualificação das contratações, fortalecendo a capacidade do Estado de entregar soluções mais eficazes, sustentáveis e alinhadas às reais necessidades da sociedade.

2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

Apesar dos avanços normativos introduzidos pela Lei nº 14.133/2021 e da existência de iniciativas inovadoras como o Laboratório Nidus e o Programa Compras SC, a etapa preliminar das contratações públicas em Santa Catarina ainda é marcada por fragilidades estruturais e metodológicas. Os documentos como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) frequentemente apresentam lacunas na definição do problema, ausência de fundamentação técnica e baixa articulação entre si. Diante disso, questiona-se: como qualificar a fase preliminar das licitações públicas, por meio de metodologias colaborativas e instrumentos estruturados, de modo a assegurar contratações mais eficazes e alinhadas às reais necessidades da administração pública?

O objetivo deste estudo é propor um framework capaz de qualificar a fase preliminar das contratações públicas no Governo do Estado de Santa Catarina, com base em evidências empíricas, princípios de inovação aberta, cocriação e gestão *Lean*, visando promover contratações mais eficientes, estratégicas e alinhadas às necessidades institucionais.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As compras públicas representam um instrumento estratégico da administração pública, essencial para a promoção da eficiência, da transparência e do impacto socioeconômico positivo (Fassio, Radaelli e Azevedo, 2021; Rauen, 2018). A gestão das aquisições governamentais evoluiu significativamente nas últimas décadas, especialmente no Brasil, onde o marco legal passou da tradicional Lei nº 8.666/1993 para a mais recente Lei nº 14.133/2021, também conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Essa nova legislação busca consolidar modalidades, ampliar a competitividade e permitir maior flexibilidade nos julgamentos das propostas, inclusive com a introdução de mecanismos como o diálogo competitivo (Niebuhr et al., 2021).

A Nova Lei enfatiza o fortalecimento da fase de planejamento das contratações, incorporando critérios de sustentabilidade, inovação e eficiência. Essa mudança normativa está alinhada à crescente demanda por governança mais responsiva e transparente.

O Programa Compras SC, instituído no Estado de Santa Catarina pela Lei nº 18.806/2023, é um exemplo de iniciativa voltada à centralização, padronização e modernização dos processos de aquisição. A proposta tem como objetivo centralizar 100% das contratações realizadas no âmbito estadual, promovendo a integração entre os órgãos públicos e o alinhamento dos fluxos licitatórios às diretrizes estabelecidas pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), com ênfase no planejamento das compras compartilhadas e na execução do certame licitatório em todas as suas etapas operacionais.

Ainda que o Programa Compras SC ofereça orientações, capacitações e suporte técnico aos órgãos do Estado, a responsabilidade pela fase preliminar do processo licitatório — que compreende a elaboração dos documentos como Documento de Oficialização da Demanda (DOD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência (TR) — permanece atribuída ao órgão demandante (Santa Catarina, 2023).

Além de favorecer a realização de compras conjuntas, a centralização busca eliminar desperdícios não apenas no que se refere aos valores despendidos com a aquisição de bens e serviços, mas também no que diz respeito à redução dos esforços operacionais envolvidos ao longo do processo de contratação. Isso inclui a racionalização do tempo de trabalho dos servidores públicos, a diminuição da duplicidade de atividades e a mitigação dos custos administrativos indiretos associados à condução descentralizada das aquisições. Trata-se, portanto, de uma iniciativa que visa otimizar recursos financeiros e humanos, promovendo maior eficiência, economicidade e sinergia institucional no processo de compras públicas.

Nesse contexto, a fase de planejamento passa a demandar maior qualificação técnica e metodológica. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Documento de Oficialização de Demanda (DOD) tornam-se peças-chave para assegurar a aderência das compras às reais necessidades institucionais. Ainda assim, segundo relatos de servidores catarinenses coletados na pesquisa, há carência de diretrizes práticas e ferramentas para esse fim (Bayestorff, 2024).

A inovação no setor público tem sido abordada sob duas óticas complementares: a inovação nas compras públicas e as compras públicas de inovação (Rauen, 2022). A primeira refere-se à modernização dos processos administrativos, enquanto a segunda está relacionada à aquisição de bens e serviços inovadores. No contexto da pesquisa, o foco recai sobre a inovação nas compras públicas, particularmente sobre a qualificação da fase preliminar como vetor de transformação.

Essa inovação abrange o uso de metodologias colaborativas, ferramentas visuais de diagnóstico e dinâmicas de escuta ativa que promovem maior agilidade, alinhamento e participação institucional nos processos de contratação. No contexto catarinense, a atuação do

Laboratório de Inovação Nidus (INOVALABSC) demonstrou o potencial dessas abordagens, ao empregar instrumentos como jornada do usuário, matriz de stakeholders e canvas do problema para requalificar as demandas públicas e repensar o papel da contratação no enfrentamento de desafios complexos (Bayestorff, 2024).

Além disso, a Nova Lei de Licitações introduz instrumentos como o contrato para soluções inovadoras (CPSI) e o diálogo competitivo, permitindo maior aproximação entre governo e mercado e incentivando a solução de problemas complexos com a colaboração de fornecedores (Niebuhr et al., 2021; Rauen, 2022). Essas ferramentas abrem espaço para práticas de inovação aberta, nas quais diversos atores contribuem para a formulação e resolução dos desafios públicos.

O envolvimento de stakeholders externos e internos à administração pública é apontado como fundamental para impulsionar a inovação. Nesse sentido, experiências como o Laboratório Nidus (INOVALABSC), analisado na pesquisa, mostram que a articulação entre especialistas, usuários e servidores públicos pode gerar soluções mais alinhadas às realidades institucionais (Bayestorff, 2024).

A resolução de problemas no setor público exige uma abordagem estruturada que vá além da simples replicação de modelos anteriores. Em muitos casos, as falhas nas contratações públicas não decorrem de problemas na execução, mas sim de uma formulação inadequada da demanda. Diante disso, torna-se fundamental o uso de métodos estruturados para análise e delimitação de problemas (Rosenhead & Mingers, 2001).

Os *problem structuring methods* surgem como uma abordagem eficaz nesse contexto, uma vez que promovem a participação de múltiplos atores e incentivam a construção colaborativa da compreensão sobre os desafios enfrentados. Esses métodos valorizam a visualização conjunta dos problemas e favorecem a construção de soluções mais bem alinhadas às reais necessidades institucionais (Rosenhead & Mingers, 2001; Hood, 1991).

Complementarmente, o processo de reframing descrito por Wedell-Wedellsborg (2017) oferece uma contribuição relevante, ao permitir a redefinição de problemas mal formulados e ampliar a capacidade de diagnóstico organizacional. O *reframing* favorece a compreensão crítica da situação-problema, permitindo às instituições repensarem suas demandas sob novas perspectivas.

A cocriação pode ser definida como o processo pelo qual diferentes atores — servidores, cidadãos, fornecedores, especialistas — contribuem ativamente para a construção de soluções públicas. Essa abordagem está fortemente associada à inovação em serviços públicos e ao fortalecimento da legitimidade das decisões (Torfing et al., 2017; Ansell & Gash, 2008).

No contexto das compras públicas, a cocriação tem sido adotada em diversos países como estratégia para aproximar as contratações das reais necessidades sociais e promover inovação. O programa chileno “Compra Pública Inovadora” é frequentemente citado como experiência que busca estimular soluções inovadoras a partir de desafios formulados pela administração pública, com o apoio de mecanismos institucionais voltados à inovação (Rauen, 2022).

A pesquisa destaca a atuação do Laboratório Nidus como espaço institucional de cocriação, no qual foram desenvolvidas metodologias colaborativas para a fase preliminar de contratações. Essas metodologias incluem, por exemplo, oficinas com múltiplos atores, escuta ativa com usuários, mapeamento de jornada e redefinição coletiva da demanda. As ferramentas utilizadas — como a matriz de stakeholders e o canvas do problema — possibilitaram construir um problema mais visível, compartilhado e compreendido por todos os envolvidos (Bayestorff, 2024).

Esse modelo reforça o papel da administração pública como articuladora de redes de colaboração, capazes de identificar soluções que não emergiriam em contextos puramente

burocráticos. Além disso, promove uma aprendizagem organizacional contínua, fortalecendo a legitimidade das decisões e integrando diferentes saberes por meio de ciclos iterativos de experimentação, validação e ajuste de soluções públicas (Osborne & Brown, 2013).

O modelo Lean, originado no setor industrial, tem sido progressivamente adaptado ao setor público, em especial nas áreas voltadas à prestação de serviços e à melhoria da gestão administrativa. Seus princípios — como a eliminação de desperdícios, o foco na entrega de valor ao usuário e a melhoria contínua — mostram-se compatíveis com os desafios enfrentados em organizações públicas que buscam maior eficiência e responsividade (Psomas & Keramida, 2022). A literatura especializada destaca, por exemplo, que a aplicação de práticas enxutas pode auxiliar na padronização de processos, na simplificação de fluxos e na redução de variações e retrabalho, desde que adaptadas ao contexto institucional (Ries, 2012).

O pensamento enxuto também tem sido associado à adoção de critérios como simplicidade, clareza e uso de ferramentas que apoiem decisões baseadas em dados, o que o torna relevante para áreas que enfrentam alta carga normativa e complexidade organizacional, como as contratações públicas. Revisões recentes indicam que a incorporação de abordagens Lean no setor público tem promovido ganhos em agilidade, qualidade dos serviços e controle processual, principalmente quando aliada a estratégias de coprodução e envolvimento de usuários (Psomas & Keramida, 2022).

Nesse sentido, observa-se uma convergência entre os fundamentos do Lean e as demandas contemporâneas por maior alinhamento entre processos internos e entregas públicas. A padronização inteligente de documentos e a integração entre áreas têm sido defendidas como meios de fortalecer a eficiência institucional, sem comprometer a flexibilidade necessária ao atendimento de necessidades específicas. Tais fundamentos sustentam a importância de investigar como os princípios do pensamento enxuto podem informar a revisão de instrumentos e práticas no campo das compras públicas, especialmente diante das exigências trazidas pela Lei nº 14.133/2021 e pelo movimento de modernização administrativa promovido por iniciativas como o Programa Compras SC.

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como aplicada, com abordagem mista (qualitativa e quantitativa), delineamento exploratório-descritivo e orientação inspirada na pesquisa-ação. Insere-se na vertente pragmática da administração pública, ao propor intervenções fundamentadas na vivência empírica de servidores e na observação direta de práticas institucionais reais no Governo do Estado de Santa Catarina (Bayestorff, 2024). Para isso, adotou-se uma estratégia que integra análise documental, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário estruturado, possibilitando a triangulação de fontes e técnicas para assegurar maior validade e confiabilidade aos resultados.

A investigação foi desenvolvida em dois contextos institucionais complementares: o Laboratório de Inovação Nidus, atuante entre 2019 e 2023, e o Programa Compras SC, instituído pela Lei nº 18.806/2023. O Nidus representa a aplicação prática de metodologias de inovação aberta e colaboração intersetorial no setor público, enquanto o Programa Compras SC concentra os esforços de padronização, digitalização e centralização dos processos de compras públicas conforme as diretrizes da Lei nº 14.133/2021.

A etapa documental envolveu a análise de 14 Documentos de Oficialização de Demanda (DOD), 12 Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e 12 Termos de Referência (TR), produzidos por diferentes órgãos da administração pública estadual, como Secretaria da Administração, Fazenda, Meio Ambiente, Agricultura, entre outros. Esses documentos foram obtidos via

sistemas oficiais (SGPe e Portal de Compras SC) e selecionados por amostragem intencional, com vistas à diversidade institucional e representatividade da prática licitatória. Os documentos foram examinados quanto à completude, clareza, aderência normativa e presença (ou ausência) de elementos colaborativos e diagnósticos preliminares.

Adicionalmente, realizou-se a análise de dados secundários oriundos das bases administrativas do Governo do Estado, como o sistema Airtable — utilizado para controle interno de pregões — e o Sistema Eletrônico de Licitações (e-Lic), de onde se extraiu um panorama do volume e das modalidades de licitação realizadas no período de 2022 a 2024. Também foram utilizados relatórios internos e manuais metodológicos produzidos pelo Nidus, assim como registros de projetos, atas, artefatos visuais (como canvas) e termos de adesão aos ciclos de inovação.

A etapa qualitativa foi complementada por três entrevistas semiestruturadas com gestores-chave da Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC), responsáveis pela instrução e normatização da fase preparatória dos processos: o Gerente de Análise de Demanda, o Gerente de Licitações e o Assessor de Normatização. As entrevistas, conduzidas com base em roteiro flexível, buscaram captar percepções institucionais sobre os documentos analisados, desafios enfrentados na fase inicial dos certames e sugestões para seu aprimoramento. Esses relatos contribuíram para o embasamento técnico das proposições desenvolvidas.

Na etapa quantitativa, foi aplicado um questionário estruturado com 62 questões (em formatos de múltipla escolha e escalas de Likert), desenvolvido a partir da análise preliminar das devolutivas processuais e das entrevistas com os gestores. O instrumento passou por pré-teste com equipe técnica da Gerência de Licitações para assegurar clareza, consistência e confiabilidade. A aplicação ocorreu via plataforma JotForm e totalizou 99 respostas válidas. A amostra foi composta por servidores atuantes nas áreas de planejamento, compras, licitações ou contratos, das quais 28 foram provenientes da Secretaria de Estado da Administração (SEA) e 71 de outros órgãos que participaram da Capacitação da Fase Preparatória promovida pela Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC). Entre os participantes, 56% possuíam mais de 10 anos de experiência no setor público, além disso, em relação à experiência na área de planejamento, compras, licitações ou contratos, 16% dos participantes atuam há mais de 10 anos, 16% entre 5 e 10 anos, 17% entre 3 e 5 anos, 24% entre 1 e 3 anos, e 27% possuem menos de 1 ano de atuação na área, o que permitiu captar diferentes níveis de maturidade e vivência institucional.

A análise dos dados qualitativos seguiu os procedimentos da análise de conteúdo, com categorização temática das falas e elementos documentais. Já os dados quantitativos foram tratados por meio de estatística descritiva (distribuição de frequências, percentuais e médias) com o objetivo de identificar tendências, lacunas e padrões de percepção entre os servidores quanto à aplicabilidade, clareza e efetividade dos documentos analisados. A triangulação dos métodos e fontes permitiu uma visão ampliada e integrada do problema investigado, promovendo um diagnóstico técnico e institucional da fase preliminar das contratações públicas, que fundamenta a proposição do framework metodológico final.

5. ANÁLISE DE RESULTADOS

A análise dos dados empíricos coletados revelou fragilidades estruturais e metodológicas na fase preliminar das contratações públicas no Estado de Santa Catarina. Essa etapa foi composta por: (i) análise documental de 14 Documentos de Oficialização da Demanda (DOD), 12 Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e 12 Termos de Referência (TR); (ii)

entrevistas com três gestores da Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC); e (iii) entrevista com 99 servidores públicos, totalizando um conjunto robusto e triangulado de evidências.

Adicionalmente, foram analisados relatórios técnicos, canvas, atas e registros produzidos pelo Laboratório de Inovação Nidus (INOVALABSC), com ênfase em 77 desafios mapeados entre 2019 e 2023, os quais ofereceram evidências práticas sobre a aplicação de inovação aberta, metodologias de cocriação, diagnósticos colaborativos e reestruturação de demandas. Tais evidências foram contextualizadas à luz das mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 e pela Lei estadual nº 18.806/2023, que estabeleceram novos parâmetros legais para o planejamento das contratações e reforçaram a centralidade estratégica da etapa preliminar.

No entanto, a própria estrutura normativa da Nova Lei de Licitações, ao organizar os processos em fases sucessivas e prever modelos documentais obrigatórios, pode induzir a uma leitura reducionista ou protocolar da etapa preparatória. A ausência de diretrizes operacionais claras para a elaboração do DOD, ETP e TR — somada à forte cultura burocrática ainda vigente — contribui para a reprodução de modelos genéricos e desconectados das necessidades reais dos órgãos. Assim, os achados desta pesquisa também evidenciam como a implementação da nova legislação, embora normativa e formalmente robusta, carece de traduções práticas capazes de orientar o gestor público na estruturação diagnóstica e estratégica das contratações.

5.1 Documento de Oficialização da Demanda (DOD)

A análise dos DODs revelou uma dissonância significativa entre a finalidade esperada do documento e a prática institucional observada. Foram examinados 15 DODs, emitidos por diversos órgãos da administração pública estadual, cujas informações foram trianguladas com os resultados do questionário aplicado e com entrevistas conduzidas com servidores estratégicos.

Em termos quantitativos do questionário indicaram que o campo “descrição da demanda” deveria apresentar o problema ou necessidade institucional. Contudo, 68% também concordaram que esse mesmo campo deve conter a descrição do que o órgão deseja adquirir. Essa sobreposição de sentidos revela uma confusão conceitual entre problema e solução, comprometendo a aplicação de uma lógica diagnóstica e estratégica na construção das demandas.

A partir da análise documental, observou-se que a maioria dos DODs antecipava a solução desejada, sem explicitar de forma clara o problema institucional que motivava a demanda. Por exemplo, o DOD nº 14, solicita diretamente a renovação de licenças do software Qlik Sense, sem apresentar o diagnóstico da necessidade institucional — como falhas operacionais, riscos à continuidade de serviços ou impacto na gestão ambiental. Essa omissão compromete a caracterização do problema que justificaria a contratação, antecipando indevidamente a solução desejada e desvirtuando o papel do DOD, que deveria inaugurar o processo de planejamento com foco na identificação clara do problema, conforme preconizado pelas abordagens diagnósticas do campo da decisão pública (Simon, 1997; Wedell-Wedellsborg, 2017).

Em termos gerais, a sistematização dos 15 DODs analisados indicou que apenas 4 documentos apresentaram algum tipo de diagnóstico da necessidade, enquanto 13 antecipavam explicitamente a solução pretendida, e apenas 2 incluíam justificativas estratégicas que relacionassem a demanda aos objetivos institucionais. Tais evidências

sugerem que o DOD, ao invés de cumprir sua função de originar o planejamento com base na problematização da necessidade institucional, vem sendo utilizado como espaço inicial para formalizar soluções previamente definidas.

Além disso, 52% dos respondentes do questionário afirmaram não confiar plenamente na fidedignidade das quantidades estimadas nos DODs. Esse dado indica fragilidades na consistência das informações utilizadas no planejamento, que muitas vezes se baseiam em estimativas genéricas, dados históricos desatualizados ou informações copiadas de contratações anteriores — prática observada em vários dos documentos analisados. Essa limitação pode gerar riscos de superdimensionamento ou subdimensionamento das contratações, contrariando a lógica do pensamento Lean, que preconiza decisões baseadas em dados reais e foco na eliminação de desperdícios (Psomas & Keramida, 2022).

Parte dessa ambiguidade pode ser atribuída à própria estrutura da Lei nº 14.133/2021, cujos dispositivos iniciais abordam a descrição do objeto da contratação antes da análise estruturada da necessidade, o que pode induzir uma compreensão reducionista do planejamento preliminar, centrada na definição da solução em detrimento da problematização da demanda. A ausência de diretrizes metodológicas na Lei estadual nº 18.806/2023 contribui para essa lacuna, ao não diferenciar claramente diagnóstico e solução. Com isso, os DODs tendem a reproduzir uma lógica formalista, em detrimento de uma abordagem estratégica orientada à resolução de problemas públicos.

5.2 Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O ETP revelou-se como um dos instrumentos mais fragilizados do ponto de vista estratégico. Embora 75% dos respondentes tenham afirmado que o ETP deve sempre explorar alternativas de solução no mercado e 83% reconheçam a importância de comparar diferentes opções, os dados qualitativos e documentais sugerem que essa expectativa ainda não se traduz em prática consolidada.

A colaboração externa também foi valorizada por 77% dos respondentes, que concordaram com a inclusão de fornecedores e stakeholders externos no processo de elaboração do ETP. Além disso, 68% acreditam que o ETP deve ser um documento dinâmico, revisado à medida que novas informações se tornam disponíveis. Apesar disso, a análise dos documentos revelou que esses princípios são pouco incorporados de forma sistemática.

Do ponto de vista da função percebida, 67% dos respondentes identificaram o ETP como o instrumento que deve fornecer base sólida para o processo licitatório, acima de outros objetivos como aprovação de soluções já definidas (14%) ou alinhamento estratégico (16%). Isso reforça a centralidade do ETP como mecanismo de racionalidade técnica e tomada de decisão baseada em evidências.

Apesar dessa compreensão teórica disseminada, a pesquisa evidencia uma lacuna entre convicção e prática: a maioria dos ETPs analisados apresentou justificativas genéricas, ausência de critérios comparativos robustos e baixa exploração de alternativas, corroborando a tese de que o instrumento ainda é utilizado de forma predominantemente protocolar.

A análise documental corroborou essa constatação ao evidenciar que grande parte dos ETPs limitava-se à replicação de modelos genéricos, sem apresentar discussão estruturada de alternativas técnicas ou análise de viabilidade operacional. Em 7 dos 13 ETPs analisados, observou-se a repetição direta das justificativas previamente apresentadas nos respectivos Documentos de Oficialização da Demanda (DOD), evidenciando sobreposição de conteúdo e ausência de aprofundamento técnico ou analítico. Tal padrão confirma a tendência de antecipação da solução antes da adequada explicitação do problema, contrariando a lógica de

racionalidade instrumental descrita por Simon (1997), que aponta a importância do diagnóstico como base para decisões mais eficazes.

Do ponto de vista da estrutura comparativa, apenas 6 dos 13 documentos (46%) apresentaram alguma referência a alternativas de solução, o que contrasta com os 83 % dos respondentes que reconhecem a importância da comparação entre opções. A análise de custo-benefício apareceu em apenas um ETP (8%), e nenhum deles incorporou avaliação de riscos ou mapeamento de barreiras técnicas, o que revela fragilidade na abordagem preditiva dos documentos. Esses achados indicam uma baixa aderência à função estratégica do ETP como instrumento de planejamento racional e estruturado, conforme previsto na legislação vigente e nas boas práticas referenciadas na literatura utilizada neste trabalho.

Outro achado que corrobora essa percepção é a ausência, em diversos documentos, de dados empíricos concretos para embasar as decisões. Estimativas quantitativas, justificativas técnicas e diagnósticos operacionais, quando presentes, foram frequentemente apresentados de forma superficial, com expressões genéricas como “necessidade do órgão” ou “continuidade do serviço”. Essa fragilidade compromete a seleção fundamentada da solução e enfraquece a transparência do processo decisório, o que colide com os princípios de eficiência e inovação previstos na Lei nº 14.133/2021.

Por fim, ainda que a nova Lei de Licitações exija a apresentação de estudos preliminares que justifiquem a contratação, ela não define um modelo para a elaboração dos ETPs. Essa lacuna normativa transfere aos entes federativos a responsabilidade pela definição dos critérios operacionais, o que, na prática, resulta em uma grande heterogeneidade de formatos e abordagens. Como consequência, o ETP, em vez de operar como base estruturante para decisões qualificadas, permanece limitado à função meramente formal de justificar a contratação, contrariando os objetivos do novo regime jurídico e os fundamentos analíticos discutidos ao longo deste trabalho.

5.3 Termo de Referência (TR)

A análise documental dos 13 TRs revelou padrões recorrentes de replicação textual e baixa personalização frente às especificidades de cada demanda. Em 11 dos 13 documentos examinados (cerca de 85%), identificaram-se trechos idênticos, não apenas entre versões de um mesmo órgão, mas também entre TRs de diferentes secretarias — como a Secretaria da Administração, a Secretaria da Educação e a Secretaria da Fazenda. A repetição literal de blocos textuais, especialmente nas seções de justificativa, descrição do objeto e forma de execução, indica o uso acrítico de modelos anteriores, comprometendo a função do TR como instrumento técnico-jurídico de consolidação do planejamento da contratação.

Esse padrão de replicação é confirmado pelos dados do questionário aplicado: 45% dos respondentes admitiram utilizar TRs anteriores como base, com adaptações mínimas, e 48% declararam que os TRs nem sempre representam adequadamente o objeto a ser contratado. Essa prática enfraquece o papel do TR como documento-síntese do planejamento técnico, jurídico e administrativo da contratação, comprometendo a clareza das exigências e a efetividade do processo licitatório.

Além disso, nenhum dos TRs examinados apresentou estimativas quantitativas detalhadas de resultados esperados, critérios de sucesso ou métricas de desempenho, elementos essenciais para garantir a contratualização orientada a resultados. A ausência desses componentes limita a capacidade do Estado de acompanhar a execução contratual com base em parâmetros objetivos, dificultando o monitoramento e a responsabilização dos fornecedores.

As entrevistas realizadas com gestores da Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC) corroboraram esses achados documentais. Os entrevistados relataram que o uso indiscriminado de modelos genéricos resulta frequentemente em processos mal instruídos, exigindo devoluções para complementação ou correção. Isso gera retrabalho recorrente, atrasos nas contratações e descontinuidade nos serviços essenciais, impactando diretamente a efetividade das políticas públicas.

Do ponto de vista teórico, esse comportamento institucional ilustra o conceito de “burocracia pré-normativa” proposto por Hood (1991), em que a forma prevalece sobre a substância, e os documentos passam a ser preenchidos como formalidades legais, desvinculados de sua função estratégica. A prática de replicação também vai na contramão dos princípios introduzidos pela Lei nº 14.133/2021, que preconiza a adoção de soluções customizadas, justificativas técnicas robustas e flexibilidade contratual adaptada à natureza do objeto.

Exemplos concretos ilustram esse diagnóstico. O TR nº 0, apresenta um objeto de alta complexidade tecnológica — solução de big data com alta disponibilidade — mas utiliza trechos genéricos de justificativa semelhantes aos encontrados no TR nº 5, que trata de contratação de serviços terceirizados de apoio.

A ausência de contextualização e de critérios objetivos nos TRs prejudica ainda a atuação da equipe técnica da DGLC, que segundo os relatos colhidos, enfrenta dificuldades para subsidiar a fase de julgamento das propostas quando os documentos carecem de clareza ou de parâmetros bem definidos. Nesse cenário, o Termo de Referência deixa de cumprir sua função precípua de consolidar as decisões tomadas nas etapas preliminares (DOD e ETP) e de traduzir essas decisões em requisitos claros e verificáveis.

Em síntese, os resultados apontam para a necessidade urgente de revisão da lógica atual de elaboração dos TRs. É imperativo que esse instrumento seja utilizado como culminância do planejamento técnico e não como simples continuação mecânica de documentos anteriores. A qualificação do TR exige a incorporação de critérios objetivos, métricas de desempenho e adaptações contextuais, além da integração coerente com os elementos definidos previamente no DOD e no ETP. A superação dessa lógica replicativa é essencial para fortalecer a capacidade da Administração Pública de realizar contratações mais eficientes, alinhadas às necessidades institucionais e aos princípios da nova legislação.

Um dos achados mais relevantes da pesquisa foi a ausência de coerência e articulação entre os documentos da fase preliminar — DOD, ETP e TR — que, em muitos casos, apresentavam conteúdos incongruentes, duplicados ou desconectados, sem lógica sequencial clara. Essa fragmentação compromete a rastreabilidade das decisões, dificulta a atuação das equipes técnicas e contradiz fluxo contínuo e integração dos processos, bem como os *frameworks* de *problem structuring*, que exigem articulação entre diagnóstico, prospecção de soluções e definição do objeto.

Essa fragmentação decorre de quatro fatores principais: a incipiente cultura diagnóstica institucional; o preenchimento protocolar dos instrumentos; a carência de diretrizes metodológicas integradoras; e a replicação acrítica de modelos anteriores.

Esses elementos, interligados, evidenciam a necessidade de um novo modelo de planejamento e entendimento de problemas públicos — como o framework proposto nesta pesquisa — baseado em inovação, cocriação e gestão Lean. Trata-se de uma abordagem visual, prática e replicável, aplicável a distintos desafios administrativos, com ou sem vínculo com processos licitatórios, e voltada à formulação de demandas mais consistentes e alinhadas às reais necessidades públicas.

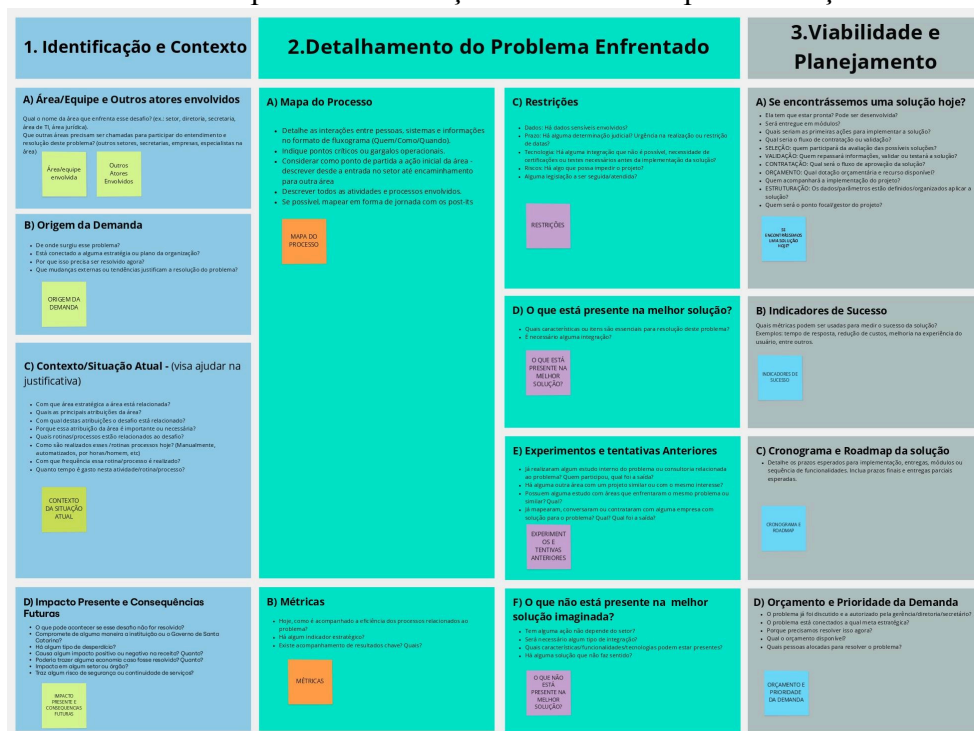
6. CONTRIBUIÇÃO

Os resultados obtidos nesta pesquisa permitiram a formulação de proposições concretas para qualificação da etapa preliminar das contratações públicas, estruturadas em duas frentes complementares: (i) a proposição de um framework de resolução de problemas para licitações públicas, e (ii) a reformulação dos documentos técnicos DOD, ETP e TR. Diferentemente de uma simples adequação à Nova Lei de Licitações, a proposta reconstrói logicamente a sequência de elaboração desses instrumentos, priorizando uma abordagem que parte da compreensão aprofundada do problema institucional, da análise do mercado e da definição de critérios técnicos, para só então tratar da solução a ser contratada — percurso que, na legislação atual, aparece de forma fragmentada e pouco operacional.

Ao aplicar o framework proposto, os principais elementos necessários ao DOD, ETP e TR já terão sido refletidos e organizados de forma lógica e estruturada. A reformulação dos documentos visa, portanto, torná-los coerentes com essa lógica diagnóstica e facilitar seu preenchimento, reduzindo a dependência de modelos anteriores, evitando replicações acríticas e promovendo maior fluidez e consistência no planejamento das contratações.

Neste trabalho, apresenta-se exclusivamente o Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas (figura 1), voltado à qualificação de respostas institucionais em contextos que exigem diagnóstico robusto, especialmente na fase preliminar das contratações. Evidências indicam que muitos servidores têm dificuldade em identificar com precisão a real necessidade que motiva a demanda, o que resulta na reprodução de soluções padronizadas ou contratações inadequadas. O framework propõe uma abordagem estruturada, visual e replicável, dividida em três seções — identificação e contexto, detalhamento do problema e viabilidade e planejamento — visando alinhar problema, solução e processo de contratação de forma mais eficaz. O framework será ampliado e explicado por seções a seguir.

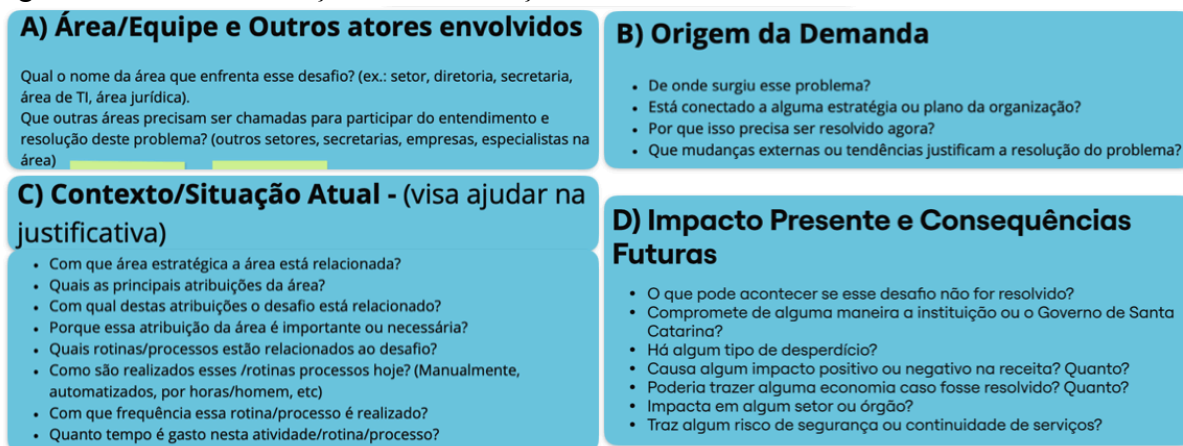
Figura 1 – Framework Completo de Resolução de Problemas para Licitações Públicas



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A primeira seção, Identificação e Contexto (figura 2), tem como objetivo situar a demanda dentro do ambiente institucional em que ela se origina. Nessa fase, são levantados dados sobre o órgão solicitante, os usuários impactados, os fluxos operacionais envolvidos e as demandas associadas. O uso de instrumentos como a jornada do usuário, a matriz de stakeholders e o mapeamento de serviços auxilia na construção de uma visão compartilhada sobre o funcionamento da área demandante e suas lacunas operacionais. Essa abordagem está em consonância com a literatura de inovação no setor público (Rauen, 2022; Osborne & Brown, 2013), que destaca a importância de compreender o contexto como condição prévia para formulações mais eficazes. Ao ampliar o campo de escuta e favorecer o engajamento de múltiplos atores desde o início, essa etapa contribui para prevenir formulações apressadas ou enviesadas, como foi observado nos DODs analisados.

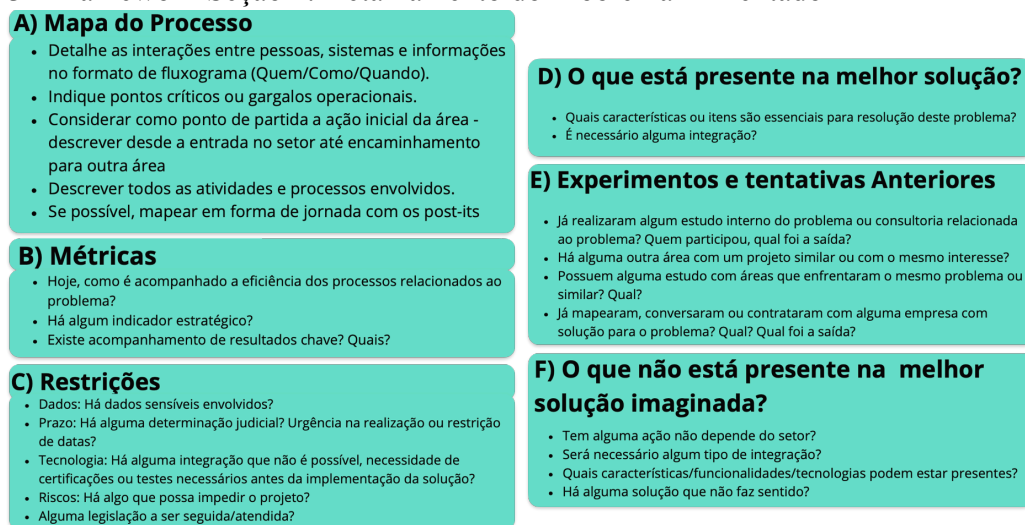
Figura 2 - Framework Seção 1. Identificação e Contexto



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A segunda seção, Detalhamento do Problema Enfrentado (figura 3), tem como finalidade tornar explícitas as causas da demanda, os efeitos da sua não resolução e os critérios que definem o sucesso da futura contratação. Nessa etapa, o raciocínio diagnóstico ganha centralidade e a lógica de *reframing* (Wedell-Wedellsborg, 2017) é incorporada para permitir a desconstrução de soluções antecipadas e a reformulação institucional do problema. A estruturação de hipóteses causais, a análise das consequências e a definição dos resultados esperados aproximam esse bloco das metodologias de *problem structuring* (Rosenhead & Mingers, 2001), que defendem uma abordagem colaborativa e visual da resolução de problemas complexos. Essa seção também responde às limitações observadas nos ETPs analisados, que em sua maioria deixavam de explorar alternativas ou de justificar a solução com base em critérios analíticos sólidos.

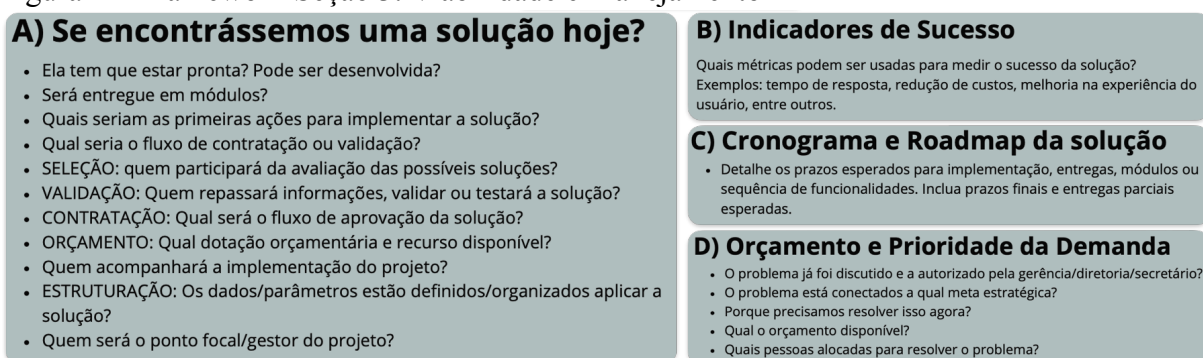
Figura 3 - Framework Seção 2. Detalhamento do Problema Enfrentado



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Por fim, a terceira seção, Viabilidade e Planejamento (figura 4), integra o exame das soluções possíveis com os requisitos técnicos, legais e financeiros da contratação. Trata-se de analisar a factibilidade das opções levantadas, avaliar seus riscos, comparar alternativas e consolidar os elementos necessários à instrução do processo licitatório. Essa etapa está alinhada à racionalidade instrumental descrita por Simon (1997), ao exigir que decisões públicas sejam precedidas por análise comparativa e técnica fundamentada. Além disso, ela se inspira na lógica da inovação aberta (Rauen, 2022), ao permitir que diferentes visões e soluções sejam consideradas antes do fechamento da proposta. Ao final, os resultados dessa seção subsidiam a elaboração dos documentos formais — como ETP e TR — assegurando que reflitam uma cadeia lógica entre contexto, problema e solução, conforme recomendam também os princípios Lean de fluidez e eliminação de desperdícios (Psomas & Keramida, 2022).

Figura 4 – Framework Seção 3. Viabilidade e Planejamento



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Além do framework, a pesquisa propôs a reformulação do Documento de Oficialização de Demanda (DOD), integrando ao seu conteúdo a lógica de estruturação de problemas e a eliminação de redundâncias com ETP e TR. O novo DOD passa a ser um documento mais conciso, centrado no problema, e que atua como ponto de partida da fase preparatória. O

conteúdo desse modelo se organiza a partir da identificação do problema institucional, com campos dedicados ao contexto, impacto e riscos associados à não contratação. A linguagem foi simplificada, e os campos reordenados para estimular o raciocínio diagnóstico por parte do requisitante.

A terceira contribuição é a proposição de um novo modelo de Estudo Técnico Preliminar (ETP), com foco na justificativa técnica da contratação e na análise de alternativas. O ETP proposto dialoga diretamente com as sessões do framework, permitindo aprofundar o diagnóstico já elaborado no DOD. A estrutura do novo ETP foi desenhada para fomentar a avaliação de riscos, a viabilidade de soluções e os critérios técnicos de escolha do objeto. O modelo reduz a duplicação de informações, confere maior autonomia analítica ao gestor público e fortalece o papel do ETP como instrumento de decisão estratégica.

Por fim, a quarta contribuição documental é a elaboração de um modelo simplificado de Termo de Referência (TR), que incorpora os dados já produzidos no DOD e no ETP, estruturando-os de forma clara e objetiva para subsidiar a licitação. O novo TR apresenta campos essenciais com foco na descrição do objeto, critérios de aceitabilidade, requisitos de execução e condições contratuais, alinhando-se às boas práticas da Nova Lei de Licitações. O novo TR evita campos vagos ou genéricos, valorizando a coerência lógica entre demanda, justificativa técnica e solução contratada.

Essas reformulações documentais foram desenvolvidas a partir das evidências empíricas obtidas e dialogam com os principais referenciais sobre compras públicas e inovação. As propostas respondem diretamente aos achados da pesquisa, especialmente às limitações observadas quanto à ausência de diagnóstico no DOD, à superficialidade dos ETPs e à replicação acrítica de TRs.

Adicionalmente, a integração entre os novos modelos documentais e o framework metodológico confere coerência e encadeamento lógico ao processo preliminar de contratações públicas, superando a atual fragmentação entre os instrumentos utilizados. Essa integração é uma inovação no contexto da gestão de compras públicas estaduais, com potencial de replicabilidade em outros entes federativos. Sua adoção pode ser ajustada conforme o porte institucional e os sistemas digitais disponíveis, tornando-o aplicável em diversos contextos administrativos.

A contribuição metodológica da pesquisa se consolida, portanto, na proposição de um modelo estruturado de planejamento das contratações, que articula diagnóstico, cocriação e viabilidade técnica. Trata-se de uma abordagem que dialoga com os princípios da gestão pública contemporânea, conforme autores como Hood (1991), Bovaird (2007), Rauen (2022) e Torfing et al. (2017).

Além do valor técnico, a proposta contribui para o amadurecimento institucional da cultura de planejamento no setor público. Ao reorganizar os documentos em uma lógica de resolução de problemas, estimula-se o raciocínio crítico e a coprodução de soluções mais ajustadas à realidade da administração.

Espera-se que, com a adoção dos instrumentos propostos, seja possível reduzir significativamente o retrabalho institucional, melhorar o alinhamento entre problemas e soluções contratadas e fortalecer a capacidade do Estado de realizar compras públicas mais eficientes, transparentes e orientadas à geração de valor público.

Por fim, o estudo propõe que esses documentos e metodologias sejam incorporados aos sistemas eletrônicos de compras públicas do Estado de Santa Catarina (como o e-Lic), promovendo a digitalização inteligente da fase preliminar e estimulando o uso de tecnologias como automação e inteligência artificial para apoiar a tomada de decisão.

7. CONCLUSÃO

Este artigo propôs um framework para qualificar a etapa preliminar das contratações públicas no Estado de Santa Catarina, com base nos princípios da inovação aberta, da cocriação e da gestão Lean. A análise empírica evidenciou fragilidades estruturais nos instrumentos DOD, ETP e TR, como a ausência de diagnóstico, a replicação de modelos e a desarticulação entre as etapas do planejamento.

A pesquisa revelou que a dificuldade em explicitar os problemas institucionais, aliada à falta de diretrizes, compromete a efetividade das contratações públicas. Em resposta, o estudo desenvolveu um framework estruturado em três seções — Identificação e Contexto, Detalhamento do Problema e Viabilidade e Planejamento —, com vistas a orientar a formulação das demandas de maneira estratégica e colaborativa.

A proposta está alinhada às exigências legais e institucionais, oferecendo aos gestores públicos um instrumento prático para fortalecer a coerência e a eficiência na fase preparatória das licitações.

A aplicação do modelo no contexto catarinense indica seu potencial de replicabilidade em outras esferas governamentais. A adoção gradual do framework, integrada aos sistemas digitais de compras, pode ampliar a automação de processos e aprimorar a rastreabilidade das decisões, promovendo maior transparência e valor público.

O modelo foi apresentado à Diretoria de Licitações e Contratos da Secretaria de Estado da Administração (SEA), instância responsável pela orientação técnica das fases preparatórias no âmbito estadual. Esse diálogo institucional reforça o potencial de aplicação prática do framework, especialmente em iniciativas de modernização como o Programa Compras SC.

Como encaminhamento, recomenda-se a realização de projetos-piloto para testar a aplicação do framework em diferentes áreas finalísticas e órgãos com distintos níveis de maturidade institucional. Futuras pesquisas também podem aprofundar a análise dos impactos da proposta na redução de retrabalho, no alinhamento entre problemas e soluções contratadas e na melhoria dos indicadores de desempenho nas contratações públicas.

Em síntese, o estudo demonstra que qualificar a etapa preliminar exige mais do que conformidade normativa: requer uma mudança cultural orientada ao entendimento dos problemas públicos. O modelo proposto contribui para essa transformação ao oferecer um caminho prático, validado e replicável para fundamentar contratações mais eficazes, legítimas e alinhadas às reais necessidades da sociedade.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, 2008.

BAYESTORFF, L. *Inovação em Compras Públicas: Análise e Proposições para a Etapa Preliminar do Processo Licitatório do Executivo Catarinense*. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2024.

BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, v. 67, n. 5, 2007.

FASSIO, F. A.; RADAELLI, C. P.; AZEVEDO, D. O que sabemos sobre a governança das compras públicas no Brasil? *Revista do Serviço Público*, v. 72, n. 4, 2021.

HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, 1991.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Boletim de Análise Econômica e Social da Administração Pública*. Brasília: IPEA, 2021.

NIEBUHR, D. D. et al. A Nova Lei de Licitações e o fomento à inovação nas contratações públicas. *Revista da AGU*, v. 20, n. 4, 2021.

OSBORNE, S. P.; BROWN, L. Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word that Would Be King? *Public Administration*, v. 89, n. 4, 2013.

PSOMAS, E.; KERAMIDA, E. Key themes of practical implications of Lean, Six Sigma and Lean Six Sigma in the public administration sector. A Systematic Literature Review. *International Journal of Lean Six Sigma*, Vol. 13 No. 6, 2022.

RAUEN, A. T. Compras públicas para inovação no Brasil : novas possibilidades legais, 2022.

RAUEN, A. T. Encomendas tecnológicas no Brasil. *Revista Brasileira de Inovação*, 2018.

RIES, E. *A Startup Enxuta*. São Paulo: Leya, 2012.

ROSENHEAD, J.; MINGERS, J. (Ed.). *Rational Analysis for a Problematic World Revisited: Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict*. 2. ed. Chichester: Wiley, 2001.

SANTA CATARINA (Estado). Lei Estadual nº 18.806, de 5 de janeiro de 2023. Institui o Programa Compras SC e dispõe sobre o Sistema de Compras Públicas do Estado. *Diário Oficial do Estado*, 6 jan. 2023.

SIMON, H. A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4. ed. New York: Free Press, 1997.

TORFING, J. et al. *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2017.

WEDELL-WEDELLSBORG, T. *What's Your Problem? To Solve Your Toughest Problems, Change the Problems You Solve*. Harvard Business Review Press, 2017.