

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
CENTRO DE ENGENHARIA, MODELAGEM E CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

GABRIELA BOECHAT

CONTRATAÇÕES ABERTAS:
Uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz
dos princípios de Governo Aberto

Santo André
2022

GABRIELA BOECHAT

CONTRATAÇÕES ABERTAS:

Uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do ABC, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina Gabas Stuchi

Santo André
2022

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC
Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Boechat, Gabriela

CONTRATAÇÕES ABERTAS : Uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto / Gabriela Boechat. — 2022.

51 fls.

Orientadora: Carolina Gabas Stuchi

Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade Federal do ABC,
Bacharelado em Políticas Públicas, São Bernardo do Campo, 2022.

1. Contratações Públicas. 2. Governo Aberto. 3. Contratações Abertas. 4. Nova Lei de Licitações e Contratos. 5. Políticas Públicas. I. Gabas Stuchi, Carolina. II. Bacharelado em Políticas Públicas, 2022. III. Título.

Dedico este trabalho a todos os servidores públicos e organizações da sociedade civil que fazem da sua causa a promoção de um governo mais aberto.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos deste trabalho vão para todas as pessoas que contribuíram para que eu me tornasse uma pesquisadora. Estive acompanhada por pessoas que me deram força, risadas e inspiração. Assim, agradeço a toda a minha família, que me apoiaram de diversas maneiras - seja assistindo uma apresentação minha em um congresso ou compreendendo a minha ausência em algum evento familiar - para que eu pudesse estudar e pesquisar.

De todos, agradeço o meu irmão Lucas, minha irmã Daniela, meu pai Marco e a minha tia Edna, por todo o apoio emocional e por cuidarem sempre de mim. Agradeço, especialmente à minha mãe, Jacira, que me ajudou emocionalmente e financeiramente durante esses anos, permitindo que eu me dedicasse aos meus estudos e à minha carreira. Eu te amo e sei que, com certeza, não estaria aqui hoje se não fosse por você.

Agradeço à Universidade Federal do ABC pelo seu programa inovador de iniciação científica, Pesquisando Desde o Primeiro Dia, que me estimulou a fazer ciência no primeiro ano da graduação e pelo programa de iniciação científica que me permitiu continuar pesquisando nos outros quatro anos. Também agradeço às bolsas de iniciação científica e auxílios evento concedidos, que me possibilitaram experienciar a vida acadêmica-científica.

Agradeço também à Profa. Maria Caraméz Carlotto, minha primeira orientadora, que me mostrou o caminho da pesquisa científica e me inseriu na academia. Um muito obrigada por ter me ensinado a questionar de forma crítica, por me mostrar o rigor metodológico necessário para se fazer ciência e por sempre ter me inspirado.

Amigos foram uma parte essencial da minha jornada para me transformar em pesquisadora. Agradeço aos meus amigos da Universidade Federal do ABC, em especial, Rayane Vieira, Bruna Belasques, Beatriz Santos, Raphael Daineze, Daniel Donato, Julie Vieira e colegas do Centro Acadêmico de Políticas Públicas, por todos os momentos de escuta e troca sobre as minhas pesquisas. Aos amigos da vida, Davi Morales, Roberta Caroline, Raquel Arantes, Cristiane Costa, Flavio Urquidi, Gustavo Trevisan e Madlen Stankova, que me escutaram por anos falando do mesmo objeto de pesquisa e me ofereceram todo o apoio possível.

Um agradecimento especial à Izabela Loner, que nos primeiros meses de graduação, sentou comigo no jardim do Beta e me ensinou a construir um projeto de pesquisa. Outro

agradecimento especial à Nur Sezek, que dividiu comigo os cafés na Alemanha e os momentos de escrita do relatório final da minha primeira pesquisa. E por fim, um agradecimento ao meu grande parceiro de pesquisa, Bruno Castro, por todas as trocas intelectuais, estar sempre disposto a ouvir as minhas ideias de pesquisa, a revisar os meus textos e por me inspirar a ser cada vez mais ambiciosa.

Esta pesquisa não seria possível sem o apoio e orientação da Profa. Carolina Stuchi, que me permitiu ter toda a autonomia possível no desenvolvimento deste trabalho, acreditando em mim e me ajudando sempre a evoluir. Obrigada pelas trocas e, principalmente, por ter concordado em trabalhar este tema comigo.

Na primeira semana de graduação, quando escolhi cursar Políticas Públicas, eu tinha como objetivo escolher um curso no qual eu pudesse melhorar a vida das pessoas. Encontrei esse caminho por meio da agenda de governo aberto, que me possibilita acreditar em uma Administração Pública melhor. Um agradecimento à Vanessa Meneguetti, Amanda Faria Lima e Danielle Bello que me mostraram e estão comigo nesse caminho. Sem os aprendizados compartilhados com vocês, esta pesquisa não teria sido possível.

Um agradecimento especial à Carolina Sciarotta, que compartilha esse caminho também, mas que me convidou a conhecer outro lado da gestão pública: o das contratações públicas. Obrigada por esse ano de aprendizagem que estivemos juntas na Secretaria Municipal de Educação e por apoiar as minhas ideias que envolvem unir governo aberto e contratações públicas. Um obrigada à Laís Robles por partilhar o ano conosco e nos proporcionar muitas risadas no cotidiano do que eu acredito ter sido um dos meus maiores desafios profissionais.

Por fim, agradeço ao meu grande amor, Júlia Lopes, por me inspirar a ter uma vida mais leve e por me lembrar constantemente da necessidade de descansar. Com certeza o desenvolvimento deste trabalho teria sido muito difícil sem você na minha vida. Obrigada por ter compartilhado esse momento comigo, eu amo você.

RESUMO

BOECHAT, Gabriela. **Contratações Abertas**: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. 2021. 49f. Trabalho de Conclusão de Curso – Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2021.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) foi sancionada em abril de 2021. O novo marco jurídico brasileiro referente ao procedimento licitatório é considerado uma fusão das legislações anteriores, com poucas inovações efetivas que promovam o combate à corrupção. Um dos possíveis caminhos para o aprimoramento dos mecanismos anticorrupção em procedimentos ou políticas públicas é a adoção dos princípios da agenda internacional intitulada Governo Aberto, por meio do movimento Contratações Abertas. Dessa forma, o esforço deste trabalho se encontra em analisar a nova legislação, com o propósito de compreender os mecanismos da nova lei à luz dos princípios de Governo Aberto. Utiliza-se como critério de análise os níveis de maturidade dos quatro princípios de Governo Aberto, desenvolvido por César Nicandro Cruz-Rubio (2014) com ampliação de Fernanda Campagnucci (2020). Esse modelo de maturidade tem como um de seus objetivos nortear a adoção de políticas públicas ou procedimentos mais abertos, facilitando o monitoramento da evolução dessas ações. A partir desse modelo, a análise revela que a nova regulamentação dos procedimentos licitatórios e dos contratos administrativos: (i) inovou no princípio de transparência, com o lançamento do Portal Nacional de Contratações Públicas prevendo a abertura dos dados, possibilitando o nível mais avançado de transparência; (ii) se manteve no nível intermediário nos princípios da participação cidadã; (iii) se consolidou no nível avançado em *accountability* e (iii) possui ainda o nível básico no princípio de inovação tecnológica. A avaliação da nova legislação aponta que não estão sendo utilizados todos os mecanismos possíveis de combate à corrupção, mas que a mesma avança em direção à maior transparência dos procedimentos.

Palavras-chave: contratações públicas; governo aberto; contratações abertas; nova lei de licitações e contratos administrativos; políticas públicas

ABSTRACT

BOECHAT, Gabriela. *Open Contracting: an analysis of the New Law on Bidding and Administrative Contracts (n° 14.133/2021) in light of the principles of Open Government*. 2021. 49p. Trabalho de Conclusão de Curso – Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2021.

The New Law on Bidding and Administrative Contracts (n° 14.133/2021) was sanctioned in April 2021. The new Brazilian legal framework regarding the bidding procedure is considered a merger of previous legislation, with few effective innovations that promote the fight against corruption. One of the possible ways to improve anti-corruption mechanisms in procedures or public policies is the adoption of the principles of the international agenda named Open Government, through the Open Contracting movement. Thus, the effort of this work is to analyze the new framework, with the purpose of recognising which mechanisms the new law has in light of the Open Government principles. For this purpose, the maturity levels of the four principles of Open Government, developed by César Nicandro Cruz-Rubio (2014) with the enlargement by Fernanda Campagnucci (2020), will be used as an analysis standard. One of the objectives of this maturity model is to guide the adoption of more open public policies or procedures, allowing the monitoring of the evolution of these actions. Based on this model, the analysis showed that the new regulation of bidding procedures and administrative contracts (i) innovated on the transparency' principle, with the launch of the National Public Procurement Portal predicting open data, enabling the most advanced level of transparency; (ii) remained at the intermediate level in the principles of citizen participation; (iii) consolidated at the advanced level in accountability and (iii) still has the basic level in the principle of technological innovation. The evaluation of the new legislation revealed that not all possible mechanisms to fight corruption are being used, but the normative is moving towards greater transparency in the procedure.

Keywords: public procurement; open government; open contracting; new law on bidding and administrative contracts; public policies

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Princípios de governo aberto e seus níveis de maturidade	26
Tabela 2 - Análise da Nova Lei de Licitações e Contratos (nº 14. 133/21) a partir dos níveis de maturidade dos princípios de Governo Aberto	30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ANJ	Associação Nacional de Jornais
API	<i>Application Programming Interface</i>
CIGA	Comitê Interministerial de Governo Aberto
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção
LAI	Lei de Acesso à Informação
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos
OBS-Piumhi	Observatório Social do Brasil de Piumhi
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS: NOÇÕES GERAIS	13
2 GOVERNO ABERTO COMO FERRAMENTA DA GESTÃO PÚBLICA	18
2.1. GOVERNO ABERTO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	20
2.2 OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP E GOVERNO ABERTO NO BRASIL	22
2.3 PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO	24
2.4 CONTRATAÇÕES ABERTAS	29
3 ANÁLISE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS À LUZ DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	46

INTRODUÇÃO

O processo de contratação pública é essencial para compreender a aplicação de parte do dinheiro público. De acordo com a *Open Contracting Partnership*, os contratos públicos mundiais envolvem aproximadamente treze milhões de dólares todos os anos (OCP, 2020). Dessa forma, parte significativa do uso do orçamento público se materializa na aquisição de bens e serviços a partir dos procedimentos de contratação pública. Portanto, é fundamental um procedimento aberto que permita o exercício do controle social, uma vez que com a quantidade de dinheiro investido, o risco de práticas de corrupção e desperdício de dinheiro público aumenta.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC, nº 14.133, foi promulgada em 1º de abril de 2021. Essa lei regulamenta as contratações e contratos públicos no Brasil a partir de procedimentos que objetivam a aquisição de bens e serviços de interesse coletivo. De acordo com a NLLC, há um período de dois anos para que a mesma seja efetivamente implementada. Portanto, abre uma janela de oportunidade para o debate acerca da integridade das compras públicas.

Os procedimentos brasileiros de contratação pública são compreendidos como processos administrativo-burocráticos que não são passíveis de transformação, dado a rigidez das normativas que os regem. Nesse sentido, legislações que são concebidas principalmente por juristas apresentam um dos principais desafios na integração entre o Direito e a Administração Pública: a dificuldade informacional. Ou seja, há um problema com a comunicação e colaboração entre o mundo jurídico e não jurídico (SUNFELD e ROSILHO, 2014).

Assim, uma das dificuldades da área da Administração Pública é analisar e apresentar formas de melhoria dentro de um tema que está inserido sobretudo na área do Direito Administrativo. Um dos pontos sensíveis ao se tratar de contratações públicas brasileiras são as oportunidades no procedimento licitatório de incorporação de práticas corruptas, nas quais particulares obtêm benefícios às custas do recurso público.

À vista disso, uma possibilidade para evitar irregularidades e prevenir a corrupção nas compras públicas é a adoção do movimento internacional intitulado Contratações Abertas, que possui o objetivo de promover reformas para que sejam realizadas contratações públicas justas e eficientes. Esse movimento possui fundamento nos quatro princípios de governo

aberto, que despontam como possíveis ferramentas para uma reforma administrativa que busca a melhor entrega de bens e serviços públicos à população.

O uso do conceito de governo aberto na literatura internacional e nacional tem sido utilizado para mobilizar os seus quatro princípios, sendo eles transparência, participação cidadã, *accountability* e inovação tecnológica, como novo paradigma da gestão pública ou instrumento no momento da formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas para a construção de governos mais abertos.

Nesse último sentido, Cruz-Rubio (2014) e Campagnucci (2020) definiram critérios de avaliação do uso desses princípios como instrumentos na gestão pública, construindo um modelo contendo os níveis de maturidade dos mesmos, para que seja tangível a análise da evolução no uso desses princípios em procedimentos ou políticas públicas. Sendo assim, este trabalho tem como objetivo analisar a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos à luz dos princípios de Governo Aberto, utilizando-se por base os critérios e níveis de maturidade definidos por ambos autores.

A apresentação deste trabalho está estruturado em três seções, para além desta introdução e considerações finais: i) a primeira, que aborda de forma mais geral as contratações públicas brasileiras; ii) a segunda, que aborda o conceito de governo aberto, seus princípios e o início do movimento das contratações abertas e iii) a análise da nova legislação.

1 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS: NOÇÕES GERAIS

As compras públicas são um componente importante quando falamos de finanças governamentais. Os contratos públicos estimulam a geração de renda por meio da compra de bens, contratação de serviços, emissão de licenças para operação de serviços públicos e contratações de infraestrutura (MARCHESSAULT, 2013). Portanto, quando falamos de atribuição dos recursos públicos, todos os níveis de governo firmam contratos para entregar bens, obras e serviços de qualidade aos cidadãos.

Para o setor privado, as contratações públicas são uma importante fonte de renda, em que as empresas competem pelos contratos e são responsáveis pelo seu desempenho (MARCHESSAULT, 2013). Para além das empresas, as contratações públicas são importantes também para os cidadãos, uma vez que é por meio delas que a população recebe a manutenção de hospitais e escolas públicas, por exemplo (OCP, 2016).

Em síntese, Araújo (2019) determina duas funções para as compras públicas: a primária, em que há a satisfação da necessidade imediata do objeto da compra; e a secundária, na qual existe a produção de um efeito subjacente à aquisição principal. Dessa forma, a função primária das compras públicas é servir como instrumento para a aquisição de insumos (bens e serviços) essenciais às próprias funções do Estado.

No entanto, o poder de compra governamental também passou a ser utilizado como meio para viabilizar a implementação de políticas macro e microeconômicas do Estado¹, viabilizando a função secundária. Ambas funções indicam a importância social das compras públicas para o funcionamento do Estado e ao atendimento do interesse coletivo.

Assim, os contratos públicos devem ser firmados de forma justa e oferecer uma proposta vantajosa à Administração Pública. Todavia, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, a contratação pública foi reconhecida como a atividade governamental mais vulnerável ao desperdício de dinheiro público, à má gestão, à ineficiência e corrupção (MARCHESSAULT, 2013).

O art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 determina que os contratos administrativos sejam precedidos de licitação, ressalvadas as exceções previstas em lei (BRASIL, 1988)². De forma a esclarecer o propósito da licitação, Baltar Neto e Torres (2020) realizam uma comparação: do mesmo modo que o indivíduo ao efetuar uma compra relevante realiza um processo de planejamento, a Administração também o faz, sendo essa a finalidade da licitação.

Para Meirelles (2015), a licitação é o procedimento administrativo em que a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para a contratação de seu interesse. Segundo o autor (2015, p. 309)

“como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Tem como pressuposto a competição” (MEIRELLES, 2015, p. 309).

¹ De acordo com Araújo (2019, p. 12), o gasto público via contratações públicas pode ser útil em quatro pontos: (i) apoio à demanda mercadológica por produtos e serviços, mantendo empregos em contextos de crise; (ii) incentivo à inovação tecnológica; (iii) incentivo a pequenas e médias empresas e (iv) fomentar a proteção ambiental.

² As atuais exceções ao procedimento licitatório estão presentes na Seção III – Da Dispensa de Licitação, do Capítulo VIII – Da Contratação Direta na Lei nº 14.133/2021.

O procedimento licitatório possui uma fase preparatória, também conhecida como fase interna. A fase preparatória, em todas as modalidades de licitação³, inicia-se no momento em que a autoridade competente determina a realização da licitação, justificando qual a necessidade da contratação e definindo o seu objeto, as exigências de habilitação, os critérios para aceitação das propostas, as cláusulas do contrato e prazos (MEIRELLES, 2015).

Além da fase preparatória, há uma fase externa, que se inicia com a publicação do ato convocatório⁴ e compreende a divulgação do edital de licitação, apresentação de propostas e/ou lances, julgamento, habilitação, recursos e homologação (MEIRELLES, 2015)⁵. Segundo Di Pietro (2020), a inobservância desse procedimento e sua sequência gera a ilegalidade do ato da Administração.

Ao final do procedimento licitatório, bem como ao final das exceções à licitação dispostas em lei, gera-se um contrato. Meirelles (2015) define que contrato é

“todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos. Em princípio, todo contrato é negócio jurídico bilateral e comutativo, isto é, realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens” (MEIRELLES, 2015, p. 238).

No entanto, por se tratar de um contrato com a Administração Pública, a compra governamental gera um contrato administrativo, em que segundo Meirelles (2015)

“contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração. (...) Mas o que realmente tipifica e o distingue do contrato privado é a participação da Administração na relação jurídica com supremacia do poder para fixar as condições iniciais do ajuste” (MEIRELLES, 2015, p. 239-240).

Quanto à definição dos conceitos de licitação, procedimento e contratos, não há divergência doutrinária, uma vez que os autores apresentam conceitos semelhantes (SANTOS e SILVA, 2021). De maneira geral, pode-se dizer que “a licitação se refere à prática de uma série ordenada de atos jurídicos, formando o procedimento licitatório, que possibilita que os particulares ofereçam seus serviços à Administração Pública” (SANTOS E SILVA, 2021, p. 03), gerando um contrato administrativo.

³ As modalidades de licitação na Lei nº 14.133/2021 são: concorrência, pregão, leilão, concurso e diálogo competitivo, cada qual com suas especificidades e ritos (Art. 28).

⁴ A fase preparatória e externa estão disciplinadas na Lei nº 14.133/2021 no Artigo 17 e no TÍTULO II – Das Licitações, Capítulo II – Da fase preparatória.

⁵ Fases definidas pela nova legislação (Lei nº 14.133/2021).

No Brasil, as compras públicas têm como norma geral⁶ a recente nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021), sancionada em abril de 2021. Até então, como norma geral para licitações e contratos administrativos utilizava-se a Lei nº 8.666/1993, em conjunto com uma série de diplomas subsequentes: i) a Lei nº 10.520/2002, que institui a modalidade Pregão; ii) Lei nº 12.462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) e (iii) a Lei nº 13.303/2016, que regulamenta o regime diferenciado para as empresas estatais (DI PIETRO, 2020).

Com a sanção da nova legislação, tanto o marco jurídico anterior (Lei nº 8.666/93) quanto a Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 462/2011 serão revogadas integralmente após dois anos da publicação da nova norma geral. Assim, de acordo com Bordalo (2021), o conteúdo normativo da nova legislação pode ser compreendido em três categorias: i) a primeira, a respeito dos dispositivos que foram conservados da Lei nº 8.666/93; ii) a segunda referente às prescrições pertencentes a outras normas, como por exemplo a RDC e o Estatuto das Empresas Estatais (Lei nº 13.303/15) e iii) os dispositivos inéditos do novo regime de contratações públicas.

Nester (2020) afirma que a nova legislação apresenta pouca evolução em termos concretos, uma vez que não contém mecanismos efetivamente inovadores para combater os problemas do processo de contratação pública, especialmente por ser considerada uma compilação das legislações anteriores. Um dos problemas efetivamente evidenciado é a utilização do procedimento licitatório como plataforma de práticas corruptas, sendo exemplo disso a operação Lava-Jato, que expôs a atuação de empresas em cartel que prejudicava a concorrência nos certames públicos da empresa estatal Petrobras (JÚNIOR, 2018).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) conceitua a corrupção como o abuso de agentes públicos e privados para a obtenção de vantagens pessoais, referenciando-se não somente ao recebimento de propina, mas também práticas como nepotismo, fraude e captura estatal (FORTINI & MOTTA, 2016). O estudo sobre percepção da corrupção no Brasil realizado por Teixeira, Rehbein-Satlher e Rodrigues (2021), aponta que 95,67% dos participantes a veem como prática comum no Brasil, especialmente praticada por indivíduos no interior das estruturas do Estado.

⁶ Quando uma legislação é considerada norma geral, deve ser seguida por Estados e Municípios, devendo os mesmos se atentarem à norma geral quando forem legislar sobre a matéria (DI PIETRO, 2020).

A corrupção no Brasil foi tipificada como ilícita pelos artigos 317 e 333 do Decreto-Lei nº 2.848/40 (Código Penal), que se referem à corrupção passiva (em que o servidor público recebe ou aceita vantagens) e corrupção ativa (aquele que oferece ou promete vantagem indevida). Ainda, a Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013) e a Lei da Improbidade Administrativa (nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021) possuem o propósito repelir as práticas corruptas por agentes públicos ou outros envolvidos que lesam à Administração Pública, como por exemplo, fraude em procedimentos licitatórios.

Nesse sentido, Júnior (2018) analisa as principais fraudes na licitação, levantando casos concretos em que o procedimento licitatório, de certa forma, permitiu a ocorrência dos atos corruptos. As principais fraudes levantadas pelo autor, de responsabilidade governamental, ocorrem na:

- Elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico⁷, com expressões genéricas e vagas ou com excessivo detalhamento;
- Pesquisa de Preços⁸, com o recebimento de preços superfaturados e orçamentos fraudulentos;
- Adição de restrições editalícias⁹, que comprometem o caráter de competição;
- Ausência ou pouca publicidade do certame, como por exemplo, com simulação de publicações.

Fortini e Motta (2016), fundamentados nos relatórios apresentados pela OCDE e Transparência Internacional, afirmam que os custos com a corrupção no procedimento licitatório alcançam grandes quantias de dinheiro público, que afetam a economia e os direitos sociais dos cidadãos.

Dessa forma, cabe considerar quais reformas e quais práticas devem ser implementadas dentro do procedimento licitatório brasileiro para evitar que agentes públicos e privados se beneficiem nos processos de contratações públicas.

⁷ O Termo de Referência (no caso de bens ou serviços) ou Projeto Básico (no caso de obras) devem conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com a precisão adequada, que caracterizem os bens, o serviço ou a obra a serem contratados ou fornecidos (DI PIETRO, 2020).

⁸ A Pesquisa de Preços é uma etapa existente para levantar o valor estimado da contratação, calculado com base nos valores praticados pelo mercado, valores pagos pela Administração em serviços, bens ou obras similares ou na avaliação de custo global da obra, a partir de predições (DI PIETRO, 2020).

⁹ O Edital é o instrumento utilizado pela Administração para levar ao conhecimento público a abertura da licitação, que possui as condições da realização do procedimento e convoca os interessados a apresentarem suas propostas (MEIRELLES, 2015).

2 GOVERNO ABERTO COMO FERRAMENTA DA GESTÃO PÚBLICA

A demanda da sociedade brasileira por novas formas de gestão pública se manifesta em um contexto em que, após sucessivas crises fiscais e políticas, não há mais legitimidade nas ações governamentais, sendo necessário um processo de transformação do Estado para recuperar a confiança dos cidadãos (BERGUE, 2011). A agenda de governo aberto surge como um possível caminho para o início de uma reforma administrativa que propõe a aproximação entre governo e população, melhor entrega de bens e serviços públicos e, por consequência, a possibilidade de recuperação da confiança no Estado.

De acordo com Cruz-Rubio (2015), o governo aberto pode ser compreendido em dois grandes agrupamentos, sendo o primeiro focado no caráter instrumental do conceito, ou seja, o governo aberto como uma ferramenta de gestão e o segundo, voltado para o modo de governança e colocado como novo paradigma relacional. Sendo assim, após sistematizar diferentes perspectivas sobre o conceito, apresenta uma definição própria de Governo Aberto:

“definimos governo aberto como uma filosofia político-administrativa, um novo paradigma ou modelo de interação sociopolítica que - baseada firmemente nos valores e princípios de transparência, de democracia participativa e empoderamento cidadão, de prestação de contas, de *open data* e do uso de inovações tecnológicas, e na conformação de governos como plataformas que promovam a colaboração e interação - se constitui como um modo e/ou estratégia para o desenho, implementação, controle e avaliação de políticas públicas e para processos de modernização administrativa, e que coloca o cidadão como centro de atenção e prioridade, oferecendo assim uma alternativa para a gestão pública (...).” (CRUZ-RUBIO, 2015, p. 145)

Vale ressaltar que esse conceito de Governo Aberto não é consensual na literatura acadêmica, sendo apenas uma das possibilidades de interpretação (BELLIX, GUIMARÃES e MACHADO, 2017). Existem diferentes visões sobre a abertura governamental, partindo de diferentes organizações internacionais e governos (OLIVEIRA, 2020). Essas diferenças de perspectivas podem ser explicadas por se tratar de uma agenda global que ao ser implementada por diversos governos e organizações da sociedade civil, passa pelo processo de transferência e tradução de políticas públicas.

Nessa hipótese, observa-se que a característica internacional do governo aberto influencia em como ocorre a implementação da agenda. Osmany Porto de Oliveira (2021) afirma que para a compreensão da movimentação internacional de políticas públicas, é importante reconhecer a narrativa dos agentes que operam em diversas arenas, que têm

relações de poder desiguais. Na organização desses critérios, o autor afirma que há quatro tradições no debate sobre a transferência de políticas públicas¹⁰.

O governo aberto pode ser entendido a partir de duas tradições: a difusão de políticas públicas e a circulação de políticas públicas. A primeira tradição assume que as políticas públicas são difundidas porque compreende que não há apenas problemas em comum, mas que também podem ser pensadas respostas comuns, independente da cultura política ou valores partidários (OLIVEIRA, 2021).

Embora haja divergência conceitual, de maneira geral, a agenda de governo aberto parte de uma busca por um modelo novo de gestão do Estado, baseado em princípios democráticos, sendo dois deles a gestão colaborativa e o fomento do acesso à informação (BELLIX, GUIMARÃES e MACHADO, 2017). A aplicação do conceito desponta então como solução a problemas que são comuns aos países e governos subnacionais: a corrupção e a falta de confiança da população nos atos governamentais.

No caso da segunda tradição, existem três principais noções importantes para compreender a circulação de políticas públicas: o conceito de tradução da política; a circulação de indivíduos entre instituições domésticas e internacionais e as micro-dinâmicas de circulação (OLIVEIRA, 2021). As duas primeiras noções dessa tradição são centrais para se compreender o governo aberto e a sua multiplicidade de conceitos.

Conforme exposto anteriormente, o governo aberto é construído como resposta a uma forma de esgotamento do Estado - conseqüentemente, a instrumentalização do conceito difere de país para país, de governo subnacional para governo subnacional, a depender da estrutura e formas de organização das instituições internas. Portanto, para a implementação da agenda, faz-se necessário adaptá-la para o contexto local.

A circulação de indivíduos entre instituições domésticas e internacionais também é essencial para compreender a transferência dessa política pública. Esse movimento ocorreu a partir do primeiro evento realizado pela OCDE, em 2002, que definiu importantes diretrizes da agenda (OLIVEIRA, 2020).

¹⁰ São as quatro tradições: a transferência de políticas públicas (de uma localização para outra), a difusão de políticas públicas (de uma localização para várias outras), a circulação de políticas públicas (agentes e organizações que difundem a política pública) e a mobilidade de políticas públicas (modelos de cidades) (OLIVEIRA, 2021).

A partir do evento realizado pela OCDE, cria-se um espaço internacional de debate, com a possibilidade de apresentação de "boas práticas" governamentais e a produção de uma agenda global comum que será difundida pelos atores presentes nesses espaços (OLIVEIRA, 2020). Com a criação da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership - OGP*) em 2011, essa difusão e circulação das políticas de governo aberto se intensifica, integrando o Brasil nesse movimento global (OLIVEIRA, 2020).

2.1. Governo Aberto e as relações internacionais

O governo aberto, e a sua ramificação das contratações abertas, surgem então em um contexto internacional e são adotados pelos governos nacionais e subnacionais a partir da transferência e difusão de políticas públicas internacionalmente, com atuação ativa de organismos internacionais. Assim, não é possível compreender o tema de governo aberto sem considerar os fenômenos da interdependência e da globalização (GUIMARÃES, 2014).

A literatura acadêmica das relações internacionais defende amplamente que o multilateralismo está dentro do alinhamento liberal da ordem internacional e atribuído, em parte, aos organismos intergovernamentais (GRAHAM, 2015). Assim, em âmbito econômico, internacionalmente, a década de 1990 foi marcada pelo Consenso de Washington, que definiu a adoção de políticas econômicas com o foco em disciplina fiscal, liberalização comercial, privatizações e desregularização (GARCIA, 2005).

Simultaneamente a esse processo, Keohane e Nye (1989) desenvolvem a Teoria da Interdependência, que aborda a necessidade que os Estados possuem de interagir entre si e de serem dependentes mutuamente. Nesse mesmo período, a globalização ganha intensidade, fortalecendo uma rede competitiva, inter-relacionada e que possui uma variada fonte de emissores e multiplicidade de mensagens, que se adaptam aos contextos mais específicos (GUIMARÃES, 2014).

Nesse contexto de neoliberalismo econômico, com a presença da interdependência dos países e globalização, se inicia uma ampla discussão sobre a necessidade de reforma do Estado. Dentro desse debate, perpassa os temas de transparência, governo aberto e participação social (GUIMARÃES, 2014). No Brasil, Vaz (2003) afirma que nas discussões referentes à administração pública, os temas que se sobressaem nessa época estão

relacionados ao redesenho de processos, foco no cidadão, orientação gerencial para resultados, parcerias público-privado, entre outros.

O governo aberto se apresenta como uma resposta a essa necessidade de reforma dos Estados. A globalização propõe que a interação entre os Estados seja constante e interdependente (GUIMARÃES, 2014), e sendo assim, uma das formas de interação entre os Estados é por meio da cooperação, praticada em fóruns internacionais e organizações intergovernamentais - como a *Open Government Partnership* e a *Open Contracting Partnership*, que promovem o governo aberto como reforma.

A *Open Government Partnership* surge a partir da liderança norte-americana do então presidente Barack Obama e da organização não governamental *Transparency and Accountability Initiative*, liderada por Martin Tisne, diretor de políticas da *Omidyar Network* (GUIMARÃES, 2014). Os dois atores lideraram o processo de aproximação com outras instituições e governos, que realizaram um encontro em Washington em 2011. Os participantes foram: Global Integrity (Estados Unidos); Open Society Foundation (Estados Unidos); International Budget Partnership (Estados Unidos); National Security Archives (Estados Unidos); World Resources Institute (Estados Unidos); Twaweza (Tanzânia); Africa Center for Open Governance (Quênia); Instituto de Estudos Sócio Econômicos – INESC (Brasil); Instituto Mexicano para la Competitividad – IMCO (México); AidInfo (Etiópia); e representantes dos governos dos Estados Unidos; do Brasil; da Indonésia; das Filipinas; do México; da Noruega e do Reino Unido (HELLER, 2011).

Guimarães (2014) afirma, a partir de entrevistas com atores-chaves desse processo, a importância dos Estados Unidos e do Reino Unido na concretização da criação dessa plataforma. No mesmo sentido, a principal política da Parceria para Contratações Abertas, o *Open Contracting Data Standard*, que busca padronizar os dados mundiais de contratações públicas, foi uma iniciativa liderada pelo Banco Mundial e o *Omidyar Network*, que também esteve presente na criação da Parceria para Governo Aberto.

Dessa forma, as parcerias podem ser vistas como parte do *soft power* norte-americano. No início da década de 90, o mesmo momento do surgimento da teoria da interdependência, do fortalecimento da globalização e da determinação das políticas econômicas neoliberais, o então presidente dos Estados Unidos, George Bush definiu como objetivo central de seu país impedir o aparecimento de outra potência que poderia rivalizar com os EUA (GUIMARÃES, 2014).

Assim, Joseph Nye Jr. (2002) estabeleceu o conceito de *soft power*, que seria o poder de um determinado ator das relações internacionais impor sua vontade perante os demais atores, sem usar a força ou o poder militar. Dessa forma, quem detém esse tipo de poder - e não são somente governos, mas também empresas e instituições não governamentais, têm a capacidade de influenciar o estabelecimento de normas internacionais e de instituições que lhe favoreçam. Segundo Guimarães (2014), a liderança norte-americana para a criação da Parceria para Governo Aberto, imbuída pelo princípio da democracia participativa, demonstra a tentativa dos Estados Unidos de impor os seus valores na definição da agenda internacional.

Tanto a *Open Government Partnership* (criada em 2011) quanto a *Open Contracting Partnership* (criada em 2012), são exemplos da influência dos Estados Unidos e demais países desenvolvidos na arena internacional. Ambas plataformas recebem recursos, até hoje, de financiadores públicos e privados dos Estados Unidos e outros países europeus¹¹. Dessa forma, as plataformas pautam de forma indireta quais os valores os demais países devem incorporar para se integrarem no movimento global, que por sua vez, podem ser resultados do *soft power* norte-americano.

Diante do exposto, compreende-se que a criação das principais plataformas de fomento ao governo aberto e às contratações abertas ocorreram em um contexto de neoliberalismo econômico, globalização e interdependência dos Estados, além de serem instrumentos, em parte, do *soft power* norte-americano. Este entendimento é importante para refletir como as políticas e valores de governo aberto e contratações abertas influenciam o contexto local e quem são os beneficiários dessa política pública.

2.2 *Open Government Partnership* e Governo Aberto no Brasil

Conforme exposto, a Parceria para Governo Aberto é uma plataforma internacional multilateral voluntária que tem o intuito de assegurar os compromissos de abertura governamental de diversos países e governos subnacionais (PEIXOTO, 2019). Ainda, incentiva e difunde globalmente boas práticas governamentais e promove espaços de trocas entre atores estatais e não estatais.

¹¹ Dados sobre financiamento das plataformas podem ser encontrados em <https://www.opengovpartnership.org/about/transparency-financial-information/> e <https://www.open-contracting.org/about/financing/>

O Brasil é um dos co-fundadores dessa plataforma, a partir de um convite feito pelos Estados Unidos, junto com mais seis países (Reino Unido, África do Sul, Filipinas, Indonésia, México e Noruega) (PEIXOTO, 2019; OLIVEIRA, 2020). Hoje, mais de setenta países e vinte governos subnacionais fazem parte da parceria, elaborando e implementando em colaboração com a sociedade civil os seus planos de ação¹².

Em 2019, o governo federal brasileiro instituiu por meio do Decreto nº 10.160 a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto, que disciplina a construção dos planos de ação como proposto pela OGP e especifica quais os órgãos públicos responsáveis por gerir essa estratégia de abertura.

A OGP define quatro princípios de governo aberto, como valores e também como ferramentas de gestão: transparência, participação cidadã, *accountability* e tecnologia e inovação (OGP, 2015). Assim, a partir desses princípios, os governos e demais atores não estatais possuem autonomia para implementar suas ações de acordo com o contexto local e as prioridades governamentais, uma vez que a parceria não estabelece uma agenda específica, facilitando o processo de tradução da política pública (PEIXOTO, 2019). A plataforma se consolida como um espaço internacional para a difusão e circulação da política pública de governo aberto.

No Brasil, o Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA)¹³ é responsável por orientar a elaboração, a implementação e o monitoramento e a avaliação dos Planos de Ação nacionais da OGP, em conjunto com o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Assessoramento em Governo Aberto¹⁴. Em 2021, o Brasil se encontra na implementação de seu 5º Plano de Ação Nacional, demonstrando o compromisso governamental e o suporte da sociedade civil na continuidade dessa política pública. Ainda, três governos subnacionais brasileiros integraram também a plataforma: a cidade de São Paulo, em 2016; a cidade de Osasco e o estado de Santa Catarina, em 2020. Dessa forma, é possível observar que o conceito de governo aberto é traduzido para os contextos locais por meio dos Planos de Ação, respeitando os valores e princípios da agenda.

¹² A elaboração e implementação de um Plano de Ação tem como objetivo fazer com que os governos assumam compromissos concretos, ambiciosos e que ultrapassem as práticas atuais de desenvolvimento, a partir de um processo *multi-stakeholder*, ou seja, com a participação ativa das organizações da sociedade civil e OSCs (OGP, 2015).

¹³ O Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA) é composto por dezoito ministérios, conforme o Decreto S/N de 15 de setembro de 2015.

¹⁴ Resolução n. 1, de 18 de novembro de 2014.

No entanto, ainda que há um avanço formal da agenda de governo aberto e a ampliação de práticas governamentais voltadas aos princípios da agenda nos últimos anos, o crescimento da prática deve-se ao trabalho dos servidores públicos engajados com o tema e a legitimidade que a plataforma internacional concede aos governos, visto que para o debate público a construção desses planos de ação geram um governo mais aberto. Contudo, existem evidências de que o governo federal, principalmente o governo Bolsonaro, não aplica de fato os valores propostos pela agenda, como por exemplo a implementação de medidas que reduzem a transparência governamental (ATOJI, 2020).

No caso brasileiro, existiam outras iniciativas anteriores à adesão à plataforma que podem ser consideradas de governo aberto (PEIXOTO, 2019). No entanto, o conceito de abertura governamental se difundiu no país a partir da elaboração do seu primeiro plano de ação nacional, utilizando os quatro princípios definidos pela OGP. Nesse sentido, os princípios a serem considerados na análise das contratações públicas brasileiras serão os mesmos definidos pela plataforma internacional, em um esforço de alinhamento com as demais iniciativas de governo aberto brasileiras fomentadas por esses Planos de Ação.

2.3 Princípios de Governo Aberto

Conforme exposto anteriormente, a OGP define quatro princípios para o governo aberto: a transparência, a participação cidadã, a *accountability* e a inovação tecnológica (OGP, 2015). Esses princípios se relacionam e por muitas vezes um se sobressai ao outro. Para Zárate (2019), existe uma linha lógica que se inicia com a publicação de dados e o acesso à informação, produzindo a transparência governamental, que se coloca como subsídio para a prestação de contas e uma postura íntegra do governo (*accountability*). Diante da possibilidade de controle social pelos atos governamentais, abre-se as portas para a participação social que fortalece a confiança para o avanço da colaboração entre sociedade e governo. A inovação tecnológica surge como catalisadora desse processo, ampliando as possibilidades de transparência e comunicação entre os atores. Embora tenha em algum nível um relacionamento entre os princípios, muitas políticas públicas abertas e de governo aberto ressaltam um ou outro.

A transparência tem sido amplamente discutida como uma ferramenta para resolver problemas governamentais como ineficiência e corrupção, sendo materializada na

disponibilização e no acesso à informações confiáveis e de interesse público sobre ações e decisões do Estado (PEIXOTO, 2019). Nos estudos sobre políticas públicas, a transparência é definida como a disposição e a capacidade de um governo de disseminar dados relevantes sobre as políticas, incluindo decisões, resultados e processos (OLIVEIRA, 2020).

Quanto à tipologia, existem algumas formas de classificação da transparência, como a ativa e passiva. A transparência ativa refere-se à publicação do máximo de informações de interesse geral por parte das organizações públicas, sendo motivada ou não por obrigações legais e sem a necessidade de qualquer solicitação da sociedade (OLIVEIRA, 2020).

Como complementação, a transparência passiva se resume na disponibilização de informações demandadas que atendam o interesse particular do solicitante (OLIVEIRA, 2020). Assim, os órgãos governamentais devem disponibilizar canais de acesso e recursos humanos para atender aos pedidos de informações.

No Brasil, ambas formas de transparência são regulamentadas pela Lei de Acesso à Informação (LAI) nos artigos 8 a 14. A Lei de Acesso à Informação (nº 12.527), de 18 de novembro de 2011, tornou-se o principal marco jurídico quando fala-se de transparência pública brasileira¹⁵. A legislação regulamentou o direito constitucional previsto no Art. 5º que dispõe do direito ao acesso às informações públicas, nos três níveis federativos e nos três poderes, definindo o acesso como regra e o sigilo como exceção.

A transparência está intimamente relacionada ao conceito de *accountability*, uma vez que é uma dimensão necessária, mesmo que não suficiente, para a efetivação da mesma (RODRIGUES *et al*, 2021). Para a OGP (2015), *accountability* corresponde a um conjunto de regras e mecanismos que obrigam o governo a justificar suas ações, agir diante de críticas ou demandas e aceitar a responsabilização diante do descumprimento de leis ou compromissos. Em complemento, Brandsma (2014) define *accountability* como virtude, referente ao comportamento (e sua qualidade) que se espera dos agentes em termos de efetividade, eficiência e boa governança.

Ainda, O'Donnell (1998) define que a responsabilização democrática procura aliar duas tipologias: a *accountability* horizontal e a *accountability* vertical. A primeira, é definida como a existência de instituições estatais, como por exemplo o Congresso Nacional e os

¹⁵ Até a sanção da LAI, haviam outros normativos infraconstitucionais que abordavam o tema da transparência governamental no Brasil, a saber: Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000, de 04 de maio de 2000), Decreto n. 5.482/2005, de 30 de junho de 2005, Decreto n. 5.687/2006, de 31 de janeiro de 2006, Lei Complementar 131/2009, de 27 de maio de 2009 e Decreto n. 7.185, de 27 de maio de 2010.

Tribunais de Contas, que têm o direito, o poder legal e a autonomia para executar ações de supervisão referente aos atos ou omissões de outros agentes ou agências públicas e também aplicar punições. A segunda refere-se à relação entre os cidadãos e os governantes, isto é, plebiscitos, liberdade para proferir reivindicações sociais, cobertura da mídia a essas reivindicações e a atos ilícitos de autoridades e agentes estatais.

Analisando o caso brasileiro, Barros (2008) apresenta mecanismos de *accountability* baseados nas duas tipologias apresentadas. A *accountability* horizontal, segundo o autor, ressalta dispositivos expressos na Constituição Federal de 1988, como: a possibilidade de abordagem de ministros para prestação de informações sobre determinado assunto (art. 50); previsão de constituição de comissões parlamentares de inquérito (art. 58, § 3), a previsão de prestação de contas pelo Presidente da República pela Câmara dos Deputados (art. 51, II); a previsão de avaliação, controle e fiscalização da execução orçamentária pelo Legislativo e a obrigatoriedade de agentes públicos e outros que possuem relação com bens e valores públicos de prestarem contas (art. 70). Como mecanismos de *accountability* vertical, Barros (2008) indica a realização de eleições livres e periódicas, liberdade de imprensa e o controle social exercido pela sociedade civil sobre o poder público.

Dessa forma, para que a transparência e a *accountability* sejam efetivas, a OGP (2015) define um terceiro princípio, intitulado participação cidadã - ou seja, a atuação da sociedade nos debates públicos incentivada pelos governos e, portanto, associada à democracia representativa (PEIXOTO, 2019). De maneira sucinta, a participação cidadã consiste na inclusão de diversos atores nas decisões políticas e no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (MILANI, 2008). A participação cidadã, portanto, difere-se da participação política, em que o ambiente de atuação restringe a participação às atividades eleitorais (CARNEIRO e BRASIL, 2016).

Conforme apresentado por Santos e Gugliano (2015), a participação cidadã tem como propósito a inclusão dos cidadãos e organizações da sociedade civil no processo de deliberação sobre as políticas públicas, para preencher a lacuna entre as decisões estatais e as reais demandas da população, que até então eram aferidas apenas por meio das maiorias eleitorais. Assim, a participação cidadã é possibilitada a partir de alguns mecanismos, como por exemplo: audiências públicas, conselhos de políticas públicas, consultas deliberativas, comitês consultivos, fóruns públicos e plataformas digitais (OLIVEIRA, D. 2020).

Da mesma maneira que a internet ampliou e possibilitou diferentes formas de participação cidadã por meio das plataformas digitais, "inovação tecnológica" também é considerada, para a OGP (2015), como um princípio de governo aberto. De acordo com Ramírez-Alujas e Dassen (2012), a internet, as tecnologias e a cultura digital têm tido um papel importante para a disseminação e reformulação do conceito de governo aberto.

A tecnologia fornece uma infraestrutura básica que possibilita o acesso mais simples às informações, principalmente governamentais, bem como promove ambientes que proporcionam novos tipos de interação, conduzindo a práticas mais abertas e colaborativas (RAMÍREZ-ALUJAS e DASSEN, 2012). Para Cruz-Rubio (2014) e Campagnucci (2020), esse princípio possui uma natureza mais instrumental, como incentivador para os demais princípios apresentados anteriormente.

É importante ressaltar que o princípio de inovação tecnológica está inserido dentro desse guarda-chuva mais amplo chamado governo aberto. Portanto, o uso da tecnologia por si só não significa, necessariamente, que ela está fomentando um governo mais aberto. Assim, Cruz-Rubio (2014), Ramírez-Alujas (2010) e Kossow e Kukutschka (2017) afirmam que a incorporação de tecnologias à gestão pública tem como objetivo impactar positivamente a transparência e a comunicação com os cidadãos, facilitando a distribuição de dados e informações pelo governo, evitando-se práticas de corrupção. Campagnucci (2020) também reforça a importância de tecnologias mais abertas¹⁶ serem um objetivo do governo aberto.

Conforme exposto por Peixoto (2019), o uso da tecnologia constituindo o Governo Eletrônico ganha relevância no Brasil na segunda metade da década de 1990. Nesse sentido, pelo menos cinco iniciativas ganham destaque: (i) a constituição do Comitê Executivo de Governo Eletrônico e o lançamento da Política de Governo Eletrônico; (ii) adoção do Portal da Transparência para todos os entes federativos, ampliando a transparência dos gastos públicos; (iii) O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que determina a promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico e prevê que as aplicações de internet devem buscar o fortalecimento da participação social nas políticas públicas; (iv) os Decretos nº 8.777/106 e nº 9.094/2017, que preveem, respectivamente, a adoção da política de dados abertos para o Poder Executivo federal e a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos a partir de soluções

¹⁶ Tecnologias abertas potencializam e possibilitam a participação e a colaboração no desenho de ferramentas e na infraestrutura digital, além de promoverem a transparência e proteger a privacidade dos cidadãos (CAMPAGNUCCI, 2020).

tecnológicas e a (v) Lei do Governo Digital (nº 14.129/2021), que estabelece regras e instrumentos para a melhoria da Administração Pública, por meio da inovação, transformação digital e participação cidadã. As cinco iniciativas demonstram como o princípio de inovação tecnológica pode ser utilizado como ferramenta para a abertura governamental.

Nota-se que os princípios de transparência, *accountability*, participação cidadã e inovação tecnológica possuem uma ampla gama de definições e aplicações dentro de um governo aberto. Dessa forma, Cruz-Rubio (2014) desenvolve um modelo de maturidade desses princípios que podem ser utilizados como direcionamento na adoção de políticas públicas abertas, facilitando a evolução das mesmas.

Para a elaboração desse modelo, o autor teve como objetivo apresentar os elementos conceituais e práticos que permitem identificar, desenhar e propor alternativas de ação pública para potencializar ou promover os princípios de governo aberto (CRUZ-RUBIO, 2014). Bello de Carvalho (2020), a partir do modelo inicial de Cruz-Rubio (2014) e das considerações apresentadas por Campagnucci (2020) referente ao princípio de inovação tecnológica, compõe um quadro apresentando os três níveis de maturidade: básico, intermediário e avançado nos quatro princípios de governo aberto.

Ao elaborar o modelo com os níveis de maturidade associados aos princípios de Governo Aberto, Cruz-Rubio (2014) e Campagnucci (2020) definem quais seriam os critérios utilizados para avaliar qual o estado do desenvolvimento desses princípios, que podem ser observados na tabela abaixo:

Tabela 1 - Princípios de governo aberto e seus níveis de maturidade

	Crítérios de Transparência	Crítérios de Participação cidadã	Crítérios de <i>Accountability</i>	Crítérios de Inovação Tecnológica
Nível Básico	<i>Transparência passiva:</i> o direito do cidadão de solicitar e receber do governo informações públicas	<i>Informação:</i> fornecer à população informação clara e objetiva sobre a situação	<i>Informação procedimental:</i> disponibilização de informações claras sobre os procedimentos	<i>Ferramentas e serviços digitais:</i> implementação de tecnologia gratuita para promover transparência, participação ou a responsabilidade
Nível Intermediário	<i>Transparência ativa:</i> os órgãos da Administração	<i>Consulta:</i> obter <i>feedback</i> do público para	<i>Responsividade e justificação:</i> existência de regras	<i>Código aberto:</i> código-fonte aberto,

	Pública devem colocar à disposição da população informações relevantes detalhadas e atualizadas	receber alternativas e novas soluções	de responsabilidade e mecanismos que permitam aos atores governamentais justificarem suas ações em caso de descumprimento de normas	promovendo a transparência do investimento público, participação da sociedade e replicação do sistema por outras instituições
Nível Avançado	<i>Transparência colaborativa:</i> modo de disponibilização de dados que proporcionem o trabalho colaborativo no processamento, análise e transformação das informações	<i>Envolvimento e/ou Colaboração:</i> trabalhar com a população durante o processo, a fim de entender suas demandas <i>Delegação e/ou Empoderamento:</i> deixar nas mãos da população a decisão final	<i>Responsabilidade, sanções e recompensas:</i> sistema transparente e aberto que atribui responsabilidades e estabelece sanções em caso de não conformidade ou, quando o caso, recompensas	<i>Inovação aberta ou Colaboração aberta:</i> interação da sociedade com o setor público e privado em processos estruturados e em repositórios públicos, como o GitHub

Fonte: Elaboração própria, com base em Bello de Carvalho (2020), Campagnucci (2020) e Cruz-Rubio (2014).

A partir desse modelo, Cruz-Rubio (2014) apresenta que o Governo Aberto pode ser uma estratégia para o desenho de políticas públicas de forma geral, em que é possível abrir qualquer política pública, desde que se inclua de forma eficaz em seu desenho e elementos constitutivos as ferramentas e os valores da agenda. Assim, os níveis de maturidade apresentados serão adotados como orientação para a avaliação da adoção instrumental dos princípios de governo aberto na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

2.4 Contratações Abertas

Dentro das possibilidades de implementação dos princípios de governo aberto, encontram-se as contratações públicas. Cruz-Rubio (2014) define a contratação aberta como uma estratégia de gestão pública baseada na incorporação dos princípios de governo aberto em todo o processo de contratação que a Administração Pública se envolve.

Anualmente, governos investem grandes quantias de dinheiro em negócios e contratos com empresas para a contratação de serviços e bens básicos a partir dos contratos públicos (OCP, 2020). Conforme exposto anteriormente, no Brasil e em outros países, o

processo de contratações públicas é burocrático, possibilitando práticas corruptas (MARCHESSAULT, 2013).

Com o propósito de tornar o processo de contratação pública mais aberto, eficaz, justo e sustentável, em 2012 foi criada a plataforma internacional *Open Contracting Partnership*, com o intuito de unir atores relevantes na temática para a troca de experiências e a criação de uma rede que viabilize a implementação de compras públicas abertas em todo o mundo (GÄTJEN, 2014).

O movimento global chamado Contratações Abertas emerge com o objetivo de fomentar uma cultura que estimule um ambiente de divulgação do processo de contratação pública e dos contratos, além da ampliação da participação mais ativa da sociedade. A compra pública transparente e participativa pode cortar custos, garantir uma melhor relação custo-benefício, reduzir a fraude e práticas corruptas, fornecer mais oportunidades para empresas e empoderar os cidadãos para cobrarem a responsabilização governamental pelos seus atos, gerando mais confiança e aprimorando a performance do contrato (OCP, 2016).

De maneira geral, as contratações abertas possuem três valores principais, alinhados com os princípios de governo aberto: (i) Divulgação de dados abertos, documentos e informações sobre o planejamento, aquisição e gestão de contratos públicos; (ii) Participação e uso de dados de contratação por atores estatais e não estatais e, (iii) Prestação de contas por agências governamentais ou contratados agindo de acordo com o feedback que recebem da sociedade civil e empresas (GÄTJEN, 2014; OCP, 2017).

Esses valores serão observados na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos a partir dos critérios propostos por Cruz-Rubio (2014) e Campagnucci (2020), uma vez que, com exceção do princípio de inovação tecnológica, os valores de governo aberto e das contratações abertas são os mesmos.

A incidência por contratações públicas mais abertas é recente e, portanto, há poucas evidências dos impactos da divulgação dos dados abertos, participação e uso dos dados por atores estatais e não estatais e da melhora na prestação de contas. Adam, Fazekas e Tóth (2020) desenvolvem um estudo de caso envolvendo o México, o Paraguai e a Eslováquia para mensurar os benefícios das contratações abertas pelo viés da transparência.

Assim, os autores analisaram primordialmente os efeitos da transparência em contratações públicas, mas não identificaram impacto relevante a curto prazo nos três países estudados. No entanto, reconhecem que a qualidade dos dados continua sendo um desafio

mesmo em países que possuem dados nos padrões globais e que a falta da consistência na abertura prejudica a mensuração dos resultados (ADAM, FAZEKAS e TÓTH, 2020). Ainda, apresentam que a deficiência de regulamentações sobre a qualidade dos dados influencia a qualidade das informações, como por exemplo, se a coleta de informações sobre alguma etapa específica não for obrigatória, é difícil avaliar comparativamente.

Ozor e Nyambane (2020) realizaram um estudo analisando qual o nível de abertura das contratações públicas na Kenia, Tanzania, Uganda, Malawi, Zâmbia, África do Sul, Gana, Nigéria, Senegal e Cote d'Ivoire, no qual propuseram ações para reformas a partir do nível de abertura nesses países. Uma das conclusões do estudo se encontra no princípio de participação cidadã, em que a sociedade civil organizada desses locais utiliza os dados produzidos pelas autoridades para incidir e realizar atividades de *lobby* para aumentar – ainda mais - o nível de abertura das contratações públicas.

Outro exemplo de utilização dos dados abertos pela população em compras públicas ocorreu na Espanha no projeto “Quem cobra a obra?”, que promove uma base de dados públicas e reutilizável sobre os contratos públicos a partir das informações publicadas nos boletins oficiais do Estado, incluindo os dados mais relevantes, como por exemplo o preço e o órgão contratante, com o objetivo de permitir a análise como como funcionam as contratações públicas na Espanha (MARTINEZ, 2016).

Martinez (2016) afirma que as compras abertas ensejam na prevenção da corrupção, através do uso de tecnologias para promover a transparência, a participação cidadã e a colaboração no procedimento. O autor também defende a alteração da legislação espanhola para que reconheça explicitamente os princípios de contratações abertas e que garanta a aplicação de seus mecanismos. Nesse sentido, entende-se como importante a presença dos instrumentos na legislação para que permitam a efetividade das contratações abertas.

Diante das afirmações de Adam, Fazekas, Tóth (2020), que afirma a necessidade de previsão legislativa para a qualidade dos dados abertos, a defesa de Martinez (2016) de prever os mecanismos de transparência, participação cidadã, *accountability* e inovação tecnológica na legislação sobre compras públicas e o alinhamento do governo brasileiro à *Open Government Partnership*, cabe analisar a nova legislação brasileira referente às contratações públicas para verificar se a mesma incorpora as ferramentas de governo aberto com o intuito de promover compras públicas mais íntegras.

3 ANÁLISE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS À LUZ DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO

Sendo um dos problemas principais do procedimento licitatório a possibilidade do exercício de atos corruptos, com a promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos abre-se uma janela de oportunidade para revisão e aprimoramento dos processos das contratações públicas. Sendo assim, esta análise terá como finalidade reconhecer os mecanismos anticorrupção da nova legislação com base nos instrumentais da agenda de governo aberto, com o intuito de compreender se estão sendo utilizadas todas as ferramentas possíveis para evitar práticas corruptas e quais os aperfeiçoamentos possíveis.

De acordo com Furtado (2021), a NLLC está, sob a perspectiva legal, alinhada não somente à Plataforma para o Governo Aberto (OGP), mas também aos compromissos internacionais firmados junto à Organização das Nações Unidas (por meio da Convenção contra a Corrupção, por exemplo) e as orientações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em que o Brasil pleiteia o ingresso.

A autora afirma que a Lei nº 14.133/21 faz parte do conjunto de reformas legislativas que têm o propósito de aprimorar o referencial normativo da governança pública, incluindo a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a Lei das Estatais, a Lei de Acesso à Informação, a Lei Anticorrupção e outras. Essas normativas possuem o objetivo de orientar uma nova interpretação do Direito Público brasileiro, em que “visam assegurar o alcance dos princípios e dos objetivos do Governo e da Administração Pública, livrando-os dos controles procedimentais desprovidos de valor público, aproximando-a da tão almejada eficiência” (FURTADO, 2021, p. 2).

Diante da afirmação de Furtado (2021) que sob perspectiva legal a NLLC se alinha à OGP, mas também da alegação de Martinez (2016) da importância de se prever legalmente os instrumentos e valores de governo aberto para uma efetiva abertura das compras públicas, a tabela-resumo abaixo foi construída contendo os dispositivos da nova legislação que atendem aos critérios propostos por Cruz-Rubio (2014) e Campagnucci (2020) no modelo de maturidade em governo aberto.

Para fins desta análise, serão considerados os dispositivos referentes a licitações e contratos administrativos (incluindo os contratos gerados por dispensa de licitação) aplicáveis

a todos os bens, serviços e obras que atendam aos critérios dos níveis de maturidade, não considerando normativas mais específicas, como por exemplo, a divulgação em sítio eletrônico e em placa para avisar o motivo da obra paralisada conforme disposto no Art. 115, § 6º. Ademais, a análise possui como referência as responsabilidades governamentais em relação aos atos administrativos. Logo, as responsabilidades do licitante ou contratado não serão abordadas.

Isto posto, na tabela abaixo encontram-se os dispositivos da nova legislação à luz dos princípios de governo aberto:

Tabela 2 - Análise da Nova Lei de Licitações e Contratos (nº 14.133/21) a partir dos níveis de maturidade dos princípios de Governo Aberto

	Transparência	Participação cidadã	<i>Accountability</i>	Inovação Tecnológica
Nível Básico	- Os atos praticados no processo licitatório são públicos (Art. 13)	- Os atos praticados no processo licitatório são públicos (Art. 13) - Comunicação com a sociedade via Portal Nacional de Contratações Públicas (Art. 174, § 3, VI)	- Orientações documentais (Art. 12) - Discriminação das fases do processo licitatório (Art. 17) - Realização da sessão em formato eletrônico ou presencial com gravação (Art. 17, § 2º)	- Criação de catálogo eletrônico de padronização de compras (Art. 19, inciso II) - Criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (Art. 174)
Nível Intermediário	- Divulgação do Plano de Contratações Anual (Art. 12, § 1º) - Divulgação de todos os elementos do edital (Art. 25, § 3º) - Divulgação em Diário Oficial e jornal de grande circulação (Art. 54, § 1º)	- Possibilidade de convocação de audiência pública presencial ou a distância, na forma eletrônica (Art. 21) - Possibilidade de submeter a licitação a prévia consulta pública (Art. 21, parágrafo único)	- Proibição de ações que atrapalhem a competitividade (Art. 9) - Defesa em esferas administrativas (Art. 10) - Estabelecimento de controles internos e gestão de riscos (Art. 11) - Do controle das contratações (Capítulo III)	NÃO POSSUI

	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgação prévia em caso de dispensa de licitação (Art. 75, § 3º) - Divulgação do contrato e seus aditamentos (Art. 91) - Sanções aplicadas pelo poder público (Art. 161) - Criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (Art. 174) 		<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização do contrato (Art. 117) 	
Nível Avançado	<ul style="list-style-type: none"> - Dados abertos do Portal Nacional de Contratações Públicas (Art. 174, § 4) 	NÃO POSSUI	<ul style="list-style-type: none"> - Requisitos mínimos para agentes públicos que trabalham com licitações (Art. 7) - Dos Agentes Públicos (Capítulo IV) - Dos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos (Capítulo II-B do Código Penal) 	NÃO POSSUI
		NÃO POSSUI		

Fonte: Elaboração própria.

Analisando-se a tabela-resumo, observa-se que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos apresenta significativo uso das ferramentas de governo aberto, mas ainda não o suficiente. O princípio da transparência desponta como o maior avanço no âmbito do governo aberto na nova legislação, sendo incluído como princípio orientador no artigo 5º:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, **da transparência**, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da

celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021, grifo meu).

Para além da inclusão do princípio de transparência como orientador, a lei possui o nível mais avançado em transparência. Assim, a NLLC atende em seus dispositivos todos os critérios utilizados nos níveis de maturidade.

O nível básico, em que todo cidadão possui o direito de solicitar e receber do governo informações públicas, está presente no item que afirma que todos os atos praticados no processo licitatório são públicos (Art. 13). Esse artigo conta com o apoio do principal marco jurídico referente à transparência no Brasil, a Lei de Acesso à Informação - LAI (n. 12.527/2011), que disciplina no Art. 5:

Art. 5º **É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação**, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011, grifo meu).

A Lei de Acesso à Informação também proporciona a base para o nível intermediário do princípio da transparência na NLLC, estabelecendo a obrigação do Estado com a transparência ativa a partir do Art. 8:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas **promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso**, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2011, grifo meu).

Além da determinação da transparência ativa, a LAI prevê de antemão em seu texto que os órgãos e entidades públicas deverão prover a divulgação ativa das informações concernentes a procedimentos licitatórios, incluindo os respectivos editais, resultados e contratos celebrados.

Em alinhamento com a LAI, para além da criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como plataforma centralizadora para disponibilização ativa dos dados referentes à compras públicas (Art. 174), a Lei nº 14.133 estabelece informações mínimas para serem divulgadas de forma ativa pelos órgãos públicos, como o Plano de Contratações Anual (Art. 12, § 1º), todos os elementos do edital do procedimento licitatório (Art. 25, § 3º), e o contrato e seus aditamentos (Art. 91). Além disso, determina também a divulgação prévia nos casos de dispensa de licitação (Art. 75, § 3º) e a divulgação de sanções

aplicadas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep) no artigo 161.

Para Williams (2015), a promoção da transparência e o acesso à informação é medida imprescindível para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento democrático. Sendo assim, a adoção desses dispositivos pela NLLC cumpre um importante papel para a abertura governamental.

A lei também estabelece que o edital da licitação deve ser publicado em Diário Oficial e jornal de grande circulação (Art. 54, § 1º). Esse parágrafo havia sido vetado pelo presidente Jair Bolsonaro na sanção da NLLC, consentindo apenas o *caput* desse artigo, que regulamenta que o edital deve ser disponibilizado no Portal Nacional de Contratações Públicas. A justificativa apresentada foi apenas o uso do Portal garante o princípio da publicidade dos atos relativos às contratações públicas (ROCHA, 2021).

Entidades ligadas à imprensa, como a Associação Nacional de Jornais (ANJ) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), contestaram os motivos apresentados por Bolsonaro, colocando que a retirada desse parágrafo prejudicaria a transparência dos atos e representaria o fechamento de veículos de comunicação municipais e regionais (PEIXOTO e FERNANDES, 2021).

Também afirmaram que independente da criação do PNCP, os entes governamentais precisam publicizar suas contratações em todos os meios de comunicação possíveis, uma vez que apenas a centralização das informações no novo portal poderia ficar vulnerável à ação de hackers e dificultar o acesso à informação do cidadão de cidades pequenas (PEIXOTO e FERNANDES, 2021). Considerando a pressão dessas entidades, o Congresso derrubou o veto do presidente.

O presidente Jair Bolsonaro também vetou outro dispositivo (§ 5º do art. 174) que afeta a transparência de informações de interesse coletivo referente às compras públicas: a Base Nacional de Notas Fiscais Eletrônicas. Organizações da sociedade civil se manifestaram em um ofício para o Congresso pedindo que fosse derrubado o veto (ARTIGO 19, 2021), uma vez que a publicidade das notas fiscais constitui importante mecanismo de fiscalização, evitando o desperdício dos gastos públicos e fortalecendo o controle social (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021).

Outro argumento apresentado pelas organizações foi a ação que o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou dentro da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem

de Dinheiro (ENCCLA), em que desenvolveu um sistema que disponibiliza todos os documentos eletrônicos emitidos a partir de 2018, possibilitando a visualização dos itens das notas fiscais disponíveis, de maneira similar à proposta na lei.

No entanto, apesar da pressão realizada pelas organizações da sociedade civil, o veto não foi derrubado pelo Congresso Nacional, criando um obstáculo ao acesso às informações. Dessa forma, ainda que a lei possua dispositivos que atendam ao critério da *transparência ativa*, nota-se pelos vetos presidenciais que o fortalecimento da transparência ativa e a ampliação da divulgação de informações dependem da pressão das organizações da sociedade civil.

A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (Art. 174) desponta como uma das maiores novidades da nova lei. O objetivo é desenvolver um sistema que centralize todas as informações das contratações públicas dos três entes federativos – a União, os estados e os municípios¹⁷. Com essa plataforma, serão reunidas as informações de todas as licitações e contratações públicas regidas pela Lei nº 14.133/21, com o objetivo de conferir maior publicidade e transparência aos processos de contratação.

O PNCP adotará o regime de dados abertos (Art. 174, § 4), observando as exigências da Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011). A inclusão desse dispositivo eleva a Nova Lei de Licitações e Contratos ao nível de maturidade mais avançado da transparência, uma vez que a disponibilização dos dados de contratações públicas, abrangendo todos os entes federativos, facilitará a fiscalização do uso do dinheiro público pelos cidadãos de forma colaborativa. Até então, na Lei nº 8.666/93, não havia previsão do uso de dados abertos.

Antes da criação do Portal, para que a população obtenha as informações sobre contratações públicas de maneira geral, deve-se acessar individualmente cada sítio eletrônico ou diário oficial dos estados e municípios. Segundo a lei, os municípios menores (de até vinte mil habitantes) terão seis anos para se adequarem às novas regras de publicidade eletrônica e adotarem o PNCP. De acordo com o próprio Portal¹⁸, a alimentação de informações no PNCP pelas esferas federativas se dá a partir da integração via API (*Application Programming*

¹⁷ O sistema será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, presidido pelo presidente da república e composto por três representantes da União, dois representantes dos Estados e do Distrito Federal e dois representantes dos municípios (Art. 174, § 1º, incisos I, II e III).

¹⁸ Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, “Dúvidas”. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/pncp/duvidas>>. Acesso em 04 de novembro de 2021.

Interface)¹⁹ entre as plataformas e outros sítios eletrônicos que disponibilizam dados sobre contratações públicas, como os Portais de Transparência.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos demonstra grandes avanços no nível de maturidade de transparência, porém não possui grandes avanços nos critérios de participação cidadã, estabelecendo-se no nível intermediário. Para o nível básico de maturidade de participação cidadã, em que a população deve obter informações claras sobre os procedimentos, a NLLC dispõe, novamente, do artigo 13, que dispõe que todos os atos praticados no processo licitatório são públicos. Além desse artigo, a lei também especifica que o Portal Nacional de Contratações Públicas terá como função a comunicação entre os representantes da Administração com a sociedade (Art. 174, § 3, inciso VI, c) a partir de um sistema de gestão compartilhada de informações referentes à contratos (Art. 174, § 3, inciso VI).

Para alcançar o nível intermediário nesse princípio, Cruz-Rubio (2014) estabelece que a política pública ou o procedimento deve possuir mecanismos para obter um retorno da sociedade quanto às alternativas e novas soluções. Na Lei nº 8.666/93, havia apenas uma previsão de audiência pública obrigatória ao início do processo licitatório:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, **o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública** concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados. (BRASIL, 1993, grifo meu).

Ademais, além dessa normativa, a antiga lei não possuía dispositivos que orientassem o uso de mecanismo de consulta pública, o que prejudicava o envolvimento da população nos procedimentos licitatórios. Para Medeiros e Borges (2007, p. 67), a participação é “um instrumento fundamental no sentido de promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão da comunidade e melhorando a qualidade das decisões, tornando mais fácil atingir objetivos comuns”.

¹⁹ *Application Programming Interface (API)* é uma forma de integrar sistemas de maneira ágil e segura, comunicando-se com uma base de dados, geralmente, de terceiros (Escola de Dados, 2019).

Sendo assim, uma das inovações no princípio de participação cidadã na nova Lei de Licitações e Contratos, se encontra na previsão no artigo 21 que prevê a possibilidade de convocar uma audiência pública ou consulta pública:

Art. 21. A Administração **poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância**, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.

Parágrafo único. A Administração também **poderá submeter a licitação a prévia consulta pública**, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado. (BRASIL, 2021, grifo meu).

Ainda que os dois artigos abram a possibilidade de consulta à população, a lei deixa claro que trata-se apenas de uma possibilidade, colocando a decisão de abrir o processo para consulta à população para o servidor ou agente político que está conduzindo a licitação. Dessa forma, a lei possui o dispositivo que permite a participação cidadã, portanto se encontra no nível intermediário, mas o processo de consulta só terá efeito prático a partir da decisão dos condutores do procedimento licitatório.

Na lei, não há previsão para envolvimento direto ou colaboração com a população, nem de delegação de decisão ou empoderamento. Em âmbito internacional, a Colômbia, o México e as Filipinas despontam como referências por institucionalizarem o monitoramento da sociedade civil em duas legislações (MARCHESSAULT, 2013). Mas além da norma legal, Marchessault (2013) afirma que há muitos desafios para engajar a sociedade civil no monitoramento das contratações públicas.

Dois desses desafios são a falta de confiança necessária entre os *stakeholders* para cooperar e garantir que as organizações da sociedade civil possuam conhecimento técnico e recursos para efetivamente participar (MARCHESSAULT, 2013). Uma das propostas possíveis para o envolvimento mais direto da população nas contratações públicas, desviando desses desafios, é a utilização do conceito de minipúblicos, ou seja, um pequeno grupo de pessoas que participa de forma voluntária de uma deliberação, com o propósito de alinhar os interesses coletivos com as decisões políticas (GOODIN e DRYZEK, 2006).

Um caso de sucesso é o Observatório Social do Brasil da cidade de Piumhi (OBS-Piumhi), que atua primordialmente na deliberação e controle dos gastos públicos do município, com o objetivo de evitar o desperdício do dinheiro e os desvios de recursos

públicos. O OBS-Piumhi possui também uma plataforma on-line para a troca de experiências e disponibilização de documentos como ofícios, requerimentos, impugnações, *checklist* para conferência de processos licitatórios, entre outras ferramentas que permitem o monitoramento e envolvimento da população nas licitações do município, também sendo uma base de conhecimento técnico (MARTINS ANACLETO *et al*, 2021).

Ainda, segundo Martins Anacleto (2021, p. 13), o OBS-Piumhi é empoderado, uma vez que possui a capacidade de influenciar decisões públicas com os resultados das suas deliberações. Assim, a adoção de minipúblicos e construção de espaços de co-criação entre os servidores públicos e a população pode ser uma alternativa para o avanço no nível de maturidade de participação cidadã nos processos de contratação pública.

Quanto ao princípio de *accountability* na Lei 14.133/21, o mesmo se encontra no nível mais avançado de maturidade. O nível básico de maturidade proposto por Cruz-Rubio (2014), situa que a população deve ter disponíveis informações claras sobre os procedimentos. Conforme exposto anteriormente, a *accountability* está intrinsecamente ligada ao princípio de transparência (RODRIGUES *et al*, 2021; WILLIAMS, 2015) – portanto, para além dos dispositivos já mencionados que atendem à transparência ativa e passiva, a lei também possui a orientação para produção de documentos no processo licitatório (Art. 12), discrimina quais são as fases do mesmo (Art. 17) e determina que as sessões devem ser realizadas preferencialmente por meio eletrônicos ou, se presencial, deve ser gravada (Art. 17, § 2º) facilitando a compreensão do cidadão sobre o funcionamento do procedimento.

Para atender ao nível intermediário de *accountability*, a NLLC dispõe de quatro artigos (Art. 9, Art. 10, Art. 11 e Art. 117) e um capítulo (III, no Título IV) que define as regras de responsabilização e que permitem que os agentes públicos e atores envolvidos no processo se justifiquem e se responsabilizem pelos seus atos²⁰. Para Serra, Carvalho e Carneiro (2012), o conceito de *accountability* compreende a obrigação de uma parte de prestar contas de seus atos, enquanto que a outra parte tem o dever de acompanhar e tomar essas contas, caso seja necessário.

²⁰ A Lei de Introdução às Normas de Direitos Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei n. 4.657/1942, também dispõe que no caso de compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais, as partes serão previamente ouvidas sobre o seu cabimento, sua forma e se for o caso, o seu valor (Art. 27). Ainda, que o agente público deverá responder pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro (Art. 28).

O Art. 9 define as vedações ao agente público designado referentes a atos que possam atrapalhar a competitividade do procedimento licitatório ou que estabeleçam preferências entre os licitantes. O Art. 10 coloca à disposição das autoridades competentes e aos servidores públicos a advocacia pública para realizar a sua representação judicial ou extrajudicial em caso de necessidade de defesa nas esferas administrativas.

O Art. 11, parágrafo único, estabelece como responsabilidade da alta administração a governança das contratações, incluindo a implementação de processos e estruturas, como gestão de riscos e controles internos, com o intuito de monitorar os processos licitatórios e contratos a fim de promover um ambiente íntegro e confiável. Por fim, define no Art. 117 que a fiscalização da execução do contrato deve ser realizada por agentes públicos, com apoio dos órgãos de assessoramento de controle interno (Art. 117, § 3º) e requisitos estabelecidos no Art. 7. Assim, a lei define nesses quatro artigos quem é responsável pela governança das contratações e contratos públicos, bem como que os agentes responsáveis possuirão defesa pública se necessário.

A Lei nº 14.133/21 dedica um capítulo (III) no Título IV - Das Irregularidades, para o controle das contratações. Nesse capítulo, a NLLC estabelece que todas as contratações públicas deverão ser submetidas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, com apoio de recursos da tecnologia da informação, e ainda subordinadas ao controle social (Art. 169). Por um lado, a gestão de riscos tem como objetivo antecipar o maior número de eventos incertos para realizar o controle preventivo (BOFF e LEAL, 2020). Por outro lado, o controle social ocorre após o processo de tomada de decisão, com o objetivo de verificar se as decisões tomadas foram materializadas pela administração pública conforme o estabelecido em lei (BITENCOURT e RECK, 2016).

O capítulo também estabelece que as contratações públicas deverão se sujeitar ao monitoramento dos servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança (Art. 169, inciso I), pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão (Art. 169, inciso II) e do órgão central de controle interno e pelo tribunal de contas (Art. 169, inciso III).

De acordo com o Art. 169, § 3º, incisos I e II, esses atores devem adotar medidas de saneamento e mitigação de riscos de simples impropriedades formais quando for o caso, bem como deverão adotar medidas necessárias para a apuração das infrações administrativas

quando houver constatação de irregularidades. Devem também remeter ao Ministério Público competente as cópias dos documentos pertinentes para apuração dos fatos.

Para o segundo, mas também terceiro, nível de maturidade em *accountability*, é importante retomar um aspecto fundamental: o da *accountability* horizontal. Segundo O'Donnell (1998), essa maneira de prestação de contas está relacionada aos mecanismos de pesos e contrapesos do Estado, em que sua atuação é delimitada pelo princípio da legalidade. Da mesma forma que o Ministério Público atua na apuração de condutas ilícitas, os Tribunais de Contas também possuem papel de monitoramento das contratações públicas (Art. 169, inciso III).

Ainda, de acordo com o Art. 170, os órgãos de controle considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis – dessa forma, abrindo espaço para a justificação das ações e responsabilização dos atores governamentais envolvidos no procedimento. A presença desses artigos atende ao critério de responsabilização proposto por Cruz-Rubio (2014) no nível intermediário de maturidade, estabelecendo regras de responsabilidade e espaços de justificação.

Observando o terceiro nível de maturidade proposto, a nova lei também atribui as responsabilidades para a Administração Pública no Capítulo IV, do Título I – Disposições Preliminares, em que coloca que a autoridade máxima do órgão ou da entidade deverá designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei (Art. 7), responsabilizando-os pela tomada de decisão, acompanhamento da licitação e execução de quaisquer outras atividades necessárias para o bom andamento do processo.

A NLLC também acresce o Capítulo II-B – Dos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos ao Código Penal, inserido no Título XI da Parte Especial, que trata dos crimes contra a Administração Pública. A Lei nº 8.666/93 previa sanções e penas nos artigos 89 a 99, que com algumas modificações realizadas na nova lei, foram transferidas para o Código Penal por meio dos artigos 337-E a 337-P. Diante desses dispositivos, o princípio de *accountability* cumpre o terceiro nível de maturidade proposto por Cruz-Rubio (2014). No caso das contratações públicas, esta pesquisa compreende que não cabe a adoção de um sistema de recompensas dentro da Administração Pública.

Conforme exposto na tabela-resumo, o princípio de inovação tecnológica é o que possui o nível de maturidade mais básico dentre os quatro princípios analisados. Embora seja um avanço o uso de ferramentas e serviços digitais na nova lei para a promoção da

transparência e da participação, no caso da criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (Art. 174), que contém a criação de catálogo eletrônico de padronização de compras e sistema informatizado de acompanhamento de obras (Art. 19, inciso II e III), a lei não promove o código-fonte aberto dessas plataformas.

A abertura do código-fonte dos sistemas digitais utilizados é benéfico pois permite que a plataforma possa ser compreendida e livremente usada, copiada, reutilizada e redistribuída (CAMPAGNUCCI, 2020). Com o código-fonte aberto, o mesmo pode ser conhecido e modificado pela sociedade civil para resolver problemas específicos ou ser alterado para adaptar-se às necessidades específicas. Também permite que o sistema digital mantenha-se em constante melhoria.

Sendo assim, Campagnucci (2020) coloca que a disponibilização do código aberto é uma questão crítica para a democracia, uma vez que o software “fechado” ou proprietário pode privilegiar partes interessadas e impedir a troca dentro de fora das configurações do governo, enquanto o código aberto pode estimular o diálogo contínuo para aprimoramento dos sistemas, inclusive representando novas oportunidades econômicas e possibilidades de negócio para o setor privado.

Da mesma forma que o princípio de participação cidadã, também não há previsão de colaboração aberta no âmbito da inovação tecnológica. Conforme colocado por Campagnucci (2020), um espaço de colaboração seria o repositório de códigos-fonte GitHub, ou seja, uma plataforma que possui como um de seus objetivos o gerenciamento e colaboração de projetos²¹. No entanto, sem a previsão legislativa da abertura do Portal Nacional de Contratações Públicas, a decisão estará nas mãos dos implementadores do sistema em promover ou não a colaboração aberta.

Dessa forma, a partir das principais fraudes no procedimento licitatório indicados por Júnior (2018), relacionados à atos governamentais, o Portal Nacional de Contratações Públicas e o avanço, de forma geral, dos princípios da transparência e inovação tecnológica, desponta como uma ferramenta de combate à ausência ou pouca publicidade dos procedimentos licitatórios e contratos administrativos.

A possibilidade de realização de consulta pública ou audiência pública prévia ao procedimento licitatório pode auxiliar na elaboração de Termos de Referência ou Projetos Básicos mais consistentes, enquanto também evita que agentes públicos comprometam o

²¹ GitHub. Disponível em: <<https://github.com/>>. Acesso em 04 de novembro de 2021.

caráter de competição por meio das restrições editalícias. A falta de obrigatoriedade da abertura desses documentos para o *feedback* da população pode prejudicar o combate a essas fraudes.

Além disso, a falta de previsão na legislação de espaços de engajamento e colaboração da população, que por vezes poderiam incluir o setor privado, afeta o combate aos orçamentos fraudulentos e farsas durante a pesquisa de preços ao mercado. A participação do setor privado dentro do procedimento licitatório poderia estabelecer com mais precisão qual o valor de mercado real do bem ou serviço a ser contratado pela Administração Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A licitação tornou-se um espaço de estímulo à corrupção, no qual pessoas privadas se valem do procedimento licitatório para obter vantagens pessoais, uma vez que a licitação como processo administrativo não conseguiu reprimir a corrupção institucionalizada, mas tornou-se um instrumento para a prática de atos ilegais. Por se tratar de um problema comum a vários países e não apenas ao Brasil, a agenda internacional de reforma administrativa que o governo aberto propõe pode ser um caminho para aprimorar a legislação que rege as contratações públicas.

Diante do exposto, a Nova Lei de Licitações examinada à luz dos princípios de Governo Aberto revela quatro principais conclusões: (i) a NLLC se consolida no nível mais avançado em transparência, com a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas e a previsão do regime de dados abertos para as informações disponibilizadas no Portal; (ii) se estabelece no nível intermediário em participação cidadã, com a previsão de ferramentas de consulta pública e audiência pública; (iii) consolida as disposições de *accountability* que a mantém no nível de maturidade avançado e (iv) ainda se encontra no nível mais básico em inovação tecnológica, se apropriando do uso da tecnologia para promover transparência e participação, mas sem disponibilizar o código-fonte e permitir a colaboração aberta.

Assim, após analisar a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, este trabalho argumenta que apesar da previsão na nova legislação de mecanismos mais consolidados de transparência e *accountability* e o avanço no nível de inovação tecnológica, ainda não apresenta todos os mecanismos anticorrupção possíveis na norma geral, atendendo de maneira limitada aos preceitos das contratações abertas. A falta da colaboração entre

governo e sociedade civil, bem como a falta de incentivo do empoderamento cidadão, prejudica o efetivo controle social sobre as compras públicas, o que dificulta a identificação de atos ilegais em contratações públicas.

Na análise do uso das ferramentas de governo aberto nas licitações públicas brasileiras, cabe também a reflexão crítica de quem são os interessados na abertura das informações sobre as compras públicas, quem são as pessoas, organizações ou empresas que estarão nos espaços participativos e a quem interessa ou quem se beneficia com o maior uso da tecnologia no processo de contratação, uma vez que o próprio conceito e as ferramentas foram desenvolvidas a partir de um processo de *soft power* norte-americano.

Isto posto, cabe também uma agenda de pesquisa que compreenda se o governo aberto e as contratações abertas são uma forma do mercado internacional ingressar com mais facilidade nos países subdesenvolvidos, fomentando as políticas econômicas neoliberais ou se é possível articular o conceito para que seja, de fato, uma ferramenta para uma democracia mais participativa.

Embora o governo aberto parta de um processo internacional neoliberal, ainda fomenta ferramentas importantes de combate à corrupção. Assim, para que exista uma legislação inovadora nos mecanismos anticorrupção que normatize licitações e contratos administrativos, a mesma deverá passar por amplo debate público, que inclua a administração pública por meio dos servidores públicos e organizações da sociedade civil que atuam na área das contratações públicas, não somente agentes políticos e jurídicos.

Ainda, deverá adotar dispositivos e regulamentações que permitam que a população de forma geral se envolva mais na aplicação dos recursos públicos, promovendo também formas de educar a sociedade em um processo administrativo-burocrático de difícil compreensão. Também deve promover a transparência e a inovação tecnológica por meio da abertura dos códigos-fonte dos sistemas, ainda que não esteja disciplinado em lei, possibilitando a colaboração e aprimoramento dos processos estabelecidos. Não obstante, o governo brasileiro deve aderir à *Open Contracting Partnership* e integrar o movimento internacional das Contratações Abertas.

Por fim, um dos maiores desafios da Administração Pública será o de implementar de forma prática as disposições da nova legislação. Dessa forma, ainda que a mesma apresenta dispositivos que promovam a transparência, a participação cidadã, a *accountability* e inovação tecnológica, cabe verificar como os mesmos serão implementados no cotidiano da

gestão pública. Como agenda de pesquisa, sugere-se uma avaliação da efetivação dessas normativas em nível federal, estadual e municipal e quais os benefícios identificados na utilização desses mecanismos anticorrupção.

REFERÊNCIAS

ADAM, Isabelle; FAZEKAS, Mihály; TÓTH, Bence. **Measuring the benefits of open contracting: Case studies on Mexico, Paraguay, and Slovakia**. Government Transparency Institute. Budapest, Hungary, Jan/2020.

ARAÚJO, Paulo Henrique Figueredo de. **A modelagem das licitações como medida de combate a cartéis: uma análise sob o enfoque da transparência pública**. 2019. 77f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública), Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília/DF, 2019.

ARTIGO 19. **Nota técnica de organizações da sociedade civil pela manutenção do Art. 174 - § 5º da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Ofício Conjunto. 2021. Disponível em: <
https://blog.transparencia.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Of%C3%ADcio_CN-Sobre-o-veto-presidencial-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-de-base-nacional-de-notas-fiscais-eletr%C3%B4nicas-na-Lei-de-Licita%C3%A7%C3%B5es-1-2.pdf>. Acesso em 13 nov. 2021.

ATOJI, Marina. **Retrocessos na transparência pública federal no governo Bolsonaro**. Blog. 2020. Disponível em:
 <<https://blog.transparencia.org.br/retrocessos-na-transparencia-publica-federal-no-governo-bolsonaro/>>. Acesso em 11 jan 2022.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito administrativo**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

BARROS, Jorge Luiz Rodrigues de. **Qualidade da democracia e accountability: o Brasil pode ser medido?**. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados. Brasília, 2008. Disponível em:
 <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3865/qualidade_democracia_barros.pdf?sequence=3> Acesso em 13 nov. 2021.

BELLIX, Laila; BURLE, Caroline S. Guimarães, e MACHADO, Jorge. **Qual conceito de Governo Aberto?** Uma aproximação aos seus princípios. GIGAPP Estudos Working Papers, 4(55-59), 78-91, 2017.

BELLO DE CARVALHO, Danielle C. **Abrindo os portões do Pátio Digital: a experiência de governo aberto da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo**. 2020. 33f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Gestão Pública), Insper, 2020.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de Gestão em Organizações Públicas: Teorias e Tecnologias para Análise e Transformação Organizacional**. Ed. 1ª. Editora Educ, 2011.

BOFF, Salete Oro; LEAL, Dionis Janner. **Exigibilidade constitucional da sustentabilidade nas contratações pública: normas técnicas e gestão de riscos como instrumento de eficiência**. Rev. de Direito Administrativo e Gestão Pública, v. 6, n. 1. P-98-118, jan/jun 2020.

BORDALO, Rodrigo. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: principais mudanças. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BRANDSMA, G. J. **Quantitative analysis**. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (Ed.). *The Oxford handbook public accountability*. Oxford University Press, 2014. p. 143-158

BRASIL (Constituição de 1988). **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm> Acesso em 13 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Anticorrupção**. Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm> Acesso em 13 nov. 2021.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em 13 nov. 2021.

BRASIL. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. **Lei de Licitações e contratos da Administração Pública**. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. **Lei do pregão eletrônico**. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. **Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas**. Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. **Lei do regime jurídico das empresas públicas**. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 13 nov. 2021.

CAMPAGNUCCI, Fernanda. **O último ‘cadeado’ do governo aberto**: a ausência da temática open source na OGP e propostas para aprofundar o conceito. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 11, 12 e 13 de novembro de 2020.

CARNEIRO, Ricardo.; BRASIL, Flávia Duque. **Control social y las nuevas instituciones participativas**: un panorama del caso brasileño pos-1988. Praxis sociológica, n. 21, p. 173-193, 2016.

CRUZ-RUBIO, César Nicandro. **Hacia el Gobierno Abierto**: uma caixa de ferramentas. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Organización de los Estados Americanos. Octubre, 2014.

CRUZ-RUBIO, César Nicandro. **O que é (e o que não é) governo aberto? Uma discussão conceitual**. Rev. Temas de Administração Pública, v. 10, n. 1, p. 129-148, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª edição. Rio de Janeiro, RJ. Editora Forense. 2020.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas**: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 83-113, abr./jun. 2016.

FURTADO, Monique Rocha. **Portal Nacional de Contratações Públicas**: uma nova lógica jurídica, gerencial e econômica para a Lei de Licitações e Contratos. 2021. Disponível em: <<http://www.novaleilicitacao.com.br/2021/05/13/portal-nacional-de-contratacoes-publicas-uma-nova-logica-juridica-gerencial-e-economica-para-a-lei-de-licitacoes-e-contratos/>>. Acesso em 13 nov. 2021.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

GÄTJEN, Justus. **Open Contracting – what is it and how good is it?**. University of Twente Student Theses. International Business Administration BSc, 2014. Disponível em: <<https://essay.utwente.nl/65272/>>. Acesso em 13 de nov. 2021.

GOODIN, Robert. E., & DRYZEK, John. S. (2006). **Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics**. Politics & Society, 34(2), 219-244

GRAHAM, Erin R. **Money and multilateralism: how funding rules constitute IO governance**. International Theory 7 (1). Cambridge University Press: 162–194, 2015.

GUIMARÃES, Caroline Burle dos Santos. **Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios**. 2014. 163 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/121891>>.

HELLER, Nathaniel. **Our role in the Open Government Partnership. Global Integrity: Innovations for Transparency and Accountability**. July 2011. Disponível em: <<https://www.globalintegrity.org/2011/07/19/our-role-in-ogp/>>. Acesso em 11 jan. 2022

JÚNIOR, Edimário Freitas de Andrade. **Epítome sobre a licitação como instrumento da corrupção**. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Rev. Controle, Fortaleza, v. 16, n.2, p. 402-422, jul/dez, 2018.

KEOHANE, Robert O.; NYE Jr., Joseph S. **Power and Interdependence**. 2. ed. HarperCollins Publishers, 1989.

KOSSOW, Niklas; KUKUTSCHKA, Roberto Martínez Barranco. **Civil society and online connectivity: controlling corruption on the net?**. Crime, Law and Social Change, v. 68, n. 4, p. 459-476, 2017.

MARCHESSAULT, Lindsey. **Open Contracting: A New Frontier for Transparency and Accountability**. World Bank Institute. Open Contracting Partnership. October 2013.

MARTÍNEZ, Agustí Cerrillo. **Las compras abierta y la prevención de la corrupción**. Revista Gestión y análisis de políticas públicas, Nueva Época, n. 15, enero-junio, 2016.

MARTINS ANACLETO, Elaine Aparecida *et al.* **Minipúblicos e deliberação em compras públicas: Um estudo no Observatório Social do Brasil de Piumhi**. Administração Pública e Gestão Social, Universidade Federal de Viçosa, vol. 13, núm. 3, 2021.

MEDEIROS, Jássio Pereira de; BORGES, Djalma Freire. **Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN**. Revista de Administração Pública, v. 41, n. 1, p. 63-82, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª edição. São Paulo, SP. Malheiros Editores. 2015.

MILANI, Carlos. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, 2008.

NESTER, Alexandre Wagner. **A nova Lei de Licitações: muita expectativa, pouca evolução, muito trabalho pela frente**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 166, dez. 2020.

NYE Jr., Joseph S. **O futuro do poder**. São Paulo: Editora Benvirá, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova (44), pp. 27-54, 1998.

OCP. **How governments spend: Opening up the value of global public procurement**. Spend Network. Open Contracting Partnership. 2020. Disponível em: <

<https://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/>>. Acesso em 13 nov. 2021.

OCP. **Methodology for open contracting scoping studies**. 2017. Disponível em: <https://www.open-contracting.org/resources/methodology-open-contracting-scoping-studies/>. Acesso em 13 nov. 2021.

OCP. **Why open contracting is essential to open government**. 2016. Disponível em: < https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/01/OCP2015_Brief-OpenContracting-OGP.pdf> Acesso em: 13 nov. 2021.

OGP. **Open Government Partnership**: Articles of governance. 2015. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf. Acesso em: 13 nov. 2021.

OLIVEIRA, Daniel José Silva. **Governo aberto**: análise de políticas públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração. 2020. 304f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Minas Gerais, 2020.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. **A prelude to policy transfer research**. Handbook of policy transfer, diffusion and circulation, p. 1-24, 2021.

OZOR, Nicholas; Nyambane, Alfred. **The state of open contracting in selected African countries**. Humanist Institute for Co-operation with Developing Countries (HIVOS), November/2020.

PEIXOTO, Guilherme. FERNANDES, Augusto. **Entidades reagem a vetos de Bolsonaro na nova lei de licitações**. 2021. Disponível em: < <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/05/4921747-entidades-reagem-a-vetos-d-e-bolsonaro-na-nova-lei-de-licitacoes.html>>. Acesso em 13 nov. 2021.

PEIXOTO, Julianne Fonseca. **Governo aberto**: métricas para análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios da Open Government Partnership. 2019. 141f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Neves de Carvalho, 2019.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V. **Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto)**: Una vieja nueva idea. Revista Buen Gobierno, núm. 9, julio-diciembre, pp. 95-133, 2010.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V.; DASSEN, Nicolás. **Gobierno abierto**: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe, p. 41-71, 2012.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. **Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas.** A&C – R. de Dir. Adm. Const. Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out/dez 2016.

ROCHA, Julie. **Derrubado veto à Nova Lei de Licitações.** Imprensa Oficial do Estado, 2021. Disponível em: < <https://www.ioepa.com.br/portal/noticias.aspx?id=38654>>. Acesso em 13 nov. 2021.

RODRIGUES, Rayane *et al.* **Transparência ativa dos Ministérios Públicos brasileiros:** sob a ótica da qualidade e disponibilidade. VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, nov/2021.

SANTOS, Leticia Carvalho dos; SILVA, Halisson Vilar da. **Nova Lei de Licitações e suas principais alterações:** um norte ao administrador público. Recima21 – Revista Científica Multidisciplinar, v. 2, n.8, 2021.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARVALHO, João Rafael Chió Serra; CARNEIRO, Ricardo. **Accountability democrática e as ouvidorias.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, edição especial: Transparência e controle social, v. 2012, p. 135-153, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. **Direito e Políticas Públicas: dois mundos?** IN Direito da Regulação e Políticas Públicas, Malheiros, 2014, p. 45-79.

TEIXEIRA, Antonio Barros; REHBEIN-SATLHER, André Guimarães; RODRIGUES, Malena Rehbein. **Percepções sociais sobre a corrupção política no Brasil:** práticas corruptas versus atuação dos órgãos de controle. Colombia Internacional 105 57-88, 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Organizações pedem que Congresso derrube veto à divulgação de notas fiscais de compras e contratações públicas.** 2021. Disponível em: < <https://blog.transparencia.org.br/organizacoes-pedem-que-congresso-derrube-veto-a-divulgacao-de-notas-fiscais-de-compras-e-contratacoes-publicas/>>. Acesso em 13 nov. 2021.

VAZ, José Carlos. **Limites e Possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: A construção de um modelo de análise e avaliação.** 490 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração de Empresas, Eaesp/fgv, São Paulo, 2003.

WILLIAMS, Andrew. **A global index of information transparency and accountability.** Journal of Comparative Economics, v. 43, n. 3, p. 804-824, 2015.

ZÁRATE, Alberto Ortiz de. **La ruta del gobierno abierto:** un viaje que avanza en espiral. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 4, p. 70-77, 2019.