

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Faculdade de Direito



CONTRATAÇÃO PÚBLICA:
OS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLO SOCIAL NO BRASIL E EM
PORTUGAL

Maria Aparecida Cardoso da Silveira

Orientador: Profa. Doutora Maria João do Rosário Estorninho

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Direito na especialidade
Ciências Jurídico-Políticas.

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Faculdade de Direito



CONTRATAÇÃO PÚBLICA:
OS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLO SOCIAL NO BRASIL E EM
PORTUGAL

Maria Aparecida Cardoso da Silveira

Orientadora: Profa. Doutora Maria João do Rosário Estorninho

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Direito na especialidade Ciências
Jurídico-Políticas.

Júri:

Presidente: Doutor Luís Manuel Teles de Menezes Leitão, Professor Catedrático e Presidente do
Conselho Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Vogais:

- Doutora Isabel Celeste Monteiro da Fonseca, Professora Associada com Agregação
Escola de Direito da Universidade do Minho;

- Doutor Rodrigo Maria de Almeida Esteves de Oliveira, Professor Auxiliar
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, arguente;

- Doutor Paulo Manuel Cunha da Costa Otero, Professor Catedrático
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;

- Doutora Maria João Rosário Estorninho Pereira da Silva, Professora Catedrática
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Orientadora;

- Doutora Rute Neto Cabrita e Gil Saraiva, Professora Associada
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;

- Doutora Sandra Margarida Lopes Luís, Professora Auxiliar
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, arguente.

“Tenho em mim todos os sonhos do mundo.”

Fernando Pessoa

Para realizar é preciso primeiro sonhar....

AGRADECIMENTOS

Agradeço...

primeiramente a Deus, que me deu a vida e guiou meus passos, iluminando todos os momentos da caminhada.

aos meus pais, Leonel Correia da Silveira e Eva Gomes Cardoso, em memória, responsáveis pela minha principal formação: ser humano.

ao meu esposo, Nilson Custódio do Nascimento, em quem encontrei um companheiro para vida. Obrigada pelo apoio, compreensão, paciência e carinho dedicados!

ao meu filho, Pedro Henrique Cardoso do Nascimento, razão principal e sentido de minha vida, minha maior alegria, meu maior feito. Obrigada por fazer parte da minha história!

à Professora Doutora Maria João Estorninho, pelo incentivo e apoio, gentilmente, despendidos, mesmo perpassando oceanos.

RESUMO

O presente estudo decorre de uma caminhada investigativa que teve como foco os mecanismos de transparência e controlo social assegurados na formação dos contratos públicos, que integram o regime geral de contratação pública no Brasil e em Portugal, e que permitem a efetivação da democracia participativa por meio do controlo social. Procede-se, assim, a análise comparativa dos referidos mecanismos nos países investigados e, com isto, busca-se contribuir para a ampliação e qualificação do controlo social da contratação pública em tais países. A relevância do tema investigado decorre do fato de que a contratação pública, por representar parte substancial da despesa dos Estados e, assim, envolver valores expressivos, está exposta aos mais diversos interesses, em especial no que se refere à corrupção, sendo capaz de fomentar verdadeiros “esquemas”, a gerar prejuízos incalculáveis aos cofres e ao interesse público, para além de demonstrar a existência de falhas na luta estatal no combate à corrupção. A gestão insatisfatória da contratação pública é maléfica à gestão estatal e traz prejuízos ao interesse público, devendo ser combatida. Essa falha administrativa pode ocorrer em qualquer das fases de formação dos contratos públicos, desde a identificação da necessidade a ser atendida e dos objetivos diretos e indiretos da contratação, passando pela seleção do fornecedor do bem ou serviço, até a execução do contrato, a constituir um desafio para a boa governança pública. Ocorre que os mecanismos de controlo estatal, não tem se mostrado suficientes nesse contexto, a necessitar de auxílio da sociedade, por meio do controlo social, visto que muito pode contribuir para a governança da contratação pública. Calha que a efetivação do controlo social exige que, nos sistemas jurídicos estatais, sejam assegurados mecanismos que o viabilizem e fomentem; tanto no que se refere a transparência, como no que se refere ao diálogo entre os atores da sociedade e o Estado. A considerar a realidade exposta, a partir de uma plataforma teórica que tratou sobre a legitimação da gestão estatal pela transparência e pelo controle social e seus reflexos na governança pública, procedeu-se à investigação, por meio do método de análise documental, a base normativa de cada país (as Constituições e as normas infraconstitucionais), bem como as diretivas europeias, realizando, como base na doutrina e jurisprudência, uma análise comparativa dos sistemas normativos dos dois países e, por fim, identificou-se os mecanismos assegurados para a efetivação da transparência e do controlo social nos procedimentos de formação dos contratos públicos, foco da presente investigação, procedendo-se a uma análise comparativa. A destacar que a transparência necessária ao acesso à informação e o exercício do controle social, apresentam-se como direitos fundamentais em ambos os países, e como tal necessitam evoluir, não admitindo retrocesso.

Palavras-chave: Contratação pública, compras públicas, formação dos contratos públicos, transparência da gestão pública, controlo social, gestão pública; mecanismos de transparência e controlo social.

ABSTRACT

This study is the result of a research project focusing on the mechanisms of transparency and social control guaranteed in the formation of public contracts, which are part of the general public procurement regime in Brazil and Portugal, and which allow participatory democracy to be realized through social control. A comparative analysis of these mechanisms in the countries investigated is thus carried out, with the aim of contributing to the expansion and qualification of social control of public procurement in these countries. The relevance of the subject under investigation stems from the fact that public procurement, because it represents a substantial part of state spending and thus involves significant amounts of money, is exposed to the most diverse interests, especially with regard to corruption, and is capable of fostering real 'scams', generating incalculable damage to the coffers and the public interest, as well as demonstrating the existence of flaws in the state's fight against corruption. Unsatisfactory management of public procurement is harmful to state management and damages the public interest and must be combated. This administrative failure can occur in any of the phases of public procurement, from identifying the need to be met and the direct and indirect objectives of the contract, through selecting the supplier of the good or service, to the execution of the contract, which is a challenge for good public governance. It so happens that state control mechanisms have not proved to be sufficient in this context, requiring the help of society, through social control, since it can contribute greatly to the governance of public procurement. It should be noted that effective social control requires mechanisms in state legal systems to enable and encourage it, both in terms of transparency and dialogue between society and the state. Considering the reality exposed, based on a theoretical platform that dealt with the legitimization of state management through transparency and social control and their effects on public governance, we proceeded to investigate, using the documentary analysis method, the normative basis of each country (the Constitutions and infra-constitutional norms). Finally, a comparative analysis of the regulatory systems of the two countries was carried out to identify the mechanisms guaranteed to ensure transparency and social control in public procurement procedures, the focus of this research. It should be emphasized that the transparency required for access to information and the exercise of social control are fundamental rights in both countries, and as such they need to evolve, with no room for regression.

Keywords: Public procurement, public purchases, formation of public contracts, transparency of public management, social control, public management; transparency and social control mechanisms.

SIGLAS E ABREVIATURAS

10 YFP – *10-Year Framework Program*

ACP – Ação Civil Pública

AGU – Advocacia Geral da União

AID – Associação Internacional de Desenvolvimento

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito

ANAO – *Australian National Audit Office*

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

APCP – Associação Portuguesa dos Contratos Públicos

APDSI – Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação

ARTV – Assembleia da República de Televisão

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CCP – Código de Contratos Públicos

CFP – Conselho das Finanças Públicas

CGU – Controladoria-Geral da União

CIEEOP – Comissão de Inscrição e Classificação dos Empreiteiros de Obras Públicas

CIMEC – Comissão Independente para o Acompanhamento e Fiscalização de Medidas Especiais de Contratação Pública

CIPFA – *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

COMPRASNET – Sistema de compras eletrônicas do Governo Federal

COVID -19 – *Coronavirus Disease 2019*

CPE – Contratação Pública Ecológica

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSAFE – Conselho Superior da Administração Financeira do Estado

CSI – Coordenadoria de Segurança Institucional e Inteligência

CSOP – Comissão de Inscrição e Classificação dos Empreiteiros de Obras Públicas

CSPL – *Committee on Standards in Public Life*

CTICC – Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção

CTT – Correios de Portugal, S. A.

DEUCP – Documento Europeu Único de Contratação Pública

DGERT – Direção Geral de Emprego e das Relações de Trabalho

DG-REFORM – Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais

DRH – Departamento de Recursos Humanos

ECO360 – Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2030

ECO92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente

E-GOV - Governo Eletrónico

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

ENCPE 2020 – Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020

EPP – Empresas de Pequeno Porte

E-SIC – Sistema Eletrónico de Informação ao Cidadão

ESPap - Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P.

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAECO – Combate ao Crime Organizado

IAT – Instrumento de Assistência Técnica

IFAC – *International Federation of Accountants*

IFI – Instituição Fiscal Independente

IFIS – Instituições Fiscais Independentes

IMPIO, I.P – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção

INTOSAI – *International Organisation of Supreme Audit Institutions*

IP E-SPAP – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

ISCSP-ULisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

ITC – Tecnologias de Informação e Comunicação

ITM – Índice de Transparência Municipal

ITOSAI – *International Organisation of Supreme Audit Institutions*

JSON – *JavaScript Object Notation*

LAI – Lei de Acesso à Informação

LC – Lei Complementar

LOFAR – Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

ME – Microempresas

MP – Ministério Público

MPC – Ministério Público de Contas

MPU – Ministério Público da União

OBS – Observatório Social do Brasil

OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico

OCP – Observatório da Contratação Pública

OECD – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico

OGP – *Open Government Partnership*

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONAP – Observatório Nacional da Administração Pública

ONGs – Organizações não-governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

OPET - Observatório da Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia

OPEx - Observatório de Política Exterior

OSB – Observatório Social do Brasil

OSFI - Observatório Social de Foz do Iguaçu

OSM - Observatório Social de Maringá

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PDA – Planos de Dados Abertos

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PEES – Programa de Estabilização Económica e Social

PIB – Produto Interno Bruto

PNLD – do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

PNCP – Portal Nacional das Contratações Públicas

PNTP – Programa Nacional de Transparência Pública

PNUMA – Programadas Nações Unidas para o Meio Ambiente

PRR – Plano de Recuperação e Resiliência

RCBE – Registro Central de Beneficiário Efetivo

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RIO+10 – Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável

RNAA – Rede Nacional de Administração Aberta

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SARS-CoV-2 – Coronavírus 2 da Síndrome Respiratória Aguda Grave

SELA – Sistema Econômico Latino Americano e do Caribe

SisOuv - Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal

SNCP – Sistema Nacional de Compras Públicas

SNS – Sistema Nacional de Saúde

SUS - Sistema Único de Saúde

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Transparência Internacional Portugal

TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

UE – União Europeia

UNDESA – Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU

USP – Universidade de São Paulo

UTAO – Unidade Técnica de Apoio Orçamental

XML – *Extensible Markup Language*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. A LEGITIMAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA PELA TRANSPARÊNCIA E PELO CONTROLO SOCIAL	9
1.1 <i>A relação Estado-sociedade e seus contornos em uma democracia representativa</i>	9
1.2. <i>A legitimação da gestão do Estado pelo controlo social</i>	16
1.2.1. O controlo da gestão pública: delimitações conceituais.....	17
1.2.2. Os contornos do controlo social na gestão pública.....	20
1.3. <i>A transparência e o direito à informação como mecanismos para a efetivação do controlo social</i>	30
1.4. <i>A governança pública num contexto de transparência e controlo social</i>	35
1.4.1. Governança pública: delimitações históricas e conceituais.....	36
1.4.2. Governança pública: Um novo olhar para a gestão estatal a exigir transparência e controlo social.....	43
1.4.3. A contratação pública em um contexto de governança	51
2. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA E SUA LEGITIMAÇÃO PELA TRANSPARÊNCIA E PELO CONTROLO SOCIAL	61
2.1. <i>Contratação pública e atividade contratual da administração</i>	61
2.2. <i>Contratação pública: delimitações históricas e conceituais</i>	70
2.2.1. Delimitações históricas.....	70
2.2.2. Delimitações conceituais	76
2.3 <i>A contratação pública e suas funções</i>	78
2.4. <i>A transparência e o controlo social como legitimadores da contratação pública</i>	100
2.5. <i>A transparência e o controlo social no combate à corrupção na contratação pública</i> ..	108
2.5.1. A corrupção na contratação pública: Delimitações conceituais e quadro normativo aplicável.....	109
2.5.2. A contratação pública como fonte de corrupção no Brasil e em Portugal	119
2.5.3. A governança e o combate à corrupção na contratação pública.....	134
2.5.4. A transparência e o controlo social como mecanismo para a boa governança	151
3. TRANSPARÊNCIA E CONTROLO SOCIAL NA FORMAÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS NO BRASIL E EM PORTUGAL: ANÁLISE COMPARATIVA DO QUADRO NORMATIVO APLICÁVEL.....	164
3.1. <i>A contratação pública foco da presente investigação no Brasil e em Portugal</i>	165
3.2. <i>Quadro normativo aplicável à transparência e ao controlo social da Gestão Pública: aspectos gerais</i>	172
3.2.1. Quadro normativo aplicável à transparência e ao acesso à informação da gestão pública no Brasil.....	172
3.2.2. Quadro normativo aplicável à transparência e ao acesso à informação da Gestão Pública em Portugal.....	181
3.2.3. Análise comparativa do quadro normativo aplicável à transparência e ao acesso à informação da Gestão Pública no Brasil e em Portugal	189

3.3. Quadro normativo aplicável à transparência e ao controlo social na formação dos contratos públicos no Brasil e em Portugal: análise comparativa	192
3.3.1. O procedimento de formação dos contratos públicos no Brasil e em Portugal: aspectos gerais quanto ao quadro normativo aplicável	192
3.3.2. A transparência e o controlo social na formação dos contratos públicos no Brasil e em Portugal: quadro normativo aplicável.....	198
3.3.2.1. A transparência e o controlo social no planeamento ou na fase inicial da contratação	212
3.3.2.2. A transparência e o controlo social na seleção do fornecedor.....	225
3.3.2.3. A transparência e o controlo social na adjudicação e celebração do contrato.....	230
3.3.3. Quadro normativo aplicável à transparência e ao controlo social nos regimes excepcionais de contratação pública no Brasil e em Portugal.	241
3.4. A função estruturante dos princípios no quadro normativo que regula a contratação pública no Brasil e em Portugal.....	250
4. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLO SOCIAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E EM PORTUGAL: ANÁLISE COMPARATIVA.....	262
4.1. Mecanismos de transparência e controlo social da contratação pública no Brasil e em Portugal.....	263
4.1.1. Mecanismos de efetivação da transparência e do controlo social da contratação pública no Brasil.....	268
4.1.1.1. Política de Dados Abertos sobre a Gestão Pública.....	268
4.1.1.2. Portais de Transparência da Gestão Pública.....	271
4.1.1.3. Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCP	274
4.1.1.4. Canais de Comunicação do Estado.....	276
4.1.1.4.1. Canais de Comunicação na Controladoria-Geral da União - CGU.....	277
4.1.1.4.2. Canais de Comunicação na Instituição Fiscal Independente – IFI, junto ao Parlamento	283
4.1.1.4.3. Canais de Comunicação no Tribunal de Contas.....	287
4.1.1.4.4. Canais de Comunicação no Ministério Público.....	294
4.1.1.5. Canais de Comunicação da Sociedade: Observatórios Sociais da Gestão pública....	301
4.1.2. Mecanismos de efetivação da transparência e do controlo social da contratação pública em Portugal.....	309
4.1.2.1. Portal Dados.gov	311
4.1.2.2. Rede Nacional de Administração Aberta	316
4.1.2.3. Portal Mais Transparência	322
4.1.2.4. Portal dos Contratos Públicos.....	324
4.1.2.5. Canais de Comunicação do Estado.....	327
4.1.2.5.2 Canais de Comunicação nas instituições independentes de controlo da gestão pública em Portugal: Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO e Conselho das Finanças Públicas – CFP.	330
4.1.2.5.2.1 Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO	330
4.1.2.5.2.2 Conselho das Finanças Públicas – CFP.....	333
4.1.2.5.3. Canais de Comunicação no Ministério Público.....	337
4.1.2.5.4 Canais de Comunicação do Tribunal de Contas.....	339
4.1.2.6 Canais de Comunicação da Sociedade	344
4.1.2.6.1 Canais de Comunicação da Associação Portuguesa dos Contratos Públicos – APCP	344
4.1.2.6.2. Canais de Comunicação da Transparência e Integridade, Associação Cívica - TIAC	346
4.1.2.6.3 Canais de Comunicação do Observatório da Contratação Pública – OCP.....	350

<i>4.2. Análise comparativa dos mecanismos de transparência e controlo social da contratação pública no Brasil e em Portugal.....</i>	<i>351</i>
4.2.1. Política de Dados Abertos sobre a Gestão Pública do Brasil e a Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA) de Portugal: análise comparativa	353
4.2.2. Portais de Transparência da Gestão Pública do Brasil, Portais Dados.gov e Mais Transparência de Portugal: análise comparativa	356
4.2.3. Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP) do Brasil e o Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE) de Portugal: análise comparativa.....	359
4.2.4. Controladoria-Geral da União (CGU) do Brasil e o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC I.P.) de Portugal: análise comparativa.....	362
4.2.5. Instituição Fiscal Independente (IFI) do Brasil, Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) e Conselho das Finanças Públicas (CFP) de Portugal: Análise Comparativa	365
4.2.6. Tribunal de Contas do Brasil e Tribunal de Contas de Portugal: Análise Comparativa.	367
4.2.7. Ministério Público do Brasil e Ministério Público de Contas de Portugal: Análise Comparativa	370
4.2.8. Observatório Social do Brasil (OBS), Associação Portuguesa dos Contratos Públicos - APCP, Transparência e Integridade, Associação Cívica - TIAC e Observatório da Contratação Pública – OCP: Análise Comparativa	373
4.2.9. Observatórios da Administração Pública em Universidades no Brasil e em Portugal.	377
4.2.10. Mecanismos de transparência e controlo social da contratação pública no Brasil e em Portugal: Análise comparativa global.....	379
CONCLUSÃO.....	388
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	409
ANEXOS	455

INTRODUÇÃO

O tema proposto como objeto de investigação para a construção da presente tese trata da gestão do Estado em um ponto de inquestionável relevância, a contratação pública destinada a satisfazer as demandas estatais selecionadas, por meio de uma decisão política, para serem atendidas de modo externalizado, ou seja, pela contratação com terceiros. É para a formação desses contratos públicos, no Brasil e em Portugal, que se direcionará o olhar.

Em razão de sua expressividade a contratação pública torna o Estado o maior adjudicante nas sociedades em que está inserido, especialmente em nível local, a fazer com que suas ações como contratante impacte de modo a direcionar o comportamento do mercado fornecedor. A tornar a política de contratação um forte instrumento de regulação estatal¹.

Nesse contexto há que se ressaltar que a contratação pública representa parte substancial das despesas dos Estados, em todo o mundo, a impactar tanto nas relações internas como nas relações externas dos Países, em razão da frequente celebração de contratos *entre Estados e entidades estrangeiras ou multinacionais*². O que, por consequência, expõe os contratos públicos à forte influência das regras internacionais³, gerando o *fenómeno da internacionalização do direito dos contratos públicos*⁴ e os coloca no foco da atenção das instituições internacionais⁵.

O Sistema Económico Latino-americano y del Caribe - SELA, em 2015, estimou que as compras públicas correspondem a 17,87% (dezessete inteiros e oitenta e sete décimos) do produto interno bruto (PIB) mundial, chegando a quase 15,52% (quinze inteiros e cinquenta e

¹SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da, e ALVES, Eduardo Gonçalves dos Santos. Licitações sustentáveis – O relevante papel das licitações públicas como incentivadoras do desenvolvimento sustentável. *In* Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP. Ano 13 - n. 151 | julho - 2014. Belo Horizonte: Ed. FÓRUM. p. 38-48. ISSN 1676-5826.

²O desenvolvimento das relações económicas internacionais tornou cada vez mais frequentes os contratos celebrados entre Estados e entidades estrangeiras ou multinacionais, quer se trata de entidades privadas ou de outras entidades públicas ou sociedade de capitais públicos, sobre as mais variadas matérias. ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. P. 29.

³ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. P. 28. A alcançar os diplomas normativos internos e afetar as concepções da doutrina em relação aos contratos públicos.

⁴RODRIGUES. Nuno Cunha. A contratação Pública como instrumento de Política Económica. Coimbra: Almedina. 2013. P. 13.

⁵ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. P. 66 e 67 e 73-80. ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. P.35-52. Quando, de igual forma, trata do percurso evolutivo da regulação da matéria relativa à contratação pública. Sobre o tema, também, trata SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021, p. 20-22.

dois décimos) nos países da América Latina⁶. A Organização das Nações Unidas – ONU, aponta que as compras públicas são *responsáveis por uma média de 12% do produto interno bruto (PIB) dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e até 30% do PIB de muitos países em desenvolvimento*⁷. Em países industrializados as compras públicas, *podem representar até 70% dos gastos governamentais, especialmente em períodos de instabilidade*⁸.

Na União Europeia, em média, dois bilhões de euros por ano dos orçamentos públicos são destinados a tal fim, representando 14 % do PIB⁹, tendo expressiva relevância para a realização do mercado europeu, a gerar um alargamento progressivo da europeização dos contratos públicos¹⁰, a impactar no ordenamento jurídico dos Países-membros pela exigência de transposição das Diretivas comunitárias para os diplomas normativos internos e, de aplicação das Diretivas, pela jurisprudência nacional¹¹.

Essa capacidade de transformação, nas mais diversas áreas em âmbito interno e internacional, decorrente do poder de compra do Estado, fez com que novos objetivos fossem inseridos na contratação pública, a gerar o uso desse poder de compra, para além das finalidades tradicionais. Assim, a contratação pública vem, ao longo do tempo, sendo utilizada como instrumento de realização das mais diversas políticas públicas, dentre as quais se destacam as

⁶SELA – SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe. Disponível em: <http://www.sela.org/media/3203641/presentacion-compras-publicas-en-alc-15-y-16-jul15.pdf>. Acesso em 01.07.2024.

⁷Organização das Nações Unidas – ONU. Compras Públicas Sustentáveis. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/explore-topicos/eficiencia-de-recursos/what-we-do/compras-publicas-sustentaveis#:~:text=As%20compras%20p%C3%BAblicas%20t%C3%AAm%20um,de%20muitos%20pa%C3%ADses%20em%20desenvolvimento>. Acesso em 01.07.2024.

⁸BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública – Enap, em parceria com a Universidade Federal de Brasília (UnB). Mapeamento internacional das Compras Públicas: Estratégias Nacionais e Desenvolvimento. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7887/1/2023.10.04%20-%20Mapeamento%20internacional%20de%20compras%20p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em 01.07.2024.

⁹COMISSÃO EUROPEIA. Aumentar o impacto do investimento público graças a uma contratação pública eficiente e profissional. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3543_pt.htm. Acesso em 01.07.2024.

¹⁰Maria João estorninho aponta haver um contexto de *aprofundamento da europeização da contratação pública* (...). ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 404/405. Sobre o tema tratam, ainda, MARTINS, Afonso d’Oliveira. Contratação Pública (novas directivas de 2014 da OMC e da EU e seu impacto no Direito da União Europeia e nos Direitos Administrativos da Espanha e de Portugal. In MARTINS, Afonso d’Oliveira (Director). O Direito Administrativo Transnacional (Direito Administrativo internacional, europeu e global) e suas implicações no Direito Administrativo de Espanha e de Portugal. Actas do XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo. Universidade Lusíada Editora. Lisboa. 1918. p. 107-109. QUADROS, Fausto de. Direito da União Europeia. Coimbra, Almedina, 2004. P. 575-578.

¹¹ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. P. 21-22. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. P. 58.

voltadas à sustentabilidade social e ambiental¹², o fomento ao empreendedorismo¹³ e a ampliação da transparência e do controlo social.

A legislação dos países vem a evoluir para viabilizar a integração desses novos objetivos às normativas que tratam da contratação pública. Para tanto um conjunto de iniciativas políticas foi lançado na busca de um regime jurídico adequado a esse novo olhar, a merecer destaque a promoção dos contratos públicos ecológicos, a inclusão de considerações sociais, o fomento a inovação e a ampliação dos mecanismos de transparência e controlo social. Sendo nesta última o foco principal da investigação proposta.

Na busca de se somar a tais propósitos organismos internacionais têm agido de modo a orientar e apoiar seus Estados-Membros para otimizar a contratação pública de modo que, para além de sua função convencional, sirva como instrumento de transformação social em prol de objetivos de interesse público. As entidades europeias, a exemplo, têm agido para incluir ações de formação, divulgação e esclarecimentos das entidades adjudicantes, inclusive para reduzirem os impactos de suas próprias atividades¹⁴.

Integra a Estratégia Europa 2020, a Diretiva da União Europeia, sobre os contratos públicos, aprovada em 2014¹⁵, que objetiva assegurar uma economia social e de mercado sustentável¹⁶, para tanto, nas palavras de Maria João Estorninho *apostam na contratação pública como um instrumento de realização de políticas públicas ambientais, sociais e de fomento à inovação, no quadro da superação da(s) crise(s)*, trazendo-lhes novas finalidades e com estas as oportunidades para que os ordenamentos jurídicos que regulam a contratação pública, dos países membros da UE, sofram verdadeiras mudanças qualitativas. A merecer destaque as que exigem a utilização de meios

¹²ESTORNINHO, Maria João. Green Public Procurement. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf. Acesso em 18.02.2021. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013.

¹³ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio Tavares de. Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (MPEs) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas. P. 7. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2422.pdf. Acesso em: 18.02.2021.

¹⁴ESTORNINHO, Maria João. Green Public Procurement. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf. Acesso em: 18.02.2021.

¹⁵UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>. Acesso em: 18.02.2021.

¹⁶A estratégia Europa 2020, voltada para o crescimento e o emprego para a década em curso, coloca a tónica no crescimento inteligente, sustentável e inclusivo como forma de superar as deficiências estruturais da economia europeia, melhorar a sua competitividade e produtividade e assegurar uma economia social de mercado sustentável. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_pt. Acesso em: 18.02.2021.

eletrónicos; a facilitação do acesso aos contratos públicos; e o aumento da transparência como forma de combater a corrupção e os conflitos de interesses¹⁷.

Ocorre que outras problemáticas vieram à tona em razão da ampliação dos objetivos a serem alcançados por meio da contratação pública, em especial porque geraram também uma ampliação dos critérios para selecionar o futuro contratado. Dentre os problemas que surgiram, entende-se que, no presente contexto, dois merecem destaque. O primeiro, relativo à sustentabilidade fiscal, visto que, em regra geral, as exigências relativas à sustentabilidade social e ambiental geram um custo que reflete no valor dos contratos. A exigir atenção especial ao planejamento orçamentário dos recursos destinados à contratação pública, de modo a compatibilizar os critérios de sustentabilidade social e ambiental com a sustentabilidade das finanças públicas¹⁸, para o que é fundamental a transparência e o controlo, em especial o controlo social.

O segundo problema a merecer destaque é relativo à inserção de requisitos de tão complexa objetivação, como são os relativos à sustentabilidade social e ambiental, o que, somado às exigências de desburocratização das atividades da administração pública¹⁹, pela simplificação dos procedimentos, com vistas à maximização da eficiência, abrem portas para manobras destinadas a viabilizar esquemas de corrupção, nas mais diversas áreas. A exigir dosar a medida certa da flexibilização necessária à eficiência, mantendo a inflexibilização ou intransigência, também, necessária a combater o desperdício dos recursos públicos e à corrupção²⁰, assim como exige fortalecer os mecanismos de combate à corrupção, dentre os quais se destacam a transparência e o controlo social.

¹⁷ESTORNINHO, Maria João – A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (1) Por uma contratação pública sustentável e amiga do bem comum, pág. 7-11. *In* A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos. Coord. a Autora. Ed. ICJP/CIDP/Universidade de Lisboa. Lisboa. 2016. p. 9-10.

¹⁸CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. Reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018.

¹⁹CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. 2, 4ª ed., ed. Coimbra, Coimbra 2007/2011, II, p. 807. Trata sobre o princípio constitucional da desburocratização administrativa como meio de maximização da eficiência. ARROWSMITH, Sue. The Law of Public and Utilities Procurement, I, Sweet & Maxwell. 2014, p. 197 e seguintes. Aponta que o sistema Europeu tem se mostrado de tamanha complexidade, a receber críticas por não atender efetivamente os objetivos de simplificação, flexibilização, reforço da transparência ou efetiva instrumentalização da contratação pública para a prossecução de políticas públicas.

²⁰ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. P. 11. A autora, de igual forma, trata da matéria na obra: Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. Na qual defende serem intoleráveis quaisquer desperdícios ou fenómenos de corrupção na contratação pública, especialmente quando os recursos públicos são escassos, a tornar essencial assegurar a sua utilização o mais eficiente possível.

A transparência e o controlo social, nesse contexto, possuem imensa relevância, visto que muito podem contribuir para a governança da contratação pública de modo que alcance suas finalidades, sem gerar prejuízos ao Estado, tanto em consequência da elevação abusiva de seus custos, como em decorrência de corrupção²¹.

Assume-se entender, a partida, que para a transparência alcançar ao objetivo proposto de gerar interesse aos cidadãos para controlar as ações do Estado, não é suficiente o cumprimento do dever legal de publicidade, é necessário que seja vista de um modo mais amplo, capaz de clarificar a sociedade sobre as ações da Gestão Pública e seus objetivos. O olhar do cidadão por meio da realização do controlo social, a ser feito de modo direto, em especial pelos usuários dos serviços públicos, bem como por meio das organizações da sociedade civil, é saudável e necessário²².

Ocorre que a efetivação do controlo social exige que nos sistemas jurídicos estatais sejam assegurados mecanismos que o viabilizem e fomentem; tanto no que se refere a transparência, como no que se refere ao diálogo entre os atores da sociedade²³ e o Estado, por meio de sua estrutura de controlo.

A problemática exposta gerou interesse em investigar sobre os mecanismos de transparência e controlo social das contratações públicas no Brasil e em Portugal, que permitem a efetivação da democracia participativa por meio do controlo social e proceder a sua análise comparativa e, com isto, contribuir para a ampliação e qualificação do controlo social da contratação pública nos referidos países.

Relevante esclarecer, a partida, que diante da amplitude das espécies de contratos públicos e dos respectivos quadros normativos, para fins da presente investigação, se delimitou como foco a formação dos contratos públicos que integram o regime geral de contratação pública, ao que significa dizer, no Brasil aqueles regulados pela Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021²⁴ e em Portugal, a contratação Pública de que trata a Parte II do Código dos Contratos

²¹RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, vol. 4, núm. 3, septiembre-diciembre, 2010, p. 23-43. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441642771003>. Acesso em: 23.08.24.

²²NOVAIS. Jorge Reis. Em defesa do Tribunal Constitucional. Resposta aos críticos. Coimbra: Almedina. 2014. P. 20.

²³Paulo Otero, ao tratar do princípio da participação, afirma que *o artigo 267º nº 5, cria, em primeiro lugar, uma vinculação ao legislador para garantir, por via de lei, um procedimento administrativo que, antes da tomada de decisões, assegure a participação dos cidadãos no processo de formação de atos que os tenham como destinatários ou relativamente aos quais tenham interesse...* OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo. Vol. I. Reimpressão da edição de 2013. Coimbra, Almedina, 2014. P. 395.

²⁴BRASIL. Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021. Que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Públicos, aprovado pelo Decreto Lei nº 111-B/2017 de 31 de agosto²⁵. As razões da escolha de tais contratações decorrem da rotina de sua ocorrência em todos os âmbitos da gestão pública. A delimitação do tema, será objeto de abordagem no Capítulo III, item 3.1, após tratar-se dos aspectos gerais da contratação pública, e antes de iniciar-se uma análise específica da regulação das referidas contratações.

Nesse contexto entende-se oportuno, introdutoriamente, expor a razão de escolha dos dois países (Portugal e Brasil) para fins da presente investigação. A partida merece referência o vínculo decorrente dos aspectos históricos e da relação mantida entre seus povos, a incentivar estudos comparativos. Para além, os dois países enfrentam muitos problemas semelhantes, ainda que possuam expressivas distinções de cunho territorial, demográfico e económico^{26 27}, bem como, seja Portugal considerado integrante do bloco dos países desenvolvidos e o Brasil dos países em desenvolvimento. Ambos enfrentam constantes denúncias e procedem a investigações sobre corrupção na gestão estatal, envolvendo, dentre outras áreas, a da contratação pública, a demandar, somar-se ao controlo estatal o controlo social.

Outro aspecto comum entre os países é o fato de terem enfrentado profundas crises económicas e financeiras²⁸, que lhes geraram reflexos expressivos na gestão pública. Dentre tais reflexos merece referência especial a drástica redução orçamentária, que os levou à necessidade de buscar apoio em programas internacionais de assistência econômica e

Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 05.02.2024.

²⁵PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto Lei nº 111-B/2017 de 31 de agosto. Que segundo estabelece o art. 3º, no item 2 - *O regime da contratação pública estabelecido na parte II é aplicável à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código e não sejam excluídos do seu âmbito de aplicação*. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/108086621/details/maximized?serie=I&day=2017-08-31&date=2017-09-01>. Acesso em: 05.02.2024.

²⁶BRASIL. Instituto Brasileiro de Economia e Estatística – IBGE. O Brasil possuía, em 2022, uma população de 203.080.756, num território de 8.510.417.77 km², com uma densidade demográfica de 23.86 hab/km². Disponível em https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal. Acesso em 01.06.2024. Segundo o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Brasil é a 9ª economia mundial. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Home>. Acesso em: 01.06.2024

²⁷PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística-INE. Portugal possuía em 2022 uma população de 10.467.366 residentes, num território de Extensão territorial: 92.226 km², com uma densidade demográfica de 111,3 hab/km². *Portugal está entre as 50 maiores economias do mundo e encontrava-se até 2020 com perspetiva positiva de crescimento*. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE. Acesso em 01.06.2024. Entretanto recente estudo do Instituto da Universidade de Lisboa – ISCTE, aponta Portugal entre as 20 economias mais lentas no mundo. Disponível em: <https://iscte-iul.pt/assets/files/2024/03/12/109988133.pdf>. Acesso em: 01.06.2024.

²⁸ A crise económica dos anos 1980 a atingir países na Europa e na América Latina, conhecida como “a década perdida”, geradora de uma crise fiscal nos Estados, que foi ampliada com a crise econômica e financeira dos anos 1980 e se alargou na crise mundial do ano de 2008. Sobre o tema CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D’Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018.

financeira²⁹. Em razão do que, foram obrigados, a submeterem-se as regras ditadas pelos organismos internacionais responsáveis por tais programas, das quais se destaca a exigência da transparência da gestão pública, especialmente na gestão fiscal e em relação às despesas públicas, dentre as quais estão as decorrentes da contratação pública. O que lhes exigiu a promoção de ações voltadas a efetivar a transparência e o controlo social da gestão pública, que muito têm contribuído para trazer à luz problemas ocorridos na contratação pública. Assim, as semelhanças de suas realidades, torna possível uma análise comparativa dos mecanismos disponíveis para a promoção da transparência e do controlo social da contratação pública.

A investigação está estruturada na forma que se passa a apresentar:

- No capítulo I, inicia-se por uma plataforma teórica introdutória, a tratar da transparência e do controlo social como fatores essenciais para a legitimação da gestão estatal.
- O capítulo II, tem como foco de abordagem a contratação pública e sua legitimação pela transparência e pelo controlo social.
- No capítulo III, procede-se a uma análise comparativa do quadro normativo aplicável à transparência e ao controlo social na formação dos contratos públicos no Brasil e em Portugal.
- No capítulo IV, traz-se um olhar voltado aos instrumentos de transparência e controlo social da contratação pública no Brasil e em Portugal.

No desenvolvimento da presente investigação utiliza-se a metodologia³⁰ analítico-dogmática, ao se proceder a análise dos conceitos operacionais sobre o tema, numa perspectiva dedutivo-epistemológica, bem como, a metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, baseada nos ordenamentos jurídicos português, brasileiro e da União Europeia para identificação e análise do referencial teórico e normativo, quanto aos mecanismos de transparência e controlo social da contratação pública.

A identificação e análise comparativa dos mecanismos disponibilizados aos cidadãos para interação com o estado é feita mediante uma investigação no site das principais instituições integrantes da estrutura estatal e da sociedade civil, voltadas a realização da transparência e do controlo social das ações administrativas do estado, situadas no Brasil e em Portugal,

²⁹ Programas de Assistência Económica e Financeira, delineados pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, os quais impuseram medidas de austeridade fiscal e, para aferir seu cumprimento exigiram um aprimoramento dos sistemas de controlo. Sobre o tema trata CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018.

³⁰ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1991. 270p, considera que o *método científico é o conjunto de processos ou operações mentais que se devem empregar na investigação*, sendo assim, *a linha de raciocínio adotada no processo de pesquisa*.

selecionadas por amostragem. Os dados empíricos fornecidos pela amostra estudada³¹, serão alvo de análise qualitativa³², feita por critérios pré-estabelecidos, considerando o referencial teórico, buscando aferir a respectiva efetividade na promoção da democracia participativa, por meio da transparência e do controle social da contratação pública³³.

³¹ PINEDA, E. B.; ALVARADO, E. L. Metodología de la investigación. 3. ed. Washington: Organización Pan-Americana da Saúde, 2008.

³² *Em estudos qualitativos, pesquisadores vão dando sentido a pesquisa gradativamente conforme vão se familiarizando com os dados coletados, codificados e analisados.* FERENHOF, Helio Aisenberge. Métodos Qualitativos de Pesquisa: De dados à informação ao conhecimento; formando pesquisadores. Periódico da Universidade Federal de Santa Catarina. v.7, n.19 • nov. 2018/fev. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ijkem/article/download/81602/46291>. Acesso em 28.08.2024. Sobre o tema: CRESWELL, J. W. Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa-: Escolhendo entre Cinco Abordagens. Penso Editora, 2014.

³³ CARNELUTTI, Francesco. Metodologia do Direito. Trad. Frederico A. Paschoal. Campinas – SP: Bookseller, 2002. e ECO, Umberto. Como se faz uma tese, 15a ed., Trad. Gilson Cesar Cardoso de Sousa. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.

Capítulo I

1. A LEGITIMAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA PELA TRANSPARÊNCIA E PELO CONTROLO SOCIAL

A relação Estado-sociedade, nas democracias representativas, tem suscitado acalorados debates nos tempos atuais³⁴, a exigir a ampliação do espaço público para reconhecer e permitir a participação de novos atores individuais e coletivos, em uma nova lógica de participação social na gestão pública, na qual a democracia participativa some-se à democracia representativa, para legitimá-la.

O papel do controlo social como legitimador da gestão do Estado será objeto do presente capítulo, para tanto se tratará das delimitações conceituais e dos contornos do controlo da gestão pública e, por fim, da transparência e do direito à informação como mecanismos para a efetivação do controlo social.

1.1 A relação Estado-sociedade e seus contornos em uma democracia representativa

A democracia³⁵, em sua concepção originária, que remonta aos gregos, era compreendida como democracia direta. Na época seu conceito admitia restrições, pois as escolhas democráticas se davam por um grupo restrito, do qual estavam excluídas, por exemplo, mulheres, escravos e estrangeiros³⁶. O evoluir da democracia, decorrente, em especial, da evolução do conceito de cidadania e do reconhecimento dos direitos dos cidadãos em suas mais diversas relações com o Estado, ampliou a participação cidadã nas escolhas democráticas³⁷.

³⁴RUNCIMAN, David. Como a democracia chega ao fim. Trad. Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2019.

³⁵O termo *demokratia*, em que *demo* significava ‘povo’ e *kratos* significava ‘poder’ ou ‘governo’, foi cunhado pelos Gregos, traduzindo-se, etimologicamente, em poder do povo ou governo do povo. Sobre a origem etimológica de democracia, recomenda-se: SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1994. p. 40-61.

³⁶*O sistema político inventado pelos gregos era uma democracia primária, uma democracia de assembléia ou uma democracia de câmara de vereadores. Decididamente, eles não criaram a democracia representativa como hoje a entendemos.* DAHL, Robert. Sobre a democracia. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. P. 118. Refere o Autor que a democracia moderna ou representativa, para muitos, teve como antecedentes históricos a Constituição americana de 1787 e a revolução e a Constituição francesa, de 1789 e 1791, tendo assim, surgido há pouco mais de 200 anos. Para outros, dada a necessidade do sufrágio para caracterizá-la, teria surgido há cerca de 100 anos.

³⁷SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no estado democrático moderno, Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962.

Nesse contexto evolutivo, institui-se a democracia representativa³⁸, como forma de tornar possível a participação dos cidadãos no governo, por meio de seus representantes eleitos³⁹. Ocorre que as diferenças entre a democracia antiga e a moderna vão além das questões demográficas e geográficas, pois envolvem objetivos e valores, a exigir soluções diferentes⁴⁰.

A reordenação do espaço público na gestão do Estado de modo a viabilizar uma reconstrução que torne possível, por meio do poder participativo, superar a denominada crise da democracia⁴¹, decorrente da descrença gerada pelo esgotamento do modelo clássico de Estado nas democracias representativas e da insatisfação com a condução da gestão do Estado⁴², a exigir uma gestão transparente e com mecanismos de participação social, assegurados por meio de um sistema normativo que dite seus contornos de modo a garantir sua efetividade e estabilidade.

Desde a antiguidade clássica os conceitos de democracia⁴³ e cidadania estão intrinsecamente relacionados⁴⁴, desde quando estava em debate à ideia relativa à participação do homem político na *polis*⁴⁵. Ainda que esses conceitos se perpetuem no tempo, geram constantes processos dialéticos em razão de seus significados serem dinâmicos e se alterarem diante de novas configurações sociais e políticas.

³⁸PITKIN, Hanna Fenichel. The concept of representation. Berkeley: University of California Press, 1967, p. 02. A democracia representativa traz consigo a ideia de pertencimento. SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no estado representativo moderno. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962, p. 121.

³⁹MIRANDA, Jorge. Direito eleitoral. Coimbra: Almedina, 2018, p. 35 e 57. KELSEN, Hans. A democracia. Trad. Ivone Benedetti, Jefferson Camargo, Marcelo Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 27.

⁴⁰SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 36.

⁴¹PRZEWORSKI, Adam. Crises da democracia. Trad. Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. Refere o autor que na atualidade fala-se muito em crises nas mais diversas áreas. Cita que a *biblioteca Widener de Harvard tem mais de 23.600 livros publicados no século XX em inglês contendo a palavra 'crise'*, p. 26. Estudo do Centro para o Futuro da Democracia, da Universidade de Cambridge, aponta haver um índice recorde de insatisfação global com a democracia. Disponível em: <https://www.cam.ac.uk/stories/dissatisfactiondemocracy>. Acesso em: 04.09.2021. O relatório da democracia de 2021, do *Varieties of Democracy (V-Dem)*, da Universidade de Gothenburg, expõe que a democracia liberal está em declínio e que cerca de 68% da população mundial vive em alguma forma de autocracia. Disponível em: <https://www.v-dem.net/files/25/DR%202021.pdf>. Acesso em: 04.09.2021.

⁴²Os investigadores da Universidade de Cambridge ao constatar que cerca de 57,5% de pessoas ao redor do mundo, se dizem insatisfeitas com a democracia, alertam que *se está diminuindo a confiança na democracia é porque as instituições democráticas têm falhado em resolver algumas das maiores crises da nossa era, desde quedas econômicas até a ameaça do aquecimento global. Para restaurar a legitimidade democrática é preciso mudar*. Disponível em: <https://www.cam.ac.uk/stories/dissatisfactiondemocracy>. Acesso em: 04.09.2021.

⁴³A cerca do estudo do tema democracia: KELSEN, Hans. A democracia. Trad. Ivone Benedetti, Jefferson Camargo, Marcelo Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

⁴⁴MIRANDA, Jorge. Eleições e democracia. 2. ed. Lisboa: Critério, 1980. RAWLS, John. Justiça e democracia. Trad. Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

⁴⁵BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra. 2000.

As transformações sócio-políticas e econômicas havidas na sociedade contemporânea globalizada⁴⁶ geraram um esgotamento do modelo clássico de representação⁴⁷, a exigir que seja revisto e aprimorado a cada dia, para que mantenha sua legitimidade⁴⁸. A ruptura da relação entre governantes e governados deslegitima a representação política⁴⁹. O que demanda do Estado um sistema em permanente fluxo, internamente diferenciado, capaz de criar bases de consenso através da ação de suas instituições, de modo a acolher demandas da sociedade civil e do mercado⁵⁰ e dar-lhes a devida resposta⁵¹. Todo sistema político tem de levar em conta dois critérios: eficiência e legitimidade⁵².

Essa realidade, para além de politizar e modificar o espaço público acabou por proporcionar a instituição de outras formas de mediação, capazes de organizar e traduzir as opiniões, interesses e vontades dos cidadãos⁵³, em uma concepção dinâmica de comunidade⁵⁴, que se apresenta *como espaço público pulverizado pela legitimação de novas forças sociais*

⁴⁶DELGADO, Daniel García. Estado-nación y globalización. Buenos Aires: Ariel, 1998. p. 132 e 134.

⁴⁷WOLKMER, Antônio Carlos. Do paradigma Político da Representação à Democracia Participativa. Revista Sequência, n. 42, p. 83-97, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/47427065_Do_paradigma_politico_da_representacao_a_democracia_participativa. Acesso em: 09.03.2021.

⁴⁸Ao tratar da crise de legitimação, Gesta Leal, lembra que correlatas a essa crise se apresentam no mínimo duas outras crises, a de identidade e a de eficácia, pois, o Estado afasta-se de suas funções originárias e efetivamente públicas, para servir de instrumento de tomada do poder por interesses e corporações de pouca representatividade social, isso em nível de identidade; já em nível de eficácia, o Estado, por ter perdido a legitimidade e a identidade, não consegue atender as demandas da comunidade que representa e sequer as prioriza. LEAL, Rogério Gesta. Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

⁴⁹CASTELLS, Manuel. A ruptura: a crise da democracia liberal. Trad. Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 07-08. Oportuno lembrar que o Brasil enfrenta um momento de crise nas relações institucionais e na democracia, tendo inclusive o Presidente da República questionado instituições como o Supremo Tribunal Federal, chegando a apresentar pedido de *impeachment* em face de Ministros que integram a referida Corte. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/24/senadores-pedem-definicao-sobre-pedido-de-impeachment-de-moraes>. O que foi amplamente divulgado pelos meios de comunicação. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/investigado-bolsonaro-apresenta-pedido-de-impeachment-do-ministro-do-stf-alexandre-de-moraes-1-25164551>. Acesso em: 02.09.2021.

⁵⁰LEAL, Rogério Gesta. Participação Social na Administração Pública: Um imperativo Democrático. In Empoderamento Social Local. Org. Ricardo Hermany. Santa Cruz do Sul: Ed. IPR, 2010. p. 51-76.

⁵¹JACOB, Pedro. Movimentos Sociais e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez, 1993, p.08. Afirma que *A crise de legitimação surge quando as demandas crescem mais rapidamente do que as recompensas ou respostas*.

⁵²VAN REYBROUCK, David. Against elections. Translated by Liz Waters. New York: Seven Stories Press, 2018. P.16.

⁵³*Vê-se, pois, que o antigo sujeito individualista, abstrato e universal cede espaço para novos e coletivos sujeitos que gravitam agora em torno de questões de natureza urbana, rural, étnica, religiosa, estudantil, ambiental, feminista etc.* WOLKMER, Antônio Carlos. Do paradigma Político da Representação à Democracia Participativa. Revista Sequência, n. 42, p. 83-97, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/47427065_Do_paradigma_politico_da_representacao_a_democracia_participativa. Acesso em: 09.03.2021. P. 91.

⁵⁴*Entende-se que a comunidade é a instância de subjetividades individuais e coletivas que envolve um conjunto de valores vinculados às necessidades humanas essenciais. Por certo, na pluralidade de interações das formas de vida, empregar práticas “comunitárias significa adotar estratégias de ação transformadora com a participação ativa” dos novos sujeitos sociais.* WOLKMER, Antônio Carlos. Ob. Cit. P. 92.

que buscam materializar seus intentos básicos⁵⁵. O que, na sequência, exige um processo democrático fundado na “descentralização”, na “participação de base” e na redefinição de cidadania⁵⁶.

A descentralização tem o propósito de viabilizar a relação entre o Estado e a sociedade, bem como entre as instituições centrais e as administrações locais, de modo a permitir e delimitar o exercício do poder local e o funcionamento de suas esferas político-administrativas⁵⁷. É o primeiro aspecto que interessa para o contexto da abordagem, ou seja, a relação entre a sociedade política e a sociedade civil, por estar relacionado com a ação participativa, isto é, ser a descentralização⁵⁸ um dos instrumentos a contribuir para a participação democrática dos sujeitos sociais e suas identidades coletivas⁵⁹. O que se revela, para além de um mecanismo de atuação direta dos cidadãos no regime democrático representativo, uma prática efetiva e permanente de controlo da gestão pública.

Isto implica em superar hábitos e tradições técnico-burocráticas⁶⁰, com base nos quais o interesse público tem sido gerenciado pelos poderes instituídos, exatamente para dificultar o acesso da cidadania e, assim manter o *segredo-poder que os imuniza de controle e da descentralização do político*, permitindo verdadeiros assaltos às funções estatais para servir a interesses privados⁶¹. Sem, contudo, expor a contratação pública aos riscos do desperdício dos recursos públicos e à corrupção⁶².

⁵⁵SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p.53, 55 e 58.

⁵⁶WOLKMER, Antônio Carlos. Do paradigma Político da Representação à Democracia Participativa. Revista Sequência, n. 42, p. 83-97, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/47427065_Do_paradigma_politico_da_representacao_a_democracia_p_articipativa. Acesso em: 09.03.2021. P. 92.

⁵⁷JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. Lua Nova. São Paulo: Cedec, n. 20, maio/90. p. 125.

⁵⁸Oportuno assentar que a descentralização aqui referida não se confunde com as atividades descentralizadas do próprio Estado, por suas autarquias ou paraestatais, visto que diz respeito as organizações de direito privado, que embora notabilizadas pela sua constituição societária não possuem qualquer tipo de privilégios ou prerrogativas pertinentes às pessoas de direito público.

⁵⁹NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Seade, n. 3, Jul.- Set./1996. p. 36.

⁶⁰CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. 2, 4ª ed., ed. Coimbra, Coimbra 2007/2011, II, p. 807. Sobre o princípio constitucional da desburocratização administrativa. ARROWSMITH, Sue. The Law of Public and Utilities Procurement, I, Sweet & Maxwell. 2014, p. 197 e seguintes. Alerta de que esses hábitos e tradições técnico-burocráticas assolam inclusive organismo internacionais como a UE, cujo sistema tem se estruturado com tamanha complexidade, a merecer e receber críticas. Sobre o tema trata também RAIMUNDO, Miguel Assis. A formação dos contratos públicos – Uma concorrência ajustada ao Interesse Público. Lisboa: AAFDL, 2013, p. 350-351.

⁶¹LEAL, Rogério Gesta. Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

⁶²ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. Aponta ser um desafio para o legislador português dosear a medida certa da flexibilização necessária para garantir a eficiência na contratação pública, mantendo a inflexibilidade ou intransigência essencial a combater o desperdício dos recursos públicos e a corrupção. A autora, na mesma direção, se posiciona sobre o

Não se pode, nesse raciocínio, deixar de referir o que vive o Brasil em sua história recente, quando em 2019 instituiu e em 2020 implantou o chamado “orçamento secreto”⁶³, com vistas a ficar alheio ao controle social. O referido orçamento consiste em permitir que parlamentares destinem recursos públicos federais, por meio das chamadas emendas ao orçamento, sem informar o destinatário, nem mesmo os limites.

A questão chegou a Corte Suprema, que suspendeu a medida em decisão singular, proferida pela Ministra Rosa Weber, sob o fundamento de representar *lesão aos postulados fundamentais pertinentes ao princípio republicano, à publicidade e à impessoalidade dos atos da Administração Pública e ao regime de transparência na aplicação de recursos financeiros do Estado*⁶⁴, em razão da posição ocupada por tais postulados no complexo de valores éticos e políticos do regime constitucional pátrio. Considera, ainda em sua decisão que a falta de divulgação de critérios objetivos e de instrumentos de monitoramento das demandas voltadas à distribuição das emendas em causa, compromete a transparência da alocação de expressivo valor do orçamento da União. A demonstrar segredo injustificado sobre atos relativos à gestão dos recursos públicos, o que é incompatível com a forma republicana e o regime democrático.

Ocorre que, mesmo tendo sido referendada no Plenário da Corte, logo na sequência, a decisão foi revogada, em atendimento a pedido do Parlamento, sob o argumento de haver risco de prejuízo à continuidade da prestação de serviços essenciais à população e à execução de políticas públicas⁶⁵. A deixar, no mínimo, dúvidas sobre haver interferência entre os Poderes, demonstrando viver o país uma crise no sistema democrático, a necessitar de fortalecimento da democracia.

A expressar essa dura realidade, no dia 11 de agosto de 2022, o Estado brasileiro viveu mais um momento significativo. Exatamente na data em que comemorava o sesquicentenário de fundação dos Cursos Jurídicos no País, na Faculdade de Direito, da maior Universidade do País, a Universidade de São Paulo-USP, o país silencia para fazer a leitura de uma “Carta pela

tema na obra: Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013.

⁶³ ARRUDA. Romero Oliveira. PIX Orçamentário. A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas. Instituto Legislativo Brasileiro – ILB. Senado Federal. Brasília 2022. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/608701/Romero_Oliveira_Arruda.pdf?sequence=1&isAlloved=y. Acesso em 25.08.2024.

⁶⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 854. Processo. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 15.10.2022.

⁶⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Processo. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 15.10.2022.

Democracia”, com vistas reafirmar a soberania do povo brasileiro expressa pelo voto, a qual é concluída com seguinte afirmação *Estado Democrático de Direito Sempre!!!!*⁶⁶.

A representação democrática demanda vigilância e proteção permanentes, para o que é essencial poderes fortes e independentes. Exige, para além, identidade e relação permanentes, a resultar *num fenómeno de relação e de comunicação: para que os governantes apareçam como representantes dos governados tem de haver essa distinção e essa relação*⁶⁷, de modo que as ações dos governantes decorram de um agir conjunto com o povo, a formar uma vontade política com legitimidade social⁶⁸. Isso porque em uma democracia o poder é atribuído ao povo⁶⁹ em sua totalidade, ainda que o exercício desse poder seja conferido aos representantes democraticamente escolhidos, por delegação dos cidadãos em geral aos cidadãos eleitos.

O poder deve, por tais razões, ser exercido em harmonia com a vontade do povo, ao qual pertence. Do que decorre o direito do povo de participar diretamente da gestão e o dever do Estado de instituir mecanismos que viabilizem esta participação. *A Democracia exige exercício do poder pelo povo, pelos cidadãos, em conjunto com os governantes; e esse exercício deve ser atual, e não potencial, deve traduzir a capacidade dos cidadãos de formarem uma vontade política autónoma*⁷⁰.

Oportuno ressaltar que o exercício do poder em abstrato, no momento da escolha dos seus representantes, não o retira do povo, em especial porque a consolidação do sistema

⁶⁶Carta às Brasileiras e aos Brasileiros em defesa do Estado Democrático de Direito! Lida em 11.08.2022, na Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo-USP. Disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/3f8d6ff58f38-carta-as-brasileiras-e-aos-brasileiros-em-defesa-do-estado-democratico-de-direito>. Acesso em: 11.08.2022.

⁶⁷MIRANDA, Jorge Miranda. Constituição e Democracia. Ob. Cit. p. 14.

⁶⁸*As perspectivas para a democracia estável num país são melhores quando seus cidadãos e seus líderes apoiam vigorosamente as práticas, as ideias e os valores democráticos.* DAHL, Robert. Sobre a democracia. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 173-174.

⁶⁹José Joaquim Gomes Canotilho, ao tratar do conceito de povo, afirma que povo, nas democracias atuais, concebe-se como uma pluralidade de forças culturais, sociais e políticas, lembrando a denominação de P. Häberle “grandeza pluralística” e afirma: “Ao falar-se de povo político como titular do poder constituinte e de povo como ‘grandeza pluralística’, pretende-se também insinuar o abandono de um mito que acompanhou quase sempre a teoria da titularidade do poder constituinte: *o mito da subjetividade originária* (povo, nação, Estado). Se se quiser encontrar um sujeito para este poder teremos de o localizar naquele complexo de forças políticas plurais – e daí a *plurisubjetividade* do poder constituinte - capazes de definir, propor e defender ideias, padrões de conduta e modelos organizativos, susceptíveis de servir de base à constituição jurídico formal”. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 75.

⁷⁰MIRANDA, Jorge Miranda. Constituição e Democracia. Disponível em: <http://s.oab.org.br/arquivos/2017/03/jorge-miranda-07-03-constituicao-e-democracia.pdf>. Acesso em: 20.01.2019. p. 11.

democrático se dá pelo sufrágio⁷¹, que faz os *cidadãos optimo jure ou cidadãos ativos*⁷², o que os torna destinatários do direito de acompanhar toda a gestão. O direito à democracia participativa está compreendido no direito fundamental da dignidade da pessoa humana⁷³, que *consubstancia, por inteiro, a ordem axiológica do regime e das instituições; é o supremo valor onde jaz o espírito da constituição*⁷⁴.

A considerar que o poder de gestão/administração do Estado⁷⁵ decorre da delegação de competência do povo aos eleitos, cada cidadão *deve ter respeitado seu direito de participar de todas as esferas de decisão*, tanto na definição quanto na execução das ações de governo⁷⁶, que devem estar permeadas pela transparência, de modo a atender a demanda democrática dos cidadãos na busca por participar e conhecer melhor a atuação do Estado⁷⁷. O que postula uma gestão transparente e com mecanismos que possibilitem à efetivação do direito à informação e, para além, que fomentem essa participação social, pela educação para a cidadania, a formar cidadãos ativos, potencialmente empenhados na articulação das demandas e na formação das decisões⁷⁸.

É necessário que se estabeleça um novo espaço de interlocução e deliberação, um espaço público capaz de viabilizar uma cidadania ativa e eficaz⁷⁹. Em especial em situações que

⁷¹A universalização do sufrágio, assegurada constitucionalmente como direito social, contribuiu para a transformação que o regime democrático experimentou, por inserir cidadãos pertencentes a novas classes e grupos sociais, o que gerou a necessidade de garantir a esses cidadãos condições mínimas para o exercício da cidadania. NOVAIS, Jorge Reis. Direitos Sociais. Ed. 2 Ed. AAFDL. Lisboa 2017. P. 25.

⁷²MIRANDA, Jorge. Direito Eleitoral. Almedina, 2018.p. 99.

⁷³MIRANDA, Jorge. Os Direitos Fundamentais – Sua Dimensão Individual e Social, in: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política (CDCCP). N. 1. 1992. Disponível em: <https://www.ibdc.com.br/artigos>. Acesso em: 10.01.2019.

⁷⁴BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 128.

⁷⁵*Administrar é sempre cumprir uma obrigação ou, em termos mais rigorosos, cumprir diversas obrigações cujos interesses materiais a tutelar não pertencem à titularidade de quem administra: está em causa a “cura de um interesse alheio ao sujeito”*. OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo. Vol. I. Reimpressão da edição de 2013. Coimbra, Almedina, 2014. P. 21.

⁷⁶SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controlo externo, controlo social e cidadania. Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Edição Especial, p. 46-47, 2009. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1664.pdf>. Acesso em: 23.02.2019, p.51.

⁷⁷BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. A Auditoria Governamental como Instrumento de Promoção da Transparência. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília, DF. Anais eletrônicos. Brasília, DF, CONSAD, 2011. p. 3. Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_44-155_156_157.pdf. Acesso em: 04.02.2019.

⁷⁸BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra. 2000. Para o mestre italiano a educação para a cidadania é mais uma promessa não cumprida pela democracia, a gerar cidadãos desinteressados do que ocorre no *palácio*, contudo é de cidadãos ativos que necessita a democracia.

⁷⁹Esses espaços públicos não devem resultar de concessões da Administração ou dos poderes instituídos, mas, sim, da capacidade de mobilização cívica da sociedade, de modo a evitar a reprodução de relações de poder de cunho assistencialista e clientelista. LEAL, Rogério Gesta. CASTRO, Matheus Felipe de. Fundamentos Redefinitórios do Direito Fundamental de Participação Social na Política Brasileira. In Revista Opinião Jurídica, Fortaleza, ano 11, n. 15, p.311-338, jan./dez. 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/Maria%20Aparecida/Downloads/307-1242-1-SM.pdf>. Acesso em: 20.08.2021.

envolvem a relação entre o Estado e a sociedade civil, como a tratada no presente estudo, ou seja, a relação decorrente da contratação destinada a atender a uma demanda estatal, por meio do fornecimento de bens e/ou prestação de serviços, por terceiros e, assim, submetida aos procedimentos estabelecidos pelo ordenamento jurídico do Estado contratante.

A relação estabelecida entre Estado e terceiros⁸⁰, por meio da contratação pública foco da presente investigação, se dá de modo triangular: - Estado - fornecedor - cidadão, ou seja, entre o Estado e o fornecedor integrante da sociedade civil (empresa ou profissional autônomo), com vistas a atender demandas de interesse público, decorrentes das necessidades sociais e, assim, de responsabilidade do Estado⁸¹. A tornar o controlo social dessa relação, tanto no que diz com a formação do contrato, como no que diz com a respectiva execução, de inquestionável relevância, visto que, para além de se tratar de uma contratação custeada com recursos públicos, se trata de uma contratação que tem a sociedade como destinatária e, em muitos casos, como tomadora dos serviços de modo direto, a tornar-se ainda mais apta a avaliá-los.

A relação Estado-sociedade em uma democracia participativa demanda, assim, a inclusão de atores externos à gestão estatal, dentre os quais está o controlo social exercido individual e coletivamente, para cuja efetivação a transparência e a garantia do direito à informação são essenciais.

1.2. A legitimação da gestão do Estado pelo controlo social

A relevância do controlo social como legitimador da gestão estatal, em uma democracia, é inquestionável e decorre da própria relação Estado-sociedade que dá supedâneo ao exercício do poder político e a gestão do Estado a que tem por fim. O controlo, nesse contexto, possui contornos específicos, em especial em decorrência das condições de acesso e do exercício desse poder político. Assim, entende-se oportuno que se inicie esta abordagem a tratar das delimitações conceituais do controlo na gestão estatal, seguindo-se a tratar dos contornos do

⁸⁰Paulo Otero, ao tratar sobre as diferenças entre a Administração Pública e a administração privada, afirma que *a satisfação pela administração pública de interesses públicos, não significa a exclusão liminar de entidades privadas serem chamadas a sua prossecução*. Na sequência traz ao debate o tema relativo à flexibilização das fronteiras entre a Administração Pública e as entidades privadas, com vistas a ampliar a participação das entidades privadas na Administração Pública. OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo. Vol. I. Reimpressão da edição de 2013. Coimbra, Almedina, 2014.

⁸¹SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controlo externo, controlo social e cidadania. Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Edição Especial, p. 46-47, 2009. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1664.pdf>. Acesso em: 23.02.2019, p.51.

controle social na gestão pública e, por fim, do controle social como legitimador na contratação pública.

1.2.1. O controle da gestão pública: delimitações conceituais

Controlar um objeto significa ter influência no seu comportamento com o objetivo de obter o resultado desejado. Com origem nos princípios da matemática, a teoria do controle aponta que a previsibilidade do comportamento do fator controlado permite uma maior eficácia, visto que facilita seu planejamento e até mesmo automação⁸².

Nesse raciocínio quanto maior for à imprevisibilidade do comportamento do fator controlado, mais complexa se torna a atividade de controle. Ocorre que quando o "fator" a ser controlado é o ser humano essa imprevisibilidade de comportamento é inarredável em razão das características que lhes são próprias⁸³, como fadiga mental ou física; aptidão para a desorganização; e tendência a fazer variar os resultados em proveito próprio (fraudes)⁸⁴. A gerar uma falibilidade no sistema de controle que exige um agente corretivo no fluxo do processo, de modo a mantê-lo nos padrões estabelecidos, a excluir ao máximo a interação humana.

Ao tratar das funções administrativas, Fayol⁸⁵ definiu como elementos da administração ou funções do administrador as seguintes: - prever: visualizar o futuro e traçar o programa de ação; - organizar: constituir o duplo organismo material e social da empresa; - comandar: dirigir e orientar o pessoal; - coordenar: ligar, unir harmonizar todos os atos e todos os esforços coletivos; e, - controlar: verificar que tudo ocorra conforme as regras estabelecidas e as ordens dadas. A estrutura e o processo de controle formam um sistema de controle. A estrutura deve ser delineada a considerar as variáveis que derivam do contexto social e da estratégia da organização elevar em conta as responsabilidades de cada administrador ou encarregado por

⁸²São exemplos de controles automatizados: para-raios, sismógrafos e detectores de incêndios, aos mais sofisticados, como os de automação industrial, pilotos automáticos de aeronaves, mísseis teleguiados e outros. A ciência que estuda os controles automáticos chama-se cibernética, a qual influenciou expressivamente os sistemas de controle e a administração, trazendo contribuições relevantes como a automação e a informática. FLORENTINO, Américo Matheus. Auditoria contábil. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

⁸³Eduardo Gianetti, na obra *O anel de Giges*, questiona, sobre do que é capaz o homem ao sentir-se liberado das amarras sociais, religiosas, éticas, que lhes impõem limites, sob pena de represálias. Será a alma humana um ambiente hostil a virtudes éticas como justiça, moderação e compromisso com a verdade? O que é capaz de enraizar a ética na alma do homem e dar-lhe vigência em sua vida, de modo a manter-se, mesmo quando se sente livre das amarras que lhe tolhem? GIANETTI, Eduardo. *O anel de Giges: Uma fantasia ética*. 1. ed. São Paulo. Companhia das letras. 2020.

⁸⁴FLORENTINO, Américo Matheus. Auditoria contábil. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

⁸⁵FAYOL, Henri. Administração Industrial e Geral. São Paulo: Atlas, 1987.

centros de competência e, por fim, conter um sistema de indicadores de informações e de incentivos⁸⁶.

Ao estruturar o controlo e planejar seu processo é necessário ter presente seu objetivo, isto é, que visa assegurar que as atividades das instituições, públicas ou privadas, alcancem os resultados almejados, sendo assim, é indispensável que busque avaliar, de modo permanente, os processos e seus resultados diante das metas estabelecidas, a possibilitar que prejuízos sejam evitados. O que deve ser feito por meio de uma atuação preventiva para corrigir eventuais falhas, de cunho valorativo, ético e organizacional. A efetividade do sistema de controlo exige, para além, que todos os trabalhadores envolvidos estejam comprometidos com o processo, agindo de acordo com o que se espera deles⁸⁷.

O controlo tem como tarefa assegurar que as atividades alcancem os resultados esperados, e em razão disso influencie sobre os comportamentos. Para o que é necessário que sejam definidos alvos, padrões e objetivos, que possam ser acompanhados de modo permanente⁸⁸. Assim, o planeamento deve preceder e acompanhar o controlo. Os sistemas de controlo incluem *os meios de observação do seu cumprimento e os meios de correcção de possíveis erros*.⁸⁹

Há dois aspectos fundamentais para que o controlo administrativo se efetive de maneira eficiente e transformadora do ambiente de trabalho e de gestão, que são: - a direção e a supervisão dos fluxos de trabalho e a avaliação dos subordinados, de acordo com suas realizações; e, - a recompensa que lhes é destinada de modo a incentivá-los a manter seus comportamentos em conformidade com os objetivos organizacionais. A efetivação do controlo, respeitando esses aspectos, exige um modelo de supervisão direta e pessoal dos subordinados, por meio da emissão de orientações e ordens, através da cadeia de comando, com instruções contínuas, diretas e *ad hoc* dos superiores, de modo a acompanhar os trabalhadores, como se fossem alunos na sala de aula, monitorando seu tempo, sua velocidade de trabalho, e grau de realização, em uma constante supervisão pessoal⁹⁰.

⁸⁶GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. Amat. Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

⁸⁷GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. Amat. Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

⁸⁸Afirma o Autor que *a confiança é a mãe da traição*. Nesse olhar o controlo deve ser presença permanente. GIANETTI, Eduardo. O anel de Giges: Uma fantasia ética. 1. ed. São Paulo. Companhia das letras. 2020.

⁸⁹BILHIM, João Abreu de Faria. Teoria Organizacional: estruturas e pessoas. 7. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013, p. 200.

⁹⁰BILHIM, João Abreu de Faria. Teoria Organizacional: estruturas e pessoas. 7. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013, p. 203.

Os mecanismos de controle necessitam ser constantemente aprimorados, sofisticados e para tanto são várias as técnicas usadas pelas organizações, dentre as quais se destaca: sistema de incentivos, sanções e supervisão; processos de implicação e socialização; cultura organizacional e liderança. O controle tendo origem no interior do indivíduo enfrentará menos resistência para adequação dos comportamentos individuais aos objetivos e metas organizacionais.⁹¹

O controle, em regra, é responsabilidade dos postos de comando em todos os níveis das organizações. O controle é o mecanismo usado para assegurar que as ações sejam executadas de acordo com o planejado, para, assim, atingir objetivos estabelecidos pelas organizações⁹².

Constitui, assim, uma das cinco funções universais da ciência da administração, são elas: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar, estando relacionado com todas as demais funções, sendo, por isso, um importante instrumento para que os objetivos sejam atingidos. Há, contudo, que haver padrões e objetivos previamente definidos, para que o controle possa atuar, o que decorre do planejamento. O planejamento, por sua vez, dificilmente alcançará seus objetivos sem o controle da execução. Assim, tem-se uma simbiose entre controle e planejamento.⁹³

Na Administração Pública o controle é inerente ao Estado democrático, assentado na soberania popular⁹⁴ e estruturado por meio de um sistema representativo, no qual cidadãos são eleitos para o exercício do poder na estrutura estatal, que se encontra dividida em três poderes⁹⁵, legislativo⁹⁶, executivo e judiciário, compreendidos como *segmentos estruturais em que se*

⁹¹BILHIM, João Abreu de Faria. Teoria Organizacional: estruturas e pessoas. 7. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013, p. 206-207.

⁹²FALCONI C. V. TQC: controle da qualidade total. 9. ed. Rio de Janeiro: Bloch, 2014 e MEGGINSON, L. C., MOSLEY, D. C., PIETRI Jr, P. H. Administração: conceitos e aplicações. São Paulo: Harper & How do Brasil, 1998. GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. Amat. Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

⁹³CHIAVENATO, I. Introdução à teoria geral da administração. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

⁹⁴MIRANDA, Jorge Miranda. Constituição e Democracia. Disponível em: <http://s.oab.org.br/arquivos/2017/03/jorge-miranda-07-03-constituicao-e-democracia.pdf>. Acesso em: 20.01.2019.

⁹⁵Os poderes legislativo, executivo e judiciário, possuem cada um uma função precípua ou típica, mas não exclusiva, sendo que as funções atípicas, nos três poderes, são exercidas nos limites do necessário para o exercício de suas funções principais, isto é, suas funções precípua ou típicas. MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 885,1025.

⁹⁶*Como, num Estado livre, qualquer homem que se repute dotado de uma alma livre, deve ser governado por si mesmo, o povo deveria ter em si mesmo o Poder Legislativo. Mas como isso é impossível nos grandes Estados e oferece muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça pelos seus representantes tudo aquilo que não pode fazer por si próprio.* (Montesquieu. O Espírito das Leis – o VI do livro XI).

*divide o poder geral e abstrato decorrente de sua soberania*⁹⁷. A exigir um sistema de freios e contrapesos decorrente da ideia de um controle permanente de um poder sobre o outro⁹⁸.

Ocorre que em um contexto envolto em características peculiares, como é a Administração Pública, especialmente decorrente das formas de acesso e de exercício do poder, esse sistema ao longo dos tempos mostrou-se insuficiente, a exigir o aprimoramento da estrutura de controle para buscar novos padrões de eficiência e forma de controlar o seu alcance.

1.2.2. Os contornos do controle social na gestão pública

O funcionamento e a estruturação de um sistema de controle (estrutura e processo), como visto, estão relacionados ao exercício do poder, assim, a partida é relevante que se trate, ainda que brevemente, sobre as delimitações teóricas a respeito do poder e o contexto de seu exercício na Administração Pública.

O poder no decorrer dos tempos atraiu para si os mais diversos olhares, a merecer a atenção de pensadores em diferentes áreas que o tentaram explicar, racionalizar e entender. Oportuno registrar que se pretende aqui, apenas, fazer algumas indicações desse debate, por se entender essencial para o presente estudo, sem, contudo, esgotá-lo, pois muitas são as teorias sobre o poder e o fascínio que exerce sobre o homem.

Na religião, que tem como fundamento a crença do poder⁹⁹, o tema tem inquestionável relevância, a gerar debates sobre seus reflexos no comportamento humano, inclusive tendo, no século XIX, o historiador e católico Lord Acton, afirmado que *o poder tende a corromper e o poder absoluto corrompe absolutamente*¹⁰⁰.

Ocorre que foi na filosofia, na sociologia e na ciência política que encontrou solo fértil ao debate, a se tornar, ao longo da história da humanidade, um dos temas mais discutidos em tais perspectivas. Nesse contexto merecem destaque algumas obras, como: Aristóteles, na obra *A Política*, investiga sobre a promoção do bem e da felicidade dos cidadãos, por meio do governo da cidade, fazendo uma análise crítica do meio pelo qual é distribuído o poder nas cidades¹⁰¹. Nicolau Maquiavel, em *O Príncipe*, permite refletir sobre a política e suas

⁹⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 2.

⁹⁸BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

⁹⁹As religiões se fundaram sob a crença no poder de seus deuses. Na Bíblia, Deus se denomina Todo-Poderoso. *Quando atingiu Abrão a idade de noventa e nove anos, apareceu-lhe o Senhor e disse-lhe: Eu sou o Deus Todo-Poderoso; anda na minha presença e sê perfeito. (Genesis 17. 1).*

¹⁰⁰John Emerich Edward Dalberg Acton, Baron Acton. Catholic Encyclopedia. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Enciclop%C3%A9dia_Cat%C3%B3lica. Acesso em: 23.08.2024,

¹⁰¹Na democracia aristotélica, o povo é soberano. Contudo entende necessária uma restrição no conceito de liberdade, assim vê nas leis a liberdade, em razão dos limites que estabelecem, pois quando o povo age sem limites, fazendo o que deseja, a democracia se torna uma tirania e deixa de ter foco no bem comum. A democracia,

complexidades, em especial nas relações envolvendo o poder, por ser esse seu principal elemento, já que a atitude política deve visar à conquista e à manutenção do poder¹⁰². William Shakespeare¹⁰³ traz a trágica história da vida do príncipe dinamarquês Hamlet, em um contexto de tragédia familiar decorrente da ambição pelo poder, a tornar-se uma das tragédias mais conhecidas e célebres do autor, a inspirar obras e debates sobre o poder¹⁰⁴. John Locke, na obra *Dois Tratados sobre o Governo*, traz ao debate uma nova forma de convívio político, afinada com o ideal da liberdade, vendo nas leis a expressão do poder e também seus limites¹⁰⁵. Tomas Hobbes, na obra *Leviatã*, trata sobre a necessidade de governos e sociedades, afirma que a organização do poder substitui o estado de natureza no qual dominava a força física, sendo assim, um meio de obter um bem futuro¹⁰⁶. Karl Marx vê o poder como um jogo de dominação política evidenciado com o desenvolvimento do capitalismo industrial¹⁰⁷.

Na contemporaneidade merecem referência algumas obras como, *A Microfísica do Poder*, de Michel Foucault, para quem o poder se exerce mais do que se possui, é o efeito de um conjunto de posições estratégicas, ao que denomina de microfísica do poder, nas quais o poder dissolve-se por meio das diversas relações¹⁰⁸. Anthony Giddens afirma que o poder consiste na *habilidade de os indivíduos ou grupos fazerem valer os próprios interesses ou as próprias preocupações, mesmo diante das resistências de outras pessoas*¹⁰⁹. Norberto Bobbio

totalmente soberana, deve ter como limitações as leis e as deliberações e julgamentos dos órgãos, visto que expressam poderes coletivos. ARISTÓTELES. *Política*. Edição bilíngue (português-grego) com tradução direta do grego. Tradução de António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. 1ª ed. Lisboa: Vega, 1998. 668p. ISBN: 972-699-561-2. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/357991/mod_resource/content/1/Aristoteles_Pol%C3%ADtica%20%28VEGA%29.pdf. Acesso em: 23.08.24.

¹⁰²MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 1ª Ed. São Paulo: Martin Claret, 2007.

¹⁰³SHAKESPEARE, William. *A tragédia de Hamlet, príncipe da Dinamarca*. Trad. de Péricles Eugênio da Silva Ramos. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1976. SHAKESPEARE, William. *A Trágica História de HAMLET. Príncipe de Dinamarca (1603)*. Ed. Ridendo Castigat Mores. Fonte Digital: www.jahr.org. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/hamlet.html>. Acesso em: 15.10.2022.

¹⁰⁴KARNAL, Leandro. *O que aprendi com Hamlet*. Leya; 1ª edição. 2018. PARENTE, Analice Franco Gomes. REBOUÇAS, Marcus Vinícius Parente. *Hamlet e o Poder*. Rev. de Direito, Arte e Literatura. e-ISSN: 2525-9911. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 37 – 56. Jul/Dez. 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadireitoarteliteratura/article/view/3760/pdf>. Acesso em: 15.10.2022.

¹⁰⁵LOCKE, John. *Dois Tratados Sobre o Governo*. Ed. Peter Laslett. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

¹⁰⁶HOBBS, Tomas. *Leviatã*. Tradução Rosnia D'Angina. Ícone Editora. São Paulo. 2008.

¹⁰⁷KARL, Marx. *O Capital: Crítica da Economia Política*. (Os Economistas) Trad. de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 3ª ed. São Paulo, Nova Cultural, 1988.

¹⁰⁸FOUCAULT, Michel. *A Microfísica do Poder*. Organização e Tradução, Roberto Machado. Rio de Janeiro, Graal, 22 ed. 2013. Na mesma obra (p. 134-135), admite as diversas fontes de manifestação do poder na sociedade ao assim afirmar: *O que é fascinante nas prisões é que nelas o poder não se esconde, não se mascara cinicamente, se mostra como tirania levada aos ínfimos detalhes, e, ao mesmo tempo, é puro, é inteiramente 'justificado', visto que pode inteiramente se formular no interior de uma moral que serve de adorno a ser exercício: a sua tirania brutal aparece então como dominação serena do Bem sobre o Mal, da ordem sobre a desordem*.

¹⁰⁹GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 4. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2005. p. 342. Dacher Keltner, em recentíssima obra analisa o poder nos mais diversos contextos das relações sociais, desde as relações familiares até as relações

vê o poder como uma teia de relações entre elementos em diferentes posições na sociedade, para si em toda a sociedade existe apenas uma minoria que sempre é detentora do poder, ao que denomina de teoria das elites¹¹⁰. Para o autor existem três formas de poder: o poder econômico, exercido em razão da posse dos bens materiais e do dinheiro, apontando que enorme fonte de poder está na posse dos meios de produção, por parte dos que os possuem contra os que não os possuem; o poder ideológico, exercido por quem é capaz de criar ideias e ideologias, valendo-se de certas formas de saber; e o poder político que é poder oficial, o mais completo dos poderes visto que pode recorrer à força física para ser executado¹¹¹. Nessa direção Max Weber definiu o Estado como detentor do monopólio da coação física legítima¹¹².

O poder político *consiste em uma relação entre os que o exercitam e aqueles sobre os quais ele é exercido*¹¹³. É o poder social dominante nas sociedades modernas, como o resultado de um processo que se desenvolve na direção de monopolizar os meios com os quais é possível exercer a coação física¹¹⁴. O poder político é, assim, o poder em toda a sua plenitude, é um poder de direito e autoridade, portanto apto a dar soluções aos problemas sociais¹¹⁵. Pressupõe uma ordem social desejável e a expectativa de um futuro¹¹⁶. É o poder do homem sobre o homem¹¹⁷, *o controle do homem sobre as mentes e ações de outros homens*¹¹⁸, inerente à estrutura política, sem a qual deixaria de existir.

de poder estatal, associando o poder à capacidade de influenciar o outro, e afirma: *A capacidade de um indivíduo ter influência - poder - encontra-se em ações vulgares adaptadas a contextos específicos que promovam os interesses dos grupos*. KELTNER, Dacher. O paradoxo do poder: como ganhamos e perdemos influência. Tradução: Jorge Pereirinha Pires. 1ª ed. Lisboa: Temas e Debates, 2016. - 244 p. - Tit. orig.: The power paradox - how we gain and lose influence. P. 51.

¹¹⁰BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 6. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1991. Disponível em: https://www.academia.edu/32618751/dicionario_de_politica_BOBBIO_Norberto_MATEUCCI_Nicola_PASQUINO_Gianfranco.pdf. Acesso em: 12.04.2020.

¹¹¹BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade. Por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2009.

¹¹²WEBER, Max. Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1992.

¹¹³MORGENTHAU, Hans J. A Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: UnB, 2003. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf. Acesso em: 12.04.2020. p. 91-92.

¹¹⁴CABRAL, Nazaré da Costa. A Teoria do Federalismo Financeiro. 3 ed. Coimbra: Almedina. 2018. P. 145.

¹¹⁵BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 115-116.

¹¹⁶BURDEAU, Georges. O Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2005. P. 1-5. Ao tratar do poder político afirma: *É uma força nascida da consciência coletiva e destinada ao mesmo tempo a assegurar a perenidade do grupo, a conduzi-lo na busca do que ele considera seu bem e capaz, se necessário, de impor aos membros a atitude exigida por essa busca*.

¹¹⁷O poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem.... Há várias formas de poder do homem sobre o homem; o poder político é apenas uma delas”. BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade. Por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2009 p. 955

¹¹⁸MORGENTHAU, Hans J. A Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: UnB, 2003. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf. Acesso em: 12.04.2020. p. 91-92.

O poder político se expressa não apenas no âmbito interno dos Estados, mas também nas relações internacionais. Hans J. Morgenthau assevera que *a política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder. Sejam quais forem os fins da política internacional, o poder constitui sempre o objetivo imediato*¹¹⁹. Excepciona, contudo, as relações internacionais que não possuem natureza política. No cenário internacional as relações entre os Estados decorrem de interesses, sendo relevante a capacidade de poder de cada Estado¹²⁰, que no atual contexto mundial, em regra decorre do seu poder econômico¹²¹.

O poder político se expressa, também, no âmbito dos organismos internacionais, formados pela união de Estados soberanos, que também estruturam seus órgãos de poder internos¹²². Importante lembrar que o ingresso de qualquer Estado em uma organização internacional é um ato voluntário, visto que exige que renuncie a alguns de seus direitos em favor da organização, contudo de fato há necessidade e mesmo a imperiosidade desse ingresso para fins de relações internacionais, que visam, para além das relações comerciais, legitimação e segurança¹²³.

É oportuno, aqui, delimitar que para fins do presente estudo o foco está no exercício do poder em âmbito interno dos Estados democráticos, a tratar de suas administrações, no seu sentido funcional e relacional¹²⁴. O exercício do poder na gestão dos Estados democráticos deve

¹¹⁹Admite, contudo, que nem toda ação que um país desenvolva no contexto das relações internacionais terá natureza política. *Muitas dessas atividades são tomadas normalmente sem qualquer consideração de poder e não afetam, de modo geral, o poder da nação que as realiza. Enquadram-se nesta categoria muitas atividades legais, econômicas, humanitárias e culturais.* MORGENTHAU, Hans J. A Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: UnB, 2003. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf. Acesso em: 12.04.2020. P. 91.

¹²⁰GOUVEIA, Jorge Bacelar. Manual de direito internacional público: introdução, fontes, relevância, sujeitos, domínio, garantia. Imprensa: Rio de Janeiro, Renovar, 2005. ACCIOLY, HILDEBRANDO. Tratado de Direito Internacional Público. São Paulo: QuartierLatin, 2009, 3 v. MELLO, CELSO D. DE ALBUQUERQUE. Direito Internacional Público, Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 8ª ed., 1986, 2 v.

¹²¹Ao apontar a relevância do poder econômico de um Estado para o seu poder nas relações internacionais ao longo dos tempos, considerando aspectos históricos, geográficos e culturais, os autores atribuem às instituições políticas e econômicas criadas pelo homem no âmbito de cada Estado, o papel de serem responsáveis pelo êxito ou o fracasso econômico desse Estado. ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James. Porque falham as Nações: As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Ed. Temas e Debates. ISBN 9789896441975. CUNHA, Paulo de Pitta e. A Europa em Tempo de Incerteza. Lisboa: AAFDL. 2019.

¹²²ARAUJO, Luis Ivani de Amorim. Das Organizações Internacionais. Rio de Janeiro: Forense, 2002. Na mesma direção aponta BRIERLY, James Leslie. Direito Internacional. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1979.

¹²³ZIPPELIUS, Reinhold. Teoria Geral do Estado. München: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994. CAUBET, Christian Guy. A força e o Direito nas relações internacionais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79059846.pdf>. Acesso em: 12.04.2021.

¹²⁴No sentido funcional a tratar das competências, função, atribuição dos órgãos da Administração e no sentido relacional a tratar das relações entre os órgãos de poder, englobando os poderes de aprovação, autorização, ratificação, delegação, avocação... CABRAL. Nazaré da Costa. A Teoria do Federalismo Financeiro. 3 ed. Coimbra: Almedina. 2018. p. 146-147.

ser legitimado pela política, isto é, governantes e governados, devem estar de acordo com as regras do jogo que estabelecem o acesso e o exercício do poder¹²⁵.

No contexto é relevante lembrar que a divisão do poder central em três poderes¹²⁶, com origem em Montesquieu¹²⁷, busca evitar a concentração do *imperium* nas mãos de uma só pessoa e assim garantir a democracia¹²⁸. Ocorre que são necessários limites ao exercício do poder, para evitar excessos capazes de gerar a prevalência de um poder sobre o outro¹²⁹, de modo a manter a harmonia e independência entre os poderes, essencial à democracia¹³⁰. O que se deu por meio da estruturação de um sistema de freios e contrapesos, de modo a assegurar o controle de um poder sobre o outro.

O exercício desses poderes, em um sistema democrático representativo, como já dito, se dá por delegação de competência, pelos cidadãos em geral, aos cidadãos eleitos¹³¹, para atuar na gestão do Estado, a tornar essencial o controle para evitar o cometimento de abusos¹³² e assegurar uma boa governança.

Ocorre que as frequentes crises financeiras que têm levado os Estados a verdadeiros desequilíbrios orçamentais e as denúncias correntes de corrupção, traz o entendimento de que o sistema de controle de um poder sobre o outro não tem sido suficiente, a tornar necessário aprimorar sua estrutura de controle.

Há que se considerar nesse contexto que no Estado o poder não é exercido apenas em âmbito das relações políticas estatais, mas também no cotidiano da Administração Pública, a qual possui uma estrutura organizacional complexa e hierarquizada, onde o exercício do poder

¹²⁵DELLAGNEZZE, René. O poder do estado soberano e a microfísica do poder no pensamento de Michel Foucault. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-137/o-poder-do-estado-soberano-e-a-microfisica-do-poder-no-pensamento-de-michel-foucault/> Acesso em 23.03.2021. Ou Autor refere que para Hannah Arendt, (1906-1975), poder implica, necessariamente, a existência de duas ou mais pessoas, ou seja, o poder é sempre relacional. In *Origins of Totalitarianism* (1951), obra pela qual, se tornou conhecida e respeitada nos meios intelectuais.

¹²⁶Em atenção ao disposto no artigo 16º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, o princípio da separação de poderes foi sendo consagrado em todas as Constituições dos séculos XVIII e XIX. MIRANDA, Jorge. *Formas e Sistemas de Governo*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 61.

¹²⁷MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007. p. 165.

¹²⁸PINHO, Rodrigo César Rebello. *Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 50.

¹²⁹LISBOA, Alan Ricardo Fogliarini. Revisitando Montesquieu: uma análise contemporânea da teoria da separação dos poderes. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 52, abr. 2008. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2670. Acesso em: 19.02.2019.

¹³⁰Sobre o tema recomenda: MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, VII, Coimbra, 2007. P. 59 e seguintes.

¹³¹*A eleição política é uma instituição básica do Estado constitucional representativo moderno*. Sendo inerente a experiência democrática. *Se o Direito é inerente a experiência humana o Direito eleitoral é inerente a experiência democrática*. MIRANDA, Jorge Miranda. *Direito Eleitoral*. 1. Ed. Almedina, 2018, p. 12-13.

¹³²HABERMAS, Jürgen. *A transformação estrutural da esfera pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012, p. 351.

se dá nas mais diversas esferas. Assim, a estruturação de um sistema de controlo (estrutura e processo) e seu funcionamento está diretamente relacionada à estrutura administrativa hierarquizada, e as funções exercidas¹³³, também a influenciam as regras especiais de acesso, exercício e destituição do poder.

Ao tratar do tema nas estruturas organizacionais Bilhim afirma que se pode *considerar o poder como a probabilidade que um ator, de numa relação social, tem de dispor de uma posição capaz de assegurar o cumprimento da sua vontade, apesar de eventual resistência*. Afirma, em síntese, que é o poder *a capacidade efetiva de um indivíduo influenciar o comportamento de outro*¹³⁴. O poder que torna um indivíduo capaz de influenciar no comportamento do outro e, assim, assegurar o cumprimento da sua vontade, pode ser dividido em três tipos, que são: o coercitivo, que envolve a aplicação (ou ameaça) de sanções físicas; o remunerativo, que consiste no controlo sobre os incentivos e as recompensas; e, o normativo que decorre da estima ou do prestígio da pessoa¹³⁵.

Os poderes que servem de base aos poderes referidos são: o poder da recompensa, o poder coercitivo, o poder legítimo, o poder da referência e o poder do perito¹³⁶. O poder da recompensa decorre da capacidade que uma pessoa possui de influenciar nas recompensas positivas e negativas atribuídas a outra pessoa. O poder coercitivo advém do temor que alguém tem de ser castigado, o que faz com que obedeça a quem o exerce (é comum na pressão exercida por grupos). O poder legítimo baseia-se no sentido de “dever” por arte de alguém para com outro. Esse sentido de dever decorre de valores interiorizados. O poder de referência deriva da

¹³³Cumprir esclarecer que o termo função pode ser usado em termos jurídicos ou em termos económicos, sendo que o uso mais comum é em termos jurídico-políticos, no sentido de poder, a considerar a divisão de poderes do Estado (legislativo, executivo e judiciário) e as funções que lhes são afetas (legislativa, administrativa e jurisdicional). Outro sentido de função é em termos económicos, associado à função financeira do Estado, de afetação de recursos, de redistribuição económica e de estabilização macroeconómica, bem como, por outro lado a função como provisão ou prestação de bens ou serviços públicos, que se projeta em termos jurídicos na ideia de atribuição ou competência. CABRAL, Nazaré da Costa. A Teoria do Federalismo Financeiro. 3 ed. Coimbra: Almedina. 2018. p. 144-145.

¹³⁴BILHIM, João Abreu de Faria. Teoria Organizacional: estruturas e pessoas. 7. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013, p. 194.

¹³⁵BILHIM, João Abreu de Faria. Teoria Organizacional: estruturas e pessoas. 7. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013, p. 194.

¹³⁶Com origem na teoria sobre poder social, desenvolvida por French e Raven, em 1959, na qual defendiam que as relações entre as pessoas se davam por meio de trocas sociais baseadas nas relações de influência. Segundo os autores, o sistema de influência sustentava-se pela utilização de cinco bases de poder que promoviam apoio para uma pessoa exercer poder sobre a outra: poder de recompensa, poder coercitivo, poder legítimo, poder de perícia e poder de referência. O poder de informação chegou a ser considerado para ser uma sexta base, mas não foi classificado entre as principais bases de poder por depender, de outras duas bases, ou seja dos poderes de referência e de perícia. FRENCH, J. R. P.; RAVEN, B. The bases of social power. In CATWRIGHT, D. (Ed.). Studies in social power. Ann Arbor, MI: Institute for Social Research, 1959. Sobre o tema MARTINS, Maria do Carmo Fernandes. Bases do Poder Organizacional. Disponível em: https://www.larpsi.com.br/media/mconnect_uploadfiles/c/a/cap_01er.pdf. Acesso em: 29.03.2021.

identificação, ou seja, quando uma pessoa se sente altamente atraída por outra e deseja ser como a outra, o que pode derivar do carisma ou por sentir-se identificada com influenciador. O poder de perito decorre do fato de uma pessoa ser vista como referência em razão da magnitude de seus conhecimentos, informações e experiências, em determinada área. Nas organizações pode também advir da capacidade de controlar o acesso a determinadas informações¹³⁷.

A dependência e a aceitação da autoridade legal são apontadas por Bilhim como fatores que auxiliam na explicação das bases do poder nas organizações. O poder e a influência podem decorrer de outras fontes que não a hierárquica, especialmente para indivíduos com menor importância na estrutura interna das organizações, ou ainda, que tenha essa importância e mesmo assim não seja associado à sua posição hierárquica. É comum, nessas hipóteses, que busquem criar situações de dependência¹³⁸ de sua presença, conhecimento ou trabalho, por meio de manobras como controle de informações, controle sobre pessoas ou instrumentos, escassez de recursos ou ainda por meio de decisões estratégicas. Os fatores que contribuem para criar esta dependência podem revestir-se na forma de “aptidões; esforço e interesse; atração, carisma ou ‘personalidade’; localização da pessoa na organização e coligações”.¹³⁹ Aponta que, para a teoria da dependência dos recursos¹⁴⁰, o poder é usado nas organizações, fundamentalmente quando os recursos são escassos e quando se tomam decisões importantes sobre temas críticos¹⁴¹.

Aqui se está a referir algumas teorias relativas a adaptações organizacionais, com o fato de demonstrar que a Administração Pública, também sofre efeitos semelhantes aos ocorridos nas organizações privadas, no que se refere a estrutura de poder, quando está exposta a

¹³⁷BILHIM, João Abreu de Faria. *Teoria Organizacional: estruturas e pessoas*. 7. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013, p. 195.

¹³⁸ROBBINS, S. P. (1999). *Comportamento Organizacional*. 8 ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos. Para o autor uma pessoa pode ter poder sobre a outra apenas por controlar uma coisa que essa outra pessoa deseja.

¹³⁹BILHIM, João Abreu de Faria. *Teoria Organizacional: estruturas e pessoas*. 7. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013, p. 195.

¹⁴⁰“A premissa básica da perspectiva da Dependência de Recursos é que as decisões são tomadas dentro das organizações, ou seja, dentro do contexto político interno das mesmas, e se relacionam com condições ambientais enfrentadas por elas. (...) A perspectiva da Dependência de Recursos reconhece os efeitos do ambiente sobre os resultados das estratégias, mas também se concentra no papel da gerência em captar recursos para obter performance satisfatória.” In ROSSETTO, Carlos Ricardo e ROSSETTO, Adriana Marques. *Teoria Institucional e Dependência de Recursos na Adaptação Organizacional: Uma Visão Complementar*. RAE-eletrônica ISSN 1676-5648 ©2005. Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Disponível em: http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S1676-56482005000100008.pdf. Acesso em: 10.07.2022.

¹⁴¹DAFT, Richard L. *Organizações: Teoria e projetos*. Tradução Cid Knipel Moreira. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

condições similares, como são os casos da escassez de recursos e da tomada de decisões sobre temas críticos.

Ocorre que, na gestão pública a captação de recursos para além do orçamento decorrente do cumprimento normativo, dá-se por meio de um componente político¹⁴², que gera dependência. Nessas situações, muitas vezes fica o gestor prejudicado em sua autonomia de governar por estar em débito ou com dever de agradar, apoiar e reproduzir ideias de pessoas ou grupo político. Tais situações reduzem o poder que é outorgado ao gestor pelo povo, visto que impedem que tenha plena autonomia para planejar e executar uma gestão adequada ao interesse público.

Outra situação que ocorre nas relações de poder na Administração Pública é o fato de ser estruturada e gerida sob a égide dos costumes¹⁴³, que norteiam tais relações no âmbito político-partidário, dentre os quais se destaca como prática comum uma grande rotatividade de lideranças¹⁴⁴. Essa constante instabilidade faz com que os agentes públicos, para evitarem perder seus vínculos (funções, cargos ou mandatos), busquem manter uma condição de poder. Para tanto buscam construir dependências em relação a sua presença e permanência, ou ainda manter-se em posição hierárquica superior, por meio de mandato eletivo ou mesmo de apoio partidário. Socorrem-se, para tanto, de suas características pessoais, como a capacidade de manter-se em posição estrutural na rede de relações, de possuir influência para fornecer

¹⁴²No Brasil têm-se as chamadas emendas parlamentares. A emenda parlamentar é o instrumento que o Congresso Nacional possui para participar da elaboração do orçamento anual. Consistem em uma oportunidade para que os parlamentares possam acrescentar novas programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam. Há também as chamadas emendas individuais, que são propostas feitas por cada Deputado Federal ou Senador para o orçamento do governo federal. Dessa forma cada parlamentar pode financiar uma obra ou projeto público no seu estado. O mais comum é que as emendas beneficiem as bases eleitorais dos parlamentares, ou seja, a localidade onde vivem os eleitores que eles representam. Sua execução é impositiva, ao contrário das primeiras que depende de haver recursos no orçamento. Disponível em: <https://www.gove.digital/transferencias/emendas-parlamentares/>. Acesso em: 06.04.2021.

Cada parlamentar poderá apresentar emendas individuais impositivas ao Orçamento de 2021 no total de R\$ 16.279.986, divisível em até 25 sugestões de execução obrigatória. O cálculo é das consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/689733-orcamento-de-2021-permite-a-cada-deputado-apresentar-r-163-milhoes-em-emendas-individuais/>. Acesso em: 06.04.2021.

¹⁴³Costume é uma palavra derivada do latim *consuetudo*, designa tudo que se estabelece por força do uso e do hábito. DE PLÁCIDO E SILVA, Joseph. Dicionário Jurídico. 12. ed. São Paulo: Forense, 1996. Usa-se a palavra “costume”, no sentido de “prática social reiterada e considerada obrigatória.” ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Dicionário Enciclopédico de Direito. São Paulo: Brasiliense, 1990. “É um ordenamento de fatos que as necessidades e as condições sociais desenvolvem e que, tornando-se geral e duradouro, acaba impondo-se psicologicamente aos indivíduos.” LIMA, Hermes. Introdução à Ciência do Direito. 25. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1977. p. 47.

¹⁴⁴A rotatividade de lideranças que, em regra, decorre das mudanças de governo ao término do mandato eletivo especialmente, quando assumem a gestão, opositores partidários, ou ainda no curso dos mandatos, por desentendimento político entre os partidos.

recursos, de fazer favores aos outros, de lidar com a incerteza e manter-se em posição hierárquica de destaque¹⁴⁵.

Oportuno aqui lembrar que, na gestão pública, somente quem possui o poder decorrente da autoridade¹⁴⁶, por excelência, é o agente que está vinculado ao Estado por mandato eletivo, pois foi ele o escolhido pela população para deter tal poder, dele emana o poder para a decisão de quem serão os demais detentores de parcelas desse poder, dentro das estruturas administrativas que governar. E para manter-se nessa posição precisa permanecer em mandatos eletivos.

Há que se ressaltar que essa necessidade individual dos agentes públicos de manterem para si o poder, traz prejuízos incalculáveis à gestão pública, pois dificulta a comunhão de esforços em prol de um mesmo objetivo, já que cada um luta para si e por si, o que é muito comum na atividade política. A considerar política¹⁴⁷, para fins do presente estudo, *a actividade humana que tem por objeto a conquista, a manutenção e o exercício do poder no âmbito do Estado*¹⁴⁸.

No âmbito interno dos Estados democráticos essa luta pelo poder se expressa em dois momentos distintos, sendo um antes da eleição e outro no decorrer do exercício do mandato, quando ocorre a gestão administrativa propriamente dita.

O candidato à agente político, para buscar votos junto aos eleitores e ser eleito¹⁴⁹, necessita de apoio do partido político a que está vinculado, em especial durante o período denominado de campanha eleitoral¹⁵⁰, por meio do auxílio de pessoas que possuam a

¹⁴⁵Apontadas como fontes de poder por BILHIM, João Abreu de Faria. Teoria Organizacional: estruturas e pessoas. 7. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013, p. 196.

¹⁴⁶Em nosso entender, é relevante estabelecer-se aqui a distinção entre poder e autoridade e, para tanto, traz-se os ensinamentos de BILHIM, João Abreu de Faria. In Teoria Organizacional: estruturas e pessoas. 7. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013, p. 197, onde leciona que: “Da análise às fontes de poder, pode concluir-se que a autoridade é apenas uma espécie de poder. É o poder autorizado e legitimado, cuja fonte ou origem se localiza na posição hierárquica no contexto de uma determinada rede de relações. A autoridade advém do facto de um actor social possuir legitimidade racional legal – ter sido nomeado, eleito, escolhido por quem de direito – para o exercício de um determinado cargo ou função.”

¹⁴⁷SILVEIRA, M. A. C. Condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade: estudo comparado da regulação no Direito Eleitoral do Brasil e de Portugal. Revista Interesse Público., v.1, p.73-115, 2020. P. 74.

¹⁴⁸AMARAL, Diogo Freitas. Ciência Política. Lisboa. 1990. p. 20. Sobre o tema, CAETANO, Marcelo. Manual de Ciência Política e Direito Constitucional. Reimpressão da 6.ª Edição, Revista e Ampliada por Miguel Galvão Teles. Almedina. Tomo I, 2015.

¹⁴⁹A eleição aqui referida é a eleição política, isto é, aquela realizada com vistas a selecionar cidadãos para o exercício do poder político, na representação do povo. PINHEIRO-FERREIRA, Silvestre. Manual do cidadão em um governo representativo. Paris: Rey e Gravier, 1834. P. 101. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/555729>. Acesso em: 12.04.2021. Afirma que o mandatário da nação, assim como um procurador particular, representa os interesses de seu constituinte.

¹⁵⁰Sobre o tema relativo ao direito eleitoral, recomenda-se: MIRANDA, Jorge Miranda. Direito Eleitoral. 1. Ed. Almedina, 2018. COSTA, Adriano Soares da. Instituições de Direito Eleitoral. 10.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

capacidade de convencimento. Para tanto, socorrem-se, assim, como já dito, das fontes de poder, como aquelas atinentes as características pessoais (capacidade de convencer, seduzir); à capacidade de fornecer recursos e fazer favores aos outros, a iniciarem-se verdadeiros esquemas de corrupção¹⁵¹, visto que os “favores” devidos para ascender ao poder tornam o gestor comprometido com interesses diversos do interesse público, a trazer imensos prejuízos à boa governança¹⁵².

Esse contexto de acesso ao poder faz com que o agente eleito use suas funções de gestor público, e gerencie o Estado de modo a favorecer àqueles aos quais “deve” sua eleição, em especial porque nas próximas campanhas eleitorais necessitará de seus apoios novamente. O combate a esta realidade de corrupção e prejuízos ao interesse público tem sido foco da atuação dos órgãos de controlos dos Estados e dos organismos internacionais, pois consiste em um dos maiores desafios para a boa governança¹⁵³. Esse combate, para além do controlo, faz necessária uma reestruturação do sistema político eleitoral, que busque reduzir as dependências criadas para o acesso ao topo do poder político.

Ocorre que essa reestruturação é de difícil ocorrência, uma vez que não atende ao interesse de muitos dos que estão a exercer o poder e dos quais depende a efetivação de tais medidas¹⁵⁴. Assim sendo, o Estado não pode ficar a depender, exclusivamente, da edição de leis para fazer reformas políticas, visto que seus proponentes e avaliadores no processo

¹⁵¹O fenômeno da corrupção é tratado como *um abuso do poder público para ganhos próprios*, por ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corrupção e Governo*. Tradução de A. Mata. Lisboa: Prefácio Edição de Livros e Revistas Ltda. ISBN 972-8563-47-7. Título original: *Corruption and government*. Cambridge, 1999. P.131.

¹⁵²*O olhar alargado sobre a delimitação conceitual da corrupção é essencial para que caibam nessa definição as diversas formas e ações por meio das quais se efetiva, bem como as mais diversas razões que a motivam. Tais razões vão desde o desejo de obter lucros excessivos com as contratações públicas, de obter alguma licença pública, o desejo de aceder ao poder (eleições) ou de nele se manter*. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. *Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal*. Interesse Público. v.1, p. 163-209, 2021. P. 172. Sobre o tema MIRANDA. Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018, p. 237-272.

¹⁵³A boa governança implica na existência de procedimentos de prevenção da corrupção. ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and conflicts of interest*, in AA.VV., *Corruption and Conflicts of Interest, A Comparative Law Approach, Studies Law Approach*, edited by Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen e Thomas Perroud, Edward Elgar Publishing, 2014, (pp. 3-11). p. 6.

¹⁵⁴O Brasil passa por um momento de busca de uma reforma política, que reduza a corrupção, contudo, tem enfrentado fortes obstáculos nos atuais detentores do poder político (mandatários eletivos – parlamentares), que se beneficiam do atual sistema. Tais constatações são públicas e veiculadas na imprensa escrita e falada em todo o país. É exemplo a seguinte matéria: *O Brasil não deverá ter uma reforma política profunda, que altere completamente os sistemas eleitoral e partidário. Essa é a previsão de jornalistas e cronistas de política ouvidos nesta terça-feira (5/4/2011) pela Comissão Extraordinária de Acompanhamento da Reforma Política, em audiência na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Entre os principais argumentos, estão a falta de um ambiente político favorável a mudanças significativas e o fato de os parlamentares estarem votando o próprio futuro*. Disponível em: <https://al-mg.jusbrasil.com.br/noticias/2635588/jornalistas-apontam-as-dificuldades-para-se-fazer-a-reforma-politica>. Acesso em: 11.02.2019.

legislativo, ainda que façam parte de uma sociedade que clama por mudanças, em regra, não têm interesse em mudar uma realidade que lhes favorece. O que nos remete à clássica obra “O Príncipe”, na qual Maquiavel expressa essa realidade ao tratar sobre o modo que se deve governar as cidades ou os principados que, antes da conquista possuíam leis próprias, traz como alternativa deixá-los viver com suas leis, mas criando internamente um governo de poucos, que manterá o consenso. Afirma: *Tal governo, consciente do fato de existir pela vontade do príncipe, sabe que depende de sua benevolência e poder e tem todo o interesse em agir de modo a conservar a situação*¹⁵⁵. O que faz concluir que não serão os integrantes deste governo de poucos que lutarão para promover mudanças que contrariem os interesses dos que lhes permitem estar no poder, visto que, por consequência, tais mudanças contrariariam seus próprios interesses.

Resta, assim, questionar de que forma ou por qual mecanismo se poderá buscar uma alternativa que possa trazer uma mudança de comportamento na gestão pública?

Na busca da resposta ao questionamento proposto deve-se direcionar o olhar para o controlo social da gestão pública, como o mais potente mecanismo para essa transformação comportamental. O controlo estatal pelos cidadãos - controlo social -, deve, contudo, realizar-se sem depender da aprovação daqueles a quem esse olhar não interessa, por desejar manter um comportamento que lhes beneficia particularmente e que, exatamente por isso estão no poder. Para tanto é necessário que haja uma consciência social, capaz de despertar nos cidadãos o interesse na gestão do Estado e, assim, sejam movidos a lutar para a efetivação do direito fundamental de acesso à informação sobre a gestão estatal. Contexto em que a transparência é instrumento essencial, visto que viabiliza o acesso à informação, a permitir o controlo social.

1.3. A transparência e o direito à informação como mecanismos para a efetivação do controlo social

A relação Estado-sociedade, como dito, permite que a soberania popular, por meio do controlo social, imponha limites aos poderes constituídos do Estado¹⁵⁶, não como uma contraposição dos cidadãos à Administração Pública, mas de modo a assegurar que os governantes tenham por critério de suas ações a vontade do povo¹⁵⁷. A significar o

¹⁵⁵MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 33.

¹⁵⁶SILVA, José Afonso da - Curso de Direito Constitucional Positivo. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

¹⁵⁷Sobre a matéria, Jorge Miranda destaca que essa vontade do povo para ser legítima dever ser manifestada nas formas permitidas constitucionalmente. MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, VII. Ed. Coimbra, 2007. P. 59 e seguintes.

*reconhecimento duma esfera própria das pessoas, mais ou menos ampla, frente ao poder político*¹⁵⁸, capaz de tornar efetiva a relação de diálogo entre sociedade e governo, essencial para a legitimação dos atos estatais¹⁵⁹, dentre os quais se destacam os relacionados à contratação pública para o fornecimento de bens e serviços, foco da presente investigação.

Nesse olhar a transparência deve ser compreendida para muito além da publicidade oficial, de maneira mais abrangente, como um dever estatal voltado a efetivar o direito fundamental dos cidadãos¹⁶⁰ de exercer o controlo social da gestão pública¹⁶¹, para o que é essencial o acesso às informações dessa gestão. Constitui-se, assim, em um dever do Estado, pois *não há direitos fundamentais sem Estado que os respeite e que os proteja*¹⁶². Contexto em que o conceito de administração aberta surgiu associado às relações estabelecidas entre Estado e sociedade, alicerçado na transparência¹⁶³, de modo a viabilizar a prestação de contas permanente da gestão pública à sociedade, bem como o envolvimento de diversos atores sociais no planejamento governamental, especialmente na elaboração, execução e avaliação de políticas públicas¹⁶⁴.

A transparência, ao gerar uma participação mais efetiva dos cidadãos, fortalece a democracia¹⁶⁵ e serve como antídoto à má gestão, pois a Administração Pública tende a se tornar mais corrupta, quanto menor for a participação social no planejamento de políticas públicas ou no controlo dos seus resultados¹⁶⁶. O que ocorre com maior incidência quando se trata da gestão de recursos públicos, em razão das pressões de interesses privados a que está exposta, em

¹⁵⁸MIRANDA, Jorge - Direitos Fundamentais na Ordem Constitucional Portuguesa. In: Revista de Direito Público (RDP). nº 82 (1987). P. 108. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79337>. Acesso em: 05.06.2019.

¹⁵⁹Ao tratar sobre as formas de legitimação democrática do agir administrativo, aponta os *mecanismos de participação dos interessados, que, reforçando a democracia representativa, abrem as estruturas orgânicas e/ou os procedimentos administrativos à integração e ponderação decisória de uma pluralidade de interesses*. OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo. Vol. I. Reimpressão da edição de 2013. Coimbra, Almedina, 2014. P. 350 e seguintes.

¹⁶⁰Ao tratar sobre o direito fundamental à boa Administração Pública, Juarez Freitas propõe um conceito-síntese desse direito, como uma ideia-guia de aplicação no Direito Administrativo, que engloba a participação social. FREITAS, Juarez. Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 20.

¹⁶¹ANDRADE, José Carlos Vieira de - Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. 5. ed, Coimbra: Almedina, 2012.

¹⁶²MIRANDA, Jorge Miranda. Direitos Fundamentais. 2. Ed. Almedina, 2018. p. 12.

¹⁶³PONTES, Mário Rodrigues. A teoria da escolha pública e o funcionamento das Sociedades Democráticas. In: BALÃO, Sandra Maria Rodrigues (Coord.). Teoria e Prática da Democracia – Estratégias, Actores, Factores e Instrumentos. Lisboa, MGI, 2014.

¹⁶⁴BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica de pessoas no Setor Público. 1. ed. São Paulo: b Atlas, 2014.

¹⁶⁵MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1412.

¹⁶⁶CAPPELLETTI, Mauro. Repudiando Montesquieu? A expansão e a legitimidade da justiça constitucional. Revista do Tribunal Regional Federal Quarta Região, Porto Alegre, ano 12, n. 40, 2001. p. 18. Disponível em: <https://www2.trf4.jus.br/trf4/revistatr4/arquivos/Rev40.pdf>. Acesso em: 04.02.2019.

especial na contratação pública, a exigir que deva estar *submetida a condições rigorosas de publicidade, ou seja, voltando a tornar-se uma esfera pública no sentido mais próprio da palavra*¹⁶⁷, ao ponto de fazer com que o dever de transparência tenha ecoado com força total nos organismos internacionais, com o objetivo de conter as práticas antiéticas que tem permeado tais contratações.

As Diretivas da União Europeia sobre contratos públicos têm há muito condicionado a aplicação das regras de *como comprar* ao respeito à transparência¹⁶⁸, por entender que os requisitos definidos no que respeita à transparência do processo *reduzem os riscos decorrentes das práticas empresariais antiéticas*. Assim, em busca de um procedimento sólido, propõem *combater a corrupção no sector dos contratos públicos aumentando o nível de transparência, em especial, às decisões tomadas no decurso do processo pelos funcionários responsáveis*¹⁶⁹.

No Livro Verde¹⁷⁰, ao tratar sobre a modernização da política de contratos públicos, a União Europeia, traz à luz os objetivos da Estratégia Europa 2020¹⁷¹ para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Contexto em que atribui aos contratos públicos papel essencial, como um dos instrumentos de mercado a serem utilizados para o alcance de tão ambiciosos objetivos. Exigindo, assim, que a política de contratos públicos assegure a utilização eficiente dos fundos públicos, de modo a otimizar seus resultados para além dos fins convencionais, servindo de instrumento complementar para a realização de outras políticas públicas¹⁷². Destaca a importância dessa otimização frente às restrições orçamentais e

¹⁶⁷HABERMAS, Jürgen. A transformação estrutural da esfera pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012, p. 351.

¹⁶⁸ESTORNINHO, Maria João. Green Public Procurement. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_profa_mje.pdf. P. 53. Acesso em: 18.02.2021. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013.

¹⁶⁹UNIÃO EUROPEIA. Livro Verde. A modernização da política de contratos públicos da UE Para um mercado dos contratos públicos mais eficientes na Europa. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:PT:PDF>. p. 3, 53 e 55. Acesso em: 18.02.2021.

¹⁷⁰UNIÃO EUROPEIA. Livro Verde. A modernização da política de contratos públicos da UE Para um mercado dos contratos públicos mais eficientes na Europa. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 18.02.2021.

¹⁷¹A Estratégia Europa 2020 visa assegurar que a recuperação económica da União Europeia (UE), após a crise económica e financeira, seja acompanhada por uma série de reformas destinadas a construir alicerces sólidos para o crescimento e a criação de emprego na UE até 2020. Ao fazer face às fragilidades estruturais da economia e dos tecidos económico e social da UE, a estratégia também tem em conta os desafios a longo prazo da globalização, da pressão sobre os recursos e do envelhecimento. PORTUGAL. Glossário. Disponível em: <https://portugal2020.pt/glossario/estrategia-europa-2020/#:~:text=A%20Estrat%C3%A9gia%20Europa%202020%20visa,emprego%20na%20UE%20at%C3%A9%202020>. Acesso em 25.08.2024.

¹⁷²As atuais diretivas da UE mencionam um conjunto de objetivos relacionados com a integração de outras políticas, nomeadamente a proteção do ambiente e as normas sociais ou a luta contra a corrupção. Considerando 43 da Diretiva 2004/18/CE e o correspondente considerando 40 da Diretiva 2004/17/CE.

dificuldades económicas em muitos dos seus Estados-Membros. Dentre o conjunto de ideias exposto como a melhor forma para alcançar os vários objetivos, ressalta-se a relevância dada à transparência, como forma de ampliar a concorrência e evitar as práticas antiéticas¹⁷³.

Ao enfrentar a pior crise mundial decorrente da emergência de saúde pública de âmbito internacional¹⁷⁴ devido à pandemia¹⁷⁵ da COVID-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2, os Estados tiveram de tomar medidas extraordinárias e de caráter urgente, a exigir que o Direito Administrativo seja moldado para responder à situação de emergência. O que ocorreu especialmente nas contratações públicas, por exigirem celeridade em uma circunstância de escassez de produtos e serviços, a gerar valores descompassados com os praticados no mercado em momento de normalidade.

Tais medidas, em síntese, giraram entorno da edição de diplomas normativos que permitissem a flexibilização das burocracias para a efetivação das contratações públicas. Contudo, é inegável que tantas flexibilizações, ainda que com nobre objetivo de salvar vidas, trazem consigo o risco de superfaturamentos e de abrirem portas à corrupção, risco que exigiu que fossem ampliados os mecanismos de transparência e controlo social, ainda que em situação de emergência, por serem antídotos essenciais no combate à corrupção¹⁷⁶. Ao que se pode afirmar que muito contribuiu ao tornar possíveis denúncias que permitiram combater e apurar responsabilidades em inúmeros casos suspeitos¹⁷⁷.

A transparência, ao tornar as ações de gestão do Estado disponíveis ao olhar dos cidadãos e, por consequência ao controlo social, propiciam *um diálogo permanente com as diferentes organizações representativas da sociedade civil e outras esferas de governo*¹⁷⁸. Esse diálogo deve ocorrer desde a identificação da necessidade pública a ser atendida, passando pelo

¹⁷³Os requisitos definidos nas directivas no que respeita à transparência do processo, de modo a garantir a igualdade de tratamento de todas as empresas concorrentes, reduzem já os riscos decorrentes das práticas empresariais antiéticas. Ob. Cit. UNIÃO EUROPEIA. Livro Verde. P. 53.

¹⁷⁴Declarada pela Organização Mundial de Saúde, no dia 30 de janeiro de 2020. Disponível em: [https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)). Acesso em: 14.05.2020.

¹⁷⁵Declarada pela Organização Mundial de Saúde, no dia 11 de março de 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>. Acesso em: 14.05.2020.

¹⁷⁶Fundo Monetário Internacional – FMI, Ao indicar algumas lições para auxiliar os países a ficarem menos vulneráveis à corrupção, sugerem construir instituições eficazes e para tanto investir em níveis elevados de transparência. GASPARD, Vitor. PAOLO, Mauro e MEDAS, Paulo. O Combate à Corrupção no Governo. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/04/04/blog-fm-ch2-tackling-corruption-in-government>. Acesso em: 16.03.2021.

¹⁷⁷SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público. v.1, p.163 - 209, 2021.

¹⁷⁸RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controlo social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, vol. 4, núm. 3, septiembre-diciembre, 2010, p. 23-43. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441642771003>. Acesso em: 18.02.2021.

planejamento dos recursos destinados às contratações e pela seleção do contratado, até a execução do contrato, o que, para além, poder auxiliar na promoção da justiça social referente à distribuição de recursos públicos¹⁷⁹.

A transparência traz a lume as informações relativas à gestão pública que devem ser compreendidas como *um bem público*¹⁸⁰ pertencente e de livre acesso a todos os cidadãos. De modo que a transparência é um dever do Estado para efetivar o direito à informação de seus cidadãos¹⁸¹. O direito a receber informações verdadeiras relativas à gestão pública é um direito de liberdade dirigido a todos os cidadãos, independentemente de raça, credo ou convicção político-filosófica, tendo como objetivo levar aos cidadãos elementos para subsidiar a formação de convicções em relação aos assuntos públicos, correlato ao direito de liberdade de expressão¹⁸².

A destacar que a informação a ser divulgada deve ter como bússola norteadora definições conceituais de modo a fixar o sentido e o alcance pretendidos, a destacar a relevância de uma objetivação rigorosa e da concreta significação¹⁸³, sem afastar-se da simplicidade necessária a gerar a correta compreensão do conteúdo informado pelos cidadãos em geral.

Certo é que um Estado regido por normas democráticas tem o dever de respeitar seu povo e assegurar seus direitos e garantias fundamentais¹⁸⁴. A efetivação desse dever exige uma gestão pública transparente, capaz de viabilizar a democracia participativa, já que a transparência, para além, se destina a efetivar o direito fundamental de informação sobre a

¹⁷⁹CARVALHO, Helen Cris Cosme de. Princípio da soberania popular no contexto nacional: construção participativa de políticas públicas. Revista Direito e Democracia – ULBRA, Vol. 14 – Nº 2 – Jul./Dez. 2013, p.7.

¹⁸⁰BATISTA, C. L. (2010) Informação pública: entre o acesso e a apropriação social. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/cite.php?id=tde-05112010-110124&lang=pt-br>. Acesso em: 18.02.2021.

¹⁸¹O direito de acesso a informações públicas no Brasil está expressamente previsto na Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXIII e inserida no rol dos direitos individuais. O qual assegura a obtenção de documentos não só para informação particular, mas também de interesse coletivo ou geral, a indicar ser uma forma de exercício da cidadania. Que vem complementado pelo direito de petição, a permitir postular junto ao Estado em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; e pelo direito de obtenção de certidões, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal, constante no inciso XXXIV. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 21.08.2021.

¹⁸²MORAES, Alexandre de. Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000. Sobre o tema: BASTERRA, Marcela. *El derecho fundamental de acceso a La información pública*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2006. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. O direito de acesso a informações públicas. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 539, 28 dez. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6102>. Acesso em: 21.08. 2021.

¹⁸³Sobre o tema: DAHLBERG, Ingetraut. Teoria do Conceito. Tradução: Astério Tavares Campos. In Ciência da Informação, IBICT, Vol. 7, n.º 2, Brasília, Brasil, Dezembro, 1978, pág. 101 a 107. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/issue/view/14/showToc>. Acesso em: 21.08.2021. FOUCAULT, Michel, A Arqueologia do Saber. Tradução: Miguel Serras Pereira. Edições 70, Lisboa, Setembro, 2016. P. 63. WILSON, John, Pensar com conceitos. Tradução: Waldéa Barcellos. 2.ª edição, Martins Fontes, São Paulo, Brasil, 2005. P. 52

¹⁸⁴MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 6.

Gestão Pública, que possui cada cidadão para bem acompanhar e controlar seus representantes, no exercício do poder que lhes foi delegado. O que impõe ao Estado o dever de respeito e proteção, visto que de direitos e garantias fundamentais se tratam¹⁸⁵, e como tal são protegidos pelas normas democráticas, pois *não há direitos fundamentais sem Estado que os respeite e que os proteja*¹⁸⁶.

Observando o atual contexto mundial vê-se que, nos países democráticos, há uma constante busca pela ampliação da transparência, a fim de efetivar o direito à informação dos cidadãos e promover o controle social, legitimador da democracia. Brasil e Portugal, na mesma direção, regularam, por meio de legislação própria, ampliaram e qualificaram suas políticas públicas de transparência e acesso à informação, em especial regrando a forma de divulgação das informações, na busca do fomento ao controle social.

1.4. A governança pública num contexto de transparência e controle social

Repensar a gestão, com o fito de reavaliar os processos e resultados, tem sido uma convocação feita a Administração Pública e à sociedade, com vistas à governança. A tornar a sua aplicabilidade de inquestionável relevância, em especial à contratação pública, frente à contribuição para que se alcancem melhores resultados com menores custos.

Ocorre que, dado a sua origem na iniciativa privada ou no mundo corporativo, a apropriação do instituto da governança à gestão pública trouxe ao tema delimitações conceituais específicas e exigências de um novo olhar para a gestão pública, a exigir transparência e controle social, sobretudo na contratação pública.

¹⁸⁵MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 6.

¹⁸⁶MIRANDA, Jorge Miranda. Direitos Fundamentais. 2. Ed. Almedina, 2018. p. 12.

1.4.1. Governança pública: delimitações históricas e conceituais

O termo governança teve sua origem no ambiente corporativo¹⁸⁷, com vistas a controlar os atos de gestão e evitar possíveis conflitos de interesse¹⁸⁸, os resultados gerados na iniciativa privada despertaram para seu potencial de contribuição ao setor público¹⁸⁹, o que exigiu delimitações conceituais específicas.

A Administração Pública há muito está a buscar formas de produzir a boa administração, contudo, até o presente momento os resultados não foram plenamente satisfatórios. No decorrer dessa busca muitas formas de gestão permearam os governos, fazendo com que os Estados vivenciassem momentos de resultados positivos e momentos de frustrações, a abrir espaço para que surgissem novos modelos e paradigmas de administração, com vistas a renovar suas políticas de gestão tendo como inspiração a forma de gestão do setor privado¹⁹⁰.

Dentre as motivações que impulsionaram esse novo olhar sobre a forma de gestão estatal destaca-se o esgotamento fiscal e a deficiência do modelo administrativo para fazer frente aos desafios impostos aos Estados, a gerar a crise do Estado de bem-estar¹⁹¹ em âmbito

¹⁸⁷A governança remonta à década de 1930 – momento em que se percebe o distanciamento entre a propriedade e o controle... Para que os resultados organizacionais sejam otimizados e haja alinhamento de interesses entre proprietários e administradores, objetivando mais conforto e segurança aos primeiros sobre a condução administrativa do seu capital, foram desenvolvidas múltiplas estruturas de governança. TEIXEIRA, Alex Fabiane. GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público Vol. 70, nº 4 Out/Dez 2019. p. 520-551. P. 524. Sobre o tema: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 23.08.2022.

¹⁸⁸FORTINI, Cristiana, SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Revista Interesse Público-IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 06.10.2022.

¹⁸⁹No Brasil, o Tribunal de Contas da União afirma que: *No mundo corporativo, a gestão nem sempre é realizada por quem é o proprietário do empreendimento, pois é comum que este contrate um administrador para atuar em seu nome. Essa situação pode levar ao chamado “Problema do principal-agente”. Esse problema trata das dificuldades que podem surgir quando há assimetria de informações entre o agente principal e o contratado. Do agente contratado é esperado que atue de acordo com os interesses do principal, no entanto aquele pode se desviar dos objetivos fixados e agir conforme seus próprios interesses, inclusive cometendo fraude e corrupção. Esse risco de desalinhamento de interesses também se aplica na administração pública, porque os gestores atuam em nome de um governo e este em nome do povo.* BRASIL - TCU - Referencial de Combate à Fraude e Corrupção – TCU, 2ª Edição, 2018, p. 48.

¹⁹⁰SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

¹⁹¹A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente. GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Revista de Administração Pública, volume 40, edição 2. São Paulo, 2006. Disponível em:

internacional¹⁹², ocorrida na década de 1970. O Estado de providência, visando à proteção dos cidadãos da ameaça da exclusão social e das demais contingências económicas e sociais, instituiu políticas de assistência que ocasionaram aumento das despesas públicas num momento de estagnação da economia. O que somado à crise petrolífera, gerou uma insustentabilidade orçamental e gestonária que o levou ao declínio¹⁹³.

Situação que se agravou com a crise económica dos anos 1980¹⁹⁴, que atingiu países na Europa e na América Latina e ficou conhecida como “a década perdida”¹⁹⁵ no âmbito da economia. A gerar uma crise fiscal nos Estados, a corromper sua relação de confiança com a sociedade, exigindo uma nova organização económica e política, a objetivar um Estado mais eficiente.

A crise de confiança no papel do Estado como gestor de recursos públicos e provedor de serviços de interesse comum decorreu, também, da intolerância da sociedade a comportamentos eticamente reprováveis e dos prejuízos sociais deles decorrentes. Foi ampliada com a crise económica e financeira dos anos 1980 e se alargou na crise mundial do ano de 2008¹⁹⁶. Tais crises, somadas as falhas no papel do Estado como promotor do bem comum,

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000200003&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 26.04.2021.

¹⁹²STREECK, Wolfgang. A Crise de 2008 começou há 40 anos. De Pé ó Vítimas da Dívida. Rio de Janeiro, 2015, p. 19-33.

¹⁹³MADUREIRA, César. RODRIGUES, Miguel. A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. In COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL E GESTÃO, 2006, VOL. 12, N.º 2, 153-171. P. 154. Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXI_INA-2006.pdf. Acesso em: 29.08.2022.

¹⁹⁴A crise económica iniciada nos anos 70, que se prolongou ao longo dos anos 80, devido aos efeitos dos choques do petróleo, entre 1973 e 1979, e do aumento dos juros internacionais, entre 1978 e 1982, trouxe reflexos sociais como o desemprego, que voltou a atingir as economias dos países da Europa a gerar taxas superiores a 10% da população dos países integrantes da CEE (Comunidade Económica Europeia), em especial o Reino Unido e a Itália. In *Crise Mundial dos Anos 70*. Porto: Porto Editora, 2003-2019. Disponível em: [https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/\\$crise-mundial-dos-anos-70](https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/$crise-mundial-dos-anos-70). Acesso em: 25.04.2019.

¹⁹⁵*Os anos 1980, na América Latina, ficaram conhecidos como “a década perdida”, no âmbito da economia. Das taxas de crescimento do PIB à aceleração da inflação, passando pela produção industrial, poder de compra dos salários, nível de emprego, balanço de pagamentos e inúmeros outros indicadores, o resultado do período é medíocre. No Brasil, a desaceleração representou uma queda vertiginosa nas médias históricas de crescimento dos cinquenta anos anteriores.* In MARANGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha? In Revista Desafios do Desenvolvimento, 2012. Ano 9. Edição 72 - 15/06/2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 25.04.2019. Nesse período no Brasil *a democracia foi um dos ganhos políticos da década economicamente perdida*. O que é destacado pela cientista política MALLMANN, Maria Izabel, In Os ganhos da década perdida. Democracia e diplomacia regional na América Latina. Porto Alegre: Edipucrs, *Unbral Fronteiras*. Disponível em: <http://unbral.nuvem.ufrgs.br/base/items/show/4216>. Acesso em: 25.04.2019.

¹⁹⁶A crise iniciada no mercado imobiliário Americano afetou o mundo. KRUGMAN, Paul. A crise de 2008 e a economia da depressão. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. A crise mundial de 2008 revelou a vulnerabilidade do equilíbrio orçamental da maioria dos Estados. CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D’Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018.

foram molas propulsoras para se repensar a administração pública, uma vez que estimularam a busca de soluções em prol de accountability, transparência, eficiência e governança¹⁹⁷.

O contexto exposto abriu espaço para que surgissem novos modelos e paradigmas de administração, que deram origem a chamada reforma administrativa, a objetivar a substituição da *gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão privada*. Assim, o Estado Administrativo foi sendo substituído por um Estado managerial, a afirmar-se *essencialmente como opção gestonária à inépcia e às ineficiências tradicionalmente conotadas com as organizações burocráticas*¹⁹⁸.

A crítica à burocracia estatal teve como base a presunção de superioridade dos sistemas de gestão privada em relação aos de gestão pública, do que resultou em uma série de princípios como a descentralização a desregulação e a delegação de competências¹⁹⁹. A fazer surgir, na década de 80, uma nova gestão estatal - *New Public Management* - mais profissionalizada, orientada pela cultura de estabelecer metas e mensurar desempenho, com vistas a valorizar resultados e reduzir custos, inclusive por meio da redução das estruturas administrativas, com vistas à viabilidade fiscal do Estado, diante do aumento do custo decorrente da ampliação dos serviços, para tanto propunha, dentre outras medidas *tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas*²⁰⁰. A partida foi, inclusive, alvo de críticas no aspecto social e mesmo de

¹⁹⁷TEIXEIRA, Alex Fabiane. GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público Vol. 70, nº 4 Out/Dez 2019. p. 520-551. P. 522.

¹⁹⁸MADUREIRA, César. RODRIGUES, Miguel. A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. In COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL E GESTÃO, 2006, VOL. 12, N.º 2, 153-171. P. 155. Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXI_INA-2006.pdf. Acesso em: 29.08.2022.

¹⁹⁹Foi assim que a influência gradual da Escola Managerial na Administração Pública se materializou num conjunto de princípios fundamentais nas diversas tentativas de reforma que se foram sucedendo a partir dos anos 80. Falamos da descentralização que foi apontada como elemento de particular relevo enquanto motor da capacidade criativa e de inovação organizacional, e indiciou como imperativa a redução dos níveis hierárquicos (achatamento obrigatório dos tradicionais designs piramidais); - da desregulação que veio contribuir para que os gestores pudessem intervir directamente na gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais, na tentativa de alcançarem os objectivos organizacionais; - e da delegação das competências como forma de o poder político se permitir afastar das preocupações da gestão corrente e da implementação das políticas. MADUREIRA, César. RODRIGUES, Miguel. A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. In COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL E GESTÃO, 2006, VOL. 12, N.º 2, p. 153-171. Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXI_INA-2006.pdf. Acesso em: 29.08.2022.

²⁰⁰Em meio a essa onda ideológica neoliberal, surgiu na Grã-Bretanha, na segunda metade dos anos 1980, a Reforma Gerencial do Estado – a segunda grande reforma do aparelho do Estado moderno, também chamada de Reforma da Gestão Pública. Inspirava-se nas estratégias de gestão das empresas privadas, e sua teoria foi chamada de Nova Gestão Pública; ou seja, uma série de ideias desenvolvidas a partir do final dos anos 1980 que buscavam tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/gfRLmWnLrxgkj6ChFJrZ53s/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23.08.2024.

gestão²⁰¹, já que as novas fronteiras traçadas entre os órgãos públicos e os cidadãos, entre os setores público e privado, *de fato receberam novos contornos, com base na privatização e na terceirização; mas as novas bases não se revelaram favoráveis aos cidadãos*²⁰².

Nesse contexto de insatisfação foi que novos conceitos e instrumentos de gestão começaram a integrar esse movimento de transformação, a indicar, por exemplo, que a Administração Pública deve voltar-se às necessidades dos cidadãos e com vistas a atendê-las deve maximizar o uso dos recursos públicos, para o que é essencial a instituição de mecanismos de combate à corrupção²⁰³ e de *responsabilização dos gestores públicos, da competição entre os serviços públicos e da avaliação dos resultados enquanto indicador fundamental dos desempenhos*, a abrir espaço para a ideia de governança na gestão pública²⁰⁴, trazendo um novo olhar e modelo de gestão.²⁰⁵

A importância que é atribuída à governança na gestão pública, na atualidade, foi construída nas últimas décadas, com inspiração nas organizações privadas, onde as definições mais conhecidas e utilizadas estão relacionadas à governança corporativa²⁰⁶. Havendo,

²⁰¹Chegou a ser vista, no aspecto social, como uma tentativa neoliberal de reduzir os serviços sociais e científicos pelo Estado. *Como surgiam em um momento em que a ideologia neoliberal ganhava espaço, e em um país com um governo neoliberal, as novas ideias foram etiquetadas como neoliberais. Dependendo de seu autor, de fato eram.* BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/gfRLmWnLrxgkj6ChFJrZ53s/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23.08.2024.

²⁰²KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, pág. 479-499, 2006. P. 479. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>. Acesso em: 29.08.2022.

²⁰³FORTINI, Cristiana, SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Revista Interesse Público-IP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 06.10.2022.

²⁰⁴*Com a falência do Estado Providência, criaram-se as condições ideais para a mercantilização do funcionamento da Administração. Não obstante, a escola managerial não só não resolveu os problemas públicos da forma taxativa, como incorreu em incoerências diversas, proclamando não raras vezes a descentralização, a delegação de competências e a desregulação como medidas fundamentais para a mudança de paradigma na reforma administrativa, mas mantendo o poder hierárquico altamente centralizado na prática. Este foi o terreno propício para que, independentemente de todas as discussões conceptuais acerca do mesmo, o conceito de governance, tivesse ganho peso.* MADUREIRA, César. RODRIGUES, Miguel. A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. In *COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL E GESTÃO*, 2006, VOL. 12, N.º 2, 153-171. P. 156/158. Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXI_INA-2006.pdf. Acesso em: 29.08.2022.

²⁰⁵*Deve-se às condições insatisfatórias da modernização praticada até agora o surgimento e atratividade de um novo modelo: a governança pública (public governance).* KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>. Acesso em: 29.08.2022.

²⁰⁶*Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.* Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança

inclusive uma tendência de transpor a teoria da governança corporativa, do setor privado para o público, na qual os cidadãos são equiparados aos acionistas, sendo os agentes principais para a governança pública, visto que contribuem para o Estado, que por sua vez tem o dever de gerenciar tais receitas de maneira eficaz para a consecução de bens e serviços de interesse público²⁰⁷. Está associada, como dito, a uma mudança na gestão política, com especial atenção às relações entre governo, setor privado e terceiro setor, com apoio *nos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômica e a política*²⁰⁸.

Outro aspecto a destacar como um forte motivador da ideia de governança foi o fortalecimento e a manutenção de um clima de confiança nas relações envolvendo o Estado, a ser construído, em especial, por meio da transparência das informações, do controle, do combate à corrupção e da responsabilidade, com inspiração nos propósitos da governança corporativa²⁰⁹.

Órgãos envolvidos com a Administração Pública, em diferentes países, inspirados nos preceitos de governança praticados na iniciativa privada, identificaram princípios e práticas necessárias à consolidação da governança pública. Dentre estes merecem destaque:

- O *Chartered Institute of Public Finance Accountants* - CIPFA, constituído em 1885, é uma instituição especializada em finanças para o setor público, com o compromisso de promover altos padrões de governança e de gestão das finanças públicas²¹⁰.

Corporativa, 2015. P. 20. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>. Acesso em: 23.08.2024.

²⁰⁷ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2011.

²⁰⁸MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. P. 5. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf. Acesso em: 26.04.2021. Segundo BERLE e MEANS, *O deslocamento de cerca de 2/3 da riqueza industrial do país da propriedade individual para a propriedade de grandes empresas financiadas pelo público transforma radicalmente a vida dos proprietários, a vida dos trabalhadores e as formas de propriedade. O divórcio entre a propriedade e o controle resultante desse processo envolve quase necessariamente uma nova forma de organização econômica da sociedade*. BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. A moderna sociedade anônima e a propriedade privada. São Paulo: Abril Cultural, 1984. p. 28-29.

²⁰⁹O IBCG, objetivando contribuir com o propósito de desenvolver um clima de confiança nas relações empresariais, ocorridas em âmbito interno e externo, estabelece a transparência, a equidade, a prestação de contas e a responsabilidade corporativa como os princípios básicos da governança corporativa. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>. Acesso em: 27.12.2021. A transparência das informações e a *accountability*, como princípios e práticas de Governança Corporativa são recomendados por diversos órgãos em âmbito nacional e internacional, a exemplo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, do Banco Mundial (*The World Bank*), da *International Federation of Accountants* - IFAC e do *Australian National Audit Office* - ANAO.

²¹⁰*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* - CIPFA. Disponível em: <https://www.cipfa.org/>. Acesso em: 27.12.2021. *A governança fornece a estrutura de controle para as organizações do setor público: estabelecendo limites, investigando e testando decisões e processos. À medida que governos e órgãos do setor*

- A *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI, fundada em 1953, é uma organização internacional, não governamental, autônoma, tendo função consultiva no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e congrega as supremas cortes de contas dos países-membros, e competência para estabelecer diretrizes institucionais que visem melhorias na atuação dos órgãos congregados²¹¹.

- A Federação Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants* – IFAC), fundada em 1977, no 11º Congresso Mundial de Contadores, em Munique, é uma organização mundial para a profissão contábil, com o objetivo de proteger ao interesse público, por meio do desenvolvimento de padrões e práticas internacionais de alta qualidade, da promoção de valores éticos e do suporte ao exercício da profissão²¹².

- O Comitê de Padrões na Vida Pública (*Committee on Standards in Public Life-CSPL*), criado em 1994, é um órgão público do governo do Reino Unido, tendo como objetivo de origem aconselhar o primeiro-ministro sobre padrões éticos da vida pública, que estabeleceu os sete princípios da vida Pública, que são: a abnegação, a integridade, a objetividade, a prestação de contas, a abertura, a honestidade e a liderança, ainda estabeleceu os respectivos conceitos, tais princípios estão hoje incluídos em uma série de códigos de conduta na vida pública²¹³.

- O *Australian National Audit Office* - ANAO, criado em 1901, como escritório do auditor geral, tendo em 1997 se tornado um órgão independente de auditoria do Parlamento da Austrália, com o propósito de suprir o Parlamento com uma avaliação sobre a atuação da Administração²¹⁴.

A governança pública engloba, para além dos resultados das ações dos órgãos constituintes do Estado, a forma como o poder de gestão é exercido, em articulação com os deveres de atuação para a promoção do interesse público, bem como o dever de prestar contas de forma transparente²¹⁵ e de modo permanente. As boas práticas de governança nas

público em todo o mundo enfrentam - e buscam se recuperar - do impacto financeiro do COVID-19, os próprios controles de governança interna e externa estarão sujeitos a novos desafios

²¹¹*International Organisation of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI. Disponível em: <https://www.intosai.org/es/>. Acesso em: 28.12.2021.

²¹²*International Federation of Accountants* – IFAC. Disponível em: <https://www.ifac.org/>. Acesso em: 27.12.2021.

²¹³Os Sete Princípios da Vida Pública delineiam os padrões éticos que se espera que aqueles que trabalham no setor público sigam. Eles foram estabelecidos pela primeira vez por Lord Nolan em 1995 no primeiro relatório do Comitê de Padrões na Vida Pública e estão incluídos em uma série de códigos de conduta na vida pública. Comitê de Padrões na Vida Pública (*Committee on Standards in Public Life-CSPL*). Os Sete Princípios da Vida Pública. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>. Acesso em: 27.12.2021.

²¹⁴*Australian National Audit Office* – ANAO. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/>. Acesso em: 27.12.2021.

²¹⁵BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica de pessoas no Setor Público. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

organizações públicas devem ser norteadas pelos princípios básicos da transparência, integridade e prestação de contas²¹⁶.

A governança trouxe, com inspiração nos conceitos da governança corporativa²¹⁷, o conceito da *accountability* para a Administração Pública, como dever de prestar contas, não apenas dos responsáveis pela coleta de receitas, mas ampliou este alcance aos responsáveis políticos máximos e o fez com fundamento nas novas funções atribuídas aos orçamentos públicos, em especial a de verificar em que medida foram concretizados os objetivos estabelecidos para o programa de despesas, numa visão de responsabilidade financeira²¹⁸. A eticidade das relações, a conformidade das suas dimensões, a transparência e a *accountability*, como prestação responsável de contas, são princípios que estão presentes na governança corporativa e que servem de inspiração e apoio para a governança pública²¹⁹.

As teorias relacionadas à gestão na Administração Pública, hodiernamente, estão alicerçadas em três conceitos principais, a saber: liderança e empreendedorismo; externalização de serviços e contratualização; e governança²²⁰. Percebe-se, assim, que a noção de governança extrapola a esfera pública convencional, perpassando também pelas relações dos órgãos públicos com a sociedade, baseadas na transparência e controlo social e, para além, exige uma maleabilidade dos limites institucionais, se efetivando nas relações interinstitucionais²²¹.

A terminologia governança surge, assim, com um vasto leque de definições, associadas à ideia de nova gestão pública, ou ainda, de boa administração, a exigir um novo olhar para a gestão estatal, com vistas, sobretudo, ao combate à corrupção e o resgate da relação de confiança entre sociedade e Estado.

O conceito de governança atua em três níveis: institucional, organizacional e técnico. No primeiro, o institucional, *a governança procura compreender a formação, adoção e*

²¹⁶BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em: 25.04.2019.

²¹⁷O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBCG, ao tratar sobre a *accountability*, no ambiente corporativo, afirma que *os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis*. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/blog/principios-de-governanca-corporativa>. Acesso em: 27.12.2021.

²¹⁸CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 411-413.

²¹⁹MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 85.

²²⁰BILHIM, João Abreu de Faria. Ciência e Administração: Fundamentos da Administração pública. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013.

²²¹BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica de pessoas no Setor Público. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

implementação da política pública. No segundo, o organizacional ou de gestão *compreende as questões da hierarquia entre departamentos, agências independentes, e entidades do terceiro setor e se concentra, ainda, nos incentivos, no poder administrativo, medidas da realização.* No terceiro, o nível técnico, foca-se na atuação organizacional, nas *questões ligadas ao profissionalismo, competência técnica, motivação, transparência, performance, meritocracia, eficiência, liderança*²²².

A destacar, ainda, que a governança traz consigo uma característica de extrema relevância à gestão pública que é a *ênfase na prevenção e não na repressão de condutas desviantes*²²³.

A governança pública não possui, desse modo, uma definição única, ao contrário, diferentes pontos de partida se direcionam para uma nova estruturação das relações estatais, tanto no âmbito interno, com as próprias instituições estatais, assim como, com as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, e com os atores individuais e coletivos da sociedade civil.

1.4.2. Governança pública: Um novo olhar para a gestão estatal a exigir transparência e controlo social

A governança pública traz um novo olhar à gestão estatal ao propor uma transição do Estado gestor para o Estado cooperativo, com vistas a que atue por meio de parcerias estratégicas, em conjunto com a sociedade e as organizações empresariais, isto é, com um enfoque pluralista e relações permeadas pela transparência e confiança. Em síntese, a *governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças etc.), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)*²²⁴. O que possui expressiva relevância na contratação pública, já que agrupa em uma mesma relação as três lógicas.

No cenário internacional, o Banco Mundial inclui nesse olhar a viabilidade financeira do Estado, assim, expressa entender que boa governança diz respeito à *capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas*, estando incluídas, em

²²²BILHIM, João Abreu de Faria. *Ciência e Administração: Fundamentos da Administração pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013, p. 55.

²²³FORTINI, Cristiana, SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Revista Interesse Público-IP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 06.10.2022.

²²⁴KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, pág. 479-499, 2006. P. 480/186. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>. Acesso em: 29.08.2022.

tais políticas, as finanças²²⁵. A Comissão Europeia, na Comunicação Governança e Desenvolvimento, afirma que as virtudes da boa governança induzem a uma *maior eficiência, transparência e adequação do nível de decisão/ação* e, assim, muito podem contribuir no combate ao *mau uso de recursos* e a *opacidade decisória e o particularismo institucional*, a convocar exigências de qualidade e bom desempenho²²⁶. O Fundo Monetário Internacional (FMI)²²⁷ avalia a boa governança nos aspectos económico, como requisito para indicar o grau de desenvolvimento de um país, e o estabelece como um dos pontos mais relevantes para o acesso aos recursos do Fundo.

Oportuno lembrar que o debate em torno da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e da necessidade de reforma das instituições políticas e orçamentais, com vistas a contribuir para o alcance desse objetivo, por meio do planeamento e do controlo, se fortaleceu na crise económica e financeira, iniciada em 2008, que revelou a vulnerabilidade com relação ao equilíbrio orçamental da maioria dos Estados²²⁸, visto que a falta de equilíbrio das contas públicas levou muitos Estados à insustentabilidade fiscal, o que causou prejuízos aos mais diversos setores da economia e gerou reflexos sociais incalculáveis, em especial decorrentes do desemprego.

Contexto em que a fragilidade social exigiu dos Estados, para além de manter as demandas rotineiras, a ampliação e a instituição de novas políticas públicas de apoio aos cidadãos e de fomento e subsídio à economia. O que gerou ainda mais desequilíbrio fiscal, visto que estavam sem nenhuma condição orçamental de atender tais demandas. Não lhes restou, assim, outra alternativa se não a de buscar apoio em Programas de Assistência Económica e Financeira²²⁹, delineados pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia.

²²⁵MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p.75.

²²⁶CE -Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento europeu e ao Comité Económico e Social Europeu, Governança e Desenvolvimento, no Considerando 4, p. 4. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/PT/1-2003-615-PT-F1-1.Pdf>. Acesso em: 11.03.2019.

²²⁷Fundo Monetário Internacional - FMI. Boa Governança. O papel do FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>. Acesso em: 27.04.2021. *O FMI se preocupa principalmente com a estabilidade macroeconómica, a viabilidade externa e o crescimento económico ordenado dos países membros. Portanto, o envolvimento do FMI na governança deve ser limitado aos aspectos económicos da governança.*

²²⁸CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018.

²²⁹CABRAL. Nazaré da Costa. O primeiro passo do federalismo financeiro: determinação de funções: análise de soluções a propósito das recentes alterações na legislação autárquica portuguesa Teoria do Federalismo Financeiro. Boletim de Ciências Económicas. Vol. 57, N°1(2014). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. ISSN 0870-4260. Disponível em: https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-1_21. Acesso em: 20.04.2019.

Ocorre que tais instituições impuseram aos Estados assistidos medidas de austeridade fiscal²³⁰ e medidas de controlo, com vistas a superar o endividamento público e recuperar a credibilidade e a confiança internas e externas, de modo a retomar o desenvolvimento económico e social²³¹ e com isso à boa governança.

A boa governança, não resta dúvida, está associada à sustentabilidade das finanças públicas, visto que deve ter em conta *à capacidade do Estado, pelo menos no futuro, de financiar seus programas de despesa, de assegurar o serviço de sua dívida e a respectiva solvência*²³². A revelar a importância do orçamento público e de nele conter um “espaço orçamental”, ou seja, a existência de uma “folga orçamental” que permita afetar recursos públicos a determinados fins, sem prejudicar a sustentabilidade do orçamento do Estado a curto, médio e longo prazo. Alertando que o orçamento do Estado passa assim a ter novas regras, regras de conteúdo, que trazem um conjunto de boas práticas que devem presidir a sua elaboração²³³. O que é essencial para a governança pública.

A orçamentação pública²³⁴, para atender aos preceitos de boa governança, passa a conter uma regra de base financeira, que deve comportar oito elementos: clareza, transparência, simplicidade, flexibilidade, adequação, coercibilidade, consistência e eficiência; regras adicionais centradas em limitações numéricas de despesas e limites da dívida; medidas

²³⁰CUNHA, Paulo de Pitta e. A Europa em Tempo de Incerteza. Ed. AAFDL. Lisboa 2019. p. 33/44. Ao criticar a política de austeridade, em razão de sua rigorosa disciplina, afirma que: *Não vemos porque razão, em termos de política económica concreta, não possa operar-se a combinação das duas ópticas, por forma a se conjugarem os elementos válidos de uma e de outra: uma austeridade relativamente branda, em articulação com medidas específicas visando o crescimento e desenvolvimento, a introdução de reformas económicas e, desejavelmente, de dispositivos de apoio no âmbito de uma união monetária mais perfeita que actual.* (p.42-43). Carlos Blanco de Moraes entende que tais medidas geraram reflexos até mesmo no Tribunal Constitucional, que *contagiado pelo sofrimento dos cidadãos em razão das severas medidas de rigor acordadas entre o Estado Português e as entidades credoras (FMI, Comissão Europeia e Banco Central Europeu)* criou, ao proferir o Acórdão n.º 353/2012. MORAIS, Carlos Blanco. As mutações constitucionais implícitas e os seus limites jurídicos: autópsia de um Acórdão controverso. In JURISMAT, Portimão, n.º 3, 2013, pp. 55-90. ISSN: 2182-6900. Disponível em: http://recil.grupulusofona.pt/bitstream/handle/10437/5027/as_mutacoes_constitucionais.pdf?sequence=1. Acesso em: 11.09.2021.

²³¹SILVA, Suzana Tavares. A intervenção de organismos independentes na avaliação das regras fiscais e o respectivo contributo para a sustentabilidade do sistema fiscal - o Conselho Das Finanças Públicas (83-102). P. 84. In Controlo da Estabilidade Orçamental e Limites Territoriais ao Poder Tributário Segundo a Jurisprudência da UE. Obra coletiva Coordenada por NABAIS, José Casalta e SILVA, Suzana Tavares e. ISBN digital 978-989-26-1401-4. Ed. Imprensa da Universidade de Coimbra. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319018659_A_Intervencao_de_Organismos_Independentes_na_Avaliacao_das_Regras_Fiscais_e_o_Respectivo_Contributo_para_a_Sustentabilidade_do_Sistema_Fiscal_O_Conselho_das_Financas_Publicas/download. Acesso em: 11.09.2021.

²³²CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 150-151.

²³³CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 302-409.

²³⁴GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. JUND, Sérgio. Administração, orçamento e contabilidade pública. Imprensa: Rio de Janeiro, Elsevier, Campus, 2008.

excepcionas para acomodar situações imprevisíveis – ex. reservas de contingências e sanções, ou seja, penalizações pelo não acatamento as regras. De igual forma passa a ter novos princípios norteadores: estabilidade orçamental, transparência e solidariedade recíproca e equidade intergeracional²³⁵.

A boa governança exige, assim, que os decisores políticos, ao planejar as políticas públicas do Estado, tenham por base um suporte financeiro que vise à sustentabilidade, para o que o orçamento é instrumento essencial nos seus papeis de planeamento e controlo²³⁶.

Ocorre que esse novo olhar de responsabilidade fiscal trouxe importantes mudanças para as finanças públicas, pois a afastou da herança Keynesiana²³⁷, alicerçada num modelo de Estado benevolente e de Economia normativa, a direcionando para a Economia Política, ao entender que o Governo atua com o objetivo principal de alcançar e manter o poder²³⁸, estando exposto ao tráfico de influência e, assim, tomando decisões marcadas pelo imediatismo e pela gestão político-eleitoral, o que o torna corruptível, descomprometido com o atendimento ao interesse público e com uma visão de sustentabilidade fiscal de longo prazo²³⁹.

As constatações expostas trouxeram a lume as reais razões norteadoras da decisão orçamental no espaço político, o que explica as disfuncionalidades encontradas no orçamento do Estado, a expressar muitas vezes uma decisão *contraditória, acomodatória das diversas tensões do momento, em si mesma irracional*²⁴⁰. O que expôs as *perversões e iniquidades do jogo democrático*, fragilizando o Estado, suas instituições e agentes, pondo em causa a legitimidade política, a gerar descrédito Estatal.

Calha lembrar nesse raciocínio que o processo orçamental, por tratar de gestão de recursos públicos possui uma dimensão política, que não pode ser esquecida em homenagem ao princípio democrático, devendo assim, sem descuidar-se da sustentabilidade fiscal,

²³⁵CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 310-323.

²³⁶*Tem-se aí que o papel mais saliente a ser cumprido pelo orçamento público seria como instrumento de controle, não do tipo político ou administrativo, mas econômico.* GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. JUND, Sérgio. Administração, orçamento e contabilidade pública. Imprensa: Rio de Janeiro, Elsevier, Campus, 2008.

²³⁷GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

²³⁸Remete-se aqui à abordagem feita em relação ao poder, no presente estudo.

²³⁹CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 360.

²⁴⁰O CFP, ao proceder a análise do orçamento de Portugal, aponta que *O processo orçamental dos municípios teve durante décadas a sobreorçamentação da receita e da despesa como traço característico. Consiste na inscrição reiterada ano após ano de valores previsionais substancialmente superiores aos valores executados.* BALEIRAS, Rui Nuno (também coordenador); DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel. Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987. Lisboa. ed: Conselho das Finanças Públicas. V. 1. 2018. p. 316. ISBN = 978-989-20-7860-1. Disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes>. Acesso em: 15.09.2021.

contemplar aspectos de natureza política e técnica, de modo a efetivar a democracia financeira. Nesse contexto surgiu *o reforço do poder dos tecnocratas na ação governista*²⁴¹, como também, nas funções de controlo, para que, somados ao poder político, assegurem que o governo seja controlado e responsabilizado por seus atos de modo permanente.

O controlo do planeamento orçamentário e da sua execução é uma tarefa árdua, sobretudo em razão do seu viés político, a gerar forte pressão sobre o controlador, a exemplo do que ocorreu com o Tribunal Constitucional Português, ao proceder ao controlo de constitucionalidade do orçamento do Estado em 2012²⁴². A fazer concluir que, se essa pressão política chega ao Tribunal Superior, mais facilmente chegará as demais instituições. Contudo, para bem desempenhar suas funções de controlo e fiscalização os órgãos ou instituições necessitam, para além de capacidade técnica, ser independentes, isto é, despolitizadas de modo a reduzir sua exposição às pressões políticas. Devem andar ao lado da gestão política, mas não estar a essa submetida.

É inegável a relevância do equilíbrio fiscal, para que o Estado seja capaz de assegurar o custeio das despesas decorrentes da execução das mais diversas políticas públicas, ainda que haja críticas à gestão do Estado norteadas por preocupações de equilíbrio fiscal. É necessário que contemple as dimensões política e técnica de modo equilibrado e responsável, com vistas a assegurar a boa governança.

A boa governança consiste, assim, em implementar políticas públicas que garantam benefícios aos cidadãos, por meio de um planeamento responsável e sustentável no aspecto financeiro. Organizado de modo a permitir que às pessoas compreendam todos os serviços que lhes sejam oferecidos, de modo claro e preciso, para deles usufruírem. Devendo ainda tais serviços ser prestados com qualidade, em uma gestão com atuação pluralista, transparente, norteadas pelos princípios democráticos e mantendo o equilíbrio fiscal²⁴³, de modo a atender as

²⁴¹CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 361.

²⁴²NOVAIS, Jorge Reis. *Em defesa do Tribunal Constitucional. Resposta aos críticos*. Coimbra: Almedina. 2014. P. 7.

²⁴³Nessa direção o manual do Tribunal de Contas da União do Brasil, afirma que *a boa governança no setor público permite garantir benefícios aos cidadãos, por meio de uma organização responsável, que permita às pessoas compreender, de modo claro e preciso, todos os serviços que lhes sejam prestados, e estes devem ocorrer com qualidade. Para tanto, é necessário proporcionar o desenvolvimento continuado de colaboradores e líderes, bem como definir os processos e as responsabilidades e limites a eles atinentes, dentro de adequadas estruturas de governança. Por fim, para garantir toda a qualidade no atendimento que o respeito ao cidadão impõe à administração pública, esta deve instituir sistemas de controlo, que atuem avaliando todas as ações de gestão*. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p. 18. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica->

finalidades associadas à satisfação das necessidades públicas, pela arrecadação de meios de financiamento, num contexto de sustentabilidade. Para além, devem as ações de gestão, com vistas ao atendimento das necessidades públicas, estarem *sujeitas ao escrutínio especial do público numa ótica de transparência e de clareza financeira*²⁴⁴, em uma constante prestação de contas.

Traz, assim, a boa governança *uma evolução no modelo e paradigma de Administração*, visto que traduz simultaneamente um Estado de estratégia, inteligente, transparente, simples e eficiente²⁴⁵, capaz de introduzir ações inovadoras na busca da boa administração. Que deve possuir *um perfil de Estado “inteligente-mediador-indutor”, com instituições democráticas sólidas, norteadas pela eficiência, eficácia e efetividade, competência dos recursos humanos, dentre outros*²⁴⁶. Sem perder de vistas que o interesse a ser atendido é o público. É a promoção do bem comum que se deseja eficiente, de modo a dar efetividade aos preceitos constitucionais, necessários à dignidade da pessoa humana²⁴⁷.

Identificar e mensurar as necessidades da sociedade com vistas a planejar ações estatais e estabelecer metas a serem alcançadas para o seu atendimento é a chave mestra da boa governança²⁴⁸. Que deve ser acompanhado pelo monitoramento constante da execução das políticas públicas estabelecidas, de modo a avaliar o alcance das metas propostas, nos seus diversos aspectos, o que demanda atuação pluralista e cooperativa entre o Estado e os diversos

referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-aco-es-indutoras-de-melhoria.htm. Acesso em: 27.04.2021.

²⁴⁴CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 411.

²⁴⁵A *prosseccução da boa governança traz assim e traduz simultaneamente um Estado-Estrategia (capacitador de actores, catalisador e facilitador), um Estado-Inteligente (agregador, conector e antecipador), um Estado-transparente (prestador de contas, aberto e responsivo) e um Estado-simples (interoperabilidade, co-prestação e co-produção de serviços e avaliação ex ante), promovendo, portanto, uma (r)evolução no modelo e paradigma de Administração*. SARAIVA, Rute. Estratégia para a Boa Governança a Nível Local. In GOMES, Carla Amado. e outros (Coord.) Finanças Públicas Locais e *Good Governance*. Ed. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Centro de Investigação de Direito Público, 2017, p. 7-30. Disponível em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/14343/view>. Acesso em: 11.03.2019. ISBN: 978-989-8722-26-3.

²⁴⁶SOUZA. Lívia Maria Cruz Gonçalves de, e FARIA. Edimur Ferreira de. Governança Corporativa na Administração Pública Brasileira: Um processo em construção. Direito & Paz. São Paulo, SP - Lorena. Ano IX. n. 37. p. 273-292. 2º Semestre, 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/6FC8373CC2389118E050A8C0DD016FCF. Acesso em: 27.04.2021.

²⁴⁷SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2001.

²⁴⁸ZURRO, Alicia Díaz. Eficiencia *em La gestión y el control de La actividad económica del sector público*. AECA: Revista de La Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid, n. 56, p. 20-21, 2001. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=231385>. Acesso em: 27.04.2021.

atores sociais²⁴⁹, com relevância especial aos órgãos de controlo²⁵⁰, dentre os quais merece atenção especial o controlo social, pela sua capacidade contribuir para uma constante avaliação dos resultados, diante das metas estabelecidas²⁵¹.

Percebe-se assim a importância do controlo permanente em relação às metas estabelecidas para a efetivação da boa governança com vistas ao controlo preventivo de modo a possibilitar a correção dos desvios percebidos em tempo hábil para evitar danos ao Estado, assim como subsidiar o planejamento de ações que visem evitar que haja repetições das condutas²⁵². A governança, como dito, tem foco na prevenção *daí o destaque dado a procedimentos e mecanismos de integridade como gestão de riscos, accountability, transparência, instâncias de auditoria, entre outros*²⁵³. A governança propõe uma nova cultura de gestão a ser implantada, sobretudo, por meio de mudanças comportamentais²⁵⁴, o que demanda tempo, em especial, na esfera pública.

A efetiva inserção da governança dentro das organizações públicas está a ocorrer paulatinamente, estando em construção, sobretudo nos países menos desenvolvidos²⁵⁵, de modo que muito ainda há que se lutar para o alcance desse objetivo de modo pleno, em face das mudanças que impõe. Certo é que os contornos das novas dinâmicas resultantes das transformações dos atores sociais e organizacionais implícitos à governança exigem, para além das competências e conhecimentos técnicos, mudanças comportamentais.

Ocorre que, para viabilizar a efetiva mudança e modernização de procedimentos e comportamentos, historicamente baseados em *aspectos de carácter normativo e burocrático*, é necessária uma readequação da ordem organizacional e das condutas dos atores que nela estão

²⁴⁹KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>. Acesso em: 23.08.2024.

²⁵⁰CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 356-409.

²⁵¹BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão Estratégica de pessoas no Setor Público*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014. P.45.

²⁵²SOUZA, Alfredo José de. Controlo externo das finanças públicas: o Tribunal de Contas. Ed. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/26203/1/BoletimXLI_Artigo2.pdf?ln=pt-pt. Acesso em: 23.08.24.

²⁵³FORTINI, Cristiana, SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Revista Interesse Público-IP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. P.30. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 06.10.2022.

²⁵⁴MADUREIRA, César. *A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa*. Oeiras: Edições INA. 2004.

²⁵⁵SOUZA, Livia Maria Cruz Gonçalves de. FARIA, Edimur Ferreira de. *Governança Corporativa na Administração Pública Brasileira: um processo em construção!* *Direito & Paz* | São Paulo, SP - Lorena | Ano IX | n. 37 | p. 273-292 | 2º Semestre, 2017. P. 283. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/6FC8373CC2389118E050A8C0DD016FCF. Acesso em: 10.09.2022.

inseridos, a partir de um novo olhar, pois, *só assim a realidade administrativa poderá acompanhar os novos contextos políticos, sociais, económicos e organizacionais*, numa visão de governança²⁵⁶, com vistas ao desenvolvimento, a ser alcançado por meio da gestão dos recursos sociais e económicos²⁵⁷. Gestão essa que deverá dar-se desde os arranjos políticos para a definição dos resultados pretendidos até a sua efetivação²⁵⁸.

Hodiernamente, *num mundo que se pretende globalizado, em que o saber, o saber fazer e o saber ser adquirem um estatuto de cada vez maior relevância*, a gerar atores, sociais e organizacionais, mais instruídos e, por isso, com maior potencial para intervir e participar na construção de uma nova Administração Pública, capaz de olhar para si mesma, como integrante de uma sociedade em evolução. Sem, contudo, deixar de perseguir seus propósitos basilares, voltados às questões como a proteção social, a igualdade de oportunidades, a legitimidade, o serviço ao cidadão e o serviço à comunidade. Esse olhar *pode ser o fio condutor para a criação de uma nova mentalidade que presida às reformas administrativas do século XXI*²⁵⁹, necessárias à efetiva inserção da governança dentro das organizações públicas. A governança, por ser um processo em construção²⁶⁰, exige que a Administração seja dinâmica, *uma organização aprendente, responsável pela sistematização de uma diversidade institucional e comportamental no contexto da prestação do serviço público*²⁶¹.

A considerar a expressividade da externalização do fornecimento de bens e serviços no contexto administrativo estatal e por ser o foco do presente estudo, tratar-se-á, na sequência da governança da contratação pública.

²⁵⁶MADUREIRA, César. RODRIGUES, Miguel. A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. In COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL E GESTÃO, 2006, VOL. 12, N.º 2, p. 153-171. Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXI_INA-2006.pdf. Acesso em: 29.08.2022.

²⁵⁷World Bank. Governance. The World Bank's Experience. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em: 27.12.2021.

²⁵⁸International Federation of Accountants - IFAC. Good Governance in the Public Sector. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf>. Acesso em: 27.12.2021.

²⁵⁹MADUREIRA, César. RODRIGUES, Miguel. A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. In COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL E GESTÃO, 2006, VOL. 12, N.º 2, p. 153-171. Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXI_INA-2006.pdf. Acesso em: 29.08.2022.

²⁶⁰SOUZA, Livia Maria Cruz Gonçalves de. FARIA, Edimur Ferreira de. Governança Corporativa na Administração Pública Brasileira: um processo em construção! Direito & Paz | São Paulo, SP - Lorena | Ano IX | n. 37 | p. 273-292 | 2º Semestre, 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/6FC8373CC2389118E050A8C0DD016FCF. Acesso em: 10.09.2022.

²⁶¹MADUREIRA, César. RODRIGUES, Miguel. A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. In COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL E GESTÃO, 2006, VOL. 12, N.º 2, p. 153-171. Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXI_INA-2006.pdf. Acesso em: 29.08.2022.

1.4.3. A contratação pública em um contexto de governança

A contratação pública é meio para os órgãos públicos cumprirem suas funções, sendo assim fundamental como forma de materialização de políticas públicas, a exigir governança de modo a possibilitar, a partir do controlo, o planeamento necessário à otimização dos objetivos a que se propõe e dos recursos públicos a si direcionados.

A adoção de boas práticas, nos diversos ciclos²⁶² da contratação pública, como sistema de governança, *é fundamental para o aumento da eficiência e obtenção de resultados que atendam efetivamente as necessidades da Administração Pública*²⁶³. A governança aplicada à contratação pública busca viabilizar que produza o máximo de resultados de interesse público, com o menor custo e no mínimo de tempo, a exigir a desburocratização das atividades da administração pública com vistas à formação do contrato²⁶⁴, visando à maximização da eficiência²⁶⁵.

Atingir a boa governança na contratação pública parte de um planeamento adequado²⁶⁶, a partir de indicadores que sejam capazes de identificar e mensurar as necessidades diretas e indiretas a serem atendidas, assim como a melhor forma desse atendimento e as metas a serem alcançadas. Os indicadores, para além, norteiam o agir do gestor²⁶⁷ ao auxiliar na formulação de políticas públicas e na indicação da forma com que as contratações podem contribuir direta e indiretamente para a efetivação dessas políticas. A permitir o adequado acompanhamento da

²⁶²O ciclo das contratações públicas é composto por três grandes fases: Fase de planeamento, fase de seleção do fornecedor ou fase de licitação e fase de gestão do contrato. FERREIRA, Clayton Alexandre. A governança nas Contratações Públicas: Uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte. Ed. Dialética, 2021, p. 54.

²⁶³FERREIRA, Clayton Alexandre. A governança nas Contratações Públicas: Uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte. Ed. Dialética, 2021, p. 13.

²⁶⁴SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021, p. 18. Expõe que a contratação pública tem ficado rodeada por uma crescente complexidade burocrática o que parece ser de difícil compreensão, frente as exigências de desburocratização das atividades administrativas, com vistas à maximização da eficiência. Ocorre que a contradição referida resulta, em Portugal, das exigências de que os ordenamentos nacionais recepcionem as normas do Direito Europeu objetivando a concorrência de mercado. CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. 2, 4ª ed., ed. Coimbra, Coimbra 2007/2011, II, p. 807. Apontam o princípio constitucional da desburocratização administrativa como meio de maximização da eficiência. RAIMUNDO, Miguel Assis. A formação dos contratos públicos – Uma concorrência ajustada ao Interesse Público. Lisboa: AAFDL, 2013, p. 350-351. Afirma que foi a falta da compreensão dos valores da contratação pública que levou, nos séculos XIX e XX à criação de um sistema insuportável de complexidade e formalismo, que funcionou, precisamente, como se ‘os meios fossem fins em si mesmos’, sendo esta mesma falta de consciência que gera uma crítica excessiva ao sistema de contratação pública.

²⁶⁵OTERO, Paulo. O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático – Constitucional, Vol. 2, Lex, Lisboa 1995. P. 638. Trata do alcance do princípio da eficiência administrativa no ordenamento português.

²⁶⁶ZURRO, Alicia Díaz. Eficiencia em *La gestión y el control de La actividad económica del sector público*. AECA: Revista de La Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid, n. 56, p. 20-21, 2001. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=231385>. Acesso em: 27.04.2021.

²⁶⁷BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica de pessoas no Setor Público. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

execução dos contratos, visto que tornam possível avaliar e acompanhar o atingir das metas propostas.

Nesse contexto, merece destaque o relevante papel dos órgãos de controle²⁶⁸, especialmente do controle social, visto que representa uma atuação pluralista e cooperativa entre o Estado e os diversos atores sociais²⁶⁹, que muito pode contribuir para aferir as necessidades sociais, bem como, para avaliar e acompanhar o alcance das metas e objetivos, diretos e indiretos, estabelecidos.

Os preceitos de boa governança orientam que a figura do governo como um ente uno, autossuficiente e centralizador de decisões, não mais é satisfatório e adequado, é preciso que socialize sua gestão com os cidadãos, *viabilize a implementação de políticas públicas com a ajuda de agentes sociais, permita a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão*²⁷⁰, atue com transparência e faça a devida prestação de contas com responsabilidade, a tornar possível o controle social.

Não resta dúvida, assim, de que a efetivação da boa governança nas contratações públicas passa pela atuação permanente dos órgãos de controle, de modo a possibilitar uma avaliação constante dos resultados obtidos, frente aos objetivos e metas estabelecidos²⁷¹. *A reavaliação constante das metas, dos recursos empregados e dos procedimentos é imprescindível*, já que dela depende a gestão dos processos com vistas a boa governança pública²⁷².

Neste raciocínio, ciente da relevância da estrutura de controle frente ao potencial de sua contribuição para a boa governança, há que se questionar sobre a necessidade de uma releitura das funções dos órgãos de controle, de modo que deixem de ser vistos como causadores de entraves à gestão ou mesmo como aqueles que olham apenas para o passado e apontam erros já cometidos. É preciso que contribuam de modo efetivo para a boa governança e para tanto é

²⁶⁸CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 356-409.

²⁶⁹KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>. Acesso em: 23.08.24.

²⁷⁰SOUZA, Livia Maria Cruz Gonçalves de. FARIA, Edimur Ferreira de. Governança Corporativa na Administração Pública Brasileira: um processo em construção! *Direito & Paz | São Paulo, SP - Lorena | Ano IX | n. 37 | p. 273-292 | 2º Semestre, 2017. P. 275. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/6FC8373CC2389118E050A8C0DD016FCF. Acesso em: 10.09.2022.*

²⁷¹BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão Estratégica de pessoas no Setor Público*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014. P. 45.

²⁷²KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, pág. 479-499, 2006. P. 496. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>. Acesso em: 23.08.2024.

necessário que apontem as ações a serem corrigidas quando ainda há tempo hábil para fazê-lo. O que exigirá um olhar para o amanhã, para o controlo preventivo, com vistas a contribuir para que os erros sejam corrigidos no percurso, de modo que os objetivos traçados sejam alcançados²⁷³.

A governança direciona o olhar para o futuro, a tornar essenciais as ações preventivas fundadas em procedimentos e mecanismos de integridade²⁷⁴. O que nas contratações públicas deve ocorrer desde a decisão política do que será externalizado, até a execução do contrato, perpassando pelo planejamento da contratação desde o orçamento para o custeio da despesa até a descrição detalhada do objeto a ser contratado e a aferição de seu custo no mercado, bem como, por todos os procedimentos aplicáveis à formação dos contratos.

Os alertas preventivos sobre possíveis inconsistências no percurso da formação dos contratos viabilizam suas correções, tanto em relação às adequações legais, quanto ao alcance das metas estabelecidas, com vistas a atender os objetivos diretos e indiretos da contratação. A deixar claro o quanto o controlo preventivo pode auxiliar o gestor para corrigir falhas no percurso da formação e da execução dos contratos, a resultar num instrumento que, em tempo hábil, torna possível o ajuste corretivo, contribuindo para a boa governança²⁷⁵.

A governança pressupõe projeto estratégico de governo e estrutura institucional de sua governabilidade, a considerar as diversas áreas de atuação estatal, não estando circunscrita a uma única área²⁷⁶. O que se replica na contratação pública, visto que os objetos contratados pertencem as mais diversas áreas (saúde – medicamentos, serviços laboratoriais, material hospitalar, etc.; educação – material pedagógico, merenda escolar, etc.), a exigir um olhar multidisciplinar.

Ao tratar sobre a governança da contratação pública, o Tribunal de Contas da União, no Brasil, assentou que *governança compreende o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da*

²⁷³SOUZA, Alfredo José de. Controlo externo das finanças públicas: o Tribunal de Contas. Ed. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em: https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/26203/1/BoletimXLI_Artigo2.pdf?ln=pt-pt. Acesso em: 23.08.24.

²⁷⁴FORTINI. Cristiana, SHERMAM. Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Revista Interesse Público-IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. P.30. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corruptao.pdf>. Acesso em: 06.10.2022.

²⁷⁵BRASIL. REFERENCIAL BÁSICO de GOVERNANÇA Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em: 06.10.2022.

²⁷⁶ROQUE, Miguel Prata. Tratado de Governação Pública, Volume I, AAFDL Editora, Lisboa, 2021.

*gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis*²⁷⁷.

O órgão brasileiro também estabeleceu que a governança das aquisições tem por objetivo alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização, em prol de resultados; assegurar a utilização eficiente de recursos; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; mitigar riscos nas aquisições; auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições; assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados. Ciente da relevância da Governança aplicada à contratação pública o Tribunal de Contas da União instituiu inúmeras ações para o fomento da governança na contratação pública²⁷⁸, dentre as quais se destaca a fiscalização de orientação centralizada, que realizou nas universidades e institutos federais, com o objetivo de checar se possuíam ferramentas que contribuíssem para a boa governança e a gestão das aquisições públicas, que concluiu que a maioria dos órgãos auditados têm graves problemas na gestão de riscos e prevenção a fraude e a corrupção²⁷⁹.

No Brasil, ainda, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ assentou que a governança e a gestão da contratação pública dos órgãos do Poder Judiciário devem observar as seguintes diretrizes: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em observância à legislação e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030; a transparência dos procedimentos e dos resultados; o fomento à integridade e conformidade legal dos atos praticados; o aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, para a busca de melhores soluções para as necessidades institucionais, sociais e do meio ambiente, assegurando tratamento isonômico. Assim também, a justa competição; o fomento à cultura de planejamento das contratações, com o respectivo alinhamento ao planejamento estratégico do órgão e às leis orçamentárias; o estímulo à inovação e à gestão do conhecimento; a promoção da meritocracia e da profissionalização, por meio da gestão por competência, para as unidades organizacionais responsáveis pela governança e pela gestão das contratações. A instituição de medidas que garantam a maior eficiência dos processos, visando a assegurar a celeridade da tramitação, a

²⁷⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em: 05.01.2022.

²⁷⁸FERREIRA, Clayton Alexandre. A governança nas Contratações Públicas: Uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte. Ed. Dialética, 2021, p. 145.

²⁷⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 2.681/2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em: 05.01.2022. Outras ações constam BRASIL. REFERENCIAL BÁSICO de GOVERNANÇA Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em: 06.10.2022.

gestão de riscos e o menor custo processual; a promoção das contratações compartilhadas e sustentáveis; e o fomento à acessibilidade e à inclusão²⁸⁰.

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ convencionou, ainda, que a governança das contratações públicas nos órgãos do Poder Judiciário, tem como funções: assegurar que as diretrizes arroladas no art. 3º estejam sendo preservadas nas contratações públicas; garantir que as contratações públicas estejam alinhadas ao Plano Estratégico Institucional; promover a integridade do ambiente e a sustentabilidade das contratações públicas, incluindo aspectos de acessibilidade e inclusão; e promover o direcionamento, a avaliação e o monitoramento da gestão de contratações²⁸¹.

Na busca pela efetivação da governança na contratação pública os Estados têm inserido o tema, de modo expresso, em seu sistema normativo. Do que são exemplos os países foco da presente investigação.

O Brasil, já em 2017, editou o Decreto nº 9.203/2017, dispondo especificamente sobre a política de governança da Administração Pública Federal, momento em que definiu governança pública, como sendo o *conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade*²⁸². A inspirar o novo diploma normativo geral regulador da matéria relativa à contratação pública, a Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021²⁸³, a qual dedicou especial atenção à governança.

²⁸⁰BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Resolução nº 347 de 13.10.2020, que dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original170811202010155f8881fb44760.pdf>. Acesso em: 07.01.2022.

²⁸¹BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Resolução nº 347 de 13.10.2020, que dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário. Art. 3º *A Governança e a Gestão das Contratações Públicas dos órgãos do Poder Judiciário devem observar as seguintes diretrizes: I – promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em observância à legislação e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030; II – transparência dos procedimentos e dos resultados; III – fomento à integridade e conformidade legal dos atos praticados; IV – aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, para a busca de melhores soluções para as necessidades institucionais, sociais e do meio ambiente, assegurando tratamento isonômico, bem como a justa competição; V – fomento à cultura de planejamento das contratações, com o respectivo alinhamento ao planejamento estratégico do órgão e às leis orçamentárias; VI – estímulo à inovação e à gestão do conhecimento; VII – promoção da meritocracia e da profissionalização, por meio da gestão por competência, para as unidades organizacionais responsáveis pela governança e pela gestão das contratações; VIII – instituição de medidas que garantam a maior eficiência dos processos, visando a assegurar a celeridade da tramitação, a gestão de riscos e o menor custo processual; IX – promoção das contratações compartilhadas e sustentáveis; e X – fomento à acessibilidade e à inclusão.* Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original170811202010155f8881fb44760.pdf>. Acesso em: 07.01.2022.

²⁸²BRASIL. Decreto nº 9.203/2017. Art. 2º, I. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 07.01.2022.

²⁸³BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10.10.2022.

O novo diploma normativo determinou que a responsabilidade pela governança das contratações é do primeiro escalão do governo, que denomina de *alta administração do órgão ou entidade*, a quem atribui o dever de *implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos*, com o intuito de, por meio de um ambiente íntegro e confiável, promover o *alinhamento das contratações ao planejamento estratégico* do órgão ou entidade que a promove²⁸⁴.

O sobredito diploma normativo, ao tratar do controle da contratação pública, exige que esteja submetida a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, a serem realizados, pela adoção de recursos de tecnologia da informação e submissão ao controle social, assim como exige que a contratação esteja sujeita aos agentes que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade²⁸⁵. Para além, como já referido no presente estudo, traz a exigência da observância do princípio do planejamento, assim como, a necessidade da elaboração de plano de contratação anual, *com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias*²⁸⁶.

²⁸⁴BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 11. *O processo licitatório tem por objetivos: (...) Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10.10.2022.

²⁸⁵BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 169. *As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas. § 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10.10.2022.

²⁸⁶BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 12. *No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...)VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10.10.2022. O referido dispositivo legal foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.947/2022, que dispõe sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública

Inova ao estabelecer a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, na contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto²⁸⁷. Ainda, que, em caso de empate entre duas ou mais propostas, um dos critérios de desempate seja o desenvolvimento de programa de integridade, a incentivar a implantação de ações dessa natureza por parte das empresas que desejam contratar com o Poder Público²⁸⁸.

Ao detalhar as ações administrativas para o implemento da governança da contratação pública o Brasil editou a Portaria nº 8.678, em 18 de julho de 2021²⁸⁹, segundo a qual a governança da contratação pública é o *conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas*²⁹⁰, a objetivar agregar valor ao negócio e contribuir para o alcance dos objetivos propostos, com riscos aceitáveis.

A Portaria em análise traz como diretriz para a governança na contratação pública a promoção do desenvolvimento nacional sustentável; a promoção do tratamento diferenciado e simplificado à microempresa e à empresa de pequeno porte; a promoção de ambiente comercial íntegro e confiável; o alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias; o fomento à competitividade nos certames, diminuindo a barreira de entrada a fornecedores em potencial. De igual forma apresenta o aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectarem soluções que maximizem a efetividade da contratação. Propõe a desburocratização, o incentivo à participação social, o uso de linguagem simples e de tecnologia; a transparência processual; e por fim, a padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente²⁹¹.

federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10947.htm#art1. Acesso em: 10.10.2022.

²⁸⁷BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 6º, XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10.10.2022.

²⁸⁸BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Arts. 169, 12 VII, 25, §4º e 60 IV. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10.10.2022.

²⁸⁹BRASIL. Portaria SEGES/ME, nº 8.678, em 18 de julho de 2021. Que Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 10.10.2022.

²⁹⁰BRASIL. Portaria SEGES/ME, nº 8.678, em 18 de julho de 2021. Art. 2º, III, que assim dispõe: Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se: (...) III - governança das contratações públicas: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 10.10.2022.

²⁹¹BRASIL. Portaria SEGES/ME, nº 8.678, em 18 de julho de 2021. Que Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em:

A contratação pública realizada pelas empresas públicas, pelas sociedades de economia mista e pelas suas subsidiárias, que não estão submetidas à lei geral, já que são reguladas por norma especial, a Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016²⁹², de igual forma estão submetidas à governança, já que a norma exige, de modo expresso, que antes da celebração do contrato seja constituída uma sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria, obedecendo a padrões de governança corporativa²⁹³.

Para além da edição de normas, o Brasil vem promovendo a capacitação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos envolvidos no processo de contratação, com vistas a qualificar a luta pelo combate à má gestão e à corrupção. Ao ponto de ser exigência expressa na lei à necessidade de capacitação dos agentes públicos envolvidos com a matéria²⁹⁴.

Portugal, no Código de Contratos Públicos - CCP²⁹⁵, na Parte IV, Capítulo I, trata da governação²⁹⁶, dispondo que o acompanhamento e monitorização dos contratos públicos deve ser feito pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, instituição criada pelo Decreto-Lei 232 de 13 de outubro de 2015²⁹⁷, tendo na sua origem uma história com mais de meio século, que vem de 1956, com a criação da Comissão de Inscrição e

<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 10.10.2022.

²⁹²BRASIL. Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm. Acesso em: 10.10.2022.

²⁹³BRASIL. Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Art. 9º *Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. (...) § 3º A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm. Acesso em: 10.10.2022.

²⁹⁴BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 18, X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual. Art. 169, § 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte: I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10.10.2022.

²⁹⁵PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos. Aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em: 10.10.2022.

²⁹⁶PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos. Aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008. *Artigo 454.º-A. Acompanhamento e monitorização dos contratos públicos. O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P., é, nos termos da lei, o organismo responsável pela regulação dos contratos públicos e é o ponto de referência de cooperação com a Comissão Europeia, para efeitos do disposto no n.º 5 do artigo 83.º da Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.* Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em: 10.10.2022.

²⁹⁷PORTUGAL. Decreto-Lei 232 de 13 de outubro de 2015. *O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio.* Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/assets/misc/pdf/legislacao/DL2015232.pdf>. Acesso em: 20.11.2022.

Classificação dos Empreiteiros de Obras Públicas (CICEOP), no âmbito do Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP), pelo Decreto-Lei n.º 40623, de 30.05.1956²⁹⁸.

O IMPIC atua em duas grandes áreas que são: a da regulação do sector da construção e do imobiliário e a da regulação dos mercados públicos ou contratos públicos, competindo-lhe, também, licenciar, monitorar e fiscalizar as plataformas eletrónicas de contratação pública, assim como produzir manuais de boas práticas sobre contratos públicos de aquisição de obras, de bens e de prestação de serviços e, ainda, a interação com a sociedade por meio da recepção e análise de queixas e denúncias de cidadãos e empresas, assim como de participações de entidades públicas sobre a aplicação das regras de adjudicação de contratos públicos²⁹⁹. Sendo, assim, por disposição legal, o organismo responsável pela regulação dos contratos públicos e o ponto de referência de cooperação com a Comissão Europeia³⁰⁰.

Portugal, para além, na área da governação, instituiu a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. - eSPap, com o intuito de *assegurar a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência, através da utilização racional de recursos públicos comuns e da prestação de serviços partilhados, contribuindo para um Estado mais ágil e direccionado para o desenvolvimento sustentável do país*³⁰¹.

Esta instituição tem, dentre seus objetivos, o de assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública³⁰², com vistas à gestão mais eficaz e eficiente dos recursos públicos, a gerar a redução de custos pelo aproveitamento de soluções e capacidades de uso comum e pela redução de esforço administrativo, promovida pela uniformização, integração e automatização de processos; assim como, assegurar a

²⁹⁸PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 40623, de 30.05.1956. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/assets/misc/pdf/legislacao/DL195640623.pdf>. Acesso em 20.11.2022.

²⁹⁹PORTUGAL. Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção. Súmula Histórica. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/informacao-institucional/sumula-historica>. Acesso em: 14.11.2022.

³⁰⁰UNIÃO EUROPEIA. Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Título IV. Governação. Artigo 83º. Aplicação .1. *A fim de garantir de facto uma execução eficaz e correta, os Estados-Membros devem certificar-se de que pelo menos as tarefas enumeradas no presente artigo são realizadas por uma ou mais autoridades, organismos ou estruturas. Os Estados-Membros devem indicar à Comissão todas as autoridades, organismos ou estruturas competentes para essas tarefas. (...) 5. Sem prejuízo dos procedimentos gerais e dos métodos de trabalho estabelecidos pela Comissão para as suas comunicações e os seus contactos com os Estados-Membros, estes designam um ponto de referência para a cooperação com a Comissão no que diz respeito à aplicação da legislação relativa à contratação pública.* Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>. Acesso em: 20.11.2022.

³⁰¹PORTUGAL. Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap). Missão. Disponível em: <https://www.espap.gov.pt/quemsomos/Paginas/missao.aspx>. Acesso em: 10.10.2022.

³⁰²PORTUGAL. Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap). Serviços Partilhados. *Forma de trabalho colaborativa, através da qual, um conjunto de processos operacionais, é executado por uma entidade especializada, com uma estrutura de gestão autónoma, que presta serviços de qualidade com maior eficácia e eficiência, a um conjunto alargado de organismos com necessidades comuns, promovendo a criação de valor e redução de custos, suportados por processos integrados, normalizados e potenciadores das melhores práticas.* Disponível em: <https://www.espap.gov.pt/quemsomos/Paginas/missao.aspx>. Acesso em: 10.10.2022.

qualidade, pela integração, otimização e normalização de processos, de modo a fomentar as melhores práticas. Objetiva, também, conceber, gerir e avaliar o sistema nacional de compras e apoiar a definição de políticas estratégicas nas áreas das tecnologias de informação e comunicação (TIC) do Ministério das Finanças³⁰³.

A Entidade já recebeu apoio da União Europeia para a identificação de passos concretos para aumentar uma oferta de serviços de contratação pública, dentre outras ações, no âmbito do Instrumento de Assistência Técnica – IAT, que foi instituído pela União Europeia, por sua Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais - DG REFORM, com o fito de auxiliar os Estados-Membros a conceber e implantar reformas estruturais, com vistas à criação de empregos e crescimento sustentável³⁰⁴.

O Instrumento de Assistência Técnica – IAT, com o objetivo de apoiar os Estados-Membros a conceber e implantar reformas que *reforcem a resiliência, contribuindo assim para a recuperação da UE da crise provocada pela COVID-19, melhorando a qualidade dos serviços públicos e regressando a uma trajetória de crescimento sustentável e inclusivo*³⁰⁵. O Instrumento visa reforçar a capacidade administrativa dos Estados-Membros para conceber, desenvolver e implementar reformas, tendo dentre as áreas de apoio a governação³⁰⁶.

Como se denota do exposto, tanto o Brasil como Portugal perceberam a importância da aplicação dos conceitos e princípios da governança ou governação na contratação pública para o aumento da eficiência e da qualidade do gasto público.

³⁰³PORTUGAL. Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap). Instituída pelo Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, com a missão de *assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública, bem como conceber, gerir e avaliar o sistema nacional de compras e assegurar a gestão do PVE, apoiando a definição de políticas estratégicas nas áreas das tecnologias de informação e comunicação (TIC) do Ministério das Finanças, garantindo o planeamento, conceção, execução e avaliação das iniciativas de informatização tecnológica dos respetivos serviços e organismos*. Disponível em: <https://eportugal.gov.pt/entidades/entidade-de-servicos-partilhados-da-administracao-publica>. Acesso em: 10.10.2022.

³⁰⁴Comissão Europeia. Instrumento de Assistência Técnica – IAT. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_pt. Acesso em: 14.11.2022.

³⁰⁵Comissão Europeia. Apoio às reformas estruturais. DG REFORM. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support_pt. Acesso em: 14.11.2022.

³⁰⁶Comissão Europeia. Instrumento de Assistência Técnica – IAT. *Instrumento de Apoio Técnico vai reforçar esta capacidade. Destina-se a ajudar a melhorar a capacidade administrativa dos Estados-Membros para conceber, desenvolver e implementar reformas. Está aberto a todos os Estados-Membros e será dotado de um envelope financeiro de 864 milhões de euros, a preços, durante o período de programação 2021-2027. O valor acrescentado da DG REFORM é levar ao público os melhores e mais conhecimentos e competências internacionais, provenientes de organizações, de consultores e de peritos individuais, sejam eles do setor ou privado. (...) Em termos temáticos, a DG REFORM atua em cinco grandes áreas: (...) Governação e Administração*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_pt. Acesso em: 14.11.2022.

Capítulo II

2. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA E SUA LEGITIMAÇÃO PELA TRANSPARÊNCIA E PELO CONTROLO SOCIAL

A contratação pública tem sido alvo de especial atenção dos Estados e de organismos internacionais, como abordado introdutoriamente, em razão de sua relevante capacidade de transformação nas mais diversas áreas. A levar à inserção de novos objetivos com vistas a aproveitar essa capacidade em prol da consecução de finalidades econômicas, sociais e ambientais, a fazer com que a contratação pública sirva como instrumento de realização das mais variadas políticas públicas, nomeadamente ambientais e sociais³⁰⁷.

Assim, partindo do estudo entorno da terminologia “contratação pública”, com o fito de fazer uma delimitação conceitual, de modo a, perpassando pelo debate entorno da origem e evolução do contrato administrativo, identificar e posicionar a contratação pública, objeto da presente investigação. Seguindo-se com as delimitações históricas e conceituais da contratação pública, as novas funções que lhe foram atribuídas e, por fim, a relevância de sua legitimação pela transparência e pelo controlo social.

2.1. Contratação pública e atividade contratual da administração

A Administração Pública se expressa, se torna real, por meio da ação administrativa, a revestir-se de atuações materiais, englobando o respectivo planejamento e execução e, ainda, por seus atos jurídicos. A formarem a *ação administrativa prática*, estruturada pelo sistema normativo³⁰⁸, em duas formas centrais, que são os atos administrativos³⁰⁹ e, superadas resistências havidas em seus primórdios, os contratos administrativos ou, em um novo olhar, a

³⁰⁷ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos, Almedina, Coimbra, 2006, onde já se identificam essas tendências nas p.7-8, p.48-49, p.53 e ss. NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e inexigibilidade de licitação pública. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 59.

³⁰⁸SCHMITD-ASSMANN, Eberhard. La teoría general del derecho administrativo como sistema. Madrid: Marcial Pons, 2003. p. 287. Tradução livre.

³⁰⁹SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso. O Ato Administrativo e os Limites Materiais de sua Anulação e Revogação, no Contexto de uma Visão Sistemática das Relações Juspublicistas. Interesse Público (Impresso), v.25, p. 223-241, 2004.

atividade contratual da administração³¹⁰. É do último que se ocupará o presente item, para fins de delimitação da expressão “contratação pública”, no presente estudo.

A partida é de lembrar que se percebe a existência de contratos celebrados entre particulares e o poder público, desde a antiguidade. No século XIXAEC, na Babilônia e no antigo Egito, a celebração de contratos de arrendamento de terras públicas com particulares, com vistas a atender determinadas necessidades coletivas, era comum. Assim como, no Direito Romano, os pactos celebrados entre a *civitas* romana e os particulares, para o arrendamento de terras localizadas próximas de aquedutos e às margens das estradas, consideradas de domínio do *populus romanus*, que impunham o cumprimento de obrigações para com o Estado³¹¹. Na Roma republicana, com o objetivo de criar receitas para o Estado, deu-se o surgimento das *societas publicanorum*, como concessionárias de portos, estradas, aquedutos, dentre outras obras públicas³¹². Com o mesmo fim de criar receitas, ocorria o arrendamento de bens públicos, que eram entregues aos particulares mediante pagamento³¹³.

Na Idade Média, em alguns países, tarefas públicas eram desempenhadas por particulares, a exemplo da França e da Itália, onde chegou, inclusive, a ocorrer à execução privada da guerra por *colaboração de particulares, com os condottieri que colocavam seus exércitos mercenários sob as ordens do príncipe, e, ou na França absolutista, com os fermiers généraux, uma espécie de novos publicanos, encarregados da arrecadação dos impostos*³¹⁴.

Nos séculos XVII e XVIII, no Antigo Regime francês, contratos a transferir atividades que pertenciam à Coroa, aos particulares, eram percebidos. No final do século XVIII e no início do século XIX, quando surge o Estado Liberal e com ele as inovações tecnológicas, a exigir

³¹⁰Hoje não se coloca em dúvida a ideia de um contrato em que o Poder Público é parte. Porém, nos primórdios da elaboração da teoria do contrato administrativo – início do século XX –, houve fortes resistências a essa ideia: alegava-se que a Administração não poderia celebrar contratos em virtude da sua posição de supremacia em relação ao particular; por outro lado, o atendimento do interesse público impediria todo tipo de vínculo contratual contínuo; e, ainda, as relações entre Administração e particulares só nasciam mediante atos administrativos. MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 213.

³¹¹HORBACH, Carlos Bastide. Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 6, nº 1, 2016 p. 52-68. P. 46. COULANGES, Fustel – A Cidade Antiga. Estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Lisboa, Livraria Clássica Editora, 10ª Edição.

³¹²AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 2001. v. 2. p. 499.

³¹³(...) as despesas públicas, na Roma republicana, só excepcionalmente eram atendidas por tributos. A regra era a de que a receita fosse obtida pelo arrendamento de bens públicos, especialmente das terras destinadas ao cultivo (*ager vectigalis*), entregues aos particulares em geral por prazo certo, mas às vezes também por prazo indeterminado, e mediante o pagamento de certa quantia em dinheiro. SILVA, Almiro do Couto e. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre v. 27 n. 57 Supl. p. 179-206. 2004. Disponível em: <https://pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>. Acesso em: 20.10.2022.

³¹⁴SILVA, Almiro do Couto e. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre v. 27 n. 57 Supl. p. 179-206. 2004. Disponível em: <https://pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>. Acesso em: 20.10.2022.

grandes obras de infraestrutura, para as quais não possuía meios nem recursos suficientes, o Estado foi levado a buscá-los na iniciativa privada, por meio dos contratos de concessão. Movimento esse que gerou, no início do século XX, inúmeros contratos de concessão, de empreitada e de fornecimento, celebrados entre o Estado e a iniciativa privada, regidos pelo direito civil, fundado na crença de que as partes estavam em igualdade de condições na sua celebração³¹⁵.

Ocorre que, mesmo regidos pelo direito privado, tais contratos estavam submetidos à jurisdição administrativa. O que não pode ser atribuído, exclusivamente, a razões técnicas, ou seja, estarem sob a análise de juízes mais aptos e idôneos, visto que decorreu de razão de natureza política, isto é, a relação entre o Poder Executivo e o Poder Judicial, frente ao princípio da separação dos poderes e sua tradição interpretativa, a permitir entender que julgar a Administração é também administrar³¹⁶. A não restar dúvidas de que a doutrina, inicialmente, considerava que *os contratos da Administração possuíam natureza jurídica de direito privado*, ainda que submetidos aos tribunais administrativos³¹⁷.

Ocorre que a submissão ao regime privado – civilista –, dos contratos celebrados pelo poder público, começou a não ser aceita pela inovadora jurisprudência do Conselho de Estado francês, entre 1870 e meados dos anos 1920, *que identificou nesses pactos traços característicos que os distinguiriam, fazendo com que apresentassem um regime jurídico próprio*³¹⁸.

As decisões do referido Conselho repercutiram em toda a Europa e até mesmo na América, a formar uma teoria dos contratos administrativos, separadamente do Direito Civil, segundo a qual a Administração Pública firma contratos regidos pelo privado, quando com os particulares, e os demais, que são denominados contratos administrativos, regulados pelo direito público, com a possibilidade de que seu conteúdo seja alterado em nome do interesse público³¹⁹. Com inspiração em tais decisões, critérios foram estabelecidos para distinguir os

³¹⁵HORBACH, Carlos Bastide. Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 6, nº 1, 2016 p. 52-68. P. 46.

³¹⁶ESTORNINHO, Maria João. Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 1990. p. 24.

³¹⁷ESTORNINHO, Maria João. Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 1990. p. 22.

³¹⁸HORBACH, Carlos Bastide. Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 6, nº 1, 2016 p. 52-68. P. 46. *Nessa série de julgamentos, podem ser mencionados o arrêt Compagnie Nouvelle du Gaz de Deville-lès-Rouen, CE 10.01.1902; o arrêt Terrier, CE 6.02.1903; o arrêt Théron, CE 4.03.1910; o arrêt Compagnie Générale Française des Tramways, CE 11.03.1910; o arrêt Société des Granits Porphyroïdes des Vosges, CE 31.07.1912; e, finalmente, o arrêt Compagnie Générale d'Éclairage de Bordeaux, CE 30.03.1916. Esses acórdãos assentaram as diferenças entre os contratos privados e os contratos administrativos, firmando a competência da jurisdição especializada administrativa – tendo em vista a adoção em França do modelo do contencioso administrativo – para a apreciação das controvérsias relacionadas aos últimos.*

³¹⁹AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 2001. v. 2. p. 504.

contratos administrativos dos contratos de direito privado, com base em elementos justificadores de seu tratamento normativo diferenciado³²⁰, assim como foram atribuídas, aos mesmos, características próprias³²¹. A indicar o porquê, segundo a doutrina tradicional do direito administrativo, a noção de que o contrato administrativo surgiu na França, pelo Conselho de Estado que, ao exercer sua atividade jurisdicional, considerou que os referidos contratos administrativos eram distintos dos contratos civis, a justificar sua submissão ao contencioso administrativo.

Em Portugal, o modelo tradicional de contratação administrativa, de inspiração francesa tinha assento na dicotomia entre *contratos administrativos* e *contratos de direito privado da administração pública*, a aceitar a existência de uma dualidade de regimes jurídicos substantivos (contrato administrativo/contrato de direito privado) e de uma dualidade de competência jurisdicional (tribunais administrativos/tribunais comuns). Em Portugal assim como na França, primeiro ocorreu a autonomização contenciosa e só depois a autonomização substantiva da figura do contrato administrativo³²².

Ao que significa dizer, sob esse olhar, que *a autonomia substancial da matéria ensejou seu tratamento processual diferenciado*, a retirar tais contratos da competência dos Tribunais comuns e levá-los ao contencioso administrativo, a constituir a denominada *autonomia processual dos contratos administrativos*.³²³

Ocorre que a teoria posta foi alvo do olhar investigatório de parte da doutrina, com destaque para Maria João Estorninho, que trouxe relevantes elementos ao entender que o contrato administrativo resultou, não de uma “fatalidade”, mas de um “acaso”, decorrente da interpretação do princípio da separação dos poderes e da repartição de competência jurisdicional, que levaram à autonomização processual de determinados contratos da

³²⁰MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 302 e 307. Afirma a autora que *...a teoria do contrato administrativo teve seus elementos fundamentais elaborados nas decisões do Conselho de Estado francês e acabou por firmar-se*.

³²¹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2015. A autora, ao tratar dos traços distintivos entre contrato administrativo e de Direito Privado, aponta que há os contratos de Direito Privado, que são aqueles regidos pela legislação civil, como compra e venda, doação e comodato, parcialmente derogados por normas publicistas e os contratos administrativos, que se dividem em os tipicamente administrativos, sem paralelo no Direito Privado e os inteiramente regidos pelo Direito Público, como a concessão de serviço e obras públicas e uso de bem público; e os que têm paralelo no Direito Privado, mas ainda assim são regidos pelo Direito Público, tais como o de empréstimo, depósito e empreitada. Indica como características dos contratos administrativos a presença da Administração Pública como Poder Público, finalidade pública, obediência à forma prescrita em lei, procedimento legal, natureza de contrato de adesão, natureza *intuitu personae*, presença de cláusulas exorbitantes e mutabilidade.

³²²ESTORNINHO, Maria João. *Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável*. Coimbra, Almedina, 2013. P. 12.

³²³HORBACH, Carlos Bastide. Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos. *Rev. Bras. Polít. Públicas* (Online), Brasília, v. 6, nº 1, 2016 p. 52-68. P. 46.

administração. Apenas no momento seguinte, ocorreu sua substantivação. Expressa, assim, entender que foi a autonomia processual que precedeu a autonomia substancial, a gerar “por acaso” a construção teórica do contrato administrativo e sua caracterização jurídica³²⁴.

Do mesmo entendimento comunga Eduardo García de Enterría, para o qual a distinção entre contratos administrativos e privados se originou por razões jurisdicionais e não substantivas, tendo decorrido de base empírica sua substantivação jurídico-material³²⁵. Ao que equivale dizer que as justificativas que direcionaram a competência para apreciar controvérsias relativas a alguns contratos celebrados pela Administração Pública, ao contencioso administrativo, se fundavam em uma base empírica processual, até ocorrer o chamado “salto dogmático”, ocasião em que a doutrina *iniciou o processo de substantivação jurídico-material da figura*³²⁶.

A coincidir com o momento em que passou a ser reconhecida a noção de serviço público, que foi elevada a verdadeiro fundamento da competência do juiz administrativo, a ser natural que repousasse sobre a mesma noção o critério para o reconhecimento do contrato administrativo. O que levou a condicionar a submissão à jurisdição administrativa, ao funcionamento e execução de um serviço público, origem essa, que foi esquecida, passando a doutrina a tentar justificar a submissão de determinado contrato à referida jurisdição administrativa, em razão de sua natureza como ato de autoridade, praticado pela administração como poder público, contrariando assim o processo de origem, que foi exatamente o inverso³²⁷.

E foi nesse contexto de dualidade de jurisdições que, ao mero “acaso histórico”, a doutrina, convencida da existência de duas modalidades de contratos da administração³²⁸,

³²⁴ESTORNINHO, Maria João. Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 1990. p. 183.

³²⁵ENTERRÍA, Eduardo García de. La figura del contrato administrativo. Revista de Administración Pública, ISSN 0034-7639, Nº 41, 1963, p. 99-130. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2113075>. Acesso em 20.10.2022. *Es así como se forja la figura de los contratos administrativos, cuya singularidad es vista en todo caso exclusivamente como una singularidad de régimen jurisdiccional. Es a partir de esa base empírica y en fechas ya absolutamente recientes como va a producirse el intento de substantivación jurídico-material de la figura.* Entendimento também expresso na obra conjunta do Autor. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. 8. ed. Madrid: Civitas, 1998. v. 1. p. 676.

³²⁶ENTERRÍA, Eduardo García de. La figura del contrato administrativo. Revista de Administración Pública, ISSN 0034-7639, Nº 41, 1963, p. 99-130. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2113075>. Acesso em 20.10.2022. Entendimento também expresso na obra conjunta do Autor. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo. 8. ed. Madrid: Civitas, 1998. v. 1.

³²⁷ESTORNINHO, Maria João. Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 1990. p. 35-36.

³²⁸*Os critérios estabelecidos para justificar a existência autônoma dos contratos administrativos, podem ser enquadrados em dois grandes grupos: - critérios substanciais, que indiquem as características intrínsecas do contrato, a determinar sua natureza jurídica e com base nessa o regime jurídico aplicável (civil ou administrativo); - critérios formais, segundos os quais a norma jurídica aplicável constitui-se no elemento fundamental para a qualificação.* ESTORNINHO, Maria João. Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 1990. p. 74.

passou a buscar, durante o longo prazo de quase cem anos, um “critério mágico”, para embasar a substantivação jurídico-material da contratação administrativa, de modo a distingui-la dos contratos privados da Administração³²⁹. Essa busca da doutrina pelo critério perfeito de autonomização do contrato administrativo decorreu, no entender da autora, de não passar o tal critério único de um mito e, por isso, não passível de ser encontrado.

Na medida em que o “complexo da exorbitância” do contrato administrativo foi sendo perdido em relação ao Direito Privado, o regime jurídico do referido contrato foi tornando-se compatível com o Direito contratual comum, o que é acolhido pelo fenómeno da publicização da atividade administrativa de direito privado, a impor idênticos termos a todos os contratos da Administração³³⁰. Trazendo, assim, para a atualidade o entendimento de submeter à mesma jurisdição e núcleo de princípios, toda a contratação administrativa, na forma proposta por Sérulo Correia³³¹.

Propõe a autora reconhecer que o contrato administrativo sucumbio de “morte natural”, restando meramente sua admissão em termos formais. Alerta ser indispensável afastar a ideia do contrato administrativo e regressar ao “bom caminho”, dedicando-se a doutrina a debater os *problemas verdadeiramente importantes na matéria da actividade contratual da administração*³³².

Os que permanecem a defender a manutenção dos contratos administrativos, não apenas em termos formais, apontam diversos critérios para justificar a existência autônoma dos referidos contratos, a trazer elementos que justifiquem, em seu entender, ensejar sobre os mesmos um tratamento normativo diferenciado ao dado aos contratos privados; ou seja, *tais critérios são a razão de ser de uma categoria jurídica autônoma denominada “contrato administrativo”*³³³. Na doutrina brasileira percebe-se uma aceitação ampla em relação à existência do contrato administrativo e sua origem (no Conselho Francês), a ficar expresso nos principais manuais editados sobre a matéria³³⁴.

³²⁹ESTORNINHO, Maria João. Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 1990. p. 35 e 37.

³³⁰ESTORNINHO, Maria João. Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 1990. p. 184-185.

³³¹CORREIA, José Manuel Sérulo. Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos. Coimbra: Almedina, 1987. P. 392

³³²ESTORNINHO, Maria João. Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 1990. p. 184.

³³³HORBACH, Carlos Bastide. Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 6, nº 1, 2016 p. 52-68. P. 47.

³³⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 297-305. MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 213. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo. Malheiros, 2016. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

Exposto o debate doutrinário relativamente à origem do contrato administrativo, comunga-se com o entendimento expresso por Estorninho, de que o contrato administrativo, em sua origem, decorreu de razões jurisdicionais e não substantivas, ou seja, a doutrina, ao se convencer da existência de duas modalidades de contratos da administração, empenhou-se em encontrar um critério capaz de distinguir, com nitidez, a contratação administrativa dos contratos privados da Administração, o que restou frustrado até o presente momento. Propõe-se, assim, como solução, submeter à mesma jurisdição e núcleo de princípios, toda a contratação administrativa, sem a necessidade de distinguir a contratação administrativa, dos contratos privados da Administração, a denominar esse “todo” de “atividade contratual da Administração”, já que todos os contratos firmados pelo Poder Público seriam tratados da mesma forma quanto à jurisdição e núcleo de princípios a que estariam submetidos.

A solução proposta por Estorninho, e que se entende como a mais adequada, encontra eco na doutrina e sistema normativos brasileiros, no que diz com a jurisdição, já que, ao contrário de Portugal que possui, no Poder Judiciário, Tribunais Administrativos³³⁵, no Brasil não há, na estrutura do Poder Judiciário, órgão destinado, exclusivamente, a julgar a Administração Pública, de modo que todos os contratos firmados pela Administração Pública são submetidos à órgão de jurisdição comum. Havendo, apenas, em algumas regiões, por razões de volume de demanda, “Varas” ou “Câmaras” com competência exclusiva para julgar determinadas matérias em relação à Administração Pública, mas que de igual forma integram a estrutura da jurisdição comum³³⁶. A justificar, por certo, o fato de não se perceber na doutrina brasileira relevante debate sobre a distinção entre contratação administrativa e contratos

³³⁵*Em Portugal, os tribunais administrativos e fiscais são competentes para julgar conflitos que resultem das relações administrativas e fiscais. Ou seja, das relações entre os particulares (cidadãos e empresas) e a Administração Pública. São independentes e autónomos da Administração Pública e obedecem apenas à lei.* Disponível em: <https://tribunais.org.pt/Os-Tribunais/Administrativo-e-Fiscal>. Acesso em: 23.10.2022.

³³⁶Como exemplo cita-se a recente Vara da Improbidade Administrativa. Instituída pela Resolução nº. 08/2021, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que transformou a 19ª Vara Cível da Comarca de Porto Alegre em vara estadual de improbidade administrativa. O Desembargador Voltaire de Lima Moraes, disse que é “o ato é muito importante porque estamos implementando um novo sistema de gestão judiciária a partir da criação de uma Vara específica que irá tratar da improbidade administrativa, contando com magistrados dedicados que terão a missão fundamental de coibir a corrupção, seja ela de qualquer natureza”. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Notícias. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/vara-estadual-da-improbidade-administrativa-e-instalada/>. Acesso em 23.10.2022. De igual forma é exemplo o Decreto-Lei 113/1967, que trata da Organização Judiciária do Distrito Federal, o qual em seu art. 3º, inciso V dispõe que: *Art. 3º Compete aos Juizes de Direito: (...) V - Ao da Vara da Fazenda Pública, o processo e julgamento de todos os feitos e causas em Fazenda Pública do Distrito Federal e os órgãos de sua administração descentralizada, dotados de personalidade jurídica, forem de qualquer forma, interessados.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0113.htm#:~:text=V%20%2D%20Ao%20da%20Vara%20da,forem%20de%20qualquer%20forma%2C%20interessados. Acesso em: 23.10.2022.

privados da Administração³³⁷, já que todos os contratos firmados pelo Poder Público são submetidos à mesma jurisdição e núcleo de princípios³³⁸.

Nesse contexto, por ser o foco da presente investigação, é oportuno trazer ao debate a contratação pública firmada entre a Administração e os particulares, com vistas a atender as demandas do Poder Público, por meio da aquisição de bens e serviços e submetidas a diploma normativo específico, como se passará a tratar.

Em Portugal as referidas contratações são submetidas ao Código de Contratos Públicos - CCP³³⁹, que *estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo*³⁴⁰. Esclarecendo que, independentemente da designação e natureza atribuída, são considerados contratos públicos aqueles celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no Código³⁴¹ e que não sejam excluídos do seu âmbito de aplicação.

No Brasil, recentemente foi editado novo diploma normativo que regula a matéria em âmbito nacional, instituído em 2021, a estabelecer normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais, da União, dos Estados, do

³³⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2015. P. 297/305. MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 213. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

³³⁸Mesmo os contratos de Parceria Público Privada, estão submetidos a mesma jurisdição e núcleo de princípios, sendo tidos como contratos administrativos. Brasil Lei Federal nº 11.079/2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11079compilado.htm. Acesso em: 23.10.2022.

³³⁹PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos. Aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em: 23.10.2022.

³⁴⁰PORTUGAL. Decreto-Lei nº 18/2008. Aprova o Código dos Contratos Públicos. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>. Acesso em: 23.10.2022.

³⁴¹Na forma do art. 2º do CCP, 1 - São consideradas entidades adjudicantes, o Estado, as Regiões Autónomas; as autarquias locais; os institutos públicos; as entidades administrativas independentes; o Banco de Portugal; as fundações públicas; as associações públicas; as associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, directa ou indirectamente, designada pelas mesmas. 2 - São também entidades adjudicantes: a) Os organismos de direito público, considerando-se como tais quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada: i) Tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, entendendo-se como tais aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica concorrencial de mercado, designadamente por não terem fins lucrativos ou por não assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade; e ii) Sejam maioritariamente financiadas por entidades referidas no número anterior ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direcção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades; b) Quaisquer pessoas colectivas que se encontrem na situação referida na alínea anterior relativamente a uma entidade que seja, ela própria, uma entidade adjudicante nos termos do disposto na mesma alínea; c) (Revogada); d) As associações de que façam parte uma ou várias das pessoas colectivas referidas nas alíneas anteriores, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, directa ou indirectamente, designada pelas mesmas;. PORTUGAL. Decreto-Lei nº 18/2008. Aprova o Código dos Contratos Públicos. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>. Acesso em: 26.10.2022.

Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, no desempenho de função administrativa, assim como se aplica aos fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública³⁴². Determina a norma geral que as contratações realizadas no âmbito das repartições públicas sediadas no exterior deverão obedecer às peculiaridades locais e aos princípios básicos estabelecidos nesta Lei.

Quanto ao objeto a ser contratado, a lei geral brasileira, em seu art. 2º, determina sua aplicabilidade aos casos de alienação e concessão de direito real de uso de bens; compra, inclusive por encomenda; locação; concessão e permissão de uso de bens públicos; prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; obras e serviços de arquitetura e engenharia; contratações de tecnologia da informação e de comunicação. Em seu art. 3º, exclui de seu âmbito de aplicabilidade os contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos³⁴³.

Não estão submetidas ao diploma normativo geral, também, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, já que possuem regulamento próprio pela Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, a estabelecer definições e rito para a efetivação de suas contratações com terceiros³⁴⁴.

Oportuno lembrar que tais contratações estão submetidas, em Portugal, ao Tribunal Administrativo e, no Brasil, aos Tribunais Jurisdicionais, pelas razões já expostas, estando ou não reguladas pela lei geral sobre o tema.

³⁴²BRASIL. Lei Federal nº. 14.133/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 23.10.2022.

³⁴³São operações financeiras reguladas por regras especiais estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, de modo fazer respeitar os limites de endividamento determinados pela Lei Complementar 101/2000, que estatui normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm. Acesso em: 23.10.2022.

³⁴³BRASIL. Lei Federal nº. 13.019/2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 23.10.2022.

³⁴⁴BRASIL. Lei Federal nº. 14.133/2021. Art. 1º, § 1º *Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei.*

A Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, dispõe, no art. 28. *Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm. Acesso em: 23.10.2022.

2.2. Contratação pública: delimitações históricas e conceituais

A decisão política de terceirizar ou externalizar o atendimento a determinadas necessidades estatais teve sua origem inspirada na iniciativa privada, o que refletiu na formatação conceitual da contratação pública, conforme se passa a tratar.

2.2.1. Delimitações históricas

Transferir a realização de atividades, de responsabilidade do Estado, para terceiros, externalizar ou terceirizar, ou ainda *outsourcing*³⁴⁵, consiste na decisão política de repassar algumas atribuições para serem executadas por particulares, fora dos quadros do serviço público, ou seja, que não por agentes públicos com vínculo funcional. A terceirização teve seu conceito formulado a partir de sua aplicabilidade na iniciativa privada, como uma técnica empresarial que visa repassar a terceiro a execução de atividades secundárias, que não constituem o objeto principal da empresa contratante, também chamadas de periféricas ou auxiliares e, com isso, alcançar maior qualidade, produtividade e redução de custos³⁴⁶.

Com origem na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando a indústria bélica não estava a conseguir manter a oferta de armamento para suprir a demanda, e então encontrou como saída *remodelar a forma de produção, transferindo atividades não essenciais a outras empresas*³⁴⁷. Vindo a evoluir após o conflito, em razão das conquistas no plano econômico, o que levou algumas indústrias a adotarem modelos de produção em massa, como o *taylorista* que aliado ao *fordismo* conduziu à grande planta industrial capitalista³⁴⁸, sob um modelo verticalizado. Ocorre que, na década de 1970, o acúmulo de capital que aconteceu nas duas

³⁴⁵ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. Terceirização – Aspectos jurídicos – Responsabilidades – Direito Comparado. Revista LTr 58-08. São Paulo. Vol. 58, n. 08, agosto de 1994. P. 138.

³⁴⁶DELGADO, Maurício Godinho. Curso de direito do trabalho. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011. p. 426. MARTINS, Sérgio Pinto. A terceirização e o Direito do Trabalho. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

³⁴⁷FELÍCIO, Alessandra Metzger. Terceirização: caracterização, origem e evolução jurídica. In: HENRIQUE, Carlos Augusto Junqueira; DELGADO, Gabriela (Coord.). Terceirização do Direito do Trabalho. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. P. 81

³⁴⁸O método taylorista propunha a minuciosa separação de tarefas e sua conseqüente rotinização no processo laborativo interno à empresa, transformando assim o trabalho em uma sequência de atos basicamente simples, reduzindo a necessidade de sofisticação e especialização, o que multiplicou a produtividade. Esse método foi desenvolvido por Frederick W. Taylor, em 1778, para solucionar alguns problemas que a sociedade industrial enfrentava. CHIAVANETO, Idalberto; Introdução à Teoria Geral da Administração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. O *fordismo*, por sua vez, refere-se aos sistemas de produção em massa e gestão, idealizados em 1913 pelo empresário estadunidense Henry Ford. O *fordismo*, ao lado de implementar as proposições tayloristas, produz inovações no estratagema de gestão da força de trabalho e do próprio empreendimento empresarial, dando origem a um modelo de grande influência nas décadas seguintes no ocidente desenvolvido. DELGADO, Maurício Godinho. Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução /. 2. ed. - São Paulo: LTr, 2015. P. 46.

décadas passadas, gerou uma das muitas crises estruturais do capitalismo então vigente³⁴⁹, a provocar uma fase de retrocessos e limitações de direitos, geradores de abuso nas relações laborais³⁵⁰, a fazer surgir o modelo de organização horizontalizada, bem como de empresas de menor porte, com o objetivo de prestar serviços considerados periféricos com o fito de complementar o ciclo do processo produtivo³⁵¹. Assim a terceirização, embora originada na Segunda Guerra Mundial, foi efetivamente implantada a partir do modelo de produção *toyotista*³⁵², tendo, a partir de então, seu uso ampliado no meio empresarial.

Na iniciativa privada a decisão de externalizar atividades leva em consideração questões de ordem: - financeiras, como, a redução de custos, a transformação de custos fixos em variáveis e a libertação de capital para a atividade de negócios da empresa como estratégia; - tecnológicas, no que diz com a melhoria de qualidade, o acesso à tecnologia, resposta rápida a alterações de mercado, dentre outras; - estratégicas, quanto a estabelecer foco em competências como ter acesso aos melhores profissionais; e, por fim, leva em consideração questões de ordem - político-administrativa, como a insatisfação com um departamento, a velocidade de penetração em novos mercados³⁵³. Isso, com vistas a viabilizar uma gestão estratégica, de modo que a transferência de certas atividades, que não pertencem ao foco principal da atuação da empresa, a terceiros, mais especializados e melhor inclusos tecnologicamente naquela área, gerem ganhos em escala e eficiência. O que se reflete no negócio tanto em redução de custos como em qualidade do seu produto final e, conseqüentemente, representa ganhos de competitividade frente aos concorrentes.

O êxito da terceirização na iniciativa privada serviu de inspiração para sua aplicação na esfera pública³⁵⁴, em especial, quando o Estado percebeu o fato de haver obras e bens dos quais

³⁴⁹DELGADO, Mauricio Godinho. Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução. 2. Ed. São Paulo: LTr, 2015. P. 46.

³⁵⁰DELGADO, Gabriela Neves. Estado Democrático de Direito e Direito Fundamental ao Trabalho Digno. In: Revista dos Tribunais, V. 101, n. 925. Nov./2012. p. 305-321. P. 163

³⁵¹DELGADO, Gabriela Neves. Terceirização: paradoxo do Direito do Trabalho contemporâneo. São Paulo: LTr, 2003. p. 170-172.

³⁵²O *Toyotismo* é também conhecido como acumulação flexível. *É um modelo de produção industrial idealizado por Eiji Toyoda (1913-2013) e difundido pelo mundo a partir da década de 1970 após a sua aplicação pela fábrica da Toyota, empresa japonesa que se despontou como uma das maiores empresas do mundo na fabricação de veículos automotivos...O toyotismo, em linhas gerais, pode ser considerado como o sistema responsável pela terciarização da economia...* Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/toyotismo.htm>. Acesso em: 21.03.2022.

³⁵³QUINN, J. B. A empresa inteligente um novo paradigma. *Academy of Management Executive*, v. 6, n. 4, p. 48-63, 1992.

³⁵⁴A Nova Administração Pública - *New Public Management* - surgiu a partir de iniciativas de reformas administrativas desenvolvidas na Grã-Bretanha (ou Reino Unido), Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos, tendo a construção de seu conceito associada à necessidade de serviços públicos melhores e a menores custos. A Grã-Bretanha foi um case de sucesso ao implementar, no final da década de 70, a Nova Administração Pública, que descentralizou o Estado ao separar as atividades de planejamento das de execução; ao privatizar empresas

precisava e que não conseguia obter por si ou avaliava obter por menor custo dos particulares³⁵⁵. Somado ao fato de que se viu a Administração Pública ultrapassada, não conseguindo dar respostas satisfatórias as várias atividades que lhes eram atribuídas, necessitando do auxílio dos particulares para assumirem os encargos de determinados empreendimentos³⁵⁶. A fazer surgir o instituto da concessão e, com ele, *um verdadeiro fenômeno de substituição da Administração por particulares na realização das tarefas de serviços públicos*³⁵⁷. O que andou bem até o despertar de interesses antagônicos entre a Administração Pública e os particulares, a iniciar uma fase de atritos e mal-estar³⁵⁸, geradora da necessidade de rever cláusulas contratuais, inclusive para tornar possível alterar o contrato em razão da evolução científica e tecnológica, tendo em vista a melhoria da prestação dos serviços antes do término do contrato³⁵⁹.

Foi nesse contexto que, na Europa do século XIX, nascem os contratos de concessões de serviços públicos, a partida, celebrados como contratos de direito privado, que por dificultar suas alterações para adequá-los aos progressos científicos e tecnológicos, tornou-se pouco adequado, a fomentar o nascer, na França, do contrato administrativo, já objeto de abordagem no presente estudo. Assim, percebe-se que *a ideia de associação do particular à realização do interesse público parece ter-se desenvolvido na Europa verdadeiramente a partir do século XIX*, ainda que com raízes muito antigas³⁶⁰.

Foi no século XX que essa relação entre Estado e seus co contraentes, ultrapassou a situação de atrito e avançou para uma relação de *colaboração e convivência civilizada*³⁶¹. A

estatais; ao terceirizar os serviços públicos e regulamentar as atividades terceirizadas; e ao utilizar ferramentas gerenciais oriundas do setor privado. JUNQUILHO, Gerson Silva. Teoria da Administração Pública. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; p. 58-60. Brasília: CAPES: UAB, 2010. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/012016/bff2116121f3abd748394c59eea14c03.pdf>. Acesso em: 22.03.2022.

³⁵⁵WALINE, Marcel V. L'Évolution Récente des Rapports de l'État avec ses Co-Contractants, in RDP, 1951, p. 5 e 6.

³⁵⁶COLLAÇO, João Maria Tello de Magalhães. Concessões de serviços públicos – sua Natureza Jurídica, Coimbra. 1914, p.14-16.

³⁵⁷ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. P. 16.

³⁵⁸ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. P. 18.

³⁵⁹WALINE, Marcel V. L'Évolution Récente des Rapports de l'État avec ses Co-Contractants, in RDP, 1951, p. 6.

³⁶⁰ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. P. 13 e seguintes. Trata, também, sobre o tema relativo as raízes da atividade contratual da administração pública, GONÇALVES, Pedro. A Concessão de Serviços Públicos, Almedina, Coimbra, 1999. Sobre a evolução histórica da atividade contratual da administração pública trata ESTORNINHO, Maria João. Requiem pelo Contrato Administrativo. Coimbra. Almedina. 1990.

³⁶¹ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. P. 19-20. A Autora aponta, muito propriamente, em nota (Nota 25), que *não deixa de ser curioso notar que, no século XIX, sendo o Direito Privado menos protetor dos interesses da Administração Pública, foi o direito público que permitiu flexibilizar a atuação da Administração, ao passo que,*

trazer um novo espírito, que fez florescer alterações expressivas³⁶², que vão desde a ampliação do número de contratos, até o processo de escolha dos co contraentes³⁶³.

Certo é que a utilização de métodos unilaterais não permite que a Administração atenda as tarefas que, diuturnamente, é convocada a executar, assim, não sendo *possível imaginar a hipótese de a Administração Pública, própria de um Estado social de Direito, com vocação prestacional, dispensar o recurso a formas contratuais de actuação*³⁶⁴. Sendo, inclusive, a atuação negocial (por contratos administrativos) preferível, em detrimento de atuações unilaterais (por atos administrativos)³⁶⁵, frente ao *princípio da participação dos interessados elevado pela Constituição a pilar do Direito Administrativo actual*³⁶⁶.

Ocorre que o instituto da externalização ou terceirização tem seu uso ampliado quando o Estado muda sua postura burocrática de gestão, traçando um novo modelo, a gestão gerencial³⁶⁷. Caracterizada por um posicionamento estratégico, com vistas a obter os melhores resultados³⁶⁸, a considerar seu foco na promoção de ações sociais, com qualidade na prestação dos serviços públicos e eficiência na utilização dos recursos disponíveis³⁶⁹.

nos últimos tempos, supostamente, se dá precisamente o inverso: o Direito Público amarra e o direito privado é que é utilizado para flexibilizar essa atuação da Administração Pública!

³⁶²WALINE, Marcel V. L'Évolution Récente des Rapports de l'État avec ses Co-Contractants, in RDP, 1951, p. 29.

³⁶³ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. P. 21.

³⁶⁴SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021, p. 17.

³⁶⁵OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo. Vol. I. Reimpressão da edição de 2013. Coimbra, Almedina, 2014, p. 326.

³⁶⁶*No limite, chega-se a sugerir que o princípio da participação dos interessados elevado pela Constituição a pilar do Direito Administrativo actual, fundamentaria uma preferência por atuações negociais e concertadas em detrimento de atuações unilaterais e autoritárias – o que equivale a dizer uma preferência pelo recurso ao contrato em detrimento do acto administrativo.* SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021, p. 17. Sobre o princípio da participação dos interessados. OTERO, Paulo. Manual de Direito Administrativo. Vol. I. Reimpressão da edição de 2013. Coimbra, Almedina, 2014.

³⁶⁷JUNQUILHO, Gerson Silva. Teoria da Administração Pública. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES; UAB, 2010. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/012016/bff2116121f3abd748394c59eea14c03.pdf>. Acesso em: 22.03.2022.

³⁶⁸Presidência da República. Brasil/Brasília. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Apresentação: Fernando Henrique Cardoso, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 23.03.2022.

³⁶⁹BILHIM, João Abreu de Faria. Ciência e Administração: Fundamentos da Administração pública. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013. O Autor destaca a importância da gestão das pessoas no contexto dessa nova visão de gestão estatal, ao afirmar que *o novo serviço público... apela ao envolvimento dos funcionários, através da mística do serviço público, defendendo uma liderança organizacional participada, interna e externamente, prevalecendo, neste caso, a racionalidade estratégica e política.* Já na apresentação da obra é dito que *de facto, o actual paradigma da gestão não vê os recursos financeiros, tecnológicos ou logísticos, como principais factores competitivos, mas sim as pessoas, dado pressupor que quanto mais valorizadas estiverem, em termos de competências estratégicas para garantir o sucesso da organização, motivadas e empenhadas nas actividades, objectivos e missões, maior será a taxa de produtividade.* Desta forma, *a gestão estratégica de recursos humanos (GERH), constitui, hoje, um factor determinante do*

Nesse contexto, a externalização é apontada como um dos alicerces da gestão gerencial, a expressar sua relevância na esfera pública, inclusive no que se refere aos recursos humanos, *actualmente uma forte tendência para recorrer à terceirização, como o outplacement quando se trata de reduzir empregados*, para o que deve haver cautela, devendo um núcleo estratégico permanecer na organização, de modo a ficar, no mínimo, o controlo das atividades terceirizadas. *Isto significa que o DRH terá de dispor de competências específicas, não propriamente para executar, mas para saber comprar e controlar, em suma para gerir os novos tipos de contrato*³⁷⁰.

O que merece destaque especial quando se trata de contratação pública, por estar submetida a ritos complexos tanto para contratar como para a execução do contrato³⁷¹. Assim como em razão do objeto do contrato que, em regra geral, envolve o fornecimento de bens e serviços complexos, destinados a efetivar direitos fundamentais dos cidadãos, como, por exemplo, na área da saúde, a exigir mecanismos de transparência e controlo qualificados.

A externalização teve sua aplicabilidade na gestão pública ampliada, para além de contratar uma entidade externa ao órgão estatal que executasse tarefas de apoio ou meio, mas com o fito de permitir que o Estado mantivesse seu foco nas suas ações principais, passando a ser reconhecidas como estratégicas na gestão pública, sendo vistas como fonte de especialização e inovação, no que diz com as novas formas de realizar a mesma atividade³⁷².

Em que pese a complexidade que a questão possa envolver, quando se trata de externalizar atividades estatais, especialmente no que se refere à execução de serviços, inclusive, a gerar fervorosos debates sobre as vantagens e desvantagens da terceirização, nas mais diversas áreas³⁷³. O fato é que a opção por externalizar tem aumentado exponencialmente

sucesso das organizações públicas ou privadas por colocar as pessoas no coração da organização. BILHIM, João Abreu de Faria. Gestão Estratégica de Recursos Humanos. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004. P. 4 e 79. Recomenda-se sobre o tema também BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica de pessoas no Setor Público. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

³⁷⁰BILHIM, João Abreu de Faria. Gestão Estratégica de Recursos Humanos. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004. P. 60.

³⁷¹SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021, p. 18. Aponta a *crescente complexidade burocrática* a que a contratação pública tem sido alvo, o que é de difícil compreensão, frente as exigências de desburocratização das atividades administrativas.

³⁷²WOOD JUNIOR, Thomaz. Organizações espetaculares. Rio de Janeiro: FGV, 2001. P. 131. Para Junquillo *a proposta da NGP, em relação aos servidores públicos, é a transformação dos chamados servidores públicos burocratas, típicos da Administração Pública Burocrática, em gerentes ou empreendedores públicos, guiados por valores ligados ao mercado...* JUNQUILHO, Gerson Silva. Teoria da Administração Pública. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010. P. 72 Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/012016/bff2116121f3abd748394c59eea14c03.pdf>. Acesso em: 22.03.2022.

³⁷³CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. A Terceirização na Administração Pública: Vantagens, Desvantagens e Ameaças ao Regime Jurídico das Relações do Trabalho. In Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Curitiba | v. 2 | n. 2 | p. 61-80 | Jul/Dez. 2016.

na esfera pública. As razões são as mais diversas, indo desde a especialidade e a consequente qualidade dos serviços, até a facilidade de gestão em razão da precariedade do vínculo dos trabalhadores, e mesmo da economicidade que representa em alguns aspectos.

Na área da saúde, que se pode dizer ser a mais complexa, por envolver pacientes e prestação de um serviço essencial, tem-se percebido uma crescente tendência de terceirização, a demonstrar um alargamento do fenómeno ao longo das duas últimas décadas, causado, em especial, pelo crescente aumento na procura de serviços de saúde, a gerar pressão na Administração Pública para prestar os melhores serviços, inclusive no aspecto tecnológico, aos menores custos³⁷⁴.

Portugal, nesse contexto, desempenha um papel, na área da saúde, de entidade promotora, prestadora, gestora e reguladora, de modo a atender ao disposto na Constituição da República Portuguesa³⁷⁵, contudo atualmente repassa alguns serviços para serem executados externamente, mediante o recurso da contratualização.

O Brasil, de igual forma, desempenha um papel de entidade promotora, prestadora, gestora e reguladora, contudo, possui em sua Constituição Federal³⁷⁶ a expressa permissão para a externalização do fornecimento de bens e serviços na área da saúde, ao dispor que a execução

³⁷⁴LINDER, J. C. Outsourcing para a mudança radical - Uma abordagem sustentada para a transformação da empresa. Lisboa: Monitor. 2008.

³⁷⁵Constituição da República Portuguesa. Art. 64.º - (Saúde) 1. Todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover. 2. O direito à protecção da saúde é realizado: a) Através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito; b) Pela criação de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam, designadamente, a protecção da infância, da juventude e da velhice, e pela melhoria sistemática das condições de vida e de trabalho, bem como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular, e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo e de práticas de vida saudável. 3. Para assegurar o direito à protecção da saúde, incumbe prioritariamente ao Estado: a) Garantir o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação; b) Garantir uma racional e eficiente cobertura de todo o país em recursos humanos e unidades de saúde; c) Orientar a sua acção para a socialização dos custos dos cuidados médicos e medicamentosos; d) Disciplinar e fiscalizar as formas empresariais e privadas da medicina, articulando-as com o serviço nacional de saúde, por forma a assegurar, nas instituições de saúde públicas e privadas, adequados padrões de eficiência e de qualidade; e) Disciplinar e controlar a produção, a distribuição, a comercialização e o uso dos produtos químicos, biológicos e farmacêuticos e outros meios de tratamento e diagnóstico; f) Estabelecer políticas de prevenção e tratamento da toxicodependência. 4. O serviço nacional de saúde tem gestão descentralizada e participada. Disponível em: <https://mobile.dre.pt/constituicao-da-republica-portuguesa>. Acesso em: 24.03.2022.

³⁷⁶Constituição Federal do Brasil. Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada. § 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. (...) Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24.03.2022.

dessa política pública deve *ser feita diretamente ou através de terceiros*. Ainda, que as instituições privadas poderão participar de modo complementar do Sistema Único de Saúde - SUS, *mediante contrato de direito público ou convênio*, assegurando preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. Tais garantias constitucionais, repetidas na legislação infraconstitucional³⁷⁷, tem levado a um uso excessivo do instituto da terceirização pelo Estado Brasileiro, ao ponto de a questão chegar a Corte Suprema, que firmou o entendimento de que o *serviço público de saúde não pode, e não deve, ser terceirizado*, sendo admitido o uso da externalização apenas em caráter complementar, alertando que *o caráter complementar não pode significar a transferência do serviço à pessoa jurídica de direito privado*³⁷⁸.

A inegável complexidade de que se reveste a decisão de externalizar atividades estatais, decorre do fato de englobar aspectos que vão desde os motivos da decisão, os critérios de escolha das atividades a terceirizar, o impacto que a decisão tem no órgão, até o processo de contratação e da gestão dos contratos. É com os dois últimos aspectos que a presente investigação se ocupa, ou seja, com o processo administrativo de contratação pública, que ocorre após a decisão política de terceirizar determinadas atividades estatais, e a execução do contrato dela decorrente, no que diz com os mecanismos de transparência e controle social.

2.2.2. Delimitações conceituais

A contratação pública, em uma perspectiva didática, pode ser compreendida como o processo utilizado pelo Estado para o fornecimento de bens e serviços necessários a atender suas necessidades, sendo assim uma atividade meio, que viabiliza aos órgãos públicos executar suas atividades fins. Como tal possui relevância inquestionável, *pois apesar de não estar inserida no rol da atividade finalística dos órgãos, é responsável direta pelos resultados positivos obtidos na execução dessa atividade*³⁷⁹. É a contratação pública o meio pelo qual os governos materializam suas políticas públicas e também a própria manutenção da "máquina administrativa", que dá suporte organizacional à consecução dessas políticas³⁸⁰.

³⁷⁷BRASIL. Lei Federal nº 8.080/1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm Acesso em 24.03.2022.

³⁷⁸Supremo Tribunal Federal. Brasil. Mandado de Segurança, impetrado pelo Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro. AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 445.167 RIO DE JANEIRO RELATOR: MIN. CEZAR PELUSO 28/08/2012 DJe 19/09/2012. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22400819/agreg-no-recurso-extraordinario-re-445167-rj-stf/inteiro-teor-110674609>. Acesso em: 24.03.2022.

³⁷⁹FERREIRA, Clayton Alexandre. A governança nas Contratações Públicas: Uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte. Ed. Dialética, 2021, p. 51.

³⁸⁰GOEPFERT JÚNIOR, Frederico Julio. Do TCU e das aquisições públicas. Revista do TCU 134. Setembro/Dezembro. Brasília-DF. 2015, p. 16. Disponível em:

Por tratar-se de contratação pública e assim custeada com recursos públicos, possui um procedimento a ser seguido, que é regulado pela legislação de cada país. Brasil e Portugal denominam tais procedimentos por licitação e concurso, respectivamente, estabelecendo seus ritos a considerar suas realidades, assim como as regulações internacionais a que se submetem.

O Brasil denomina o processo para a efetivação da contratação pública de licitação, cujo conceito vem do latim *licitatione*, que significa ato ou efeito de licitar, oferta de lances num leilão ou hasta pública, fazer preços sobre a coisa, disputar e concorrer³⁸¹. A licitação pública tem arrimo constitucional³⁸², sendo o procedimento que antecede a celebração de contrato administrativo, cujo objetivo é legitimá-lo, preservando o interesse público e assegurando a todos os interessados as mesmas oportunidades em disputá-lo³⁸³. *Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propões assumir*³⁸⁴. Esse procedimento é composto por vários atos formais, cujo objetivo é apontar com quem e em quais condições a Administração deve firmar o contrato administrativo.

Portugal o denomina de concurso, como pode ser visto na redação da legislação que regula a matéria³⁸⁵, usando a mesma denominação das Diretivas que tratam do tema no âmbito da União Europeia³⁸⁶.

As conceituações firmam-se a considerar os sistemas normativos, que possuem traços comuns, o que se percebe refletido na doutrina.

file:///C:/Users/Maria%20Aparecida/Downloads/1334-Texto%20do%20artigo-2372-1-10-20160606.pdf. Acesso em: 05.02.2022.

³⁸¹MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas licitações e contratos: estrutura da contratação, concessões e permissões: responsabilidade fiscal, pregão, parcerias público-privadas. 10. ed. Belo Horizonte: DelRey, 2005. DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos da licitação. 7º Ed. Saraiva. 2007.

³⁸²BRASIL. Constituição Federal, art. 37, XXI - *ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*.

³⁸³NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. P.70.

³⁸⁴MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo. Malheiros, 2001. P. 479.

³⁸⁵Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>. Acesso em: 01.02.2022.

³⁸⁶UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços. Nas referidas Diretivas pode-se observar o uso da denominação *concurso*. Disponíveis em: http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base_docs/Directiva17_2004.pdf; e http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base_docs/Directiva18_2004.pdf. Acesso em: 01.02.2022.

Pode ser definida como um procedimento administrativo por meio do qual um ente público, no exercício da função administrativa, possibilita a todos os interessados, que atendam as condições por ele estabelecidas, que ofertem suas propostas para, dentre as quais selecionará a mais conveniente para a celebração do contrato³⁸⁷. Também como o certame que as entidades governamentais devem realizar para permitir a disputa entre os interessados e com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para promover a escolha da *proposta mais vantajosa às conveniências públicas*. O Instituto estrutura-se na ideia de competição, que deverá dar-se de forma isonômica entre os que demonstrem possuir os atributos e aptidões exigidos para cumprir as obrigações que assumirão junto ao contratante³⁸⁸. O procedimento administrativo regulado por lei e por ato administrativo próprio, no qual devem ser estabelecidos critérios objetivos com o fito de selecionar a *proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável*³⁸⁹. Atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos³⁹⁰.

Vê-se que a contratação pública decorre de um *processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, assim, apontar o futuro contratado, considerando a proposta mais vantajosa ao interesse público*.³⁹¹ Processo, esse, composto por diversas fases ou etapas, com vistas a selecionar o fornecedor de bens e serviços a ser contratado, como se verá na sequência.

2.3 A contratação pública e suas funções

Ocorre que, como dito introdutoriamente, a contratação pública em razão de sua expressividade em quantidades e valores, torna o Estado, em regra geral, o maior adjudicante, tanto no que se refere à aquisição de bens como à contratação de serviços. A tornar a política de contratação um forte instrumento de regulação estatal³⁹², frente a sua capacidade de direcionar o comportamento do mercado fornecedor, que busca estar apto a contratar com o Estado. Para além, esse *poder* atribuído à contratação pública, em razão da ampliação das

³⁸⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 356.

³⁸⁸MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 528.

³⁸⁹JUSTEN FILHO, Marçal Curso de Direito Administrativo. 10 ed. Revista, atualizada e ampliada- São Paulo. Revista dos tribunais, 2014. P. 495.

³⁹⁰MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo. Malheiros, 2016.

³⁹¹MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 175.

³⁹²SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da, e ALVES, Eduardo Gonçalves dos Santos. Licitações sustentáveis – O relevante papel das licitações públicas como incentivadoras do desenvolvimento sustentável. In Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP. Ano 13 - n. 151 | julho - 2014. Belo Horizonte: Ed. FÓRUM. p. 38-48. ISSN 1676-5826.

relações econômicas internacionais, despertou o interesse de entidades estrangeiras ou multinacionais³⁹³, que perceberam seu potencial como um instrumento de regulação, não só do comportamento do mercado fornecedor, em âmbito internacional, mas, também, dos Estados como compradores. O que resultou numa verdadeira internacionalização da regulação dos contratos públicos³⁹⁴.

Ao proceder-se a análise das informações relativas às despesas decorrentes da contratação pública, em face do orçamento estatal, fica evidenciado esse “poder” do Estado. Conforme dados da Organização das Nações Unidas – ONU, as compras públicas são responsáveis por uma média de 12% do produto interno bruto (PIB) dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e até 30% do PIB de muitos países em desenvolvimento³⁹⁵. Para o Sistema Económico Latino-americano y del Caribe - SELA, em 2015, estimou que as compras públicas correspondem a 17,87% (dezessete inteiros e oitenta e sete décimos) do produto interno bruto (PIB) mundial, chegando a quase 15,52% (quinze inteiros e cinquenta e dois décimos) nos países da América Latina³⁹⁶. Em países industrializados, as compras públicas *podem representar até 70% dos gastos governamentais, especialmente em períodos de instabilidade*³⁹⁷.

Os contratos públicos representam cerca de 14% (quatorze por centos) do PIB da União Europeia - UE, o que corresponde a cerca de 2 bilhões de euros por ano; em *setores, como energia, transporte, gestão de resíduos, proteção social e prestação de serviços de saúde ou educação, as autoridades públicas são os principais compradores*³⁹⁸.

No Brasil, as contratações realizadas pelos órgãos públicos federais, movimentaram, entre janeiro de 2019 e janeiro de 2021, cerca de R\$ 157,5 Bi (cento e cinquenta e sete bilhões

³⁹³ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. P. 29.

³⁹⁴RODRIGUES, Nuno Cunha. A contratação Pública como instrumento de Política Económica. Coimbra: Almedina. 2013. P. 13.

³⁹⁵ Organização das Nações Unidas – ONU. Compras Públicas Sustentáveis. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/explore-topicos/eficiencia-de-recursos/what-we-do/compras-publicas-sustentaveis#:~:text=As%20compras%20p%C3%BAblicas%20t%C3%AAm%20um,de%20muitos%20pa%C3%ADses%20em%20desenvolvimento>. Acesso em 01.07.2024.

³⁹⁶ SELA – SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe. Disponível em: <http://www.sela.org/media/3203641/presentacion-compras-publicas-en-alc-15-y-16-jul15.pdf>. Acesso em 01.07.2024.

³⁹⁷ BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública – Enap, em parceria com a Universidade Federal de Brasília (UnB). Mapeamento internacional das Compras Públicas: Estratégias Nacionais e Desenvolvimento. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7887/1/2023.10.04%20-%20Mapeamento%20internacional%20de%20compras%20p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em 01.07.2024.

³⁹⁸UE - União Europeia. Placar do mercado único. Disponível em: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en. Acesso em: 23.08.2024.

e meio de reais)³⁹⁹, de modo a equivaler, ao total das compras públicas e, aproximadamente, 12% (doze por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) nacional⁴⁰⁰.

Portugal, segundo o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, que realiza a publicação anual do relatório sobre a contratação pública, com vistas a divulgar os principais indicadores, em 2019, efetivou 11.000 (onze mil) contratos relativos à obras públicas e 133.654 (cento e trinta e três mil, seiscentos e cinquenta e quatro), relativos ao fornecimento de bens e serviços, envolvendo 2.673,89 milhões de euros, os primeiros e 6.702,46 milhões de euros, os segundos⁴⁰¹. O que representou 4,15% (quatro inteiros e quinze décimos) do PIB e, em 2020, o peso dos valores contratuais comunicados ao portal BASE representou 5,36% (cinco inteiros e trinta e seis décimos) do PIB⁴⁰².

Esse poder de compra assegura ao Estado relevante capacidade de transformação, nas mais diversas áreas, por meio de sua política de contratação. Ciente desse potencial, o Estado dele tem feito uso para inserir novos objetivos na contratação pública, para além das finalidades tradicionais, isto é, para além do atendimento à necessidade pública que motivou à contratação. Assim, passou a usar essa força em prol da consecução de objetivos econômicos, sociais e ambientais, com vistas a *impulsionar o emprego, o crescimento e o investimento e para criar uma economia mais inovadora, eficiente em termos de recursos e energia e socialmente inclusiva*⁴⁰³. Tornando, desse modo, a contratação um instrumento útil à Administração para a realização das mais diversas políticas públicas⁴⁰⁴, tais como as relativas à sustentabilidade social e ambiental, ao fomento, ao empreendedorismo, à inovação e a ampliação da transparência e do controlo social.

³⁹⁹BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Compras Governamentais. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/compras-governamentais>. Acesso em 23.08.2024.

⁴⁰⁰BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). IBGE Explica. Produto Interno Bruto – PIB. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 23.08.2024.

⁴⁰¹Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC. Contratação Pública em Portugal 2019. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/base4/media/w5adtmas/relat%C3%B3rio-contrata%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-2019.pdf>. Acesso em 24.06.2022. Os Relatórios relativos aos anos de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 estão disponíveis no portal do IMPIC <http://www.impic.pt/impic/pt-pt/relatorios-e-dados-estatisticos/relatorios-de-contratacao-publica> e no portal BASE <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Relatorios>.

⁴⁰²PORTUGAL - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC. Contratação Pública em Portugal. Relatório Anual 2020. Disponível em: https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2020.pdf. p. 8. Acesso em: 24.06.2022.

⁴⁰³UE - União Europeia. Placar do mercado único. Disponível em: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en. Acesso em: 09.05.2022.

⁴⁰⁴NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e inexigibilidade de licitação pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.59

Organismos internacionais, diante da ciência desse poder estatal e da ampliação das relações econômicas em âmbito internacional, a tornar *frecuentes os contratos celebrados entre Estados e entidades estrangeiras ou multinacionais*⁴⁰⁵, vêm a estabelecer regras com vistas a atribuir à contratação pública novos papéis nas políticas de desenvolvimento dos seus Países-membros. O Sistema Econômico Latino Americano e do Caribe - SELA, afirma serem as compras públicas uma ferramenta de desenvolvimento na América Latina e no Caribe, atribuindo ao Estado, em razão do seu poder de compra, *capacidade insubstituível de influenciar o desenho das políticas públicas de desenvolvimento, promovendo a produção e comercialização de bens e serviços mais adequados em termos sociais, ambientais e económicos*⁴⁰⁶. Na União Europeia a contratação pública constitui instrumento para a realização do *mercado europeu*⁴⁰⁷.

Oportuno referir que o uso da contratação pública como instrumento contributivo para a realização de políticas públicas teve origem na sustentabilidade ambiental e nas políticas públicas voltadas a sua promoção, em especial a partir do princípio da integração, que surgiu no direito internacional na década de 70 em decorrência do despertar do mundo para os impactos do descaso com o meio ambiente⁴⁰⁸. A fomentar a criação de uma agenda global em matéria ambiental, que teve como marco principal a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em 1972. Foi nessa trajetória que o uso do poder de compra do Estado para a promoção da sustentabilidade firmou-se.

Ao longo dessa caminhada, alguns marcos regulatórios internacionais merecem destaque, já que introduziram outros aspectos como o social e o econômico, para além do

⁴⁰⁵O desenvolvimento das relações econômicas internacionais tornou cada vez mais frequentes os contratos celebrados entre Estados e entidades estrangeiras ou multinacionais, quer se trata de entidades privadas ou de outras entidades públicas ou sociedade de capitais públicos, sobre as mais variadas matérias. ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. P. 29.

⁴⁰⁶SELA – SISTEMA ECONOMICO LATINO AMERICANO Y DEL CARIBE. *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe. El Estado, a través de su poder de compra, pose e una capacidad insustituible para influir en El diseño de políticas públicas de desarrollo, fomentando La producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales, ambientales y económicos*. Disponível em: <http://www.sela.org/media/3203641/presentacion-compras-publicas-en-alc-15-y-16-jul15.pdf>. Acesso em: 15.05.2019.

⁴⁰⁷ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013.

⁴⁰⁸SOMSEN, Han. *Derecho comunitário Del medio ambiente: tratado, instituciones, procedimiento de decisión e instrumento jurídico*. In ALFONSO, Luciano Parejo. KRÄMER, Ludwig (orgs.) *Derecho médio ambiental de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill, 1996, p. 2. Teve inquestionável relevância na União Europeia - EU. Conclusões do Conselho sobre política empresarial e desenvolvimento sustentável. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/intm/71057.pdf. Acesso em: 15.05.2019. Comunicação da Comissão para Integração do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável na política de cooperação econômica e para o desenvolvimento “Elementos para uma estratégia geral”, de 15 de maio de 2000, COM/2000/0264 final.

ambiental, à agenda global, a formar o tripé da sustentabilidade e criar, para os países que aderiram às suas conclusões, diversas obrigações em prol de tais objetivos, dentre as quais estão os relativos ao uso do poder de compra para a promoção da sustentabilidade. Passa-se a fazer uma sintética abordagem dessa evolução regulatória a considerar os principais organismos internacionais.

Na ONU⁴⁰⁹ a regulamentação normativa referente à sustentabilidade das contratações públicas derivou de sua inserção como pauta em conferências internacionais, das quais decorreram a assunção de compromisso por parte dos Estados-Membros. Veja-se abaixo as principais.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, mais conhecida como ECO-92 e/ou Rio-92⁴¹⁰, realizada na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, que para além da sensibilização social produziu alguns documentos oficiais relevantes como a Carta da Terra, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima; a Declaração de Princípios sobre Florestas; a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda-21. Essa Conferência *deu início ao ciclo de grandes conferências internacionais pós-guerra fria, a respeito de temas globais*⁴¹¹, tendo sido a pioneira a tratar sobre a capacidade de contribuição estatal, em razão do seu poder de compra, para a proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, importante registrar que embora o Relatório Brundtland, da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, publicado em 1987, como resultado da Conferência sobre Meio Ambiente Humano, realizada em 1972⁴¹², em Estocolmo, tenha dado

⁴⁰⁹ONU – Organização das Nações Unidas. *A Organização das Nações Unidas é uma organização internacional fundada em 1945. Atualmente composta por 193 Estados-Membros, a ONU e seu trabalho são guiados pelos propósitos e princípios contidos em sua Carta fundadora. Disponível em <https://nacoesunidas.org/>. Acesso em: 16.05.2022.*

⁴¹⁰A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Conferência do Rio, Rio-92, Eco-92, ou UNCED/CNUCED (siglas tomadas das iniciais em inglês ou francês/português), foi celebrada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). Fundação Getúlio Vargas – FGV. Disponível em: <https://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conferencia-do-rio>. Acesso em: 16.05.2022. Considerada a primeira grande reunião internacional realizada após o fim da Guerra Fria, o evento reuniu representantes de 175 países e de Organizações Não-Governamentais (ONGs)¹⁶, tendo como objetivo principal a busca de meios capazes de conciliar o desenvolvimento sócio-econômico e industrial com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: Eco-92. Disponível em: http://www.unb.br/temas/desenvolvimento_sust/eco_92.php. Acesso em: 16.05.2022.

⁴¹¹Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). Fundação Getúlio Vargas – FGV. Disponível em: <https://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conferencia-do-rio>. Acesso em: 16.05.2022.

⁴¹²A Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo é um marco importante para a questão ambiental. LEITE, José Rubens Morato. Direito ambiental contemporâneo. São Paulo: Editora Manole,

origem à preocupação com a influência dos padrões de produção e consumo sobre o meio ambiente e a sociedade, em razão da percepção sobre o desenvolvimento sustentável, foi somente na ECO-92 que tais questões se consolidaram, em especial trazendo ao debate a questão relativa à capacidade de contribuição estatal por meio do seu poder de compra.

Oportuno ainda destacar que na Agenda-21, os Estados signatários assumiram o compromisso de, dentre outras medidas, alterar os padrões de produção e consumo com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável⁴¹³. Ocorre que, por não ser impositiva juridicamente, muitos países não adotaram as medidas sugeridas na referida Agenda-21, ao ponto de ser constatado na Rio+10 que a maioria dos países ainda não havia efetivado as políticas relativas às mudanças de padrões de produção e consumo⁴¹⁴.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2002, em Joanesburgo, na África do Sul, promovida pela Organização das Nações Unidas, conhecida como Rio+10, foi a terceira conferência mundial, com vistas a discutir os desafios ambientais do planeta⁴¹⁵, tendo trazido, novamente, ao debate questões relativas às mudanças nos padrões insustentáveis de produção e consumo, e, com isso, o debate relativo à capacidade de contribuição estatal por meio do seu poder de compra⁴¹⁶.

A gerar a criação do chamado Plano de Joanesburgo, para dar suporte e efetividade às mudanças relativas aos padrões de produção e consumo, o qual propôs um conjunto de

2004. SOMSEN, Han. *Derecho comunitário Del medio ambiente: tratado, instituciones, procedimiento de decisión e instrumento jurídico*. In ALFONSO, Luciano Parejo. KRÄMER, Ludwig (orgs.) *Derecho medio ambiental de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.

⁴¹³Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, 190 (cento e noventa) países assinaram a denominada Agenda 21 Global, a qual traz de modo expresso, em seu item 4.23, a questão relativa ao papel do Estado no consumo, ao assim dispor: 4.23. *Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional*. Disponível em: <https://www.ecologiaintegral.org.br/Agenda21.pdf>. Acesso em: 16.05.2022.

⁴¹⁴BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de ação para a produção e consumo sustentáveis*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional>. Acesso em: 16.05.2022.

⁴¹⁵Realizada de 26 de agosto a 4 de setembro de 2002 em Joanesburgo, África do Sul, a Cúpula Mundial Sobre Desenvolvimento Sustentável foi a terceira conferência mundial promovida pela Organização das Nações Unidas para discutir os desafios ambientais do planeta. A conferência ficou conhecida como Rio + 10, uma vez que ocorreu dez anos após a Cúpula da Terra, em 1992, no Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/acoesadministrativas/relatoriogestao/rio10/riomaisdez/index.php.34.html>. Acesso em: 16.05.2022.

⁴¹⁶O Plano de Implementação da Conferência se propõe a alcançar três objetivos supremos: a erradicação da pobreza, a mudança nos padrões insustentáveis de produção e consumo e a proteção dos recursos naturais. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Entenda a Rio+10. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/acoesadministrativas/relatoriogestao/rio10/riomaisdez/index.php.39.html>. Acesso em: 16.05.2022.

programas com duração de 10 (dez) anos, também chamado de *10-Year Framework Program –10 YFP*. A condução do projeto se deu junto a Organização das Nações Unidas, pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, em conjunto com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU – UNDESA, conhecido como Processo de Marrakesh, concebido para dar aplicabilidade e expressão concreta ao conceito de Produção e Consumo Sustentáveis, para tanto propôs que cada país elaborasse seu plano de ação, contando com apoio de grupos de trabalhos com vistas a troca de experiência entre os países⁴¹⁷.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, realizada em 2012, na cidade do Rio de Janeiro, marcou os vinte anos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e contribuiu para definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas⁴¹⁸, teve como temas a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável, estando em ambos abarcada a questão relativa à mudança nos padrões insustentáveis de produção e consumo, e o debate relativo a capacidade de contribuição estatal por meio do seu poder de compra, ao tratar sobre compras públicas sustentáveis. A afirmar que *a aquisição de bens e serviços por agentes públicos tem impactos significativos na promoção do desenvolvimento sustentável* o que permite aos governos expressiva influência no estabelecimento de padrões de consumo e de produção⁴¹⁹. Deixando claro seu contributo para a evolução do tema relativo ao uso do poder de compra do Estado com vistas à promoção da sustentabilidade.

A OCDE foi fundada em 1961, com o propósito de estimular o progresso econômico e o comércio mundial⁴²⁰. Teve em sua pauta, como tema relevante, a regulação dos contratos

⁴¹⁷BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de ação para a produção e consumo sustentáveis*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional>. Acesso em: 16.05.2022.

⁴¹⁸A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, foi realizada de 13 a 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro. A Rio+20 foi assim conhecida porque marcou os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e contribuiu para definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html. Acesso em: 16.05.2022.

⁴¹⁹Relatório de Sustentabilidade da Organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Modelo Brasileiro. Para além, a dar exemplo, as aquisições de produtos e serviços para a realização da Rio+20 incluiu critérios e cláusulas contratuais de sustentabilidade. *Na dimensão econômica, enfatizou-se a contribuição para a economia local; na ambiental, a preferência por materiais mais sustentáveis, gestão de resíduos, eficiência energética e redução das emissões de gases de efeito estufa; e, na social, a criação de novos empregos e a inclusão social. A medida teve o objetivo principal de engajar os fornecedores licitados na redução dos impactos socioambientais de suas atividades durante a organização e a realização do evento*. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio-20/at_download/relatorio_rio20.pdf. Acesso em: 18.05.2022. p. 42.

⁴²⁰OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico. *A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional que trabalha para construir melhores*

públicos, a realizar estudos específicos sobre o tema já em 1962, direcionados a investigação sobre as práticas existentes nos países e a possibilidade de submissão de casos conflituosos entre países membros, relativamente a contratações públicas, à OCDE⁴²¹. A comparação de práticas licitatórias entre os países-membros e os países associados foi fortalecida em 2014, com a fundação do Grupo de Trabalho de Funcionários Líderes em Compras Públicas, composto por oficiais sêniores dos governos dos países associados, com experiência e formação na área de compras públicas⁴²². De igual forma fica evidenciada sua contribuição em prol da evolução do uso do poder de compra do Estado para a promoção da sustentabilidade.

A OMC como uma instituição voltada a *garantir que as trocas comerciais sejam realizadas da forma mais fluida, previsível e livre possível*⁴²³, entre os países, é inevitável que o tema relativo às funções colaterais ou horizontais das compras públicas lhes seja caro, em especial a questionar a cerca da legitimidade do uso político das relações comerciais em prol do fomento de interesses nacionais, frente à proteção do livre comércio, já que busca reduzir as barreiras ao mercado global, de modo a facilitar o acesso das empresas ao comércio dos países independentemente da nacionalidade⁴²⁴.

políticas para uma vida melhor. Nosso objetivo é moldar políticas que promovam prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/>. Acesso em: 16.05.2022.

⁴²¹OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico. Cadernos Brasil na OCDE – Compras Públicas. *Ao longo dos anos, a OCDE desenvolveu dezenas de artigos sobre compras públicas e diversos estudos de caso comparando práticas entre países. Apesar da importância desses trabalhos, a atuação da OCDE na área de compras públicas ocorre principalmente por meio de dois pilares, que são: i) a sua carta de princípios, a Recomendação do Conselho em Matéria de Compras Públicas (Recommendation of the OECD Council on Public Procurement); e ii) a sua Caixa de Ferramentas (Public Procurement Toolbox), conjunto de instrumentos sugeridos para a implementação da política.* Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47061/1/S2100424_pt.pdf. p. 08-10. Acesso em: 16.05.2022.

⁴²²OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico. Cadernos Brasil na OCDE – Compras Públicas. *Já o Grupo de Trabalho de Funcionários Líderes em Compras Públicas foi fundado muito mais recentemente, em 2014 (com mandato até 2024), e seu objetivo é o de comparar práticas licitatórias entre os países-membros e os países associados. O grupo é composto por oficiais sêniores dos governos dos países associados, com experiência e formação na área de compras públicas.* Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47061/1/S2100424_pt.pdf. P. 08/10. Acesso em: 16.05.2022.

⁴²³OMC – Organização Mundial do Comércio. Criada em janeiro de 1995, com o Acordo de Marraquexe, em substituição ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que começara em 1947 e que originariamente regulou multilateralmente o comércio internacional. *A Organização Mundial do Comércio (OMC) é a única organização internacional que trata das regras que regem o comércio entre os países. Os pilares sobre os quais se apoia são os Acordos da OMC, que foram negociados e assinados pela maioria dos países que participam do comércio mundial e ratificados por seus respectivos Paramentos. O objetivo é garantir que as trocas comerciais sejam realizadas da forma mais fluida, previsível e livre possível.* Disponível em: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/thewto_s.htm. Acesso em: 16.05.2022.

⁴²⁴Academia Juris Roma. Acordo sobre Contratos Públicos da OMC. *A OMC possui acordos multilaterais que vinculam todos os Estados que a integram. Destacam-se o General Agreement on Tariffs and Trade – GATT – acordo sobre comércio – e o General Agreement on Trade in Services – GATS – acordo sobre serviço –. Para além dos documentos de natureza multilateral, a OMC se vale de outros de cariz plurilateral para tratar de temas mais setoriais. Os acordos plurilaterais se diferenciam dos multilaterais porque naquele tipo de ajuste só há a vinculação dos membros da organização internacional em comento que os assinam.*

Disponível em: <https://www.academiajuris.com/o-acordo-sobre-contratos-publicos-da-omc/>. Acesso em: 16.05.2022.

Ocorre que nem sempre o tema foi alvo da atenção das regulações relativas ao comércio internacional, já que o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, em 1947, excluiu de sua incidência os contratos públicos⁴²⁵. Contudo, a expressividade das compras públicas no sistema de comércio multilateral aos poucos fez despertar a necessidade da inserção do tema no debate relativo ao comércio internacional. Assim, na chamada Rodada de Tóquio ocorreu o primeiro Acordo sobre Contratação Pública - ACP, assinado em 1979, para entrar em vigor em 1981, basicamente, com o fito de eliminar posturas protecionistas dos Estados em matéria de contratação pública⁴²⁶ e de promover ganhos com os recursos públicos pela ampliação da competitividade. Contudo, com abrangência limitada aos contratos de fornecimento de bens que superassem um determinado valor, tendo sido ampliado em 15 de abril de 1994, na chamada Rodada do Uruguai, por meio do Acordo sobre Contratos Públicos, assinado em Marrakesh, com entrada em vigor em 1996, *com vistas a ampliar a abrangência do Acordo para compras por entidades do governo subcentral e outras empresas públicas e para os setores de serviços e serviços de construção*⁴²⁷.

Esse acordo foi revisado em 2012 e está em vigor desde 6 de abril de 2014, tendo a revisão incluído no ajuste a preocupação com a transparência, a imparcialidade e o melhoramento da integridade dos contratos públicos como um requisito da gestão eficiente dos recursos públicos, assim como admitindo ressalvas para ajustar a concorrência às economias dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos e assegurando apoio a esses países. Mais uma vez resta clara a contribuição do debate e da evolução regulatório no âmbito da OMC para o uso do poder de compra do Estado na promoção da sustentabilidade.

⁴²⁵A exclusão consta no item 8 do artigo 3 como no item 2 do artigo 17, ambos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947. Artigo III, 8. (a) *As disposições deste artigo não se aplicam a leis, regulamentos ou requisitos que regem a aquisição por agências governamentais de produtos adquiridos para fins governamentais e não com o objetivo de revenda comercial ou com o objetivo de uso na produção de bens para venda comercial....* Artigo XVII. 2. *As disposições do parágrafo 1 deste Artigo não se aplicam às importações de produtos para consumo imediato ou final para uso governamental e não para revenda ou uso na produção de bens* para venda. Com relação a tais importações, cada parte contratante concederá ao comércio das outras partes contratantes um tratamento justo e equitativo.* Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm. Acesso em: 16.05.2022.

⁴²⁶Afirma Vilhena de Freitas, *estar-se perante um caso de Direito Administrativo Global que condiciona o Direito Administrativo Comunitário*. FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 252.

⁴²⁷OMC – Organização Mundial do Comércio. *Visão Geral do Trabalho da OMC sobre Compras Governamentais*. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm. Acesso em: 16.05.2022. Sobre o tema leciona FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 252 e seg.

A União Europeia, em sua origem como Comunidade Económica Europeia, em 1957, quando o Tratado de Roma foi assinado⁴²⁸, não incluiu nenhuma referência explícita à ideia de política ambiental ou proteção ao meio ambiente, tema que deu origem, como já referido, à pauta relativa à ampliação dos objetivos da contratação pública, a torná-las instrumento para a efetivação de outras políticas públicas.

A primeira norma ambiental adotada pela então Comunidade Europeia foi a Diretiva 67/548-CEE, relativamente à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas vinculadas à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas⁴²⁹, já a mostrar preocupação com a questão da produção, que mais tarde vem a refletir no debate entorno das compras públicas. Contudo, foi a partir do princípio da integração, na década de 70, que se percebeu uma maior evolução da temática relativa à questão ambiental, tendo o Conselho Europeu, em 22 de novembro de 1973, aprovado o Primeiro Programa de Ação Comunitária em Matéria de Meio Ambiente, apresentando os princípios e as prioridades orientadoras da política de meio ambiente, com vistas à melhoria da qualidade de vida dos povos da Europa. Entre os anos de 1983 e 1987 foi lançado o Programa de Ação Comunitária em matéria de Meio Ambiente, a tratar da necessidade de evoluir na construção de uma política ambiental comunitária⁴³⁰, o que foi legitimado pelo Ato Único Europeu⁴³¹. Ainda, como já dito, foi em 1987 que a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento publicou o documento *Nosso Futuro Comum*, também denominado Relatório *Brundtland*, a tornar 1987 um ano representativo para a causa⁴³².

⁴²⁸União Europeia – UE. Em 25 de Março de 1957, foram assinados dois tratados – o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE) e o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA ou EURATOM). As decisões das duas Comunidades foram tomadas pelo Conselho, mediante proposta da Comissão. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome#:~:text=Em%2025%20de%20Mar%C3%A7o%20de,Conselho%2C%20mediante%20proposta%20da%20Comiss%C3%A3o](https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome#:~:text=Em%2025%20de%20Mar%C3%A7o%20de,Conselho%2C%20mediante%20proposta%20da%20Comiss%C3%A3o.). Acesso em: 27.05.2022.

⁴²⁹LEITE, José Rubens Morato. Direito ambiental contemporâneo. São Paulo: Editora Manole, 2004.

⁴³⁰OLIVEIRA, Odete Maria de. União Europeia: processo de integração e mutação. 3. tiragem. Curitiba: Juruá, 2003. P. 294.

⁴³¹União Europeia – UE. Ato único Europeu. O Ato Único Europeu (AUE 1986-1987), em seu artigo 130, introduziu o meio ambiente nos instrumentos fundacionais da Comunidade. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act>. Acesso em: 27.25.2022.

⁴³²SHWARTZMAN, Simon. Consciência Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. 1999. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/ambiente.htm>. Acesso em :28.05.2022. Em âmbito Europeu, ocorreu, por recomendação do Parlamento Europeu, a regulamentação responsável pela criação do selo ambiental comunitário em 1987, o *Ecolabel*. Programa comunitário de rotulagem ecológica, com o objetivo de "promover o desenho, produção, comercialização e consumo de produtos com reduzido efeito ambiental durante o ciclo de vida e informar melhor os consumidores sobre o impacto dos produtos ao meio ambiente." Aprovado pelo Conselho da União Europeia, em 1992, pelo Regulamento n.º 880/92.

Ocorre que, como já referido, foi em 1992 que se realizou, no Rio de Janeiro – Brasil, um dos eventos mais importantes do século XX em matéria ambiental, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ou ECO-92, a consolidar tais demandas e, em especial, trazer ao debate a questão relativa à capacidade de contribuição estatal por meio do seu poder de compra. Na sequência dessas ocorrências relevantes para o Direito Internacional, com reflexo no Direito Europeu, em 7 de fevereiro de 1992, foi assinado o Tratado de Maastricht⁴³³, com vigência a partir de 1º de novembro de 1993 a tratar sobre a política europeia para o meio ambiente.

Contexto em que a política ambiental foi confirmada pela Comissão Europeia, de modo a tornar a integração da dimensão ambiental às outras políticas, uma obrigação para as instituições comunitárias⁴³⁴, sendo consagrada em nível de tratado, em 1993, no artigo 11º do Tratado sobre o Funcionamento do Direito da União Europeia⁴³⁵. A objetivar a promoção de um desenvolvimento sustentável, o tratado firmou que as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações comunitárias. A trazer para os Estados-Membros o dever de considerar suas políticas ambientais como transversais e incluí-las nas suas várias políticas econômicas e sociais, de modo a conciliar os pilares econômico, social e ambiental.

Nessa conjuntura evolutiva desenvolveu-se, na Europa, uma estratégia global para a aplicação do princípio da integração ambiental, o qual foi, inclusive, inserido nos debates do Conselho Europeu de Cardiff, firmando o entendimento de que *as economias devem combinar a prosperidade com a protecção do ambiente*⁴³⁶. A entender, que também *os contratos públicos*

⁴³³União Europeia – UE. Tratado da União Europeia, também conhecido como o Tratado de Maastricht. Que em seu artigo 2º, afirma ser um dos objetivos dos países membros "*promover, por meio da criação de um mercado comum e de uma união econômica e monetária, o desenvolvimento sustentável das atividades econômicas (...) e um elevado nível de proteção e melhoria da qualidade do ambiente*". Ainda, nos artigos 174, 175 e 176 versou exclusivamente sobre a Política Europeia para o Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>. Acesso em: 28.05.2022.

⁴³⁴QUEIROZ, Fábio Albergaria de. Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. Scielo Brasil: Ambiente e Sociedade. v. 8, n. 2, jul.-dez.2005. OLIVEIRA, Odete Maria de. União Europeia: processo de integração e mutação. 3. tiragem. Curitiba: Juruá, 2003.

⁴³⁵União Europeia – UE. Tratado sobre o Funcionamento do Direito da União Europeia. Art. 11 - *As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF#:~:text=Artigo%201.o,1.,que%20se%20funda%20a%20Uni%C3%A3o. Acesso em: 27.05.2022.

⁴³⁶União Europeia – UE. Conselho Europeu e CARDIFF - 15 e 16 de junho de 1998 - Conclusões da Presidência. Ambiente.32. *Um ambiente saudável constitui um elemento fundamental da qualidade de vida. As nossas economias devem combinar a prosperidade com a protecção do ambiente. Por esta razão, o Tratado de Amesterdão sublinha a integração da protecção do ambiente nas políticas comunitárias, a fim de alcançar um*

*são vistos como instrumento de mercado que deve contribuir para cumprir os objetivos das políticas ambientais*⁴³⁷.

Na União Europeia a contratação pública, para além, possui expressiva relevância para a realização do *mercado europeu*, a fazer perceber um alargamento progressivo da europeização dos contratos públicos⁴³⁸, exigindo, inclusive, a transposição das Diretivas comunitárias para os diplomas normativos internos do Países-membros, bem como, a aplicação das Diretivas pela jurisprudência nacional⁴³⁹. Essa conformidade normativa interna com as Diretivas, exigida pela EU aos Países-Membros⁴⁴⁰, de positivo, contribui para a uniformização do regime jurídico aplicável aos contratos públicos no mercado europeu⁴⁴¹, fortalecendo objetivos de sustentabilidade que, por se tornarem comuns a todos os países, geram um forte impacto no mercado fornecedor, com vistas a atendê-los.

Nessa esteira de entendimento a União Europeia, por meio de suas Diretivas, se propõe a estabelecer regras mínimas, com o objetivo de melhorar as práticas de contratação pública no âmbito do mercado único, *para salvaguardar os princípios fundamentais de transparência, igualdade de tratamento, concorrência aberta e boa gestão processual*, a criar um mercado competitivo, aberto e bem regulamentado, que seja capaz de apoiar o crescimento do emprego

desenvolvimento sustentável. O Conselho Europeu congratula-se pelo facto de a Comissão ter apresentado um projecto de estratégia e compromete-se a analisá-lo rapidamente com vista à implementação das novas disposições do Tratado. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/car1_pt.htm. Acesso em: 27.05.2022.

⁴³⁷ESTORNINHO, Maria João. Green Public Procurement. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf. p. 07. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013.

⁴³⁸O *Direito da Contratação Pública, na Espanha e em Portugal, no que se refere aos ordenamentos jurídicos internos, representa efectivamente um domínio normativo que tende de uma forma cada vez mais intensa a ser marcado por direito de fonte extra-estadual (com interferência decisiva de Direito com origem na União Europeia, desde logo as Diretivas 2014/23, 24 e 25/EU, de 26 de fevereiro de 2014 – e no âmbito da Organização Mundial do Comércio – Government Procurement Agreement ou Acordo sobre Contratos Públicos, cuja revisão entrou em vigor em 6 de abril de 2014), sendo largamente influenciado por fenómenos de europeização e globalização jurídica.* P. 108. MARTINS, Afonso d'Oliveira. Contratação Pública (novas directivas de 2014 da OMC e da EU e seu impacto no Direito da União Europeia e nos Direitos Administrativos da Espanha e de Portugal. In MARTINS, Afonso d'Oliveira (Director) O Direito Administrativo Transnacional (Direito Administrativo internacional, europeu e global) e suas implicações no Direito Administrativo de Espanha e de Portugal. Actas do XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo. Universidade Lusíada Editora. Lisboa. 1918. p. 107-109.

⁴³⁹ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. P. 21-22. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. P. 58.

⁴⁴⁰A EU impõe aos Estados-Membros que procedam em suas contratações a um *apelo genérico à concorrência e a livre iniciativa económica dos operadores de mercado*. SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 18.

⁴⁴¹ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. P. 22. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. P. 59.

e dos investimentos na UE⁴⁴². Incluindo ações de formação, divulgação e esclarecimento das entidades adjudicantes, até mesmo quanto aos impactos de suas próprias atividades⁴⁴³.

O Livro Verde, em janeiro de 2011, ao tratar sobre a modernização da política de contratos públicos da UE traz a lume a estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e apresenta *propostas no sentido de fomentar que as entidades adjudicantes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns, incluindo a proteção do ambiente*⁴⁴⁴. Assim, reconhecendo o grande contributo que as autoridades públicas podem dar, ao firmar seus contratos, para a consecução dos objetivos traçados pela estratégia Europa 2020.

Em 2014, ainda no âmbito da Estratégia Europa 2020, a UE aprovou a Diretiva sobre os contratos públicos⁴⁴⁵, a objetivar assegurar uma economia social e de mercado sustentáveis⁴⁴⁶, a apostar na contratação pública como um instrumento capaz de contribuir para a realização de políticas estatais. Para além, com vistas a *levar a cabo a contratação pública de modo mais eficiente e de uma forma sustentável*, a Comissão Europeia, propôs à União Europeia, iniciativa com vistas ao uso das *tecnologias digitais para simplificar e acelerar os procedimentos*⁴⁴⁷. Assim, também a UE se estruturou para monitorar o desempenho de diferentes países membros em aspectos-chave da contratação pública⁴⁴⁸. A Diretiva em comento apostou, ainda, na facilitação do acesso aos contratos públicos e no aumento da transparência como forma de combater a corrupção e os conflitos de interesses.

⁴⁴²UE - União Europeia. Contratação Pública, concursos públicos e contratos públicos na União Europeia. Disponível em: https://european-union.europa.eu/live-work-study/public-contracts_pt. Acesso em: 09.05.2022.

⁴⁴³ESTORNINHO, Maria João. Green Public Procurement. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf. Acesso em: 20.05.2019.

⁴⁴⁴ESTORNINHO, Maria João. Green Public Procurement. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf. p.05. Acesso em: 23.08.2024.

⁴⁴⁵UE - União Europeia. Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>. Acesso em: 09.05.2022.

⁴⁴⁶A estratégia Europa 2020, voltada para o crescimento e o emprego para a década em curso, coloca a tónica no crescimento inteligente, sustentável e inclusivo como forma de superar as deficiências estruturais da economia europeia, melhorar a sua competitividade e produtividade e assegurar uma economia social de mercado sustentável. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_pt. Acesso em: 09.05.2022.

⁴⁴⁷UE - União Europeia. Placar do mercado único. Disponível em: <https://poseur.portugal2020.pt/pt/media/not%C3%ADcias/comiss%C3%A3o-europeia-quer-uma-contrata%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-eficiente-e-profissional/>. Acesso em: 09.05.2022.

⁴⁴⁸UE - União Europeia. Placar do mercado único. *Os indicadores são baseados em editais publicados na base de dados Tenders Electronic Daily (TED), sob quatro Diretivas de Compras da UE (geral, setorial, concessões e defesa).* Disponível em: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en. Acesso em: 09.05.2022.

Todas essas ações da União Europeia resultaram em mudanças qualitativas nos ordenamentos jurídicos que regulam a matéria nos países membros⁴⁴⁹, para além de promover a uniformização do regime jurídico aplicável aos contratos públicos no mercado europeu⁴⁵⁰, contribuindo, assim, para o uso do poder de compra do Estado na promoção da sustentabilidade⁴⁵¹, inclusive quanto a realização do *mercado europeu*⁴⁵².

Resta evidenciado, com base no exposto, que a contratação pública passou a ter relevância como instrumento para colaborar com a implementação das mais diversas políticas públicas, a partir da evolução do debate relativo à sustentabilidade ambiental, no contexto de organismos internacionais, a resultar na ampliação dos objetivos de origem da contratação pública⁴⁵³.

A contratação pública sustentável firmou-se, nesse contexto, como aquela que se propõe, para além de atender as necessidades estatais que a motivaram, contribuir para a efetivação de outras políticas públicas, com vistas a conciliar um desenvolvimento no qual haja compatibilidade entre o progresso material e tecnológico e o comprometimento de assegurar uma existência saudável, que preserve condições de vida digna para as gerações presentes e futuras⁴⁵⁴. Teve, assim, a contratação pública acrescidos a si, para além da promoção da sustentabilidade ambiental, por meio do fomento e mesmo da exigência do atendimento às questões ambientais na produção dos bens e serviços, objetivos outros como os relativos à

⁴⁴⁹ESTORNINHO, Maria João – A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (1) Por uma contratação pública sustentável e amiga do bem comum, pág. 7-11. In A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos. Coord. a Autora. Ed. ICJP/CIDP/Universidade de Lisboa. Lisboa. 2016. p.10.

⁴⁵⁰ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. P. 22. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. P. 59.

⁴⁵¹ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. A Autora trata da matéria na obra: Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013.

⁴⁵²MARTINS, Afonso d'Oliveira. Contratação Pública (novas directivas de 2014 da OMC e da EU e seu impacto no Direito da União Europeia e nos Direitos Administrativos da Espanha e de Portugal. In MARTINS, Afonso d'Oliveira (Director) O Direito Administrativo Transnacional (Direito Administrativo internacional, europeu e global) e suas implicações no Direito Administrativo de Espanha e de Portugal. Actas do XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo. Universidade Lusíada Editora. Lisboa. 1918.

⁴⁵³Maria João Estorninho aponta que *o Direito Europeu já não se pauta apenas pela garantia da concorrência, mas sim impõe critérios de adjudicação ligados a outros valores: por exemplo, critérios sociais (fomento do emprego, igualdade no local de trabalho, proteção de desfavorecidos) e ambientais (métodos de produção limpos, energias renováveis)*. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 403.

⁴⁵⁴MENEGUZZI, Rosa M. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo; BARKI, Teresa V. P. (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis* Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 19-36. P.35. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da, e ALVES, Eduardo Gonçalves dos Santos. Licitações sustentáveis – O relevante papel das licitações públicas como incentivadoras do desenvolvimento sustentável. In Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP. Ano 13 - n. 151 | julho - 2014. Belo Horizonte: Ed. FÓRUM. p. 38-48. ISSN 1676-5826.

sustentabilidade social, com vistas a estimular a atividade econômica, o desenvolvimento das micro e pequenas empresas, a proteger a indústria nacional, a reduzir desigualdades regionais, a promover o trabalho por meio da geração de empregos em condições dignas, com igualdade de gêneros e inserção de pessoas com necessidades especiais, dentre tantos outros.

No âmbito da União Europeia, na comunicação intitulada “Os contratos públicos na União Europeia – COM”, de 11 de março de 1998, a Comissão considerou ser lícito, na seleção da proposta mais vantajosa, no plano econômico global, considerar critérios ambientais. Na mesma direção outras duas Comunicações interpretativas da Comissão Europeia, em 2001, a Comunicação Interpretativa da Comissão – COM, no que se refere ao Direito aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais na contratação pública e a Comunicação Interpretativa da Comissão, no que se refere ao direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar aspetos sociais nesses contratos. A Comissão, ao expressar seu entendimento nas Comunicações Interpretativas citadas, *reafirma a importância da política social europeia na construção da economia europeia e como pilar do desenvolvimento sustentável*. Assim como reconhece *a necessidade de incentivar a prossecução de objetivos sociais através da imposição de condições de execução dos contratos públicos*⁴⁵⁵. A considerar possíveis exigências de cunho ambiental e social nos concursos, o que encontrou eco no Tribunal de Justiça da União Europeia - TJUE⁴⁵⁶, não sendo, contudo, obrigatórias.

⁴⁵⁵ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement*. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf. p. 07-08. Acesso em: 23.08.2024.

⁴⁵⁶Quanto aos critérios sociais, vejam-se, por exemplo, o Ac. Beentjes, de 20 de Setembro de 1988, (P.31/1987) e o Ac. Comissão/França, de 26 de Setembro de 2000, (P. C-225/1998). O TJUE pronunciou-se, de há muito, nesses acórdãos, no sentido da admissibilidade de introduzir considerações de carácter social como critérios de valoração na adjudicação. Recorde-se o Acórdão Beentjes, de 20 de Setembro de 1988, Proc. 31/1987 no qual o TJUE se pronunciou no sentido da possibilidade de utilização de critérios de natureza social, em concreto, neste caso, o emprego de desempregados de longa duração, tendo afirmado igualmente que tais critérios deveriam respeitar as proibições que resultam da consagração nos Tratados das liberdades de estabelecimento e de livre prestação de serviços. Recorde-se também o Acórdão Comissão/França, de 26 de Setembro de 2000, Proc. C-225/1998, no qual o Tribunal afirmou que a Diretiva 93/37 não exclui a possibilidade das entidades adjudicantes utilizarem como critério uma condição relacionada com a luta contra o desemprego, sempre que ela respeite os princípios fundamentais do Direito comunitário e, em particular, o princípio da não discriminação....É verdade que, nos seus Acórdãos de 20 de Setembro de 1988, Beentjes (31/87, Colect., p. 4635), e de 28 de Março de 1995, Evans Medical e Macfarlan Smith (C-324/93, Colect., p. I-563), o Tribunal de Justiça declarou que a entidade adjudicante, para determinar a proposta economicamente mais vantajosa, é livre de escolher os critérios de adjudicação do contrato. Mas foi com o Acórdão Concordia Bus, de 2002, que o TJUE veio abrir a porta expressamente à admissibilidade de tais considerações ambientais... ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement*. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf. p. 09, Nota 4. Acesso em: 23.08.2024.

Nas Diretivas de 2004⁴⁵⁷, percebe-se o incentivo à promoção de políticas de natureza social ou ambiental assim como a preocupação em clarificar a forma como as entidades adjudicantes poderão obter a melhor relação qualidade/preço, para seus contratos, contribuindo para a proteção do ambiente e para a promoção do desenvolvimento sustentável. A permitir que, por exemplo, as entidades adjudicantes possam, ao estabelecer requisitos ambientais como especificações técnicas de um contrato, optar por *determinado método de produção e/ou definindo os efeitos ambientais específicos dos grupos de produtos ou serviços*, inclusive usando rótulos ecológicos. No que se refere às preocupações sociais permite a indicação, no concurso, de critérios que *visem fomentar a formação profissional prática, o emprego de pessoas com dificuldades especiais de inserção, a luta contra o desemprego*, dentre outros⁴⁵⁸.

Em 2008, a Comunicação Interpretativa da Comissão, denominada Contratos públicos para um ambiente melhor⁴⁵⁹, lançou o processo com vistas a definir critérios comuns no domínio dos contratos ecológicos nos Estados-Membros, bem como, estabeleceu metas para a utilização dos contratos públicos ecológicos. Em 2009, a Diretiva 2009/33/CE, relativa à promoção de veículos de transporte rodoviário, não poluentes e energeticamente eficientes⁴⁶⁰, integrou considerações ambientais na contratação pública por via do Direito do Ambiente, a permitir que as entidades adjudicantes ao comprar veículos de transporte terrestre *devem optar por estabelecer especificações técnicas para o comportamento energético e ecológico dos veículos ou por incluir os impactos energéticos e ambientais na decisão de compra*⁴⁶¹.

A evidenciar que a sustentabilidade da contratação pública não pode deixar de ser vista nas suas diversas dimensões, sustentabilidade financeira, sustentabilidade ecológica e

⁴⁵⁷UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços. Disponíveis em: http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base_docs/Directiva17_2004.pdf; e http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base_docs/Directiva18_2004.pdf. Acesso em: 03.06.2022.

⁴⁵⁸ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement*. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_mje.pdf. p. 14. *Em Agosto de 2004, após a aprovação das Diretivas sobre contratos públicos, a Comissão apresenta um manual chamado A handbook on environmental public procurement, onde procura incentivar o Buyinggreen, através de diversas sugestões*. P. 15

⁴⁵⁹UNIÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Contratos públicos para um ambiente melhor. COM (2008) 400 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0400&from=BG>. Acesso em: 06.06.2022.

⁴⁶⁰UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2009/33/CE. Do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à promoção de veículos de transporte rodoviário, não poluentes e energeticamente eficientes. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0033&from=MT>. Acesso em: 06.06.2022.

⁴⁶¹ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement*. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_mje.pdf. p. 17. Acesso em: 23.08.2024.

sustentabilidade social, entre outras⁴⁶², o que se percebe ainda mais em tempos de crise como ocorreu em 2012⁴⁶³. Importante frisar que tais funções não devem ser vistas como secundárias ou periféricas, diante da relevância de sua contribuição ao interesse público, ao maximizar o uso da contratação pública para muito além dos fins tradicionais, o que representa mais eficiência e economicidade, agregadas a si, já que se está diante de uma finalidade adicional, de outros interesses também reconhecidos como relevantes para o Direito⁴⁶⁴.

Ocorre que por muito tempo as considerações sociais e ambientais na contratação pública foram vistas com excesso de cautela e admitidas sempre de forma limitada, com vistas a evitar que esses novos e difíceis desafios propostos redundassem em práticas discriminatórias, a ofender ao princípio da concorrência ou, ainda, a facilitar fenômenos de corrupção. O que precisa ser superado, considerando os benefícios que geram. Nesse contexto, os aspectos normativos possuem extrema relevância para viabilizar tais propósitos e minimizar possíveis riscos que possam gerar. *Em termos de regime jurídico, o verdadeiro salto qualitativo consiste em abandonar tal visão redutora e deixar de encarar essas preocupações como meramente instrumentais, sem, contudo, delas descuidar por meio de mecanismos de prevenção do desperdício e da corrupção*⁴⁶⁵.

A tornar necessária a devida ponderação dos benefícios sociais, ambientais e econômicos, frente a eventuais custos e riscos gerados à contratação, já que não se está diante de uma faculdade, mas de uma ordem impositiva, decorrente do imperativo fundamental da sustentabilidade, em razão do qual *o gestor precisa, em todas as relações de administração, promover o bem-estar das gerações futuras, cujos direitos fundamentais são, desde logo, plenamente reconhecidos pelo ordenamento jurídico*⁴⁶⁶. A firmar-se um postulado de solidariedade intergeracional que expressa a ideia da incorporação de uma dimensão futura do

⁴⁶²ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement*. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_profa_mje.pdf. p .04. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013.

⁴⁶³*Em 2012, em tempos de crise, percebe-se que, mais do que nunca, as entidades públicas, enquanto entidades adjudicantes, têm a obrigação de exercer o seu poder de compra de modo social e ambientalmente responsável.* ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement*. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_profa_mje.pdf. p .03. Acesso em: 23.08.2024.

⁴⁶⁴FERREIRA, Daniel. A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Fórum. 2012. p. 35.

⁴⁶⁵ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement*. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_profa_mje.pdf. p .07. Alerta a autora para a relevância de manter-se, contudo, a cautela necessária. *Naturalmente, não se podem ignorar os riscos de que a introdução de critérios verdes na contratação pública redunde em práticas discriminatórias ou em fenômenos de corrupção.* p. 4-5.

⁴⁶⁶FREITAS, Juarez. Licitações e sustentabilidade: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. Revista de Interesse Público, Porto Alegre, Ano 13, n. 70, nov./dez. de 2011. P. 22.

agir estatal, de modo a que o interesse público também seja avaliado *num horizonte intertemporal dilatado, já que as escolhas públicas hão de ser feitas com ponderação das repercussões futuras, intergeracionais, e pautadas por um comportamento ético, um compromisso moral para com as gerações do porvir*⁴⁶⁷. Assim tornando intoleráveis escolhas públicas que satisfaçam aos interesses presentes às custas do empobrecimento das gerações futuras⁴⁶⁸.

Tais reflexões levaram também a necessidade de se abordar a legitimidade popular, atento a importância do tratamento concedido a proteção do ambiente. Nisso, *independentemente de ter interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, assim como para promover a execução das correspondentes decisões jurisdicionais*⁴⁶⁹.

Diante de tais reflexões percebe-se que a modulação de objetivos voltada ao uso da contratação para a consecução de políticas públicas, para além de suas finalidades tradicionais, se trata de uma imposição, decorrente do imperativo fundamental da sustentabilidade. Em razão do que muitos países adequaram seus ordenamentos jurídicos, por meio de inovações normativas, de modo a agregar à contratação pública, outras finalidades, para além das convencionais, de modo a maximizar seu potencial.

O Brasil, quando se trata de licitações sustentáveis, teve como marco a Lei Federal nº 12.187/2009⁴⁷⁰, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, e estabeleceu

⁴⁶⁷FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 13, n. 51, p. 121-153, 2013. P. 138.

⁴⁶⁸ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 11. ed. amplamente reform. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 30.

⁴⁶⁹GOMES, Carla Amado. OLIVEIRA, Heloísa. As cidades na era das alterações climáticas. Lisbon Public Law Editions, 2023. P. 103.

⁴⁷⁰BRASIL. Lei Federal nº 12.187/2009. Art. 6º *São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima: ... XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos.* Grifou-se. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 30.05.2022.

critérios de preferência, nas contratações públicas, para as propostas que contivessem maior economia de recursos naturais, redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos. Em 2010, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, editou a Instrução Normativa nº 01/2010, a estabelecer critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal. De igual forma outros diplomas legais no País trataram sobre a matéria⁴⁷¹.

Essa evolução normativa resultou com a edição da Lei Federal nº 12.349/2010⁴⁷², que alterou a Lei Federal nº 8.666/1993⁴⁷³, chamada de Lei de Licitações e Contratos, notadamente a inserir no art. 3º, *caput*, a *promoção do desenvolvimento nacional sustentável*, como objetivo a ser perseguido pela contratação pública. A traduzir a atuação concreta do Estado em prol do objetivo de instrumentalizar o processo licitatório com vistas a contribuir para a efetivação de suas políticas públicas, não apenas de proteção do meio ambiente, mas também em agregar ao processo finalidades sociais e econômicas sustentáveis.

O novo diploma normativo geral a regular as compras públicas no País, Lei Federal nº 14.133/2021, traz em seu art. 5º o *desenvolvimento nacional sustentável* como princípio norteador da contratação pública e no art. 11, inciso IV, firma como um de seus objetivos, *incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável* e, para além, inova ao indicar que o certame objetiva *assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação*

⁴⁷¹NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 97-100. Destaca o autor outras normas editadas no País a manter e detalhar as finalidades de sustentabilidade nas contratações públicas, ao afirmar que *o assunto foi tratado de modo um pouco mais detalhado na Lei nº 12.462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). O §1º do artigo 4º exige que as contratações realizadas com base no Regime Diferenciado de Contratações devam respeitar normas relativas à disposição final adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras, a mitigação por condicionantes e compensação ambiental definidas nas licenças ambientais, a utilização de produtos, equipamentos e serviços ecologicamente eficientes, a avaliação do impacto de vizinhança, a proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial e a acessibilidade. A mesma Lei prevê ainda que, na fase de habilitação das licitações disciplinadas pelo Regime Diferenciado de Contratações, podem ser exigidos requisitos de sustentabilidade ambiental. São também estipuladas previsões sobre remuneração variável ao desempenho e contratos de eficiência....a Presidente da República editou o Decreto Federal n. 7.746/2012. O artigo 4º enumera as diretrizes de sustentabilidade que poderiam ser consideradas nas licitações, como menor impacto sobre recursos naturais, preferência por fornecedores locais, maior eficiência ecológica, maior geração de empregos, maior vida útil, preferência por inovações que reduzissem pressão sobre meio ambiente e origem regular dos recursos naturais usados na produção dos bens e na execução de serviços e obras....a Lei n. 13.303/2016, Lei das Estatais, também incorporou o desenvolvimento nacional sustentável como princípio das licitações realizadas em seu âmbito.*

⁴⁷²BRASIL. Lei Federal nº 12.349/20. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm. Acesso em: 30.05.2022.

⁴⁷³BRASIL. Lei Federal nº 8.666/1993.Art. 3º *A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.* Grifou-se. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 30.05.2022.

*mais vantajoso para a Administração Pública*⁴⁷⁴. Fala a norma, como se percebe, em resultado de contratação mais vantajoso, a permitir, de modo expresso, que nesse resultado sejam considerados outros aspectos, para além da economicidade. O que exige um novo olhar às contratações públicas.

O País, para além, implementou alguns programas específicos que deixam claro a ampliação das funções da contratação pública, como as compras públicas de alimentos da agricultura familiar, realizadas por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído no âmbito da Estratégia Fome Zero em 2003, que vigorou até 2021⁴⁷⁵, o qual trazia uma concepção inovadora, com vistas a promover o fortalecimento da agricultura familiar e o acesso à alimentação das populações em insegurança alimentar, atendidas pela rede pública. A consolidar-se como instrumento de inclusão social, adicionando diversos públicos, tais como agricultores familiares, assentados da reforma agrária, extrativistas, indígenas, comunidades quilombolas e pescadores artesanais. No âmbito dos assistidos pelo Programa, mais de 37% (trinta e sete por cento) são mulheres e metade dos agricultores familiares está inscrita em Programas Sociais. A importância dessa política por meio das compras públicas foi tamanha que alcançou reconhecimento internacional, a servir de modelo para outros países, especialmente no continente africano⁴⁷⁶.

Outra política instituída no Brasil, com o uso da ampliação das funções da contratação pública é à voltada ao fomento e o apoio ao empreendedorismo, por meio do tratamento diferenciado às Microempresas - ME e as Empresas de Pequeno Porte – EPP, por meio da Lei

⁴⁷⁴BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. 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, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).* Art. 11. *O processo licitatório tem por objetivos:...* I - *assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;*... IV - *incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.* Grifou-se. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 30.05.2022. NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021.

⁴⁷⁵BRASIL. Lei Federal nº 10.696/2003, art. 19, que instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm. Acesso em: 27.05.2022. Hoje revogado pela Lei Federal nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021, que institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm#art46. Acesso em 27.05.2022.

⁴⁷⁶BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3205>. Acesso em: 27.05.2022.

Complementar nº 123 de 2006⁴⁷⁷. No referido diploma normativo foram estabelecidas normas gerais relativas ao tratamento diferenciado, dentre as quais se destaca as diretrizes relativas às aquisições públicas, tais como a realização de licitações exclusivas nos itens de contratação até determinado valor, assim como o estabelecimento de cota reservada do objeto para aquisição das referidas empresas⁴⁷⁸. A deixar claro, no Brasil, o uso da ampliação das funções da contratação pública com vistas à realização de outras políticas públicas.

Em Portugal, a Lei nº 19/2014, de 14 de abril, que define as bases da política de ambiente, dispõe que as políticas públicas de ambiente estão subordinadas aos princípios da transversalidade e da integração, a obrigar à *integração das exigências de proteção do ambiente na definição e execução das demais políticas globais e sectoriais, de modo a promover o desenvolvimento sustentável*⁴⁷⁹. A impor ao Estado o dever de, na definição e execução de suas políticas globais e setoriais, integrar as exigências de proteção do ambiente, com vistas a promover o desenvolvimento sustentável, o que resultou na exigência de impacto ambiental em praticamente todas as políticas públicas das mais diversas áreas, a incluir também preocupações de natureza econômica e social.

Na contratação pública Portugal, por meio do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos⁴⁸⁰, conferiu especial importância aos aspectos que relevem dos âmbitos social e ambiental e afirmou ser desejável que os requisitos mínimos de qualificação dos candidatos, assim como os fatores que densificam o critério de adjudicação e ainda os aspectos vinculados do caderno de encargos dos procedimentos reflitam, ponderem e valorizem preocupações sociais e ambientais relacionadas com o objeto do contrato a celebrar. O objeto do contrato, ao ter especificado o seu conteúdo, no caderno de encargos *é local por excelência para a consagração de exigências sociais e ambientais*⁴⁸¹.

⁴⁷⁷BRASIL. Lei Complementar nº 123 de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm. Acesso em: 27.05.2022.

⁴⁷⁸OLIVEIRA, Rodrigo Corrêa da Costa; CERÁVOLO, Marcus Augusto Gomes. ME/EPP: licitação exclusiva e cota reservada - operacionalização: (LC 123/06 - art. 48, I e III). Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5655, 25 dez. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69850>. Acesso em: 27.05.2022.

⁴⁷⁹PORTUGAL. Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, que define as bases da política de ambiente, em seu Artigo 4.º, ao tratar sobre os princípios das políticas públicas ambientais, determina que *as políticas públicas de ambiente estão ainda subordinadas, nomeadamente, aos seguintes princípios: a) Da transversalidade e da integração, que obrigam à integração das exigências de proteção do ambiente na definição e execução das demais políticas globais e sectoriais, de modo a promover o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2014/04/07300/0240002404.pdf>. Acesso em: 02.06.2022.

⁴⁸⁰Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>. Acesso em: 02.06.2022

⁴⁸¹ESTORNINHO, Maria João. Green Public Procurement. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf. p. 18-19. Acesso em: 02.06.2022.

Portugal, por meio da Resolução do Conselho de Ministros nº 65, de 7 de maio de 2007, aprovou a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, para o período de 2008-2010, o que se constituiu em um instrumento orientador relevante, com significativo impacto no Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), na integração de critérios ambientais em acordos e, por consequência, nos processos de contratação pública. Em 2016, foi definida a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 38, de 29 de julho de 2016, com incidência mais abrangente e efetiva, tanto em relação número de procedimentos de aquisição, quanto por estender sua aplicabilidade às entidades sob administração direta e indireta do Estado, ao setor empresarial do Estado e, ainda, à administração autónoma, a título voluntário, bem como a outras pessoas coletivas de direito público.

A ENCPE 2020 adaptou ao contexto nacional os manuais referentes aos produtos e serviços prioritários abrangidos por esta estratégia, por grupos de trabalho temáticos e interdisciplinares criados para tal objetivo, com vistas a operacionalizar a contratação pública ecológica (CPE) no âmbito da atividade exercida pela Administração Pública. Ao expor os motivos para a recente edição da Resolução do Conselho de Ministros nº 13/2023, que aprova a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2030 - ECO360, Portugal reforça tais objetivos ao expressar a intenção de atuar de modo exemplar no domínio da sustentabilidade, por sua contratação pública e, assim, contribuir para o desenvolvimento económico sustentável, gerador de riqueza e emprego, e, que sua atuação ainda, *se revele capaz de influenciar os comportamentos de empresas e cidadãos*⁴⁸². A Resolução em comento define a visão, os objetivos e os principais vetores de atuação para as compras públicas ecológicas em Portugal, expressando que a maior colaboração entre diversas unidades e o alinhamento estratégico da contratação pública, contribuirá para que os processos de contratação pública sejam mais transparentes.

No contexto da presente investigação não se pode deixar de destacar a relevância da transparência e do controlo social, de modo a permitir que as funções da contratação pública, para além do atendimento à necessidade primeira e que lhe deu origem, sejam alvo de controlo, não apenas pelos órgãos oficiais do Estado, mas pela sociedade no geral. A evitar que possam trazer prejuízos ao interesse público, por prejudicarem a concorrência ou mesmo serem

⁴⁸²PORTUGAL. Apresentação e exposição de motivos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2023, que aprova a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2030 - ECO360. Disponível em: https://www.base.gov.pt/Base4/media/enme0k4p/resolucao-do-conselho-de-ministros-n-13_2023.pdf. Acesso em: 23.07.2023.

facilitadores de corrupção, a gerar desperdícios de recursos públicos, o que não pode ser tolerável em nenhuma hipótese⁴⁸³, mas que por tais riscos, em contrapartida, não podem deixar de efetivar-se frente aos benefícios que representam. Nesse contexto fundamental é que as contratações públicas sejam controladas e legitimadas por meio do controlo social, a dar-lhes maior segurança para cumprir todas as funções a que se propõe.

2.4. A transparência e o controlo social como legitimadores da contratação pública

O olhar atento dos cidadãos muito contribui para o controlo da gestão pública em todos os seus aspectos, tendo se destacado na gestão fiscal⁴⁸⁴, que engloba as despesas públicas, dentre as quais se destaca a contratação pública, ao efetivar a decisão política de externalizar o fornecimento de bens e a prestação de determinados serviços.

A efetivação do controlo social da contratação pública, exige transparência das informações e ampliação do espaço público destinado a esse controlo, de modo que a relação Estado-sociedade⁴⁸⁵ permita a inserção de novos atores individuais e coletivos, com vistas a que a democracia representativa, para além da legitimação nas urnas, pelo processo eleitoral regular, seja legitimada pela democracia participativa, em uma nova lógica de participação social na gestão pública⁴⁸⁶. A considerar que são os cidadãos os destinatários dos bens e/ou serviços contratados por meio da terceirização e que as despesas da contratação são custeadas com recursos públicos, necessário se faz que sejam submetidas ao controlo social, para além do controlo pelos órgãos oficiais do Estado, de modo a somar-se àqueles.

Nesse contexto de legitimação da contratação pública pela sociedade, há que se lembrar da relevância da confiança dos cidadãos no Estado, o que nas relações envolvendo a contratação pública é de inquestionável importância por representar redução de riscos ao mercado fornecedor, o que terá como reflexo mais interessados em contratar com o Estado e, com isso a redução de valores, tanto pela diminuição dos riscos como pela ampliação da concorrência.

⁴⁸³SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. *Interesse Público*. v.1, p. 163 - 209, 2021.

⁴⁸⁴SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Responsabilidade Fiscal do Administrador Público: Transparência, Controle e Fiscalização*. 1. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018.

⁴⁸⁵RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. Trad. Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2019.

⁴⁸⁶CARVALHO, Helen Cris Cosme de. Princípio da soberania popular no contexto nacional: construção participativa de políticas públicas. *Direito e democracia - Revista de Ciências Jurídicas – ULBRA*, Vol. 14 – Nº 2 – Jul./Dez. 2013.

A confiança é geradora de estabilidade nas relações comerciais, contexto em que se dá a contratação pública. O cidadão tem o direito de confiar no Estado, de poder guiar a sua vida de forma segura, previsível e calculável, numa conjuntura de confiança nas instituições. Acreditar que as decisões públicas incidentes sobre os seus direitos ou relações *estão alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas ou em atos jurídicos editados pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico*⁴⁸⁷. A certeza de que o Estado aplica a lei, de que seus gestores agem de modo claro e com transparência no exercício do poder, de modo a gerar confiança⁴⁸⁸, que por sua vez traz segurança às relações, a gerar, como dito, redução de custos e maior efetividade.

A relevância da proteção dessa relação de confiança entre cidadão e Estado a elevou à condição de princípio, a tornar-se elemento constitutivo do Estado de Direito⁴⁸⁹, já que a harmonia e a paz social, que o Estado democrático de direito objetiva assegurar, somente serão viabilizadas se os cidadãos se sentirem seguros por confiarem no Estado. Contexto em que é oportuno lembrar o importante papel a ser desempenhado pelas instituições na estruturação de mecanismos com vistas à promoção dessa sociedade de confiança, contudo tais mecanismos, para serem efetivos, necessitam ser legitimados socialmente. Assim, para haver confiança institucional é necessário que a confiança não esteja assentada apenas nos estados de consciências individuais, não seja gerada apenas pela familiaridade interpessoal, é necessário que esteja assentada na estrutura social, seja base da comunicação social e esteja assegurada por mecanismos legais socialmente legitimados⁴⁹⁰. Dentre tais mecanismos, no contexto do presente estudo, se destacam aqueles voltados a assegurar à transparência e o controlo social das contratações públicas.

A confiança está estritamente associada à transparência, pois só se confia naquilo que se conhece. Assim, quanto maior for o conhecimento que a população tiver sobre a gestão pública, maior será sua confiança no Estado. O que não é diferente nas relações de fornecimento, visto que, como uma relação econômica, têm por base a segurança, que decorre da confiança.

⁴⁸⁷CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. Lisboa: Gradiva, 1999, p. 73-74.

⁴⁸⁸SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. O Ato Administrativo e os Limites Materiais de sua Anulação e Revogação, no Contexto de uma Visão Sistemática das Relações Juspublicistas. Interesse Público (Impresso). v. 25, p. 223 - 241, 2004. Nesse artigo tratou-se sobre os limites para proceder-se a anulação ou mesmo a revogação de um ato administrativo em prol de não abalar a confiança dos cidadãos no Estado.

⁴⁸⁹CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed, 12 reimp. Coimbra: Almedina, 2003, p. 371.

⁴⁹⁰LUHMANN, Niklas. Confianza. Barcelona: Anthropos, 2005. p. 162-163.

Oportuno ressaltar, nessa direção, que no cenário econômico a relação de confiança é elemento primordial, ao ponto de ter forte influência no desenvolvimento econômico e social das diversas nações. Na clássica obra *A Sociedade da Confiança*, o autor Francês Alain Peyrefitte⁴⁹¹ afirma, com base em estudos históricos e sociológicos, que a confiança possui papel fundamental no desenvolvimento econômico dos países, visto que sua presença contribui para o desenvolvimento e sua ausência para o atraso econômico. Identifica o autor dois tipos de sociedade, a sociedade de desconfiança e a sociedade de confiança, definindo a primeira como uma sociedade de conflito, permeada pela insegurança entre seus membros, sendo o comércio visto como *logro ou trapaça*, onde, necessariamente, um perde para o outro ganhar. Tais sociedades, segundo o autor, apresentam em regra geral, Estados altamente intervencionistas. Já, ao contrário, nas sociedades de confiança as trocas voluntárias são percebidas como oportunidade de ganho mútuo e a presença da concorrência é bem vista, assim como a presença da transparência e de baixos níveis de corrupção; apresentam em regra geral, menor grau de arbítrio Estatal. São, em síntese, sociedades que tendem a obter maior prosperidade econômica⁴⁹².

As relações comerciais, nas quais estão inseridas as contratações públicas, em uma sociedade de confiança, tornam-se menos onerosas, visto que estabelecidas por meio de processos transparentes, com concorrência entre os interessados em fornecer e expostas a baixos índices de corrupção⁴⁹³.

Percebe-se que o descrédito interno e externo, decorrente da desconfiança em relação à gestão estatal, traz prejuízos inestimáveis ao Estado⁴⁹⁴. Em nível externo os prejuízos ocorrem em razão da incerteza gerada, por exemplo, afastando os investimentos no País⁴⁹⁵, assim como fazendo elevar as taxas de juros na hipótese de eventuais subsídios de organismos internacionais⁴⁹⁶ e mesmo aumentando o custo das contratações públicas internacionais.

⁴⁹¹ PEYREFITTE, Alain. *A sociedade de confiança: ensaio sobre as origens e a natureza do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

⁴⁹² PEYREFITTE, Alain. *A sociedade de confiança: ensaio sobre as origens e a natureza do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

⁴⁹³ SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. ESTORNINHO, Maria João. *Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal*. Interesse Público, v.1, 2021.

⁴⁹⁴ SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. *O Ato Administrativo e os Limites Materiais de sua Anulação e Revogação, no Contexto de uma Visão Sistemática das Relações Juspublicistas*. Interesse Público (Impresso), Porto Alegre, v. 25, p. 223-241, 2004. Cuja abordagem traz ao debate o abalo da relação de confiança entre Estado e Sociedade, quando da ocorrência de anulação ou revogação de atos administrativos.

⁴⁹⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corrupção e Governo*. Tradução de A. Mata. Lisboa: Prefácio Edição de Livros e Revistas Ltda. ISBN 972-8563-47-7. Título original: *Corruption and government*. Cambridge, 1999. p. 48-55.

⁴⁹⁶ CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018.

A desconfiança interna, contudo, traz prejuízos ainda maiores, visto que afasta os cidadãos do Estado e, como consequência, também os afasta do cumprimento do dever de exercer o controlo social⁴⁹⁷ e da atuação preventiva e corretiva dele decorrente, que muito pode contribuir para controlar, qualificar e legitimar a gestão pública.

Outra consequência do afastamento do cidadão do Estado, que não pode deixar de ser referida, é que, por não virem à luz as informações da má gestão estatal, nem mesmo serem objeto de debate social, não contribuem para ampliar a capacidade de pensar de forma coletiva o futuro social⁴⁹⁸, de modo a estruturar uma consciência social capaz de evitar que políticos envolvidos em escândalos de corrupção e malversação de recursos públicos, sejam reeleitos⁴⁹⁹ e se mantenham, juntamente com seus “esquemas”, no poder. Há que se destacar, nesse raciocínio, que a opinião popular, no contexto do exercício do controlo social, tem um significado diferente, visto que formada sob um enfoque crítico⁵⁰⁰, e assim, muito pode contribuir para a formação dessa necessária consciência social crítica e cultura de agir ativo.

É essencial, assim, que sejam criados mecanismos que contribuam para superar o descrédito estatal, decorrente da denominada crise da democracia⁵⁰¹, gerada pela insatisfação com a gestão do Estado no modelo clássico das democracias representativas. Para tanto é necessário, como já dito, que sejam superadas práticas técnico-burocráticas de gestão, comumente usadas com vistas a dificultar a transparência e o controlo social, de modo a manter *o segredo-poder*, usado para que as funções estatais sejam direcionadas a servir aos interesses privados⁵⁰². É preciso viabilizar uma cidadania ativa e eficaz, para tanto, é necessário que se constituam espaços públicos voltados à interlocução e deliberação, e que tais espaços resultem *da capacidade de mobilização cívica da sociedade*, e não de concessões da Administração ou dos poderes instituídos, *de modo a evitar a reprodução de relações de poder de cunho assistencialista e clientelista*⁵⁰³ a inviabilizar um controlo social independente.

⁴⁹⁷SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público. v.1, p.163 - 209, 2021. P. 92.

⁴⁹⁸CHESNEAUX, Jean. Tirania do efêmero e cidadania do tempo. In: MORIN, Edgar et al. A sociedade em busca de valores: Para fugir à alternativa entre o cepticismo e o dogmatismo. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

⁴⁹⁹SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público. v.1, p.163 - 209, 2021. P. 93.

⁵⁰⁰HABERMAS, Jürgen. A transformação estrutural da esfera pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

⁵⁰¹PRZEWORSKI, Adam. Crises da democracia. Trad. Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

⁵⁰²LEAL, Rogério Gesta. Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

⁵⁰³LEAL, Rogério Gesta. CASTRO, Matheus Felipe de. Fundamentos Redefinitórios do Direito Fundamental de Participação Social na Política Brasileira. In Revista Opinião Jurídica, Fortaleza, ano 11, n. 15, p. 311-338, jan./dez. 2011. Disponível em: file:///C:/Users/Maria%20Aparecida/Downloads/307-1242-1-SM.pdf. Acesso em: 20.08.2021.

No que se refere à contratação pública, a relação de confiança entre Estado e sociedade, é de inquestionável importância, pois tanto quanto maior for a confiança do fornecedor no Estado, melhor será o preço ofertado, já que, por confiar que o Estado cumprirá com o pactuado, não necessitará acrescentar no valor de sua proposta os custos dos riscos da contratação, como, por exemplo, os decorrentes de atraso no pagamento. O controlo social tem, ainda, o relevante papel de evitar a ocorrência de contratações envolvidas em esquemas de corrupção, assim como denunciar, por uma atuação repressiva, contratações já efetivadas e envoltas em suspeitas de corrupção. Nesse contexto, certo é que essa distância entre os cidadãos e o Estado, abre portas para o descontrolo e a ocorrência de corrupção na contratação pública.

A contratação pública envolve uma relação complexa entre Estado e sociedade, já que se dá como referido, de modo triangular, isto é, se trata de uma relação remunerada entre o poder público e os cidadãos, que busca, em regra geral, atender necessidades dessa mesma sociedade, o que é feito na fase de execução do contrato. O controlo social dessa relação, tanto no que se refere à contratação, assim como à execução do contrato, deve ser feito pela mesma sociedade a que se destina o objeto contratado, direta ou indiretamente⁵⁰⁴.

No contexto, um aspecto que merece atenção é o relativo ao desinteresse dos cidadãos pela gestão do Estado em decorrência da tecnicidade das informações divulgadas, por serem de difícil compreensão, levando à ineficiência dos mecanismos de controlo social. A grande questão é: *Como superar o obstáculo do desinteresse dos cidadãos pela gestão do Estado, no caso em foco, pelas contratações públicas efetivadas pelo Estado?* No artigo, em honrosa coautoria com a orientadora do presente estudo, Professora Doutora Maria João Estorninho, manifestou-se o entendimento de que *uma política de educação para a cidadania, desde a escola básica*, seria o melhor caminho⁵⁰⁵. A semelhança do que ocorreu na Inglaterra e teve um impacto transformador⁵⁰⁶, visto que auxilia para criar a cultura de interesse pelas questões do Estado.

⁵⁰⁴SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Vedações na licitação. In SOUZA. André Leandro Barbi de. CHISTOFOLI, Daniel Pires. Elementos do Nova Lei de Licitações e Contratos Aplicados ao Município (Lei Federal nº 14.133, de 2021). Porto Alegre. Ed. IGAM. 2024. P. 29-36.

⁵⁰⁵SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público. v. 1, p. 163-209, 2021.

⁵⁰⁶A preocupação em introduzir a Educação para a cidadania no sistema educativo surge no governo britânico em 1997, tendo em 1998 a Cidadania sido proposta como um dos temas transversais ao currículo que deveria ser abordado nas escolas públicas, em 2002 tornou-se obrigatória nas escolas secundárias (11-16 anos) a conceptualizar-se em três termos: responsabilidade moral e social; literacia política e participação ativa. O que tornou o Sistema Educativo Inglês uma referência para o exercício da cidadania nas escolas europeias. FONSECA, Eduardo Nuno (2008). Cidadania, política e educação: o caso inglês. VI Congresso Português de Sociologia. Disponível em: <http://historico.aps.pt/vicongresso/pdfs/709.pdf>. Acesso em: 19.06.2019.

Certo é que o cidadão, para cumprir com seu dever de controlador tem, em contrapartida, o direito de receber informações compreensíveis, claras e completas. No que se refere à contratação pública é essencial que as informações deem conta, de modo prévio à contratação, em especial, do objeto que será contratado e do valor de mercado aferido como preço de referência para o mesmo, visto que, conforme abordado no Capítulo I, o cidadão poderá contribuir tanto no que se refere à descrição do objeto, quanto ao valor de mercado do mesmo, assim como, despertar o interesse em fornecer para o Estado. Efetivada à contratação, deve ser divulgado, para além do objeto e forma de execução o fornecedor selecionado, o valor pago, o período da contratação, assim como o servidor responsável pela gestão da execução do contrato, de modo a possibilitar o efetivo controle social pelos cidadãos interessados.

Os meios de divulgação das informações também influenciam para a efetivação do controle social, pois na era da globalização, da tecnologia da informação e das redes sociais, não resta dúvida de que tais mecanismos devem estar presentes como veículos essenciais à transparência⁵⁰⁷.

O Brasil, com vistas a ampliar e a disseminar as informações entre os cidadãos e tornar possível o controle social, traz em sua legislação⁵⁰⁸ exigências expressas quanto à obrigatoriedade de divulgação das informações por meio dessas novas formas de comunicação social, inclusive considerando aspectos de acessibilidade. Em estudo de caso relativo ao atendimento a tais exigências por municípios brasileiros localizados no Estado do Rio Grande do Sul⁵⁰⁹, tratou-se do tema, por meio de dados relativos ao controle feito pelo Tribunal de Contas daquele Estado, quanto ao atendimento das referidas exigências legais. No estudo em questão percebeu-se que *os Municípios estão a atender, em seus sites institucionais, os preceitos de transparência estabelecidos pela legislação brasileira*, contudo, alguns preceitos

⁵⁰⁷ SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. A transparência na gestão pública e a efetivação do controle social por meio das redes de relacionamento. In *Inquietações Jurídicas Contemporâneas*. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, v. 1.

⁵⁰⁸ BRASIL. Lei Federal nº 12.527/2011, Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar Federal nº 101/2000, com alterações feitas pela Lei Complementar Federal nº 131/2009. Toas disponíveis em: WWW.planalto.gov.br.

⁵⁰⁹ Os dados para o estudo de caso foram extraídos do Relatório de Transparência Ativa dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, o qual consiste em um documento público, feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Brasil. O Relatório está disponível em: http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/avaliacao_portais_rs. Acesso em: 7.06.2019.

ainda estavam abaixo do desejado⁵¹⁰. Em nova análise efetuada em 2019⁵¹¹, última divulgada até o presente momento, ficou demonstrado que houve expressiva evolução desde o início da avaliação dos referidos quesitos pelo Tribunal de Contas local, no ano de 2015 até 2019. A merecer destaque quanto ao percentual de atendimento dos requisitos quanto às divulgações relativas aos contratos públicos celebrados, que evoluíram de 56,52% (cinquenta e seis inteiros e cinquenta e dois décimos), em 2015, para 99% (noventa e nove por centos) em 2019. A demonstrar o quanto a atuação de controle daquela Corte de Conta contribuiu para a efetivação da transparência, por meio de sua atuação educativa, preventiva e repressiva.

Outra relevante contribuição para a efetivação do controle social se dá por meio do chamado terceiro setor, ou seja, organizações sociais despolitizadas e sem fins lucrativos, formadas com o intuito de agrupar e auxiliar os cidadãos para bem exercer o controle da gestão pública⁵¹². Algumas com foco específico nas diversas áreas, como saúde, educação e nas contratações públicas, o que facilita para qualificar o controle, em razão da capacidade técnica de compreensão das informações divulgadas. A permitir, ainda, análises qualificadas, a contribuir para uma gestão com responsabilidade financeira⁵¹³.

Tais instituições, de fato, muito já vêm contribuindo para o combate à corrupção, ao trazer a luz, por meio de denúncias, contratos envoltos em circunstâncias suspeitas, tanto na sua efetivação quanto na sua execução. Assim como por possibilitar aos cidadãos um canal para denúncias⁵¹⁴, também, em uma atuação proativa, controlar e cobrar dos órgãos estatais a transparência necessária a viabilizar o controle social. No que é exemplo o Observatório Social

⁵¹⁰SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Transparência da gestão pública: o atendimento aos preceitos normativos da transparência ativa, pelos municípios do Brasil, por meio de um estudo de caso sobre os municípios situados no Estado do Rio Grande do Sul (Brasil, 2017). JURIS PLENUM DIREITO ADMINISTRATIVO, v. I, p. 41-72-72, 2020.

⁵¹¹BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Relatório dos resultados obtidos a partir da avaliação dos portais dos Executivos e Legislativos Municipais do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/docs/transparencia_2019/relatorio_transparencia_2019.pdf. Acesso em: 19.08.2022.

⁵¹²GASPAR, Vitor. PAOLO, Mauro e MEDAS, Paulo. O Combate à Corrupção no Governo. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/04/04/blog-fm-ch2-tackling-corruption-in-government>. Acesso em: 19/08/ 2019. Com vistas a reduzir a vulnerabilidade à corrupção, sugerem constituir instituições eficazes e investir em níveis elevados de transparência.

⁵¹³CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 411-413.

⁵¹⁴BRASIL. Observatório Social do Rio de Janeiro. <https://osbrasil.org.br/rio-de-janeiro-rio-de-janeiro/>. Que possui uma Escola de Cidadania, a capacitar para o exercício do controle social. Assim como canal pra denúncias – Ouvidoria. <https://escoladacidania.osbrasil.org.br/>. Acesso em: 19.08.2022.

Observatório Social de São José-SC. <http://www.ossj.org.br>. A referida Instituição, que tem como principal foco observar as contratações públicas, muito tem contribuído ao proceder a denúncias de casos com suspeita de corrupção, assim como, auxiliando para ampliar a divulgação das contratações. E demonstram sua efetividade com o resultado de sua atuação, ao informar em seu site oficial que: *Quando começamos, uma média de três empresas participavam dos processos. Hoje essa média subiu para 12. Com mais empresas, o preço vem para baixo e qualquer tipo de conluio cai por terra*, afirma Klein. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37526368>. Acesso em: 19.07.2019.

do Rio de Janeiro, que procede a emissão de *Notificações de Controle Social*, a partir de resultados que demonstrem descumprimentos de deveres por parte do Estado, como ocorreu no projeto *Força Tarefa Cidadã*, capitaneado pelo Tribunal de Contas da União, com vistas a proceder a avaliações de Portais de Transparência pública, tendo revelado *preocupante índice de ausência de informação pública na maioria dos portais dos municípios do País*⁵¹⁵.

Como se percebe, quanto maior for a estrutura social voltada ao controle da gestão pública, maior será a legitimação social dessa gestão. Assim, deve o Estado fomentar tais estruturas, inclusive por meio de seu sistema educacional⁵¹⁶.

A denominada *accountability*⁵¹⁷, considerada no contexto do controle social, como o processo de responsabilização do agente público, que exerce o poder de gestão estatal, perante os cidadãos aos quais pertence tal poder, efetiva-se pelo controle social, que para ser exercido amplamente, depende da transparência da gestão, numa ideia de prestação de contas permanente. Em uma perspectiva política, a *accountability* é um princípio de legitimidade democrática, sendo *ela uma condição precípua para a legitimidade dos sistemas políticos representativos*⁵¹⁸ e de seus atos de gestão, dentre os quais está a contratação pública.

Nessa perspectiva, de uma prestação de contas permanente, é essencial que haja canais de comunicação⁵¹⁹, a permitir um diálogo constante dos cidadãos com o Estado, inclusive que

⁵¹⁵BRASIL. Observatório Social do Rio de Janeiro. Projeto FORÇA TAREFA CIDADÃ com vistas a proceder a avaliações de Portais de Transparência, no qual foram avaliados portais de 2257 municípios brasileiros. *O projeto coordenado entre o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, REDES DE CONTROLE e o OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL revela preocupante índice de ausência de informação pública na maioria das prefeituras brasileiras*. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/rio-de-janeiro-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 19.08.2022.

⁵¹⁶Conforme revelado em estudo anterior, não se identificou estruturas com o objetivo de educação e fomento para o controle social da gestão estatal nas Escolas públicas ou privadas dos países objeto do presente estudo – Brasil e Portugal. Percebeu-se que algumas Universidades têm projetos voltados ao controle da gestão pública, contudo, nas investigações feitas, não se identificou nenhum com foco no controle das contratações públicas, nem mesmo com papel de interagir com a sociedade, ou ainda com cunho educativo e informativo, com vistas à promoção do controle social. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. *Interesse Público*. v.1, p. 163-209, 2021.

⁵¹⁷Considerada como *um mecanismo de controle não eleitoral e vertical das autoridades políticas que se baseia nas ações de uma série de associações e movimentos de cidadãos e da mídia*. PERUZZOTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social accountability: an introduction. In: PERUZZOTI, E.; SMULOVITZ, C. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. p. 10.

⁵¹⁸FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. Disponível em: <http://www.anpocs.org/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt04-19/872-sociedade-civil-e-controle-social-da-corrupcao-no-brasil/file>. p. 09. Acesso em: 20.08.2022.

⁵¹⁹BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. Programa olho vivo no dinheiro público. Que foi desenvolvido para incentivar o controle social. *A participação do cidadão na prevenção e no combate à corrupção busca envolver a sociedade numa mudança pela educação, pelo acesso à informação e pela mobilização social*, ao dar condições para a participação de conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos, entre outros. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo>. Acesso em: 19.08.2022. O Governo Federal, em razão da exigência da recém editada Lei Federal nº 14.133.2021, estruturou o Portal da Compras Públicas, a dar transparência a todas as compras governamentais do País, a incluir informações de todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e os Municípios). *O Novo Portal de*

possibilite a comunicação entre os atores do controlo social e a estrutura de controlo estatal já existente e que *a garantia da existência da transparência, acesso à informação e de canais de comunicação, que viabilizem o controlo social deve dar-se por meio, não apenas do sistema normativo, mas de ações de gestão*⁵²⁰.

É necessário, nesse contexto, que se tenha um novo olhar para a relação Estado-sociedade e para o papel do controlo social como legitimador da gestão do Estado, a contribuir para a boa governança e, para além, a constituir-se em um poderoso antídoto contra a corrupção, em especial na contratação pública, uma vez que, como dito introdutoriamente, as contratações públicas representam parte expressiva das despesas dos Estados, a envolver valores representativos, assim, atraindo para si os mais diversos olhares, em especial aqueles que têm como foco a obtenção de vantagens indevidas por meio de *verdadeiros esquemas de corrupção*, capazes de gerar incalculáveis prejuízos ao interesse e aos cofres estatais, dificultando a governabilidade. Desse modo, o combate à corrupção tornou-se um desafio para a boa governança.

2.5. A transparência e o controlo social no combate à corrupção na contratação pública

Tratar do combate à corrupção na contratação pública exige uma abordagem que englobe as mais diversas relações desse fenómeno multifacetário e, por isso, de difícil conceituação e regulação.

A considerar essa realidade estruturou-se a presente abordagem partindo das delimitações conceituais sobre o tema, assim como da identificação do quadro normativo a regular a matéria no Brasil e em Portugal, para, então, tratar-se sobre sua ocorrência na contratação pública e, por fim, abordar-se sobre o seu combate por meio da transparência e do controlo social num contexto de boa governança.

Compras Públicas é uma reestruturação do Portal de Compras do Governo Federal, com uma visão moderna, dinâmica e lógica, além de apresentar a publicação de conteúdos relacionados ao processo de compras públicas governamentais. Disponível em: <https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/>. Acesso em: 19.08.2022.

⁵²⁰SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público, v.1, p. 163-209, 2021. *Os canais podem constituir-se de ouvidorias, e-mails e sites específicos para o cidadão solicitar informações e encaminhar denúncias.*

2.5.1. A corrupção na contratação pública: Delimitações conceituais e quadro normativo aplicável.

A corrupção tem sua origem etimológica no latim *corruptio*, a significar *o podre, o que se deixou estragar*⁵²¹, palavra formada da junção entre o prefixo de intensidade *co* com o verbo *rumpere*, que significa romper, dividir. Somados formaram o vocábulo *corrumpere*, que significa *deterioração, depravação, alteração, sendo largamente coibida pelos povos civilizados*⁵²².

Os registros históricos sobre o tema identificam sua presença nos primeiros documentos escritos, por exemplo, a bíblia que, desde o pecado original, onde a serpente seduz Eva com a oferta de benefícios (o paraíso), em diversas outras passagens faz alusão clara ao tema a atribuir-lhe a ideia de sedução por meio de presentes e de proveito próprio de modo indevido⁵²³. A venda de indulgências para *salvar as almas do Purgatório*, pela Igreja Católica, foi alvo da crítica de Martinho Lutero e contribuiu para o protestantismo. A real intenção da Igreja era arrecadar fundos para financiar obras e atividades de seu interesse, já que, mais do que uma instituição religiosa, a Igreja, na prática, exercia papel de um estado imperial. Época em que Maquiavel, inspirado nas *peripécias dos papas Bórgia e dos negócios da família Médici na Itália*, proferiu suas sagazes reflexões sobre os jogos de poder e a corrupção, com vistas a sustentar grupos políticos no poder para comandar as cidades⁵²⁴. Há registros no Antigo Testamento, de que os dispostos a investir grandes quantidades e imolar as vítimas para

⁵²¹Dicionário Etimológico. Corrupção. Disponível em: <https://www.dicionarioetimologico.com.br/corruptao/>. Acesso em: 24.11.2022.

⁵²²GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_203.pdf. P. 203. Acesso em: 24.11.2022.

⁵²³A Bíblia, ao tratar do pecado original, traz o primeiro ato de corrupção, que pode ser atribuído à serpente, quando seduz Adão, oferecendo-lhe a maçã, em troca do paraíso. *A inevitabilidade do fenômeno não passou despercebida à própria Bíblia, sendo encontrada no Êxodo, Capítulo XXIII, Versículo 8, a seguinte passagem relativa às testemunhas: Também presente não tomarás: porque o presente cega os que têm vista, e perverte as palavras dos justos. No Deuteronomio, Capítulo 16, Versículo 18, na disciplina concernente aos deveres dos juizes, está dito que não torcerás o juízo, não farás acepção de pessoas, nem tomarás peitas; porquanto a peita cega os olhos dos sábios, e perverte as palavras dos justos. Em Isaías, Capítulo 1, Versículos 21 a 23, é analisada a corrupção na polis: Como se prostituiu a cidade fiel, Sião, cheia de retidão? A justiça habitava nela, e agora são os homicidas. Tua prata converteu-se em escória, teu vinho misturou-se com água. Teus príncipes são rebeldes, cúmplices de ladrões. Todos eles amam as dádivas e andam atrás do proveito próprio, não fazem justiça ao órfão e a causa da viúva não é evocada diante deles.* GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_203.pdf. P. 204. Acesso em: 24.11.2022.

⁵²⁴ GUERRA, Alexandre. Poder e Corrupção do Capitalismo. São Paulo. Fundação Perseu Abramo. 2017. p. 17-18. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Poder-e-Corruptao.pdf. Acesso em: 24.11.2022.

sacrifício eram favorecidos por juízes e governantes. A demonstrar uma troca de favores que, para além de tolerada, era admitida, regulamentada e formalizada⁵²⁵.

Vê-se que desde a antiguidade a presença da corrupção é percebida nos governos. Em Roma, após a Segunda Guerra Púnica (218-201 AEC), medidas foram tomadas com vistas a conter a expansão das práticas consideradas corruptas. *Uma dessas medidas foi a criação de leis que coíbiam e puniam a má administração provincial e a extorsão praticadas por magistrados romanos, como a Lex Iulia repetundarum (59 AEC)*⁵²⁶. No Império Romano, a política estava contaminada pela corrupção, e a luta para seu combate é percebida na edição de leis, dentre as quais se destaca a lei anticorrupção romana, *em 149 AEC, a lei Calpurniade repetundis foi seguida depois de outras: Lex Iunia (126?), Lex Aciliarepetundarum (123), Lex Servilia Glaucia (100), Lex Cornelia de maiestate (81), Lex Iulia de repetundis (59)*. As quais visavam resguardar as Províncias ao assegurar-lhes *alguma proteção contra a ganância daqueles governantes que fossem enviados a eles como representantes de Roma*⁵²⁷.

A corrupção na Grécia antiga está expressa como uma prática censurada pelos autores que trataram sobre o tema. O termo grego comumente usado para corrupção era *dorodokia*, a significar, ganho ou aceitação de presentes. A sociedade ateniense prezava a harmonia, o equilíbrio e a justa-medida, demandando cidadãos virtuosos. A exigir valores que são apontados por Aristóteles, na *Ética à Nicômaco*, ao tratar sobre as virtudes, como: a temperança, a bondade, a liberdade, a verdade, a reserva, a justa indignação, a amizade e o amor, a piedade e a disciplina, a honra e a honestidade⁵²⁸. Na obra *Política*, afirma como normal e necessária a acumulação de riquezas, tanto para os homens como para as cidades, contudo o ganho ilícito era bastante criticado, em especial se advindo do dinheiro público⁵²⁹.

⁵²⁵BRIOSCHI, Carlos Alberto. Corruption. Tradução de Antony Shugar. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017.

⁵²⁶SOUZA, D. M. R. de. Principado romano e corrupção política: os processos de 'repetundae' nas epístolas de Plínio, o Jovem. *Romanitas - Revista de Estudos Grecolatinos*, [S. l.], n. 7, p. 88–103, 2016. DOI: 10.17648/rom.v0i7.14521. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/romanitas/article/view/14521>. Acesso em: 24.11.2022.

⁵²⁷FAVERSANE, Fábio. A corrupção dos antigos e a nossa: apontamentos para o estudo da corrupção romana. *PHOÏNIX*, Rio de Janeiro, 25-1: p: 83-95, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/phoenix/article/view/32327>. Acesso em: 26.11.2022.

⁵²⁸ARISTÓTELES, *Ética à Nicômaco*. Ao investigar o tipo de saber que se pode obter acerca da conduta, levando em conta a situação concreta do Homem, um ser que está acima do animal, mas que não pode ser definido apenas pela pura razão. Neste meio-termo se colocará o que se deve entender especificamente por virtude. Aponta os valores exigidos do cidadão ideal como sendo: (andréia), a temperança (sophrosýne), a bondade (praótes), a liberdade (eleutheriotes), a verdade (alétheia), a reserva (aidós), a justa indignação (gémesis), a amizade e o amor (phília), a piedade (eusébeia) e a disciplina (eutaxía), a honra (time) e a honestidade (agathón).⁵²⁸ ARISTÓTELES, *Ética à Nicômaco*. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. Nova Cultura. 1991. Livros: II. 1-10; III. 1-12

⁵²⁹ARISTÓTELES, *Política*. Tradução de Antônio Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. Vega. 1998. Livros: I, III, 1256a – 1257^a.

A considerar que a ordem era mantida com base nesses valores, qualquer violação, representava perigo à unidade dos cidadãos, sobre a qual estava assentado o ideal de *pólis* democrática. Assim, o desequilíbrio entre tais valores era visto como uma ameaça à sobrevivência de todo o corpo cívico. O cidadão convivia com as leis escritas e com um conjunto de regras de conduta ligadas à moral e à tradição, que estabeleciam uma relação social de honra, a regular o comportamento coletivo, cujo descumprimento era punido com a vergonha e a exclusão social. Nesse contexto o significado, do ato da corrupção para os atenienses, para além do desrespeito aos valores era, na seara política, um rompimento com os compromissos coletivos.

Ao criticar a democracia ateniense, Aristófanes, na peça denominada *Os Cavaleiros*, trata da corrupção na política, ao apresentar o personagem Pafaglônio, que desde criança apresentava características que permitiam vislumbrar nele um futuro político, que eram, o roubo e a mentira. Estrutura, sob o discurso do interesse coletivo e do bem comum, a ideia do roubo como um programa político camuflado⁵³⁰. Na construção de sua cidade ideal, Platão em *A República*, censura o recebimento de *presentes*⁵³¹.

A perceber-se que a corrupção, nos debates filosóficos, é associada a temas éticos e relacionada à degradação do indivíduo ou grupo de indivíduos na vida em sociedade, em especial, nas instituições e nos governos. Passando, assim, a ser identificada como uma prática deformadora dos valores e, por consequência, repudiada.

O tema, hodiernamente, segue vivo e se mantém vinculado a sua origem etimológica e histórica. Na sociedade, a corrupção faz parte do debate entre os mais comuns dos cidadãos, todos sempre com uma história a contar⁵³², sendo vista como um comportamento reprovável,

⁵³⁰ARISTÓFANES, *Os Cavaleiros*. Edições 70; 1ª edição (1 janeiro 2004). Paflagônio vocífera *E eu a roubar, mas para o bem da cidade!* E continua: (...) *meti grandes somas do erário público. Apertei uns, espremi outros, abanei-os, borri feime para os interesses particulares, mas para te agradar [ao povo]*. (vv. 774-778). É, ainda, acusado de, em troca de apoio político *distribuir* dinheiro público entre juizes e soldados (vv. 51, 255, 800).

⁵³¹PLATÃO, *A República*. Tradução de Carlos Alberto Nunes. 3ª Ed. Belém: EDUFPA. 2000. Livro III. 390 d-e.

⁵³²*Lo bueno de escribir sobre la corrupción es que de alguna manera se parece al amor, es una vivencia tan común que todos tenemos una historia que contar. El problema de escribir sobre la corrupción pareciera reducirse a sistematizar las experiencias comunes y de vez en cuando explicar las razones subyacentes del fenómeno. Sin embargo, es una plaga universal y omnipresente, es decir, no es exclusiva del poder público, sino que abarca a todos los sectores de la vida pública; no es un flagelo intermitente y temporal, sino que es cotidiano y sin reposo. Si hay algo que está repartido democráticamente en el país es la práctica de la corrupción.* LLACA, Edmundo González. *La Corrupción: Patología Colectiva*. México: Arte Voce, S. A. de CV - INAP, 2005. p. 171. (tradução livre).

um mal a ser combatido com a integridade⁵³³. Nesse olhar, muitos autores formam base na opinião pública para, a partir das dimensões reconhecidas pelo público, definir corrupção⁵³⁴.

A inegável interdisciplinaridade do tema corrupção e, por consequência, sua abrangência, trazem dificuldades à literatura jurídico-política, para sua delimitação conceitual. Intensa tem sido a busca desse conceito ideal e completo a tornar, assim, essencial pensar a corrupção em uma dimensão sistêmica, de modo a aliar a moralidade política e a prática social do cotidiano. *Resgatar uma dimensão de moralidade para pensar o tema da corrupção significa buscar uma visão abrangente que dê conta dos significados que pode assumir na esfera pública*⁵³⁵.

Nesse contexto, a delimitação conceitual do que seja corrupção, de modo a possibilitar uma tipificação clara e objetiva das condutas que caracterizam sua ocorrência, tem sido alvo de debates acadêmicos, doutrinários e mesmo nos tribunais, a ocorrer a cada julgamento envolvendo a matéria, por meio das mais diversas práticas sociais. A exigir o reconhecimento de que possui uma *dimensão sistêmica e multifacetária, manifestando-se em diversas áreas do comportamento humano*⁵³⁶. O que torna complexo estabelecer critérios, para uma delimitação conceitual válida para diferentes países, visto que *a corrupção como problema político, econômico, cultural e administrativo se manifesta de forma diferenciada nos diversos países*⁵³⁷.

Há, contudo, premissas que são comuns, como ter o corrupto o objetivo de obter um benefício irregular, ou uma vantagem indevida, ao arrepio das regras do sistema no qual está inserido, de modo a violar um dever institucional. Mostra-se, assim, o corrupto como alguém desleal à instituição com qual tem vínculo direto ou indireto. Essa consciência de deslealdade

⁵³³Nessa paráfrase da Epístola de Paulo aos Coríntios, Alexandre Medeiros aponta a corrupção como mal maior a ser combatido com a integridade. *Ainda que eu fale a língua dos intelectuais ou do cidadão inculto, seu eu não tiver integridade, serei como o metal que soa ou como o sino que tine. Ainda que tenha o dom da política e conheça toda essa ciência, e ainda que tenha fé na mudança, de maneira tal que transporte montanhas, sem integridade eu nada sou (...) A integridade pode ter falhas, porque em parte conhece e em parte ignora. Mas jamais deixa de combater e lutar contra a corrupção. E agora permanecem esses três males: a corrupção, a injustiça e a improbidade, mas destas a corrupção é a maior.* MEDEIROS, Alexandre M. Integridade versus Corrupção. In Sabedoria Política. Disponível em: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/integridade-versus-corrupcao/>. Acesso em: 24.11.2022.

⁵³⁴MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018, p. 237-272. DOI: 10.1590/0103-335220182507.

⁵³⁵FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. Opinião Pública, Campinas, vol. 15, n.º 2, nov. 2009, p. 386-421.

⁵³⁶FERNANDES, João Marcelo Negreiros. Corrupção e violação a direitos humanos: obstáculos ao desenvolvimento brasileiro no século XXI. In Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará. p. 107-128. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/07/ARTIGO-6.pdf>. Acesso em: 03.12.2022.

⁵³⁷AVRITZER, Leonardo. Índices de percepção da corrupção. In: AVRITZER, L. et al. Corrupção. Ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 505.

o leva a ocultar suas ações, agindo em segredo⁵³⁸, já que necessita manter sua “relação de confiança” com a instituição para seguir na busca de seus objetivos.

Trata-se, assim, de uma ação *informada pelo cálculo que agentes racionais fazem dos custos e dos benefícios de burlar uma regra institucional do sistema político, tendo em vista a natural busca por vantagens*⁵³⁹. Nesse contexto, a corrupção pode ocorrer nas relações entre instituições públicas e privadas, assim como, nas relações exclusivamente privadas⁵⁴⁰. Sendo a primeira que se alinha diretamente ao foco do presente estudo, já que trata das relações decorrentes de contratação entre o Estado e a iniciativa privada.

No Poder Público o conceito de corrupção é associado à ideia de desrespeito à supremacia do interesse comum sobre o particular, ou seja, quando o primeiro é colocado de lado com vistas a dar prioridade ao segundo, objetivando obter vantagens pessoais, de cunho político ou particular, de modo indevido e a custas do Estado. Caracteriza, assim, *um abuso do poder público para ganhos próprios*⁵⁴¹, já que se dá por meio um *comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal*⁵⁴².

É relevante considerar, no debate a tratar da corrupção no Estado, as razões que a motivam, que vão desde o desejo de obter vantagens pessoais de cunho econômico ou mesmo relacionadas ao poder⁵⁴³, dentre outras que a realidade de cada caso pode apontar. Essas vantagens em regra são buscadas em curto prazo, diante da incerteza decorrente do fato de o detentor do poder *não ter seguro o exercício do cargo a longo prazo*, contudo sua perversão o coloca em situação de risco de perder o cargo, o deixando ainda mais inseguro, a gerar um

⁵³⁸MALEM SEÑA, Jorge F. Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica, Marcial Pons: Madrid, 2017. P. 43.

⁵³⁹FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. Opinião Pública, Campinas, vol. 15, n° 2, nov. 2009, p. 396.

⁵⁴⁰ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. Corrupção e Improbidade Administrativa. Cenários de Risco e a Responsabilização dos Agentes Públicos Municipais. Ed. Revista dos Tribunais, 1ªed., 2ª Tiragem. 2018. ISBN 978-85-532-1088-6. p. 36.

⁵⁴¹ROSE-ACKERMAN, Susan. Corrupção e Governo. Tradução de A. Mata. Lisboa: Prefácio Edição de Livros e Revistas Ltda. ISBN 972-8563-47-7. Título original: *Corruption and government*. Cambridge, 1999. P. 131.

⁵⁴²BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 6. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1991. p. 291 e 292. Disponível em: https://www.academia.edu/32618751/dicionario_de_politica_BOBBIO_Norberto_MATEUCCI_Nicola_PASQUINO_Gianfranco.pdf. Acesso em: 04.12.2022.

⁵⁴³O desejo de aceder ao poder ou de nele se manter traz um contexto de “troca de favores”, que gera “débitos”, conhecidos como “contas de campanha”, aos candidatos envolvidos, que tendem a “pagá-los”, no decorrer dos mandatos, das mais diversas formas, dentre as quais está à contratação pública, por meio de contratos com burla à competição, superfaturados, e mesmo a não entrega adequada do objeto contratado etc., a gerar verdadeiros esquemas de corrupção. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público. v.1, p.163-209, 2021.

círculo vicioso fomentador da corrupção⁵⁴⁴. Nessas situações a contratação pública, muito comumente, é usada para servir a tais propósitos, em razão de envolver valores expressivos.

No contexto das relações entre instituições públicas e privadas, em especial as relativas à contratação pública, a considerar que essa *interface dos setores público e privado suscita diversas oportunidades de ganhos econômicos advindos daqueles atos considerados corruptos*⁵⁴⁵, é comum que a corrupção envolva uma pessoa com poder decisório no Estado e outra fora desse poder, ou seja, na iniciativa privada, e que usem essa relação com o objetivo de trocar vantagens para que ambas obtenham benefícios de cunho patrimonial⁵⁴⁶, a ocorrer, assim, uma *transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper*⁵⁴⁷.

Vê-se que se trata de um fenômeno que envolve um conjunto de fatos inter-relacionados, como a oferta de dinheiro em troca de uma ação ou omissão com vistas a alterar determinado procedimento, por exemplo, alteração legislativa, obstrução da justiça, direcionamento de um concurso (licitação), dentre outros, em benefício do interesse de determinado setor da economia, de determinada corporação ou mesmo empresa ou ainda indivíduo, em razão de sua influência e seu poder⁵⁴⁸, ou mesmo fins estritamente políticos, como, por exemplo, em troca de apoio eleitoral⁵⁴⁹.

Combater a corrupção, nesse contexto, exige um olhar alargado e capaz de englobar todas as relações desse fenômeno político, econômico e sociológico, multifacetário, para o que é essencial a construção de uma delimitação conceitual abrangente, que possua os parâmetros necessários à segurança jurídica em sua operacionalidade, ciente da necessidade de uma constante atividade interpretativa em sua aplicabilidade, em decorrência da alteração das

⁵⁴⁴ROSE-ACKERMAN, Susan. Corrupção e Governo. Tradução de A. Mata. Lisboa: Prefácio Edição de Livros e Revistas Ltda. ISBN 972-8563-47-7. Título original: *Corruption and government*. Cambridge, 1999. P. 54.

⁵⁴⁵FERNANDES, João Marcelo Negreiros. Corrupção e violação a direitos humanos: obstáculos ao desenvolvimento brasileiro no século XXI. In Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará. p. 107-128. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/07/ARTIGO-6.pdf>. Acesso em: 04.12.2022.

⁵⁴⁶ZAFFARONI, Eugenio Raul. La corrupcion: su perspectiva latinoamericana. In: OLIVEIRA, E. (org.), Criminologia crítica. Belém: Edições CEJUP, 1990. Afirma que *suele entenderse como lá relación que se establece entre una persona con poder decisório estatal y otra que opera fuera deste poder, en virtud de locual se cambian ventajas, obteniendo ambas in incremento patrimonial, en función de un acto (u omisión) de la esfera de poder de la primeira em beneficio de la segunda*. p. 371.

⁵⁴⁷BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 6. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1991. p. 291 e 292. Disponível em: https://www.academia.edu/32618751/diccionario_de_politica_BOBBIO_Norberto_MATEUCCI_Nicola_PASQUINO_Gianfranco.pdf. Acesso em: 04.12.2022.

⁵⁴⁸CASTAÑEDA, Angélica Sofia Clavijo. Actos de corrupción como violación a los derechos humanos. Saber, ciencia, y libertad, ISSN: 1794-7154, Vol. 7, nº 1, 2012, p. 35-45.

⁵⁴⁹SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade: estudo comparado da regulação no Direito Eleitoral do Brasil e de Portugal. Revista Interesse Público. v.1, p.73-115, 2020.

relações sociais envolvidas, especialmente em tempos de globalização⁵⁵⁰. Formar um conceito ou definição, para além de um exercício de redução semântica, *determina o que irá ser modelado e medido*, a gerar expressivas dificuldades quando se está diante de um tema com tamanha amplitude como a corrupção.

Não foi por acaso que as primeiras tentativas de definir corrupção no Estado nasceram na Ciência Política, associando-a com a ideia de abuso de poder e dos recursos do governo com vistas a tirar proveito pessoal ou partidário⁵⁵¹. Norberto Bobbio ao tratar de corrupção o designa como um fenômeno pelo qual funcionários públicos agem ao arrepio dos padrões normativos do sistema, favorecendo particulares, para obter recompensa. Sendo, assim, corrupto, aquele que, atuando na estrutura estatal, se comporta de modo ilegal, exercendo influência ilícita, ilegal e ilegítima. Traz, inclusive, como exemplo caracterizador de corrupção a concessão de *contratos públicos baseados não no mérito, mas nas relações de parentela*⁵⁵².

Na doutrina criminal a corrupção é entendida como *a relação que se estabelece entre uma pessoa com poder decisório estatal e uma outra pessoa que opera fora deste poder, objetivando troca de vantagens*⁵⁵³.

A corrupção no Estado é associada ao *uso do poder de um cargo público, à margem da lei, para obtenção de ganhos privados*⁵⁵⁴. Em estudo dedicado ao tema Miranda propõe um conceito mais amplo, onde expressa entender que corrupção é *o pagamento (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido*⁵⁵⁵. A corrupção estatal decorre do abuso de poder e envolve a prática, intencional, por meio de ação ou omissão, de atos ilícitos ou ilegítimos, com

⁵⁵⁰SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público. v.1, p. 163-209, 2021.

⁵⁵¹MIRANDA. Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018, pp 237-272. p. 265 e 239. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/VPBTRQmsPqT8KLqJJmcnqpn/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 04.12.2022.

⁵⁵²BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 6. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1991. Disponível em: https://www.academia.edu/32618751/dicionario_de_politica_BOBBIO_Norberto_MATEUCCI_Nicola_PASQUINO_Gianfranco.pdf. P. 291/292. Acesso em 28.12.2022. O Autor afirma que o *fenômeno da corrupção acentua-se, com a existência de um sistema representativo imperfeito e com o acesso discriminatório ao poder de decisão*.

⁵⁵³ZAFFARONI, Eugenio Raul. La corrupcion: su perspectiva latinoamericana. In: OLIVEIRA, E. (org.), Criminologia crítica. Belém: Edições CEJUP, 1990.

⁵⁵⁴ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar. A corrupção e os controles internos do estado. Lua Nova, vol. 65, p. 137-173, 1996.

⁵⁵⁵MIRANDA. Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018, pp 237-272. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/VPBTRQmsPqT8KLqJJmcnqpn/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 28.12.2022.

o objetivo de obter ganho ou benefício direto para o agente público envolvido ou a terceiro a quem deseja direcionar tais vantagens⁵⁵⁶.

A luta no combate a corrupção tem perpassado continentes, constituindo pauta inabalável aos Organismos internacionais, que para além de suas ações internas, cobram dos Países membros um agir na mesma direção. Nessa luta expressam a preocupação em delimitar conceitualmente corrupção em seus regulamentos e diretivas, a exigir que os Estados-Membros o façam em suas legislações internas, na busca de alinhar entendimentos que viabilizem ações globais.

O Banco Mundial, ao estabelecer diretrizes com vistas à prevenção e combate à fraude e a corrupção no financiamento de programas para resultados, definiu como *“prática corrupta” oferecer, dar, receber ou solicitar, direta ou indiretamente, qualquer coisa de valor para influenciar de maneira imprópria as ações de outra parte*⁵⁵⁷.

A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico – OCDE, na Recomendação sobre integridade pública, com vistas a estabelecer uma estratégia contra a corrupção, ao tratar sobre a delimitação do seja entendido como corrupção destaca a importância de um olhar amplo, ao afirmar que *a complexidade total da corrupção precisa ser entendida*⁵⁵⁸.

O Fundo Monetário Internacional – FMI, no seu Relatório Anual de 2018 deu destaque à importância do combate à corrupção sistêmica⁵⁵⁹, e no Relatório Anual de 2021, mais uma vez deu especial destaque ao combate à corrupção em um olhar amplo, inclusive, intensificando

⁵⁵⁶BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção. Referencial de Combate à Fraude e Corrupção. Disponível em: file:///C:/Users/Maria%20Aparecida/Downloads/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 28.12.2022.

⁵⁵⁷BANCO MUNDIAL. Diretrizes sobre Prevenção e Combate à Fraude e a Corrupção no Financiamento de Programas para resultados. Ao estabelecer diretrizes sobre casos de fraude e corrupção que possam ocorrer durante a preparação e execução de programas financiados, no todo ou em parte, pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), por meio do Financiamento de Programas para Resultados, definiu que 4. (...) (a) Configura “prática corrupta” oferecer, dar, receber ou solicitar, direta ou indiretamente, qualquer coisa de valor para influenciar de maneira imprópria as ações de outra parte. (b) Configura “prática fraudulenta” qualquer ato ou omissão, inclusive falsidade ideológica, que venha, de forma consciente ou imprudente, a induzir ou tentar induzir uma parte ao erro, a fim de obter benefício financeiro ou de outra natureza ou de se furtar a uma obrigação. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/guidelines-preventing-combating-fraud-corruption-program-for-results-financing>. Acesso em: 28.12.2022.

⁵⁵⁸Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico – OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. p. 02-04. Acesso em: 28.12.2022.

⁵⁵⁹FMI - Fundo Monetário Internacional. Relatório Anual de 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2018/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2018-pt.pdf>. Destaca suas ações para combater a corrupção e as deficiências na governança. Acesso em: 28.12.2022.

sua assistência técnica e formação em quadros de combate à corrupção⁵⁶⁰, tendo em vista um combate cada vez mais qualificado e eficiente.

A Organização das Nações Unidas – ONU, na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção⁵⁶¹, demonstra também um olhar alargado na delimitação do que seja corrupção ao exigir dos Estados-Membros, que introduzam em seus ordenamentos jurídicos medidas para tipificar como delito, para além das formas básicas de corrupção, práticas como o suborno, a malversação ou peculato, a apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por funcionários públicos, o tráfico de influência, o abuso de funções, o enriquecimento ilícito, a lavagem de produto de delito, o encobrimento e a obstrução da justiça, já que contribuem para sua ocorrência⁵⁶².

A União europeia, na Diretiva (UE) 2018/1673⁵⁶³, que regula o combate ao branqueamento de capitais através do Direito Penal, define corrupção como uma atividade criminosa. Na Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, ao definir corrupção, para seus efeitos, faz a distinção entre corrupção passiva e ativa. Conceitua, assim, como corrupção passiva a hipótese de, intencionalmente, um funcionário, de modo direto ou por interposta pessoa receber, solicitar ou aceitar, para si próprio ou para terceiros, promessas ou vantagens de qualquer natureza, com o fito de que pratique ou deixe de praticar, atos que estejam sob a incumbência de suas funções, de modo a violar os deveres do seu cargo. Estabelece que constitui corrupção ativa a hipótese de, intencionalmente, uma pessoa, de modo direto ou por interposta pessoa, prometer ou dar, uma vantagem de qualquer natureza a um

⁵⁶⁰FMI - Fundo Monetário Internacional. Relatório Anual de 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2021/eng/downloads/imf-annual-report-2021-pt.pdf> Acesso em: 28.12.2022.

⁵⁶¹ONU - Organização das Nações Unidas. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acesso em: 28.12.2022.

⁵⁶²ONU - Organização das Nações Unidas. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Em seu Capítulo III, artigos 15 a 25, trata do tema relativo à Penalização e aplicação da lei. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acesso em: 10.12.2022.

⁵⁶³UNIÃO EUROPEIA. DIRETIVA 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do Direito Penal. Artigo 2º. *Definições. Para efeitos da presente diretiva, aplicam-se as seguintes definições: 1) «Atividade criminosa»: qualquer tipo de envolvimento criminoso na prática de uma infração que, nos termos do direito nacional, seja punível com pena ou medida de segurança privativa de liberdade de duração máxima superior a um ano ou, nos Estados-Membros cuja ordem jurídica preveja um limiar mínimo para as infrações, uma infração punível com pena ou medida de segurança privativa de liberdade de duração mínima superior a seis meses. Em qualquer caso, as infrações que se enquadrem numa das seguintes categorias são consideradas atividade criminosa: (...) h) corrupção, incluindo as infrações definidas na Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, e na Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho.* Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1673&from=EN>. Acesso em: 28.12.2022.

funcionário, com o objetivo de que este ou terceiros, pratiquem ou se abstenham de praticar, atos de competência de suas funções, violando os deveres do seu cargo⁵⁶⁴.

Somando-se aos propósitos de estabelecer uma delimitação conceitual ampla, de modo a alinhar entendimentos que viabilizem ações globais, Portugal ao dispor sobre os crimes cometidos no exercício de funções públicas, em seu Código Penal⁵⁶⁵, tipifica como crime de corrupção aquele praticado *por funcionário que, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida. Ainda, quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro por indicação ou conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, no exercício das suas funções ou por causa delas*. Excluindo, ao final do elenco das condutas aquelas que sejam socialmente adequadas e conformes aos usos e costumes.

O Brasil, em seu sistema normativo busca delimitar conceitualmente o tema quando, ao disciplinar sobre os crimes praticados por funcionários públicos contra a administração em geral, no Código Penal Brasileiro⁵⁶⁶, tipifica o ato de *solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou, antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem*, como corrupção passiva.

O País ao disciplinar sobre os crimes praticados por particular contra a administração em geral, tipifica os atos de *oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, ainda, iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de*

⁵⁶⁴UNIÃO EUROPEIA. Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia. Artigo 2.º *Corrupção passiva 1 - Para efeitos da presente Convenção, constitui corrupção passiva o facto de um funcionário, intencionalmente, de forma directa ou por interposta pessoa, solicitar ou receber vantagens de qualquer natureza, para si próprio ou para terceiros, ou aceitar promessas dessas vantagens, para que pratique ou se abstenha de praticar, em violação dos deveres do seu cargo, actos que caibam nas suas funções ou no exercício das mesmas. (...).* Artigo 3.º *Corrupção activa 1 - Para efeitos da presente Convenção, constitui corrupção activa o facto de uma pessoa prometer ou dar intencionalmente, de forma directa ou por interposta pessoa, uma vantagem de qualquer natureza a um funcionário, para este ou para terceiros, para que pratique ou se abstenha de praticar, em violação dos deveres do seu cargo, actos que caibam nas suas funções ou no exercício das mesmas.* Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33027>. Acesso em: 28.12.2022.

⁵⁶⁵PORTUGAL. Decreto-Lei nº 48/95. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/107981223/201708230200/indice>. Acesso em 28.05.2019. Artigos 372.º a 374.º-A.

⁵⁶⁶BRASIL. Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848/1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm#art361. Acesso em: 28.12.2022. Artigo 317, 333, 334 337B e 288.

mercadoria, como corrupção ativa, equipara, ainda, a esses outros crimes associados ao exercício de atividade comercial ou industrial⁵⁶⁷.

Ao tratar dos crimes praticados por particular contra a Administração Pública estrangeira, tipifica o ato de *prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional*, como corrupção ativa em transação comercial internacional. Em sentido semelhante tipifica como tráfico de influência em transação comercial internacional o ato de *solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem ou promessa de vantagem a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções, relacionado à transação comercial internacional*. Havendo uma associação de pessoas para a prática dos referidos crimes, o código em análise, prevê o aumento da pena aplicável por considerar tal associação como criminosa⁵⁶⁸.

Exposto um breve relato histórico sobre o tema, que levou a sua delimitação conceitual, percebe-se que a delimitação conceitual de corrupção exige um olhar alargado, de modo a incluir todas as ações que contribuem para esse fenômeno político, econômico e sociológico, com muitas faces, e assim possibilitar uma luta efetiva para o seu combate, que considere, inclusive, as constantes modificações das relações sociais que a envolvem, em tempos de globalização. A tornar necessário que essa luta não seja apenas de cada País, individualmente, em âmbito interno, mas que haja ações em nível global, especialmente, nas áreas cujas relações ultrapassam fronteiras, de cunho geográfico, ou mesmo por estabelecer relação entre o público e o privado, como é o caso da contratação pública, como se passa a tratar.

2.5.2. A contratação pública como fonte de corrupção no Brasil e em Portugal

As práticas de corrupção a envolver a contratação pública no Brasil e em Portugal, são o foco da abordagem que segue, com o fito de somar-se à investigação por possibilitar uma

⁵⁶⁷BRASIL. Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848/1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm#art361. Acesso em: 28.12.2022. Artigos 333, 334. Sobre o tema trata: ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. Corrupção e Improbidade Administrativa. Cenários de risco e a responsabilização dos Agentes Públicos Municipais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

⁵⁶⁸BRASIL. Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848/1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm#art361. Acesso em: 28.12.2022. Artigos 337B e 288. Sobre o tema trata: ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. Corrupção e Improbidade Administrativa. Cenários de risco e a responsabilização dos Agentes Públicos Municipais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

reflexão, oportuna, em relação à transparência e o controle social como mecanismos para o seu combate.

A contratação pública, por representar a gestão de parcela significativa dos recursos governamentais, desperta a atenção daqueles que pretendem obter ganhos indevidos com o Estado, a gerar frequentes escândalos de corrupção em todo o mundo, o que tem causado prejuízos incalculáveis à sociedade, que vão dos prejuízos financeiros diretos aos indiretos. Os últimos, sobretudo, gerados pela desconfiança em relação ao Estado o que, para além de aumentar os custos públicos nas relações contratuais, afasta investidores. Assim, não é por pouco que o combate à corrupção é pauta global, indo desde os principais organismos internacionais, até as políticas internas da maioria dos Estados⁵⁶⁹, como já referido nesse estudo.

A corrupção ocorre nas mais diversas áreas, tendo destaque na área da saúde, em especial, pelos prejuízos diretos que causa à sociedade e pela desumanidade que representa, já que em muitos casos ocorre o “aproveitar-se”, pelos envolvidos, de um momento de grande fragilidade humana, ocorrido quando os cidadãos necessitam das políticas públicas de saúde. A gerar, até mesmo, cirurgias, procedimentos e uso de medicamentos desnecessários e indevidos⁵⁷⁰; superfaturamento de produtos essenciais e desvios de recursos⁵⁷¹, inclusive, durante o enfrentar da crise mundial ocasionada pela emergência de saúde pública⁵⁷², decorrente da COVID-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2 e classificada como uma pandemia⁵⁷³. Afrontando, assim, os mais basilares valores éticos vigentes na sociedade⁵⁷⁴. Os malefícios da corrupção na área da saúde têm reflexo na qualidade dos serviços públicos

⁵⁶⁹ORDÓÑEZ SOLÍS, David. A luta europeia contra a fraude na gestão de fundos e contra a corrupção nos contratos públicos. *Diário Jurídico da União Europeia e da Concorrência*, n.º 16, 2010, p. 7-29. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3247796>. Acesso em: 23.01.2023.

⁵⁷⁰A compra de medicamento pelo Estado, por representar um alto custo, ocupa fatia expressiva do orçamento público, tendo posição de destaque no mercado global e nos escândalos de corrupção. Tratou-se do tema no em: SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. *Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal*. Interesse Público. v.1, p. 163-209, 2021.

⁵⁷¹Diversos escândalos de corrupção na contratação pública para fornecimento de insumos, com vistas a atender a demanda, num dos momentos mais cruciais em saúde pública enfrentado pelo mundo, foram noticiados por organismos internacionais e internamente pelos Países. BRASIL. *Revista Veja*. *PF na mira da corrupção na compra de máscaras e testes de Covid-19. (...) Desta vez, as buscas foram ordenadas para investigar o superfaturamento de 67% na compra de máscaras e testes de Covid-19. Os gastos foram de 420.000 reais e a parte desviada, segundo a PF, chegaria a 281.000 reais*. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/pf-mira-corruptao-na-compra-de-mascaras-e-testes-de-covid-19/>. Acesso em: 23.01.2023.

⁵⁷²OMS - Organização Mundial de Saúde. Declaração do Diretor-Geral da OMS sobre a reunião do Comitê de Emergência do Regulamento Sanitário Internacional sobre o novo coronavírus (2019-nCoV), no dia 30 de janeiro de 2020. Disponível em: [https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)). Acesso em: 23.01.2023.

⁵⁷³OMS - Organização Mundial de Saúde. Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia, no dia 11 de março de 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>. Acesso em: 23.01.2023.

⁵⁷⁴SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. *Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal*. Interesse Público. v.1, p. 163-209, 2021.

ofertados aos utentes, sendo muitas vezes ineficientes e/ou insuficientes, pois, para além de aumentar os custos, fazem com que seja disponibilizado um atendimento desqualificado e mesmo insuficiente aos cidadãos.

Na área da educação, pela contradição que representa, também merece especial atenção, pois afronta valores, exatamente, no espaço onde devem ser construídos. É exemplo o escândalo ocorrido nos Estados Unidos, entre 2011 e 2018, que abalou a América e quiçá o mundo, e movimentou 25 milhões de dólares, sendo alvo da Operação Varsity Blues. Ainda que ocorrido na área privada, o esquema colocou filhos de pessoas ricas e/ou famosas, nas universidades de topo dos Estados Unidos, para cujo acesso pelos meios convencionais requer anos de esforço, dedicação e sacrifícios ou, no caso, muito dinheiro, a envolver avaliadores e profissionais da área dos esportes, demonstrando afronta a valores éticos fundamentais⁵⁷⁵.

Na educação, a corrupção, inclui desde a fraude no programa social de acesso à Universidade por cotas, com vistas a ações afirmativas⁵⁷⁶, até mesmo o desvio de recursos para a compra de merenda escolar, do que é exemplo, a recentemente deflagrada no Brasil, Operação 5ª Potência, que investiga o desvio de recursos públicos, a envolver, supostamente, servidores públicos, agentes políticos e empresários, por meio de irregularidades em contratos firmados para a compra pública de merenda escolar⁵⁷⁷. A demonstrar conduta deplorável dos envolvidos,

⁵⁷⁵BRASIL. Jornal Globo.com. G1. Notícia: O escândalo da propina paga por milionários e estrelas de TV para colocar filhos em faculdades de elite nos EUA. Veiculada em 13.03.2019. Segundo a notícia *A polícia federal americana deflagrou uma operação contra 50 pessoas na terça-feira, entre elas as atrizes Felicity Huffman (do seriado Desperate Housewives) e Lori Loughlin (de Full House e Fuller House). Elas são acusadas de fazer parte de um mega esquema de fraude e suborno para garantir a entrada de estudantes em universidades renomadas nos EUA. (...) O FBI informou que o esquema se estende a todo o país e funcionou de 2011 até fevereiro deste ano. Segundo os investigadores, durante esse período, os acusados de pagar para que seus filhos entrassem nas universidades desembolsaram mais de U\$ 25 milhões (R\$ 95,33 milhões). "Este caso mostra a crescente corrupção nas admissões em universidades de elite através de riqueza combinada com fraude", afirmou o procurador geral de Boston, Andrew Lelling.* Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/03/13/o-escandalo-da-propina-paga-por-milionarios-e-estrelas-de-tv-para-colocar-filhos-em-faculdades-de-elite-nos-eua.ghtml>. Acesso em 23.01.2023. O escândalo rendeu filme na NET FLIX e foi referido em livros, como por exemplo, SANDEL. Michael J. A Tirania do Mérito. O que aconteceu com o bem comum? Tradução de Bhuvi Libanio. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2021. p. 15-20.

⁵⁷⁶BRASIL. Portal de Jornalismo. ESPM-Rio. O problema de fraude nas cotas em universidades públicas. Disponível em: <https://jornalismorio.espm.br/destaque/o-problema-de-fraude-nas-cotas-em-universidades-publicas/>. Acesso em: 23.01.2023.

⁵⁷⁷BRASIL. Ministério Público Federal - MPF. Operação investiga o desvio de recursos federais destinados à merenda escolar em municípios do Maranhão. O Site notícia que *foi deflagrada a Operação 5ª Potência para investigar o desvio de recursos públicos federais oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) por municípios do estado do Maranhão. O suposto esquema criminoso envolve a participação de servidores públicos, agentes políticos e empresários, por meio de irregularidades em contratos firmados (...) As entidades contratadas, por meio de licitações fraudadas e direcionadas, são geridas por agentes públicos que não possuem capacidade econômica e operacional para o fornecimento da alta quantidade de alimentos declarados nos contratos. (...) Até o momento, estima-se um desvio de cerca de R\$ 3,8 milhões dos contratos investigados. (...) Como resultados dos mandados cumpridos pela PF, foram apreendidos cerca de R\$ 55 mil, além de joias, armas e carros. A demonstrar que juntamente com a corrupção vem o crime organizado.* Disponível em:

agravada por se tratar de região pobre do Brasil, onde a merenda escolar muitas vezes é a única refeição diária feita pelos estudantes.

A corrupção na contratação pública não é um “privilegio” de determinado Estado ou região, ocorrendo em todo o mundo em maior ou menor escala. A demandar para o seu combate, o alinhamento de ações globais, já que muitas relações contratuais se estabelecem para além das fronteiras dos países e mesmo dos continentes.

Os países em investigação, Portugal e Brasil, embora situados em diferentes continentes, possuem expressivas distinções de cunho territorial, demográfico, económico e mesmo cultural, bem como seja Portugal considerado integrante do bloco dos países desenvolvidos e o Brasil dos países em desenvolvimento, ainda assim, ambos enfrentam problemas relacionados à corrupção na contratação pública.

Portugal enfrentou os malefícios da corrupção na área da saúde em situações como aquelas envolvendo a prescrição fraudulenta de medicamentos comparticipados pelo Sistema Nacional de Saúde - SNS⁵⁷⁸, a envolver casos de fraude em valores superiores a duzentos milhões de euros⁵⁷⁹. A prescrição de medicamentos afrontando a legislação vigente, com vistas a obter vantagens patrimoniais, apropriando-se da comparticipação dos utentes, foi alvo da operação *Vida Ativa*, e consistia na venda fictícia e massiva de medicamentos, com elevado valor de comparticipação pago pelo Estado, que era direcionado os envolvidos. A causar prejuízos no montante de, aproximadamente, três milhões e quatrocentos mil euros⁵⁸⁰.

Um dos mais recentes esquemas de corrupção a espantar o País, foi a emissão de certificados de óbito, em desacordo com os procedimentos legais necessários à verificação da causa de morte, para em troca obter quantias monetárias⁵⁸¹. Na área tributária práticas

<https://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/operacao-investiga-o-desvio-de-recursos-federais-destinados-a-merenda-escolar-em-municipios-no-maranhao>. Acesso em: 23.01.2023.

⁵⁷⁸PORTUGAL. Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária. A UNCC é a unidade operacional especializada para resposta preventiva e repressiva aos fenómenos criminais associados à criminalidade económico-financeira. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/uncc/>. Acesso em: 25.01.2023.

⁵⁷⁹PORTUGAL. Jornal O Público. Notícia: PJ faz buscas em farmácias em operação de combate à fraude no SNS. A operação está relacionada com o processo principal, denominado Remédio Santo. Disponível em: <https://www.publico.pt/2014/11/24/sociedade/noticia/pj-fazbuscas-em-farmacias-em-operacao-de-combate-a-fraude-no-sns-1677301>. Acesso em: 25.01.2023.

⁵⁸⁰PORTUGAL. Polícia Judiciária. Operação Vida Ativa. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/operacao-vida-ativa/>. Acesso em: 25.01.2023.

⁵⁸¹PORTUGAL. Polícia Judiciária. Detido médico indiciado pela prática dos crimes de falsificação de documentos e corrupção em Chaves. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/detido-medico-indiciado-pela-pratica-dos-crimes-de-falsificacao-de-documentos-e-corrupcao-em-chaves/>. Acesso em: 25.01.2023.

corruptivas, são constatadas no exercício da atividade inspetiva da Autoridade Tributária, relativamente à cobrança de impostos, a gerar prejuízos aos cofres públicos⁵⁸².

A suspeita de transmissão de informações privilegiadas a proprietários e trabalhadores de estabelecimentos comerciais, em troca de receber contrapartidas monetárias e outros tipos de gratificações, levou à investigação da Polícia Judiciária, através da Unidade Nacional de Combate à Corrupção, na chamada operação *Iceberg*, que procedeu à detenção de cinco suspeitos, que foram indiciados pela prática de crimes de corrupção passiva para ato ilícito, cometidos no exercício de funções públicas⁵⁸³. A corrupção também se faz presente em licenciamento de obras particulares⁵⁸⁴ e mesmo na concessão de visto de residência a estrangeiros⁵⁸⁵.

Na área da contratação pública, práticas de corrupção, tráfico de influências e participação económica em negócio, relacionadas com a viciação de procedimentos de contratação pública, com vistas a favorecer pessoas singulares e coletivas, proporcionando vantagens patrimoniais, foram constatadas no âmbito da denominada *Operação Teia*, por meio da investigação ocorrida em autarquias, entidades públicas e empresas⁵⁸⁶. Outra investigação recente apurou prejuízos ocorridos desde 2015, decorrentes de corrupção passiva, que fazia com que uma servidora violasse suas obrigações funcionais em processos de adjudicação de contratos de prestação de serviços, celebrados entre a Associação Municípios da Terra Quente Transmontana e terceiros⁵⁸⁷.

⁵⁸²PORTUGAL. Polícia Judiciária. Detenção de homem suspeito de corrupção. Inspetor tributário da Direção de Finanças de Bragança foi detido por eventuais práticas corruptivas, no modo de corrupção passiva para ato ilícito, no exercício da atividade inspetiva da Autoridade Tributária, relativamente à cobrança de impostos junto de diversos sujeitos passivos, a gerar possíveis prejuízos aos cofres públicos. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/detencao-de-homem-suspeito-de-corrupcao/>. Acesso em: 25.01.2023.

⁵⁸³PORTUGAL. Polícia Judiciária. Operação Iceberg – Detenções pela prática de crimes de corrupção. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/operacao-iceberg-detencoes-pela-pratica-de-crimes-de-corrupcao/>. Acesso em: 25.01.2023.

⁵⁸⁴PORTUGAL. Polícia Judiciária. Detenção de um homem pelo crime de corrupção. *O detido, funcionário da secção de obras particulares da Câmara Municipal de Olhão, presumivelmente recebia quantias monetárias de particulares para emissão de pareceres favoráveis ao licenciamento de obras ilegais*. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/operacao-iceberg-detencoes-pela-pratica-de-crimes-de-corrupcao/>. Acesso em: 25.01.2023.

⁵⁸⁵PORTUGAL. Polícia Judiciária. Detido homem por crimes de corrupção passiva. *O detido, Chefe da Delegação regional de Albufeira do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, desde meados de 2017, presumivelmente recebia quantias monetárias de estrangeiros para a concessão de autorização de residência em Portugal*. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/operacao-iceberg-detencoes-pela-pratica-de-crimes-de-corrupcao/>. Acesso em: 25.01.2023.

⁵⁸⁶PORTUGAL. Polícia Judiciária. Operação TEIA – Corrupção em Autarquias e Instituto Português de Oncologia. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/operacao-teia-corrupcao-em-autarquias-e-instituto-portugues-de-oncologia/>. Acesso em: 25.01.2023.

⁵⁸⁷PORTUGAL. Polícia Judiciária. Detenção por crime de corrupção passiva. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/detencao-por-crime-de-corrupcao-passiva-2/c>. Acesso em: 25.01.2023.

Em processos de adjudicação e acompanhamento de obras, em Centros de Saúde da Zona Norte, a violação de obrigações funcionais por funcionário público, a caracterizar crime de corrupção passiva, causou elevado prejuízo ao erário⁵⁸⁸. Irregularidades em procedimentos de contratação pública efetuados pela Unidade Hospitalar de Braga foram alvos de investigação pelo Departamento de Investigação Criminal de Braga⁵⁸⁹.

A operação designada *Tempestade Perfeita*, tendo como foco a investigação de crimes de corrupção ativa e passiva, peculato, participação económica em negócio, abuso de poder e branqueamento, ilícitos *relacionados com adjudicações efetuadas, por parte de Organismo da Administração Central, a diversas empresas, as quais lesaram o Estado português em muitos milhares de euros*⁵⁹⁰. Procedimentos de contratação pública de prestação de serviços, de recursos humanos e adjudicações suspeitas, realizados por diversas Autarquias Locais, recentemente, tornaram-se alvo de investigação pela Unidade Nacional de Combate à Corrupção⁵⁹¹.

Procedimentos de contratação pública, no período de 2014 a 2022, suspeitos de viciação para benefício de determinados operadores económicos, de expressivo volume global, a chegar num valor que ascende a 20 milhões de euros, são alvo de investigação na denominada *Operação Alquimia*⁵⁹². Suspeita de violação de regras de contratação pública, de urbanismo e ordenamento do território, com presumíveis favorecimentos de empresários e entidades de direito privado, a causar prejuízos ao erário público é objeto de investigação da *Operação Nortada*⁵⁹³.

Influência em decisões com vistas ao favorecimento na celebração de contratos públicos de prestação de serviços de transporte, em Autarquias, em desrespeito as regras de concorrência, ainda, com atribuição de compensação financeira indevida e prejuízo para o erário público, é

⁵⁸⁸PORTUGAL. Polícia Judiciária. Detenção por crime de corrupção passiva. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/detencao-por-crime-de-corrupcao-passiva-2/c>. Acesso em: 25.01.2023.

⁵⁸⁹PORTUGAL. Polícia Judiciária. Criminalidade económico-financeira. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/criminalidade-economico-financeira-5/>. Acesso em: 25.01.2023.

⁵⁹⁰PORTUGAL. Polícia Judiciária. Detenções por corrupção. *A operação em causa, designada «Tempestade Perfeita», contou com a colaboração de diversas Unidades Nacionais, Diretorias, Departamentos de Investigação Criminal e Unidade de Informação Financeira, para além do apoio da Unidade de Perícia Tecnológica Informática e da Unidade de Perícia Financeira e Contabilística, da Polícia Judiciária, tendo participado cerca de duzentos (200) investigadores e peritos, para além de um Magistrado Judicial e dois Procuradores da República*. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/detencoes-por-corrupcao-5/>. Acesso em: 26.01.2023.

⁵⁹¹PORTUGAL. Polícia Judiciária. Buscas em diversas autarquias locais. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/buscas-em-diversas-autarquias-locais/>. Acesso em: 26.01.2023.

⁵⁹²PORTUGAL. Polícia Judiciária. Operação Alquimia. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/operacao-alquimia/>. Acesso em: 26.01.2023.

⁵⁹³PORTUGAL. Polícia Judiciária. Operação Nortada. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/operacao-nortada-3/>. Acesso em: 26.01.2023.

alvo da *Operação Rota Final*⁵⁹⁴. Atuação à margem das regras relativas à contratação pública, com vantagens pessoais e para terceiros, ocorrida na Região Autónoma dos Açores, é alvo da *Operação Nomos*⁵⁹⁵. A realização de diversas obras manipulando as regras de contratação pública, a caracterizar crimes de corrupção, prevaricação, peculato e tráfico de influências, é alvo da *Operação Ajuste Secreto*⁵⁹⁶. O alegado desvio de cerca de 39 milhões de euros do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), ocorrido entre 2015 e 2023, a caracterizar, para além da apropriação ilícita dos fundos comunitários, a prática dos crimes de branqueamento de capitais e fraude fiscal, é alvo da operação que a Polícia Judiciária batizou de *Operação Maestro*⁵⁹⁷.

Percebe-se que a contratação pública é alvo de corrupção em Portugal, a gerar expressivos prejuízos, visto que ocorrem, com maior frequência, nas contratações de expressivos. O que não é diferente no Brasil, como se passa a demonstrar, ao relatar algumas operações da Polícia Federal, no intuito de combater a corrupção no país.

O Brasil enfrenta o amargo sabor da corrupção em constantes escândalos, inclusive, com expressiva incidência na contratação pública, a gerar descrédito na relação do Estado com o mercado fornecedor, tornando os custos das contratações mais altos, já que os valores aumentam quando o Estado é o contratante.

Na área da saúde, diversas operações da Polícia Federal foram desencadeadas, das quais é exemplo a operação que teve como foco o combate e desarticulação de uma organização criminosa, integrada por médicos, profissionais da saúde e representantes da indústria farmacêutica de próteses cardíacas, que simulava a realização de procedimentos cardiológicos com o objetivo de desviar verbas do Sistema Único de Saúde⁵⁹⁸. A *Operação Fratura Exposta*, que investigou outro esquema de corrupção, também associado às próteses e aos medicamentos usados após o implante⁵⁹⁹, é outro exemplo.

⁵⁹⁴PORTUGAL. Polícia Judiciária. Operação Rota Final. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/operacao-rota-final/>. Acesso em: 26.01.2023.

⁵⁹⁵PORTUGAL. Polícia Judiciária. Operação Nomos. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/operacao-nomos/>. Acesso em: 26.01.2023.

⁵⁹⁶PORTUGAL. Polícia Judiciária. Operação Ajuste Secreto. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/operacao-ajuste-secreto/>. Acesso em: 26.01.2023.

⁵⁹⁷PORTUGAL. Polícia Judiciária. Operação Maestro. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/operacao-maestro-pj-realiza-buscas-por-fraude-aos-interesses-financeiros-da-ue-e-do-estado-portugues/>. Acesso em: 20.09.2024.

⁵⁹⁸BRASIL. Polícia Federal. Notícia: PF combate desvios no fornecimento de próteses cardíacas em Minas Gerais. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2015/06/pf-combate-desvios-no-fornecimento-de-proteses-cardiacas-em-minas-gerais>. Acesso em: 27.01.2023.

⁵⁹⁹BRASIL. Polícia Federal. Notícia: PF combate desvios no fornecimento de próteses cardíacas. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2015/06/pfcombate-desvios-no-fornecimento-de-proteses-cardiacas-em-minasgerais>. Acesso em: 27.01.2023.

Outro esquema de corrupção, de expressiva monta, na área da saúde foi o que envolveu parlamentares que atuaram na defesa do interesse de empresas farmacêuticas e laboratórios químicos, ao tentar pressionar a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, para a liberação de produtos sem atender os requisitos necessários para tanto. O que foi notícia em todo o país⁶⁰⁰, a desacreditar a instituição reguladora nacional. Até mesmo em ações judiciais a corrupção assola o País, como se vê nas ações judiciais que buscam, por meio de laudos falsos, o fornecimento de medicamentos⁶⁰¹.

Tais esquemas de corrupção, ao virem a público, lançam dúvidas sobre a idoneidade das instituições, levando-as ao descrédito junto à sociedade em uma área cuja confiança é essencial, o atendimento de saúde. Para além dos prejuízos financeiros, e da redução da qualidade dos serviços, a afronta a efetivação dos direitos fundamentais e a dignidade dos cidadãos⁶⁰².

Na contratação pública, os casos de corrupção no Brasil são expressivos, tanto pela quantidade quanto pelos valores envolvidos. Passa-se, a título exemplificativo, a citar alguns casos, que foram destaque no país.

A já referida operação *Fratura Exposta*, em um de seus desdobramentos, investigou outro esquema de corrupção, relativo a fraudes em licitações para o fornecimento de próteses para o Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into), a gerar entre 2006 e 2017 desvios que chegaram ao valor de 300 milhões de reais. A operação apurou que o esquema também envolvia a cobrança de propina de 10% (dez por cento) nos contratos, nacionais e internacionais. Para além do superfaturamento nos contratos, de modo a possibilitar o pagamento de propina de 10% (dez por cento), os acusados ainda desviaram recursos e mandaram o dinheiro para o exterior⁶⁰³. A operação, denominada de *Incompatibilidade*, destinada a apurar fraude a licitações, falsidade ideológica, peculato e corrupção ativa,

⁶⁰⁰BRASIL. Jornal Estadão. Notícia: Agenda da Anvisa mostra lobby de parlamentares em favor de indústrias. *Um levantamento da própria agência reguladora constatou que, em 2011, 140 audiências foram pedidas por deputados, senadores e governadores com o diretor-presidente Dirceu Barbano a cúpula da entidade. A maioria pedia uma intervenção para defender a liberação da produção ou comercialização de um produto.* Disponível em: <https://www.estadao.com.br/saude/agenda-da-anvisa-mostra-lobby-de-parlamentares-em-favor-de-industrias/>. Acesso em: 27.01.2023.

⁶⁰¹BRASIL. Polícia Federal. Notícia: PF combate fraude no fornecimento de medicamento pelo SUS. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2016/05/pfcombate-fraude-no-fornecimento-de-medicamento-pelo-sus>. Acesso em: 27.01.2023.

⁶⁰²ALBUQUERQUE, Souza. Corrupção na saúde no Brasil: reflexão à luz da abordagem baseada nos Direitos Humanos. *Rev. Brasileira de Bioética* 2017; 13, (ed. 6): p. 1-17. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/7935-Texto%20do%20artigo-13693-1-10-20180507.pdf>. Acesso em: 27.01.2023.

⁶⁰³BRASIL. Jornal Globo.com. G1. Notícia: PF prende ex-secretário de Cabral por suspeita de fraude em licitação e corrupção. *A operação, que é mais um desdobramento da Lava Jato no Rio, foi batizada de "Fatura Exposta".* Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/policia-faz-operacao-para-cumprir-mandados-de-prisao-em-nova-fase-da-lava-jato-no-rj.ghtml>. Acesso em: 28.01.2023.

ocorridas em dispensa de licitação na área da Saúde Pública a envolver irregularidade em exames para doadores de órgãos, em razão da cobrança de valores superiores ao número de exames registrados. Contratos da linha 4 do metrô do Estado do Rio de Janeiro, que custaram cerca de 10 bilhões de reais, são alvos da *Operação Tolypeutes*⁶⁰⁴, que investiga corrupção envolvendo milhões de reais. Os responsáveis respondem por crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. A operação foi notícia em diversos jornais no Brasil⁶⁰⁵. Na *Operação Ratatouille*⁶⁰⁶, são investigadas propinas de 12,5 milhões de reais, sobre contratos de merenda escolar e de alimentação para presídio e hospital, a gerar notícias na imprensa interna e externa⁶⁰⁷.

A Operação *Descontrole* foi deflagrada, com o objetivo de investigar os crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro a envolver o então Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ, que teria exigido dinheiro para aprovar contratos que favoreciam a empresas determinadas, assim como os demais Conselheiros pediam propina para aprovar as contas que tinham a obrigação de fiscalizar⁶⁰⁸. Na mesma direção a Operação *Quinto do Ouro*, cujo objetivo foi apurar suposta participação de membros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ, no recebimento de pagamentos indevidos, com origem nos *contratos realizados com o Estado do Rio de Janeiro em contrapartida ao favorecimento na análise de contas/contratos sob fiscalização no Tribunal de Contas estadual*. Para além, os Conselheiros e outros agentes públicos e particulares envolvidos, teriam recebido valores, ilegitimamente, para viabilizar o uso dos recursos do fundo especial do TCE/RJ, para pagar contratos do ramo alimentício, em atraso junto ao Poder Executivo daquele Estado, recebendo

⁶⁰⁴BRASIL. Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal- ADPF. Polícia Federal realiza desdobramento da Lava Jato no Rio de Janeiro. A Operação *Tolypeutes* investiga corrupção e pagamento de propina em contratos da linha 4 do metrô. Disponível em: http://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia_portal.wsp?tmp.edt.materia_codigo=8776&tit=Policia-Federal-realiza-desdobramento-da-Lava-Jato-no-Rio-de-Jane#.Y-Bc2XbMLrc. Acesso em: 28.01.2023.

⁶⁰⁵BRASIL. Jornal Globo.com. G1. Notícia: PF e MPF prendem dois suspeitos de fraudes em contratos da Linha 4 do metrô do Rio. Em nota posta ao final da Notícia, o jornal informa que: *A operação foi batizada como Tolypeutes (nome científico do animal tatu) em referência ao “Tatuzão”, equipamento utilizado nas escavações das obras do metrô*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/policia-faz-operacao-para-cumprir-mandados-de-prisao-em-nova-fase-da-lava-jato-no-rj.ghtml>. Acesso em: 28.01.2023.

⁶⁰⁶BRASIL. Ministério Público Federal – MPF. Operação *Ratatouille*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/rio-de-janeiro/linha-do-tempo/sentenca-6>. Acesso em: 28.01.2023.

⁶⁰⁷BRASIL. Jornal Estadão. Notícia: PF abre Ratatouille contra propinas de R\$ 12,5 milhões na merenda do Rio. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/pf-abre-ratatouille-contr-propinas-de-r-12-milhoes-na-merenda-do-rio/>. Acesso em: 28.01.2023.

⁶⁰⁸BRASIL. Jornal Globo.com. G1. Notícia: Presidente do TCE-RJ é conduzido coercitivamente para a sede da PF. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/pf-investiga-crimes-praticados-por-conselheiro-do-tcerj.ghtml>. Acesso em: 28.01.2023.

para tanto uma porcentagem por contrato pago pelo referido fundo⁶⁰⁹. A gerar perplexidade em todo o Brasil em razão de estar o Tribunal de Contas, que é órgão de controle externo, envolvido diretamente no *esquema*.

A Operação *Tristitia* investigou esquema de desvio de recursos públicos e lavagem de dinheiro, dentre outros delitos, ocorridos na contratação de uma empresa que fornecia livros paradidáticos e projetos pedagógicos, superfaturados, a órgãos públicos⁶¹⁰. A operação *Limpeza Geral*, para desarticular um grupo criminoso suspeito de fraudes em licitações, para o que foram criadas várias empresas, para simular concorrências em licitações, em 34 cidades do Estado de Goiás, foi deflagrada pelo Ministério Público, em conjunto com o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) e da Coordenadoria de Segurança Institucional e Inteligência (CSI)⁶¹¹.

Nem mesmo o fornecimento de armas para as polícias escapa à corrupção no Brasil. A Operação *Perfídia*, instaurada para combater fraudes ocorridas nos processos de aquisição de armas de fogo, nos quais documentos falsos eram apresentados em processos de contratação promovidos pela Polícia, no intuito de comprovar o atendimento a requisitos legais para o fornecimento de armas de fogo⁶¹².

Informações da Polícia Federal dão conta do expressivo número de inquéritos instaurados, em 2024, para apurar possíveis práticas visando frustrar ou fraudar o caráter competitivo de processos de contratação pública, com o intuito de obter para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, e relativamente as práticas visando admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta, isto é, sem competição, fora das hipóteses permitidas em lei. A análise das informações permite inferir que aumentou o número de inquéritos instaurados no decorrer do tempo, a demonstrar a relevância das ações de controle,

⁶⁰⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Notícia: STJ determina expedição de mandados na Operação O Quinto do Ouro. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-03-29_11-59_STJ-determina-expedicao-de-mandados-na-Operacao-O-Quinto-do-Ouro.aspx. Acesso em: 30.01.2023.

⁶¹⁰BRASIL. Jornal Globo.com. G1. Notícia: Operação da PF investiga desvio de dinheiro na compra de livros e fardas de estudantes. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/operacao-da-pf-investiga-desvio-de-recursos-na-compra-de-livros-e-fardas-de-estudantes-em-prefeitura-do-rn.ghtml>. Acesso em: 30.01.2023.

⁶¹¹BRASIL. Jornal Dia Online. Notícia: Operação apura fraudes em licitações de mais de R\$ 300 milhões em 34 cidades de Goiás. Segundo o MP, o grupo criou várias empresas em nomes de "laranjas" para simular concorrências em licitações. Disponível em: https://diaonline.ig.com.br/2022/12/07/operacao-apura-fraudes-em-licitacoes-de-mais-de-r-300-milhoes-em-34-cidades-de-goias/?utm_source=Dinake+Nubia&utm_campaign=diaonline-author. Acesso em: 28.12.2022.

⁶¹²BRASIL. Polícia Federal. Comunicação Social da Polícia Federal em Divinópolis. PF combate fraudes em processos de aquisição de armas de fogo. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/06/pf-combate-fraudes-em-processos-de-aquisicao-de-armas-de-fogo>. Acesso em: 30.01.2023.

tanto no aspecto preventivo, na busca de evitar prejuízos, quanto no que diz com a responsabilização, quando já ocorrida a situação⁶¹³.

Não se pode deixar de voltar o olhar para as ocorrências de corrupção, em ambos os países, Brasil e Portugal, que se ampliaram no enfrentar da crise decorrente da emergência de saúde pública causada pela COVID-19, a exigir contratações urgentes, imprevisíveis e de expressivo valor.

A emergência de saúde pública de abrangência internacional⁶¹⁴ decorrente da COVID-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2 e classificada como uma pandemia⁶¹⁵, gerou uma crise mundial, a refletir na gestão pública, em seus mais diversos aspetos. Ao exigir medidas urgentes e extraordinárias para seu enfrentamento, demandou que o Direito Administrativo fosse, temporariamente, moldado para responder à situação de emergência, em especial na área da contratação pública, que passaram a ser urgentes, imprevisíveis e de expressivo valor⁶¹⁶.

O enfrentamento da situação, com vistas a acelerar a efetivação na contratação pública, exigiu que os Estados simplificassem e/ou desburocratizassem seus procedimentos⁶¹⁷. O que ocorreu no Brasil e em Portugal.

No Brasil, em síntese, diploma normativo especial, para além da redução de prazos, reduziu critérios para a contratação pública, ao ponto de permitir a contratação de empresas que estivessem com idoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspensos, na hipótese de serem as únicas fornecedoras do bem ou serviço a ser adquirido. Para além, autorizou a dispensar a apresentação de documentos referentes à regularidade fiscal e trabalhista, bem como o cumprimento de requisitos de habilitação. A norma, dentre outras exceções, tornou possível, dispensar a realização de estimativa de preços, assim como, contratar por valores superiores a mesma, de modo justificado, claro⁶¹⁸.

⁶¹³BRASIL. Polícia Federal. Inquéritos sobre Licitações. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/search?SearchableText=licita%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 20.09.2024. Disponível em: o painel de Inquéritos Policiais em andamento, visite o portal de Dados Abertos da Polícia Federal: <https://bit.ly/PFPaineldeBusinessIntelligence>. Acesso em: 20.09.2024.

⁶¹⁴Declarada pela Organização Mundial de Saúde, no dia 30 de janeiro de 2020. Disponível em: [https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)). Acesso em: 10.02.2023.

⁶¹⁵Declarada pela Organização Mundial de Saúde, no dia 11 de março de 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>. Acesso em: 10.02.2023.

⁶¹⁶SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público. v.1, p. 163-209, 2021.

⁶¹⁷COIMBRA. José Duarte, CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. Direito Administrativo na Emergência- Organização Administrativa, Procedimento Administrativo, Contratação Pública e Processo Administrativo na resposta à COVID-19. Ebook. Ed. Almedina. ISBN: 9789724085067. Ano 2020. Destaca o impacto nos prazos procedimentais.

⁶¹⁸BRASIL. Lei Federal nº 13.979/2020, alterada pelas Medidas Provisórias nº 926 e 927 de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm#view. Acesso em: 10.02.2023.

Em Portugal, no contexto em que, por meio do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março⁶¹⁹, foi declarado estado de emergência, foram estabelecidos mecanismos especiais em matéria de organização, procedimento e processo administrativo e, no que se refere à contratação pública, através do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março⁶²⁰, foram estabelecidas medidas com vistas a ampliar as hipóteses de contratação por ajustes diretos, excepcionais e temporárias, assim como, foram objeto de disciplina especial as causas de não adjudicação nos procedimentos de formação dos contratos, com o fito dar celeridade a contratação pública necessária a atender, em tempo hábil, à demanda estatal. A resultar numa simplificação radical dos procedimentos adjudicatórios⁶²¹.

Ocorre que tais medidas, ainda que inquestionavelmente necessárias para enfrentar os áridos desafios que a realidade trouxe, expuseram a riscos a contratação pública⁶²². A tornar inegável que, mesmo com o nobre objetivo de salvar vidas, abriram portas à corrupção, expondo a risco o interesse público e exigindo ações preventivas⁶²³. Absurdamente, fornecedores e agentes públicos viram na maior crise de saúde pública já vivenciada, uma oportunidade de obter proveito pessoal com a situação, em especial pela expressividade dos valores envolvidos.

Ocorrências de corrupção foram identificadas em procedimentos de contratação pública em países da Europa, África e da América⁶²⁴. O Conselho de Advogados de Direitos Civis e Econômicos, por meio do Centro de Justiça Internacional Cyrus R. Vance, deu publicidade ao resultado de uma investigação relativamente à corrupção na contratação pública em tempos de

⁶¹⁹PORTUGAL. Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020 de 18 de março. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/130399862>. Acesso em 10.02.2023. Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020. Autorização da declaração do estado de emergência. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/130399863/details/maximized>. Acesso em: 10.02.2023.

⁶²⁰PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de março. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/130251721>. Acesso em: 10.02.2023.

⁶²¹O regime excepcional foi aprovado em dois momentos: o primeiro, em março, através do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março e do Decreto-Lei n.º 10-E/2020, de 24 de março; o segundo, através do Decreto-Lei n.º 18/2020, de 23 de abril, a ampliar a simplificação do regime previsto inicialmente, fazendo retroagir, a 13 de março, os efeitos deste novo regime, de modo a sanar tudo o que tenha sido feito sem respeitar aos parcos limites que o regime inicial impunha. ESTORNINHO, Maria João. COVID-19: (Novos) Desafios e (Velhos) Riscos na Contratação Pública, *In* Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, 2020.

⁶²²ESTORNINHO, Maria João. COVID-19: (Novos) Desafios e (Velhos) Riscos na Contratação Pública, *In* Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, 2020.

⁶²³PORTUGAL. Organização Transparência e Integridade. Prevenir a Corrupção na Contratação Pública de Emergência. A organização implementou o projeto “COrruption Risk Indicators in Emergency” (CO.R.E), financiado pela Comissão Europeia (CE). O CO.RE visa aprimorar a detecção precoce do risco de corrupção por meio de técnicas de big data e uma abordagem baseada em evidências de dados, construindo um Indicador Composto (IC) de risco de corrupção como uma nova ferramenta para analisar dados para prevenir a corrupção, útil para o setor público e para o setor privado. Disponível em: <https://www.core-anticorruption.eu/about-2/>. Acesso em: 21.07.2023.

⁶²⁴BRASIL. Jornal Folha de São Paulo. Compras de equipamentos para combate à Covid-19 têm fraudes pelo mundo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/compras-de-equipamentos-para-combate-a-covid-19-tem-fraudes-pelo-mundo.shtml>. Acesso em: 10.02.2023.

Covid-19, a partir de denúncias feitas pela sociedade civil, incluindo as experiências de quatorze países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela, dando conta de que há indícios de que em doze, dos quatorze países, há possíveis irregularidades⁶²⁵.

Denúncias de corrupção na imprensa dos Estados Unidos alertam que o governo apressou mais de 760 milhões de dólares em contratos sem licitação durante o combate à pandemia, com destaque para um contrato concedido à *AirBoss of America* para o fornecimento de equipamento de proteção, semelhante a produtos fabricados por outros fornecedores, a resultar em uma expressiva subida das ações da empresa no mercado de capitais⁶²⁶. A compra milionária de ventiladores atribuída a um Engenheiro que nunca vendeu ventiladores impactou o este país⁶²⁷.

No Brasil, pelo menos 410 investigações envolvendo contratações relativas ao enfrentamento da pandemia da COVID-19 estão em curso⁶²⁸. As operações policiais contra superfaturamento relacionados à compra de materiais relacionados à saúde, principalmente respiradores mecânicos, foram investigadas em ações da Polícia Civil, Polícia Federal e Ministério Público Federal, algumas em conjunto com a Controladoria-Geral da União e envolveram pessoas físicas, empresas e governos estaduais e municipais⁶²⁹. Dentre tais operações merecem destaque a Operação *Mercadores do Caos*, promovida pelo Ministério

⁶²⁵Centro de Justiça Internacional Cyrus R. Vance. Conselho de Advogados de Direitos Civis e Econômicos. Relatório *Corrupção em tempos de Covid-19: uma perspectiva regional sobre contratos públicos*. Disponível em: <https://br.lexlatin.com/reportagens/corruptao-nas-contratacoes-publicas-durante-pandemia>. Acesso em: 10.02.2023.

⁶²⁶Pro-República. A Casa Branca pressionou a FEMA a conceder seu maior contrato de coronavírus a uma empresa que nunca teve que licitar. *Em um movimento incomum, mesmo em tempos de desastre, a Casa Branca entrou no processo de compra federal, ordenando que a Agência Federal de Gerenciamento de Emergências concedesse um contrato à AirBoss of America*. Disponível em: <https://www.propublica.org/article/the-white-house-pushed-fema-to-give-its-biggest-coronavirus-contract-to-a-company-that-never-had-to-bid>. Acesso em: 10.02.2023.

⁶²⁷Jornal *The New York Times Compani*. Ele nunca vendeu um ventilador. NY deu a ele um acordo de \$ 86 milhões. *Um engenheiro conseguiu um dos maiores contratos relacionados ao coronavírus do estado depois que os voluntários da FEMA encaminharam seu nome*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/05/08/nyregion/ventilators-fema-coronavirus-cuomo.html>. Acesso em: 10.02.2023.

⁶²⁸BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Nota Técnica nº 68. Revisão do Arranjo das Compras Públicas a Partir de um Contexto de Crise. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200619_nt_68_diset.pdf. p.09. Acesso em: 10.02.2023.

⁶²⁹WIKIPEDIA. Operações policiais contra superfaturamento relacionados à COVID-19 no Brasil. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Oper%C3%A7%C3%B5es_policiais_contra_superfaturamento_relacionados_%C3%A0_COVID-19_no_Brasil. Acesso em: 10.02.2023.

Público do Rio de Janeiro, que investiga fraudes em contratos para compra de respiradores mecânicos para o atendimento a pacientes com Covid-19, ocorridas naquele Estado⁶³⁰.

Contratos que somam quase nove milhões de reais, firmados sem licitação, por municípios, do Estado de Pernambuco, para compra de materiais médico-hospitalares são alvos de investigação⁶³¹. Superfaturamento na compra e insumos para a fabricação de medicamento pelo Comando do Exército, é objeto de investigação pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério Público junto ao referido Tribunal⁶³². A situação envolveu a polêmica questão relativa ao uso dos medicamentos cloroquina e hidroxicloroquina, em pacientes com Covid-19⁶³³, inclusive com médicos sofrendo pressões para prescrever remédios sem comprovação científica, em razão do debate político em torno dos referidos medicamentos⁶³⁴.

Os danos gerados pela corrupção ao Estado são imensuráveis, indo desde os prejuízos financeiros até os reflexos diretos nas políticas públicas, especialmente àquelas voltadas à população mais vulnerável, como é o caso da saúde, que exige *uma ação do governo para salvar vidas e proteger os meios de subsistência*, e, ao contrário, vê-se o dinheiro sendo

⁶³⁰BRASIL. Jornal Agência Brasil. MP apreende R\$ 8,5 milhões em ação contra fraudes na saúde do Rio. Operação faz parte da Operação Mercadores do Caos. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-07/mp-apreende-r-85-milhoes-em-acao-contra-fraudes-na-saude-do-rio>. Acesso em: 23.08.24.

⁶³¹BRASIL. Polícia Federal. Polícia-Federal investiga contratos para fornecimento de insumos hospitalares em Pernambuco. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2020/06-noticias-de-junho-de-2020/policia-federal-investiga-contratos-para-fornecimento-de-insumos-hospitalares-em-pernambuco>. Acesso em: 24.07.2020.

⁶³²BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Processo nº TC 022.765/2020-4. Com o Objetivo de apurar a ocorrência de possível superfaturamento na compra pelo Comando do Exército de insumo para a fabricação do medicamento cloroquina, bem como avaliar a gestão de risco envolvida na decisão em aumentar a produção do fármaco em 84 vezes nos últimos meses, em comparação ao mesmo período nos anos de 2017 a 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2276520204/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520. Acesso em: 15.02.2023.

⁶³³CNN – BRASIL. Notícias. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/06/19/mp-quer-apurar-suposto-superfaturamento-na-producao-de-cloroquina-pelo-exercito>. Acesso em: 15.02.2023.

⁶³⁴Tratou-se do tema no em: SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público. v.1, p.163 - 209, 2021. As informações têm suporte nas seguintes fontes: Associação Paulista de Medicina. Notícias. 28/07/2020 - Metade dos médicos relata pressão para dar remédio sem comprovação científica. Segundo a pesquisa, 48,9% de quase 2 mil profissionais entrevistados em todo o País relataram pressões de pacientes ou parentes para prescrever remédios sem comprovação científica. Disponível em: <http://associacaopaulistamedicina.org.br/noticia/metade-dos-medicos-relata-pressao-para-dar-remedio-sem-comprovacao-cientifica>. Acesso em: 15.02.2023. Notícias veiculadas em diversos jornais sobre a defesa do uso da hidroxicloroquina em pacientes com Covid-19, feita pelo Presidente Jair Bolsonaro: Folha de São Paulo. Notícias. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/viverei-ainda-por-muito-tempo-diz-bolsonaro-ao-defender-uso-de-remedio-sem-efeito-comprovado.shtml>. Acesso em: 15.02.2023. Uol. Notícias. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/06/02/bolsonaro-volta-a-defender-cloroquina-quem-reclama-de-alternativa.htm>. Acesso em: 15.02.2023. Gazeta Notícias. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/brasil/bolsonaro-volta-a-defender-uso-de-cloroquina-no-combate-a-covid-19-0720>. Acesso em: 15.02.2023.

desperdiçado ao invés de distribuído⁶³⁵, a tornar necessária uma constante luta no combate à corrupção, que não pode sequer reduzir sua vigilância, nem mesmo quando vidas estão em risco, em situações da mais absoluta emergência, como foram as relativas ao atendimento aos pacientes atingidos pela Covid-19.

As operações e informações citadas, apontando exemplos de casos de corrupção envolvendo a contratação pública, para além de demonstrar a incidência de corrupção, expressam o envolvimento da sociedade, ora como vítima direta dos reflexos gerados, ora como envolvida no próprio *esquema de corrupção*. A deixar claro o quanto a interface dessa relação Estado / sociedade deve ser foco do olhar de combate a corrupção, para o que a transparência e o controlo social são essenciais.

O Tribunal de Contas da União, no Brasil, destaca que *a transparência é um dos mecanismos mais eficientes e essenciais para o combate a fraude e corrupção*. E que *o objetivo da busca por transparência é instrumentalizar o controle social, de modo que qualquer pessoa, em qualquer lugar, possa ser um fiscal da gestão pública*. Ressaltando a importância da conscientização dos servidores, da alta administração, dos membros de conselhos e das partes interessadas, sobre a natureza pública das informações⁶³⁶.

A luta no combate a corrupção tem perpassado continentes, constituindo pauta inabalável aos Organismos internacionais, que, para além de suas ações internas, cobram dos países membros um agir na mesma direção. Nessa luta expressam, ainda, a preocupação em delimitar conceitualmente corrupção em seus regulamentos e diretivas, a exigir que os Estados-Membros o façam em suas legislações internas, na busca de alinhar entendimentos que viabilizem ações globais.

Os Organismos internacionais, para além de suas ações internas, têm exigido dos Estados-Membros, que implementem políticas de governança e integridade na contratação pública, com vistas a reduzir a corrupção. O objetivo é alinhar ações globais que, inclusive, exijam tais políticas dos fornecedores, como condição para se relacionar com o Estado. A contratação pública, como já referido no presente estudo, representa a gestão de expressiva

⁶³⁵PORTUGAL. Jornal Plataforma. A Corrupção em torno da Covid-19. Kristalina Georgieva, à época diretora-geral do FMI. Blog da Transparency International. Disponível em: <https://www.plataformamedia.com/2020/06/21/a-corrupcao-em-torno-da-covid-19/>. Acesso em: 27.07.2020.

⁶³⁶BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção. Referencial de Combate à Fraude e Corrupção. Disponível em: file:///C:/Users/Maria%20Aparecida/Downloads/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. p. 59-60 e 62. Acesso em: 30.01.2023.

parcela dos recursos governamentais, de modo que a gestão ineficiente pode trazer prejuízos expressivos, a tornar essencial o fortalecimento da governança, sobre a qual se passa a tratar.

2.5.3. A governança e o combate à corrupção na contratação pública

A corrupção deixou de ser um problema interno dos Estados, tornando-se uma questão transnacional, em especial com a redução de fronteiras decorrentes da globalização, a ampliar as relações para além dos limites territoriais de cada país, inclusive, no que diz com a contratação pública. Essas relações de ordem internacional têm sido intensificadas, ainda mais, com o fenômeno da integração político-econômica, que facilita e amplia as relações entre os países integrantes de blocos, como ocorre na União Europeia e no Mercosul, integrados pelos países em investigação no presente estudo. Somando-se, ainda, a relação desses organismos entre si, na busca de aumentar, sobretudo as relações comerciais entre os Países-Membros.

O fato é que a ampliação das relações entre os Países trouxe como reflexo a ampliação dos problemas que as contornam, dentre os quais se destaca a corrupção, ao ponto de as economias mais avançadas terem pautado o tema com vistas a *sanar os pontos-fracos sistêmicos que permitem que a corrupção transnacional passe despercebida ou impune*⁶³⁷. A corrupção constitui-se em um fenômeno organizado, sistemático e mundial a exigir governança, para seu combate. Mecanismos voltados à manutenção da integridade, baseados na transparência, controlo e responsabilização, são essenciais, como norteadores das relações internas e externas dos Países.

A ONG Transparência Internacional divulgou, o ranking dos países, com base no Índice de Percepção de Corrupção, em 2023⁶³⁸, a representar o resultado da avaliação de 180 países e territórios, quando lhes atribui notas em uma escala entre 0 e 100, *onde zero significa “altamente corrupto” e 100 significa “muito íntegro”*, de modo que quanto maior a nota, maior é a percepção de integridade do país. Importante lembrar que o referido índice é *a referência mais utilizada no planeta por tomadores de decisão dos setores público e privado para avaliação de riscos e planejamento de suas ações*⁶³⁹. Tendo impacto na contratação pública em

⁶³⁷ONG Transparência Internacional. Índice de Percepção da Corrupção 2021. Relatório. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>. Acesso em: 05.02.2024.

⁶³⁸ONG Transparência Internacional. Índice de Percepção da Corrupção 2023. Relatório. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 05.02.2024.

⁶³⁹ONG Transparência Internacional. Índice de percepção da corrupção 2021. Relatório. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?gclid=EAIaIQobChMIqPvl3buJ4wIVRZ3VCh1NOgWBEAAYASAAEgK6rfD_BwE. Acesso em: 20.01.2023. A lembrar que no relatório de 2018 o Brasil ocupava a posição 105 e Portugal 30.

razão da confiança ou desconfiança que gera no mercado fornecedor, a elevar os preços, na segunda hipótese e a prejudicar os objetivos de sustentabilidade propostos⁶⁴⁰.

O Relatório de 2021 apontou que, em uma análise global, não houve avanços significativos no combate à corrupção na última década, tendo estagnado ou piorado em 86% (oitenta e seis por cento) dos países, bem como, apontou estarem os direitos humanos e a democracia sob ataque no mundo inteiro. Ressaltou que *à medida que os direitos e as liberdades vão se erodindo, a democracia entra em declínio, dando lugar ao autoritarismo que, por sua vez, possibilita níveis maiores de corrupção*⁶⁴¹, a tornar-se um círculo vicioso. No Relatório 2023 *destaca como o enfraquecimento dos sistemas de justiça reduz a capacidade estatal de enfrentar e prevenir corrupção, além de aumentar os riscos de abuso de poder e de impunidade*⁶⁴².

A corrupção, como já dito nesse estudo, atua no campo das relações humanas, a macular as relações sociais, políticas e institucionais, com expressivos reflexos na gestão Estatal, estando presente em várias áreas, com destaque para as que envolvem a contratação pública, visto que, para além de se tratar de expressivos valores, ocorrem em um contexto de relação entre o Estado e a sociedade civil, o que favorece a sua ocorrência.

A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico – OCDE, na Recomendação sobre integridade pública, com vistas a estabelecer uma estratégia contra a corrupção, ressalta a importância de uma atuação global no seu combate, visto ser uma das questões mais corrosivas dos tempos atuais, já que *destrói recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, cria descontentamento e polarização política e reduz a*

⁶⁴⁰ONG Transparência Internacional. Atlas de clima e corrupção. Em estudo que *evidencia como a corrupção é um obstáculo no enfrentamento à crise climática no Brasil*, destaca o quanto a corrupção e as mudanças climáticas afetam as vidas de milhões de pessoas no Brasil e no mundo, afirmando que isso se dá devido as *fraudes em licitações e contratos, o favorecimento na seleção de beneficiários e obras e os desvios de recursos em contratações emergenciais*. Disponível em: https://clima.transparenciainternacional.org.br/?_gl=1%2A1ega4md%2A_ga%2AOTIyMzYzMTIzLjE3MDcxNDM5NzU.%2A_ga_E136MXN2HN%2AMTcwNzU3NDgzNS4yLjEuMTcwNzU3NDkyMC40MC4wLjA. Acesso em: 10.02.2024.

⁶⁴¹*Este ano, os maiores pontuadores foram Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia, que alcançaram 88 pontos. Noruega, Singapura, Suécia, Suíça, Holanda, Luxemburgo e Alemanha completam as primeiras 10 posições. Sudão do Sul, Síria e Somália continuam na lanterna do índice. Os países que estão passando por conflitos armados ou por situações de autoritarismo tendem a obter as menores pontuações, e eles incluem: Venezuela, Iêmen, Coreia do Norte, Afeganistão, Líbia, Guiné Equatorial e Turcomenistão.* ONG Transparência Internacional. Índice de Percepção da Corrupção 2021. Relatório. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>. Acesso em: 10.02.2024.

⁶⁴²ONG Transparência Internacional. Índice de Percepção da Corrupção 2023. Relatório. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 05.02.2024.

confiança nas instituições. Aponta o contrato público como sendo bastante burocrático, ineficiente e altamente vulnerável à corrupção, a merecer especial atenção⁶⁴³.

É a corrupção, sem dúvida, um fator de desagregação do sistema político, sendo *sintoma de que qualquer coisa corre mal na condução de um Estado*⁶⁴⁴. Ainda que algumas vezes seja percebida como aceitável por servir como uma espécie de lubrificador⁶⁴⁵, sua influência em prazo alargado, será sempre negativa, mesmo sendo *momentaneamente funcional, a corrupção é apenas um paliativo*,⁶⁴⁶ já que não soluciona as causas da burocratização e, para além, traz prejuízos ao desenvolvimento social e econômico do país, representando uma ameaça, à democracia, aos direitos humanos, afetando, inclusive as liberdades fundamentais dos cidadãos⁶⁴⁷.

O fato é que a tolerância à corrupção, comumente associada ao crime organizado, pode prejudicar a construção de um Estado viável, em razão do clima de incerteza, representante de riscos para os investimentos. Ainda que a corrupção estatal possa trazer a ideia de possíveis facilidades, a partida, para os investidores, também representa a imprevisibilidade de custos, a afastar a confiança necessária aos negócios⁶⁴⁸. Assim, *a corrupção é inimiga do desenvolvimento social e econômico*, já que seus efeitos vão além dos negócios que envolvem transações corruptas, pois prejudicam a economia como um todo, afetando o nível de

⁶⁴³Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico – OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. p. 02-04. Acesso em: 20.01.2023.

⁶⁴⁴ROSE-ACKERMAN, Susan. Corrupção e Governo. Tradução de A. Mata. Lisboa: Prefácio Edição de Livros e Revistas Ltda. ISBN 972-8563-47-7. Título original: *Corruption and government*. Cambridge, 1999. P. 27.

⁶⁴⁵LIMA, L. V. de A.; RUFINO, M. A.; LEITE FILHO, P. A. M.; MACHADO, M. R. Corrupção e as Rodas do Desempenho no MERCOSUL. Contabilidade Vista & Revista, [S. l.], v. 32, n. 1, p. 247-265, 2021. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/5984>. Acesso em: 21.01.2023. *Com base na Teoria da Graxa sobre as Rodas, o estudo defende a possibilidade de a corrupção favorecer o desempenho econômico das empresas à medida que desate as amarras da burocracia e reduza os custos transacionais das empresas*. ROSE-ACKERMAN, Susan. Corrupção e Governo. Tradução de A. Mata. Lisboa: Prefácio Edição de Livros e Revistas Ltda. ISBN 972-8563-47-7. Título original: *Corruption and government*. Cambridge, 1999. *A ocorrência da corrupção em pequena escala muitas vezes é percebida como aceitável e até mesmo positiva, para "destravar" burocracias e formalidades excessivas*. p. 47-48.

⁶⁴⁶BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 6. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1991. p. 292-293. Disponível em: https://www.academia.edu/32618751/dicionario_de_politica_BOBBIO_Norberto_MATEUCCI_Nicola_PASQUINO_Gianfranco.pdf. Acesso em 21.01.2023.

⁶⁴⁷ONG Transparência Internacional. Índice de percepção da corrupção 2021. Disponível em: <https://transparencia.pt/corruption-perception-index/>. P. 05. Acesso em: 21.01.2023.

⁶⁴⁸ROSE-ACKERMAN, Susan. Corrupção e Governo. Tradução de A. Mata. Lisboa: Prefácio Edição de Livros e Revistas Ltda. ISBN 972-8563-47-7. Título original: *Corruption and government*. Cambridge, 1999. p. 44, 46 e 55.

*investimento, os incentivos aos empresários e o desenho ou implementação de regras ou regulações que digam respeito aos recursos de um país*⁶⁴⁹.

A corrupção corrói o ambiente democrático, contribui para a permanência no poder de grupos políticos com ela envolvidos, causa à destruição das empresas corretas e desincentiva o surgimento de novas empresas no mercado, com isso, gera desemprego e prejudica a economia. Como reflexo dessa realidade, os cofres públicos são onerados excessivamente⁶⁵⁰.

O contexto exposto traz a certeza de que a corrupção prejudica a sociedade e gera benefícios apenas aos diretamente envolvidos, sendo um jogo perverso, cujo combate constitui-se em um desafio constante para os organismos internacionais, os Estados de modo individual, os órgãos de controlo e à sociedade como um todo, a exigir procedimentos de prevenção, com vistas à boa governança⁶⁵¹, que tem como pressuposto a transparência e o controlo social, constituindo-se em um mecanismo essencial no combate à corrupção na gestão pública.

Nesse contexto a União Europeia vem empreendendo esforços com vistas ao combate à corrupção, tanto no âmbito interno de sua própria gestão, como no que se refere a seus países membros⁶⁵², por entender que a corrupção, juntamente com a fraude, afeta o desenvolvimento económico, enfraquece a democracia e compromete a justiça social e o Estado de direito, nos países em que está enraizada, prejudicando gravemente a economia e a sociedade⁶⁵³. A exigir dos Estados-Membros o compromisso de que a corrupção ativa e passiva seja considerada infração penal em suas normas internas e que estejam integrados e comprometidos com o combate à corrupção⁶⁵⁴.

⁶⁴⁹MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018, p. 237-272. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/VPBTRQmsPqT8KLqJJmcnqpn/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 23.08.24.

⁶⁵⁰FORTINI, Cristiana, SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Revista Interesse Público-IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corruptao.pdf>. Acesso em: 21.01.2023.

⁶⁵¹ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and conflicts of interest*. In AA.VV., *Corruption and Conflicts of Interest. A Comparative Law Approach. Studies Law Approach*. Ed. Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen e Thomas Perroud. Edward Elgar Publishing, 2014, p. 3-11.

⁶⁵²Na luta contra a corrupção, em que estejam implicados funcionários da UE ou dos seus Estados-Membros, a União Europeia editou *Convenção específica, que constitui o primeiro instrumento jurídico adoptado a nível internacional que incrimina as "luvas" pagas no estrangeiro, permitindo incriminar os funcionários comunitários, mas também os actos de corrupção em que estejam implicados funcionários estrangeiros*. UNIÃO EUROPEIA. A luta da União Europeia contra a fraude e a corrupção. Disponível em: <http://norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/documentos/LutaFraude.pdf>. Acesso em: 01.05.2023. p. 3.

⁶⁵³UNIÃO EUROPEIA. A luta da União Europeia contra a fraude e a corrupção. Disponível em: <http://norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/documentos/LutaFraude.pdf>. Acesso em: 01.05.2023. p. 3.

⁶⁵⁴UNIÃO EUROPEIA. Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia. (JO C 195 de 25.6.1997). p. 1, estabelecido por Ato do Conselho de 26 de maio de 1997. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/PRES-97-168_PT.pdf. Acesso em: 01.05.2023. A Comissão Europeia, a 3 de maio de 2023, apresentou ao Parlamento

De igual forma merece destaque nessa luta institucional o Relatório Anticorrupção, que busca acompanhar e avaliar os esforços empreendidos pelos Estados-Membros no combate à corrupção, com o fito de promover um maior empenho no agir político, assim como auxiliar e reforçar políticas e medidas na luta contra a corrupção. Objetiva, assim, fomentar, apoiar e controlar a real atuação dos Estados-Membros no combate à corrupção, visto que a corrupção prejudica a União Europeia no seu conjunto e a todos os Estados-Membros individualmente, na medida em que reduz os níveis de investimento, entrava o bom funcionamento do mercado interno e prejudica as finanças públicas. De modo que, independentemente de se tratar de corrupção política, de ações do crime organizado, de corrupção entre particulares ou mesmo da denominada pequena corrupção, *o abuso de poder em benefício próprio não é aceitável e pode ter repercussões importantes*⁶⁵⁵.

Outros organismos internacionais têm empreendido esforços no combate à corrupção. Dentre eles se destacam o Fundo Monetário Internacional - FMI, que destaca a importância da governança, da transparência e do controlo social, no combate à corrupção, apontando, ainda, como fator relevante, a colaboração da tecnologia de informação ao afirmar que *em muitos países, a digitalização também está possibilitando melhorias na governança e transparência fiscal, facilitando o acesso dos cidadãos e outros interessados a informações sobre as receitas e despesas públicas e reduzindo as oportunidades de corrupção*⁶⁵⁶. A Organização das Nações Unidas – ONU, na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, expressa perceber a corrupção como uma ameaça grave para a estabilidade e a segurança das sociedades, *ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito*⁶⁵⁷.

Europeu e ao Conselho uma proposta de diretiva relativa à luta contra a corrupção. *A proposta, que se refere à corrupção tanto no setor público como no privado, prevê o alargamento da lista de infrações penais em cada Estado-Membro da UE para incluir a apropriação indébita, o tráfico de influências ilícitas, o abuso de funções, bem como a obstrução da justiça e o enriquecimento ilícito. Além disso, a proposta prevê o aumento do nível das sanções aplicáveis e a harmonização das circunstâncias agravantes e atenuantes. (...) a criminalização das diversas infrações e as sanções que lhes são aplicáveis variam significativamente entre os Estados-Membros, dificultando assim o combate eficaz à corrupção, especialmente nos casos transfronteiriços, que estão em constante aumento.* Disponível em: https://www.globalcompliancenews.com/2023/06/15/https-insightplus-bakermckenzie-com-bm-healthcare-life-sciences-european-union-the-european-commission-proposes-a-directive-on-fight-against-corruption_06082023/. Acesso em: 01.05.2023.

⁶⁵⁵UNIÃO EUROPEIA. Comissão de combate à corrupção. Comunicação sobre a luta contra a corrupção na UE. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-678_pt.htm. Acesso em: 02.05.2023.

⁶⁵⁶FMI - Fundo Monetário Internacional. Relatório Anual de 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2022/downloads/imf-annual-report-2022-portuguese.pdf>. Acesso em: 14.05.2023.

⁶⁵⁷ONU - Organização das Nações Unidas. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 14.05.2023.

Na mesma direção a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico – OCDE, afirma que a corrupção *suscita graves preocupações morais e políticas, afecta a boa gestão dos negócios públicos e o desenvolvimento económico e distorce as condições internacionais da concorrência*, sendo a luta pelo seu combate uma incumbência de todos os países⁶⁵⁸. O Banco Mundial reconhece que a fraude e a corrupção *levam ao desperdício de recursos e prejudicam o desenvolvimento*, assim ao estabelecer as diretrizes com vistas ao combate de possíveis casos de fraude e a corrupção durante a preparação e execução de programas financiados, no todo ou em parte, pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), exige que sejam seguidos os mais altos padrões éticos⁶⁵⁹.

Na direção de reconhecer a importância de ações globais e mútua colaboração entre as nações no combate à corrupção, a Organização das Nações Unidas – ONU, delineou a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção⁶⁶⁰, a exigir dos Estados-membros que implementem políticas contra a corrupção que sejam efetivas e que contem com a participação da sociedade, de modo a refletir princípios como a integridade, a transparência e a *accountability*. Na mesma direção exige que os Estados que a integram desenvolvam códigos de conduta que contem com medidas de estímulo a denúncias de corrupção e que desestimulem qualquer ação que possa causar conflito de interesses, dentre as quais está o recebimento de presentes.

Ao estabelecer que os Estados-membros adotem medidas com vistas a ampliar e facilitar o acesso dos cidadãos às contas públicas, expressa a Convenção uma valorização da transparência e do controlo social como mecanismo de combate à corrupção, demonstrando um olhar amplo para o fenômeno em seus diversos aspectos. Ao direcionar o olhar ao setor privado, traz à tona a preocupação com a ocorrência de corrupção na contratação pública⁶⁶¹.

⁶⁵⁸OCDE - Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico. Convenção sobre a luta contra à corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-sobre-luta-contra-corrupcao-de-agentes-publicos-estrangeiros-nas-transaccoes-16>. Acesso em: 14.05.2023.

⁶⁵⁹BANCO MUNDIAL. Diretrizes sobre Prevenção e Combate à Fraude e a Corrupção no Financiamento de Programas para resultados. Objetivo e Princípios Gerais. Item 3. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/guidelines-preventing-combating-fraud-corruption-program-for-results-financing>. Acesso em: 15.05.2023.

⁶⁶⁰ONU - Organização das Nações Unidas. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/convencao.html>. Acesso em: 20.05.2023.

⁶⁶¹ONU - Organização das Nações Unidas. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Art. 9. 1. *Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará as medidas necessárias para estabelecer sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção. Esses sistemas, em cuja aplicação se poderá ter em conta valores mínimos apropriados, deverão*

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção exige como medida de combate a corrupção, para além das ações de cunho preventivo e de controlo, a criminalização das condutas, como acima referido, ampliando o olhar de modo a englobar no conceito de corrupção condutas que contribuam para sua ocorrência⁶⁶², sendo essa visão um mecanismo de combate, já que demonstra uma visão sistêmica, a gerar uma vigília preventiva nas ações que possam contribuir para a corrupção.

Alinhada a esse propósito, a União Europeia, na Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, estabelece que cada Estado-Membro tem o dever de adotar as medidas necessárias para que, em seus ordenamentos legais internos, os comportamentos referidos possam ser responsabilizados penalmente. Para além, exige que, sejam estendidos a diversas autoridades como, os ministros de governo, os eleitos como parlamentares, os membros dos Supremos Tribunais e dos Tribunais de Contas, no exercício das suas funções, ou que por estes sejam cometidas. A dar exemplo, aplicam aos membros da Comissão das Comunidades Europeias, do Parlamento Europeu, do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, no exercício das suas funções, ou em que por estes forem cometidas⁶⁶³. A demonstrar a importância de que os membros de poder estejam inclusos no olhar vigilante de controlo, com vistas ao combate à corrupção.

A ONG Transparência Internacional, ao apresentar o Índice de Percepção de Corrupção 2022, em seu Relatório destacou como *a corrupção e os conflitos armados alimentam um ao outro e ameaçam a paz*, apontando que *a corrupção diminui a capacidade do Estado de*

abordar, entre outras coisas. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acesso em: 10.12.2022.

⁶⁶²ONU - Organização das Nações Unidas. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Em seu Capítulo III, artigos 15 a 25, trata do tema relativo à Penalização e aplicação da lei. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acesso em: 10.12.2022.

⁶⁶³UNIÃO EUROPEIA. Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia. 2 - *Cada Estado-Membro deve adoptar as medidas necessárias para que os comportamentos referidos no n.º 1 sejam considerados infracções penais. Artigo 4.º Equiparação 1 - Cada Estado-Membro deve adoptar as medidas necessárias para que, no respectivo direito penal, os tipos de infracções referidas nos artigos 2.º e 3.º, que digam respeito a ministros do respectivo Governo, a eleitos à respectiva Assembleia Parlamentar ou a membros dos respectivos Supremos Tribunais e Tribunal de Contas no exercício das suas funções, ou que por estes sejam cometidas, sejam igualmente aplicáveis aos casos em que tais infracções disserem respeito respectivamente a membros da Comissão das Comunidades Europeias, do Parlamento Europeu, do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias no exercício das suas funções, ou em que por estes forem cometidas.* Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33027>. Acesso em: 28.12.2022.

proteger seus cidadãos, sendo o combate a corrupção uma medida fundamental para preservar a paz⁶⁶⁴.

Portugal, alinhado aos propósitos de contribuir com ações globais no combate à corrupção, para além de tipificar como crime atos de corrupção, em seu Código Penal⁶⁶⁵, em nível legislativo infraconstitucional, conta com medidas de combate à corrupção e à criminalidade econômica e financeira na forma do disposto na Lei n° 36/1994 de 29 de setembro⁶⁶⁶. Instituiu o novo regime penal de combate à corrupção no comércio internacional e no setor privado ao editar a Lei n° 20/2008 de 21 de abril⁶⁶⁷. Ainda, ao estabelecer medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, trouxe uma nova regulação à matéria por meio da Lei n° 25/2008 de 05 de junho⁶⁶⁸, atualmente revogada pela Lei n° 83/2017 de 18 de agosto⁶⁶⁹.

Em termos de ações administrativas, com foco em evitar contextos geradores, ou mesmo, facilitadores de práticas corruptivas, Portugal, em 21 de fevereiro de 2020, instituiu um grupo de trabalho com vistas a, de forma holística e ponderada, estabelecer uma estratégia nacional, global e integrada de combate à corrupção, a englobar a prevenção, a detecção e a repressão do fenômeno corruptivo⁶⁷⁰. O grupo de trabalho ao apresentar o resultado da sua atividade destacou dois problemas principais que são a falta de dados e a falta de um sistema harmónico da dimensão preventiva e repressiva.

⁶⁶⁴ONG Transparência Internacional. Índice de percepção da corrupção 2022. Relatório. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 20.05.2022.

⁶⁶⁵PORTUGAL. Decreto-Lei n° 48/95. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/107981223/201708230200/indice>. Acesso em: 28.05.2019. Artigos 372.º a 374.º-A.

⁶⁶⁶PORTUGAL. Lei n° 36/94 de 29 de setembro. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/609309/details/maximized>. Acesso em: 13.12.2022.

⁶⁶⁷PORTUGAL. Lei n° 20/2008 de 21 de abril. Disponível em: https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/249978/details/normal?_search_WAR_drefrontofficeportlet_print_preview=print-preview. Acesso em: 13.12.2022.

⁶⁶⁸PORTUGAL. Lei 25/2008 de 05 de junho. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/449407/details/maximized>. Acesso em 13.12.2022. Atualmente revogada pelo novo diploma legal sobre a matéria, editado em 2017.

⁶⁶⁹PORTUGAL. Lei n° 83 de 18 de agosto, que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, transpondo parcialmente a Diretiva 2015/849/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, e a Diretiva 2016/2258/UE, do Conselho, de 6 de dezembro de 2016; alterou o Código Penal e o Código da Propriedade Industrial e revoga a Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, e o Decreto-Lei n.º 125/2008, de 21 de julho, que tratavam do tema. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/108021178/details/maximized>. Acesso em: 13.12.2022.

⁶⁷⁰PORTUGAL. GOVERNO PREPARA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO // 2020 – 2024. *O Governo aprovou a criação, na dependência direita da Ministra da Justiça, Francisca Van Dunem, de um grupo de trabalho para a definição de «uma estratégia nacional, global e integrada de combate à corrupção, que compreenda os momentos da prevenção e da repressão, e que envolva a participação de diferentes entidades e profissionais*. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=governo-prepara-estrategia-nacional-contra-a-corrupcao>. Acesso em: 13.12.2022.

Na busca de solucionar os dois problemas identificados e com base no estudo feito, o grupo de trabalho, indicou sete prioridades para reduzir o fenómeno da corrupção no País, que consistem em ações voltadas a melhora do conhecimento, da formação e das práticas institucionais em matéria de transparência e integridade. No setor público, detectar, de modo preventivo, os riscos de corrupção; como também comprometer o setor privado com os objetivos de prevenir, detectar e reprimir a corrupção; reforçando a articulação entre instituições públicas e privadas. No que diz com a repressão da corrupção o grupo de trabalho apontou como prioridade as ações voltadas a garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais, bem como, melhorar o tempo de resposta do sistema judicial, de modo a assegurar a adequação e efetividade da punição. Indicou, ainda, que sejam produzidas e divulgadas, periodicamente, informações fiáveis sobre o fenómeno da corrupção. Por fim indicou, como prioridade a cooperação no plano internacional com vistas ao combate à corrupção⁶⁷¹.

No mesmo propósito Portugal possui a Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária, que é uma *unidade operacional especializada para resposta preventiva e repressiva aos fenómenos criminais associados à criminalidade económico-financeira*, dentre suas ações merecem destaque, em razão do foco da presente investigação, aquelas voltadas a identificar, investigar e reprimir a corrupção na contratação pública. A ressaltar, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Polícia Judiciária⁶⁷², que contém medidas de prevenção da corrupção, dentre as quais está à imposição de adotar e implementar um programa de cumprimento normativo que inclui um código de conduta, um programa de formação e um canal de denúncias, como *medidas que pretendem aumentar a transparência, proporcionando um maior controlo de eventuais conflitos de interesses, reduzindo os riscos de corrupção e aumentando a confiança das pessoas na Instituição*⁶⁷³.

Oportuno destacar, ainda, que o Plano em comento expressa a importância da transparência e do controlo social no combate à corrupção, ao afirmar que sua divulgação *é um passo importante para o seu efetivo cumprimento. E a obtenção de sugestões com vista ao*

⁶⁷¹PORTUGAL. ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO // 2020 – 2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-2020-2024>. Acesso em: 13.12.2022.

⁶⁷²PORTUGAL. Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Polícia Judiciária. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/wp-content/uploads/2023/01/Planoprevencaoriscoscorrupcaoinfracoesconexas2022.pdf>. Acesso em: 23.01.2023.

⁶⁷³PORTUGAL. Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Polícia Judiciária. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/wp-content/uploads/2023/01/Planoprevencaoriscoscorrupcaoinfracoesconexas2022.pdf>. P. 5. Acesso em: 23.01.2023.

*melhoramento do Plano é um dever de todos*⁶⁷⁴. As ações de cunho preventivo e repressivo, visando o combate à corrupção, para além de objetivarem atender as exigências de organismos internacionais, objetivam combater à corrupção em nível interno.

Percebe-se que Portugal compreendeu que para o enfrentamento do fenómeno da corrupção, evitar contextos geradores de práticas corruptivas e instituir um sistema harmónico da dimensão preventiva e repressiva, no qual a transparência e a participação da sociedade tenham destaque especial, é a melhor e mais eficiente estratégia. Contudo, a atuação de Portugal não tem gerado resultados satisfatórios, o que se percebe no ranking dos países com base no Índice de Percepção de Corrupção, constante nos Relatórios de 2021, 2022 e 2023, apresentados pela ONG Transparência Internacional, nos quais demonstra um histórico negativo, conforme se verá na análise dos mesmos, havendo muito a ser feito.

No Brasil, a corrupção, embora sendo um problema a acompanhar este país desde sua origem foi, pela primeira vez, em 2015, vista pelos brasileiros como o maior problema do país, a superar, inclusive, os problemas relativos à saúde, a educação, a violência e o desemprego⁶⁷⁵. Opinião pública essa, que se manteve a considerar os Índices de Percepção de Corrupção, apresentados pela ONG Transparência Internacional⁶⁷⁶. A trágica realidade exposta demonstra a desconfiança do cidadão no Estado, geradas, sobretudo, pela divulgação dos resultados das inúmeras operações deflagradas a partir da atuação dos órgãos de controlo, do controlo social, a subsidiar as investigações das polícias⁶⁷⁷, de modo a atuarem no combate à corrupção, com vistas a evitar prejuízos imensuráveis e afronta a direitos e valores assentados no ordenamento jurídico.

No foco de enfrentar o problema o Brasil conta com um expressivo sistema normativo e mecanismos de controlo preventivo e repressivo, por meio das vias judiciais e administrativas.

⁶⁷⁴PORTUGAL. Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Polícia Judiciária. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/plano-gestao-riscos-corrupcao-infracoes-conexas-da-policia-judiciaria/>. Acesso em: 25.01.2023.

⁶⁷⁵Jornal Folha de São Paulo. Pela 1ª vez, corrupção é vista como maior problema do país, diz Datafolha. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>. Acesso em: 28.12.2023.

⁶⁷⁶ONG Transparência Internacional. Índice de Percepção da Corrupção. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 05.02.2024.

⁶⁷⁷BRASIL. Polícia Federal. Operações da Polícia Federal. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_operacoes_da_Pol%C3%A7%C3%B5es_da_Pol%C3%ADcia_Federal_do_Brasil. Acesso em: 28.12.2022.

O Brasil para além de tipificar, como já referido, a corrupção como crime no Código Penal Brasileiro⁶⁷⁸, editou em nível infraconstitucional diversas normas aplicáveis ao tema, dentre as quais se destacam, as seguintes:

- Lei Federal nº 7.347/1985⁶⁷⁹, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, a qual determina que os membros do Ministério Público, por meio da Ação Civil Pública podem exigir que os condenados por corrupção sejam obrigados a pagar uma indenização pelos danos, de natureza moral ou patrimonial, causados à sociedade, por ofensa a interesses difusos ou coletivos, sendo que o fundo que receberá os recursos deverá ter a participação de representantes da comunidade em sua gestão⁶⁸⁰, assim, a valorizar o controlo social.

- Lei Federal nº 8.078/1990⁶⁸¹, conhecida como Código de Defesa do Consumidor, aplicável as relações de consumo envolvendo pessoas naturais e jurídicas, na mesma direção, traz a possibilidade de exigir o pagamento de indenização por danos, de natureza moral ou patrimonial, causados aos consumidores por ofensa a interesses coletivos e difusos, para além dos interesses individuais⁶⁸², a incluir os danos decorrentes da corrupção, como por exemplo, quando a uma empresa que fornece produtos para o público é prejudicada por atos de corrupção⁶⁸³. Isso porque a corrupção lesa o interesse da coletividade para além dos prejuízos

⁶⁷⁸BRASIL. Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848/1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm#art361. Acesso em: 28.12.2022. Artigos 317, 333, 334 337B e 288.

⁶⁷⁹BRASIL. Lei Federal nº 7.347/1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, e turístico e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁸⁰BRASIL. Lei Federal nº 7.347/1985. Art. 1º *Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...)IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 28.12.2022

⁶⁸¹BRASIL. Lei Federal nº 8.078/1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁸²BRASIL. Lei Federal nº 8.078/1990. Art. 6º *São direitos básicos do consumidor: (...) VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm. Acesso em 28.12.2022.

⁶⁸³BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Ao examinar o recurso interposto no âmbito de ação civil pública por improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra diversos agentes públicos envolvidos na concepção e realização da obra *Cidade da Música*. No acórdão relatado pelo Ministro Herman Benjamin, a Corte reafirmou seu entendimento sobre a matéria: é juridicamente possível pleitear indenização por dano moral coletivo em sede de ação civil pública por ato ímprobo (STJ, REsp 1.666.454, j. 27.6.2017). Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271666454%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271666454%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271666454%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271666454%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 28.12.2022. Se a improbidade administrativa pode gerar dano moral coletivo, com maior razão pode gerá-lo a prática do crime de corrupção.

econômicos ou danos patrimoniais causados, pelas consequências extrapatrimoniais, a exemplo está o descrédito da população nas instituições públicas e nas suas ações, a gerar inclusive aumento de custos nas suas contratações.

- Lei Federal nº 8.429/1992⁶⁸⁴, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, expressivamente alterada pela Lei Federal nº 14.230/2021⁶⁸⁵, traz um Código Geral de Conduta para todos os agentes públicos, ao tratar a probidade como fonte de responsabilidade. Em seu artigo 11, defini que constitui ato de improbidade administrativa a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das condutas lá elencadas, dentre as quais se destaca àquela relativa à corrupção. Expressando, ainda, que nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, somente haverá improbidade administrativa para fins da aplicação do dispositivo legal em comento, quando for *comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade*⁶⁸⁶.

- A Lei Federal nº 9.613/1998⁶⁸⁷, que trata dos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, conhecida como lei da "Lavagem de Dinheiro" e criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF⁶⁸⁸, que juntamente com a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – Enccla⁶⁸⁹, que tem por objetivo à articulação e à atuação conjunta entre órgãos e entidades, públicos e privados, que atuam na fiscalização,

⁶⁸⁴BRASIL. Lei Federal nº 8.429/92. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁸⁵BRASIL. Lei Federal nº 14.230/2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁸⁶BRASIL. Lei Federal nº 8.429/92. Art. 11. *Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (...) §1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 28.12.2022

⁶⁸⁷BRASIL. Lei Federal nº 9.613. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm. Acesso em 28.12.2022.

⁶⁸⁸BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF. É a unidade de inteligência financeira brasileira, vinculado administrativamente ao Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br>. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁸⁹BRASIL. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA. É a principal rede de articulação institucional brasileira para o arranjo, discussões, formulação e concretização de políticas públicas e soluções de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro. A Estratégia foi criada em 2003 e atualmente conta com aproximadamente 80 instituições públicas pertencentes aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e o Ministério Público, abrangendo também as esferas federal, estadual e, em alguns casos, até mesmo municipal. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/>. Acesso em: 28.12.2022.

no controle e na inteligência, com vistas a aperfeiçoar o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, pela prevenção, repressão, capacitação e difusão⁶⁹⁰. Assim, se constitui em um centro de coordenação para discussões e desenvolvimento de ações destinadas ao combate à corrupção, dentre suas ações se destaca a construção do Programa Nacional de Combate à Corrupção, a criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - PNLD⁶⁹¹, a criação do Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas⁶⁹², a criação de Delegacias Especializadas em Crimes Financeiros, no âmbito da Polícia Federal⁶⁹³ e o desenvolvimento da metodologia utilizada no Ranking Nacional da Transparência⁶⁹⁴.

- A Lei Federal nº 12.846/2013⁶⁹⁵, que disciplina sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, conhecida como Lei de Combate a Corrupção. A lei não apresenta natureza penal, contudo, guarda similitude com dispositivos da Lei Federal nº 8.429/1992⁶⁹⁶, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, e da Lei Federal nº 13.303/2016⁶⁹⁷, denominada como lei de licitações, ambas igualmente referidas no presente item.

Alguns preceitos da lei anticorrupção merecem destaque, como a responsabilidade objetiva⁶⁹⁸ nas esferas administrativas e civil, pela prática de atos de corrupção em interesse ou benefício próprio, exclusivo ou não, clareando que a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural,

⁶⁹⁰BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Combate à Corrupção. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/combate-a-corupcao-enccla/>. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁹¹BRASIL. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA. Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD). Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/pnld>. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁹²BRASIL. Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas - CEIS. Portal da Transparência. Disponível em: <https://ceiscadastro.cgu.gov.br/index.aspx?ReturnUrl=%2f>. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁹³BRASIL. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA. Principais resultados. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/resultados>. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁹⁴BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Ranking da Transparência 2022). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/ranking-da-transparencia/ranking-da-transparencia-2022/>. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁹⁵BRASIL. Lei Federal nº 12.846/2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁹⁶BRASIL. Lei Federal nº 8.429/92. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁹⁷BRASIL. Lei Federal nº 13.303/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13303.htm. Acesso em: 28.12.2022.

⁶⁹⁸MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 123. *Sendo objetiva, a responsabilização não exige comprovação de dolo ou culpa; basta provar o nexo de causalidade entre a conduta e o dano, efetivo ou pretendido.*

envolvida no ato ilícito na condição de autora, coautora ou partícipe⁶⁹⁹. Dentre o elenco de atos de corrupção lesivos à Administração nacional e estrangeira, incluídos os organismos públicos internacionais, ressalta-se os relativos à contratação pública⁷⁰⁰. No foco de facilitar o acesso a informações e documentos comprobatórios do ilícito e a identificação dos envolvidos, a lei prevê a possibilidade de acordo de leniência, visando à colaboração das pessoas jurídicas privadas com as investigações⁷⁰¹.

A lei anticorrupção, em comento, difundiu a palavra *compliance* no direito administrativo brasileiro, a exigir, em síntese, que as empresas instituem *mecanismos e procedimentos que levem à observância de normas internas e externas, à aplicação de códigos de conduta (ética), à correção de irregularidades, com incentivo à formação de setor ou comitê de compliance*⁷⁰². A reconhecer, assim, a relevância da transparência e do controle social como mecanismo de combate à corrupção.

⁶⁹⁹BRASIL. Lei Federal nº 12.846/2013. Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito. § 1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput. § 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm. Acesso em: 28.12.2022.

⁷⁰⁰BRASIL. Lei Federal nº 12.846/2013. Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: (...) IV - no tocante a licitações e contratos: a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública; (...). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm. Acesso em: 28.12.2022.

⁷⁰¹BRASIL. Lei Federal nº 12.846/2013. Art. 16 A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração. § 1º O acordo de que trata o caput somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm. Acesso em: 28.12.2022.

⁷⁰²MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 81.

- A Lei Federal nº 13.303/2016⁷⁰³, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, editada como resposta à sociedade diante da divulgação de grandes esquemas de corrupção, em sua maioria, relacionados à contratação pública, a envolver a Administração Pública Federal e suas estatais⁷⁰⁴. O diploma normativo em questão trouxe tratamento amplo e rígido à licitação e contratação nas estatais, com o fito de inibir a corrupção, a merecer destaque o capítulo específico a tratar sobre a fiscalização pelo Estado e pela sociedade⁷⁰⁵. De igual forma a expressar a relevância da transparência e do controle social como mecanismo de combate à corrupção.

- A Lei Federal nº 8.137/1990⁷⁰⁶, que define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, aplicável na hipótese da conduta considerada corrupção envolver ofensa à ordem econômica, como por exemplo, formação de cartel por empresas privadas, para obter vantagens ilícitas e que conte com a participação direta ou indireta de um servidor público.

- A Lei Federal nº 12.850/2013⁷⁰⁷, que disciplina sobre organizações criminosas é, igualmente, aplicável aos casos de corrupção na hipótese de os agentes que cometeram as ilegalidades serem membros de grupo que se articulou para praticar, de modo sistemático, atos de corrupção.

⁷⁰³BRASIL. Lei Federal nº 13.303/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 28.12.2022.

⁷⁰⁴A merecer destaque a Petrobras, alvo de investigação pela Polícia Federal, conforme se pode verificar nas informações divulgadas no site da Polícia Federal em 2016. - “A Polícia Federal deflagrou nesta manhã (4/7) a 31ª Fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Abismo. A operação, que conta com o apoio da Receita Federal, tem a finalidade de apurar fraude em processo licitatório e pagamentos de propinas a servidores da PETROBRAS”. BRASIL. Polícia Federal. Notícias. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2016/07/pf-deflagra-31a-fase-da-operacao-lava-jato-operacao-abismo>. Acesso em 28.12.2022. Novas notícias indicam que em 2022 já chega a 77ª Fase da Operação Lava Jato, das quais muitas apuram fraudes em contratação de empresas nacionais e estrangeiras para prestação de serviços. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/search?SearchableText=petrobras>. Acesso em: 28.12.2022. Sobre o tema, FURTADO, Lucas Rocha. Brasil e Corrupção. Análise de Casos (Inclusive da Operação Lava Jato). Belo Horizonte: Fórum, 2018.

⁷⁰⁵BRASIL. Lei Federal nº 13.303/2016. Capítulo III – Da Fiscalização pelo Estado e pela Sociedade. Art. 85 a 90. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em 28.12.2022. Sobre o tema MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 82-83.

⁷⁰⁶BRASIL. Lei Federal nº 8.137/1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8137.htm. Acesso em: 20.01.2023.

⁷⁰⁷BRASIL. Lei Federal nº 12.850/2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 20.01.2023.

- A Lei Federal nº 10.406/2002⁷⁰⁸, que institui o Código Civil Brasileiro, contém disposição que assegura o direito à indenização por danos decorrentes de atos ilegais de agentes públicos, aplicável na hipótese de dano direto, decorrente de ato de corrupção.

- A Lei Federal nº 14.133/2021⁷⁰⁹, que estatui o regime jurídico aplicável as licitações e contratos administrativos, aplicável na hipótese de atos de corrupção contribuir para a fraude na contratação pública, tanto no que se refere à concorrência no momento da contratação, quanto a execução do contrato.

Ocorre que, mesmo com todo esse aparato normativo, o Brasil, segundo dados do Relatório do Índice de Percepção da Corrupção de 2023, teve uma queda expressiva na credibilidade, visto que caiu para a posição 104, com 36 pontos. A análise do relatório indica que o País, perdeu 2 pontos no índice e caiu 10 posições, ficando na 104ª colocação entre os 180 países avaliados. O que representa um desempenho ruim, o colocando *abaixo da média global (43 pontos), da média regional para Américas (43 pontos), da média dos BRICS (40 pontos) e ainda mais distante da média dos países do G20 (53 pontos) e da OCDE (66 pontos)*⁷¹⁰.

É de lembrar que o Brasil, conforme já referido, vem enfrentando um histórico negativo, pois, em 2021, ocupou a posição 96, tendo 36 pontos⁷¹¹, mantendo a pontuação de 2020, a demonstrar que não teve progressos significativos no enfrentar do problema. O que basicamente se manteve no Relatório de 2022, já que ficou na posição 94 e com nota 38⁷¹² e, como citado, piorou em 2023⁷¹³. Deixando claro que há um longo caminho a percorrer na luta pelo combate à corrupção.

⁷⁰⁸BRASIL. Lei Federal nº 10.406/2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 20.01.2023.

⁷⁰⁹BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 20.01.2023.

⁷¹⁰ONG Transparência Internacional. Índice de percepção da corrupção 2023. Relatório. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 10.02.2024.

⁷¹¹Segundo dados do Relatório do Índice de Percepção da Corrupção 2021, o Brasil ficou abaixo da média global de 43 pontos, da média regional para a América Latina e do Caribe (41 pontos) e, ainda mais distante da média dos países do G20 (54 pontos) e da OCDE (66 pontos). ONG - Transparência Internacional. Índice de Percepção da Corrupção 2021. Relatório. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 20.01.2023.

⁷¹²ONG - Transparência Internacional. Índice de Percepção da Corrupção 2022. Relatório. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2022>. Acesso em: 20.01.2023.

⁷¹³*País falha em recuperar pilares essenciais para enfrentamento da corrupção. Os anos de Jair Bolsonaro na Presidência da República deixaram a lição de como, em poucos anos, podem ser destruídos os marcos legais e institucionais anticorrupção que o país levou décadas para construir, e o primeiro ano de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência deixa a lição de como é (e ainda será) desafiadora a reconstrução.*

De modo geral, o novo governo vem falhando na reconstrução dos mecanismos de controle da corrupção e, junto deles, do sistema de freios e contrapesos democráticos. Mas a responsabilidade não é só do Poder Executivo e

Portugal, ao contrário se manteve na posição 34 com 61 pontos⁷¹⁴.

Os prejuízos causados pela corrupção, para muito além do aspecto financeiro, como apontado, a tornam merecedora de atenção especial pelos Estados, organismos internacionais, iniciativa privada e pela Sociedade em geral. Nessa constante luta merecem destaque, dentre as ações estatais, àquelas voltadas à governança, a englobar a transparência e o controle social⁷¹⁵.

A boa governança é fundamental em tempos que exigem um atuar da Administração Pública *de forma a recepcionar as inovações em prol do interesse público, com eficiência, eficácia e efetividade*⁷¹⁶, a demandar fazer o melhor com o menor custo possível, sobremaneira, no enfrentamento das crises decorrentes dos desequilíbrios orçamentais, a impactar nas finanças públicas, como a que se vive no momento atual, ocasionada pela pandemia e seus reflexos econômicos e sociais de toda ordem, agravados pelos reflexos da invasão da Ucrânia pela Rússia, a impactar nas finanças públicas⁷¹⁷, exigindo ainda mais responsabilidade fiscal⁷¹⁸.

A contratação pública, nesse contexto, para além dos reflexos da pandemia e da guerra, que geraram escassez e aumento dos valores de produtos e serviços, sofreu os fortes impactos da corrupção⁷¹⁹. Fomentada pelo expressivo volume de recursos e facilitada pela simplificação

houve alguns avanços importantes. ONG Transparência Internacional. Índice de percepção da corrupção 2023. Relatório. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 10.02.2024.

⁷¹⁴ONG Transparência Internacional. Relatório do Índice de percepção da corrupção 2023. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 10.02.2024.

⁷¹⁵O advento do Estado Social, consolidado depois da Segunda Guerra Mundial, que atribuiu ao Estado a responsabilidade por garantir a igualdade entre os homens por meio da intervenção na ordem econômica e social, com o fim de auxiliar os menos favorecidos, gerou a ampliação das estruturas estatais, ampliando também sua complexidade, a exigir um aprimoramento do sistema de controle. DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988. 3. ed. São Paulo, Atlas, 2012.

⁷¹⁶COPATTI, Livia Copelli. A Instituição Fiscal Independente como mecanismo de boa governança nas finanças públicas. In Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Maranhão, v.3, n.2, p. 96-114, jul/dez 2017. ISSN:2526-0073. p. 97. Disponível em:

www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/download/2611/pdf. Acesso em: 20.01.2023.

⁷¹⁷A Diretora Geral do FMI - Fundo Monetário Internacional, Kristalina Georgieva, em sua mensagem aos leitores, no Relatório Anual de 2022, intitulado “Crise após Crise”, afirma que *Durante o ano passado, a pandemia ainda em curso continuou a impor um enorme custo sanitário e socioeconômico, afetando vidas e meios de subsistência por todas as partes. Em meio à recuperação nascente, o mundo está enfrentando um segundo choque sem precedentes: a invasão da Ucrânia pela Rússia. Milhões de refugiados tiveram de fugir dos combates. Outros milhões permanecem deslocados dentro do país. As consequências econômicas desses choques ainda se fazem sentir. A disparada dos preços dos alimentos e da energia e a inflação generalizada atingem os mais vulneráveis de forma particularmente dura, numa altura em que os níveis elevados de dívida e o aperto das condições financeiras mundiais dificultam ainda mais o apoio dos governos a essas populações.* FMI - Fundo Monetário Internacional. Relatório Anual de 2022. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2022/downloads/imf-annual-report-2022-portuguese.pdf>. Acesso em: 25.05.2023.

⁷¹⁸CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas... Ob. Cit. p. 411-413.

⁷¹⁹FRANKLIN, Luiza Amália; ALMEIDA MENDES, Wesley de; FRANKLIN, Eliza Cristina Soares. Covid-19 e suspeitas de corrupção: Fragilidades da Administração Pública brasileira. Revista de Ciências Humanas, v. 3, n. 21, 2021. BRITO, Halisson Silva de; COSTA, Ana Carla Oliveira da. Corrupção em tempos da covid-19: o papel do Controle Externo nos desafios provocados pelo atual cenário pandêmico. Revista Técnica dos Tribunais de Contas, 2021.

dos procedimentos de contratação, em face à situação de emergência, a corrupção encontrou solo fértil para se espalhar⁷²⁰.

A aridez dessa realidade impõe ao Estado, para além da devida responsabilização, a governança voltada ao combate à corrupção na contratação pública, contexto em que a transparência e o controlo social são aliados indispensáveis, visto que permitem um monitoramento contínuo⁷²¹, para além de fazer emergir informações apontando os envolvidos com práticas de corrupção, o que, para além de contribuir com suas responsabilizações, soma para que sofram os devidos ônus políticos eleitorais por meio de uma resposta pública, a refletir nas urnas, de modo a que sejam afastados da gestão estatal.

2.5.4. A transparência e o controlo social como mecanismo para a boa governança

A legitimidade da democracia representativa, para além do sufrágio universal⁷²², exige prover os cidadãos de informações e de mecanismos que permitam o controlo sobre os escolhidos para atuarem como tomadores de decisão na gestão pública, de modo que os governantes sejam responsabilizados por seus atos⁷²³, o que é essencial para a boa governança. Ocorre que a efetivação do controlo social passa, essencialmente, pela transparência da gestão

⁷²⁰A alocação da grande maioria dos recursos para a resposta e a recuperação de crises oferecem significativas oportunidades para abuso, junto com outros fatores que aumentam o potencial para ganhos ilícitos e corrupção (...). ONU, Documento Estratégico Corrupção e Covid-19: Desafios no enfrentamento e na recuperação da crise. Disponível em: <https://integridadeposcovid.com.br/wp-content/uploads/2021/11/COVID-19-Crisis-response.pdf>. Acesso em: 25.05.2023.

⁷²¹A ONU, para ajudar a combater e prevenir os riscos de corrupção recomenda, dentre outras ações, Desenvolver e Implementar Estruturas para Compras e Contratações Emergenciais Claras, Transparentes e Publicamente Acessíveis para Permitir o Monitoramento Contínuo; Desenvolver um Sistema Transparente para Coletar, Analisar e Disseminar Dados para Fortalecer as Medidas Anticorrupção. ONU, Documento Estratégico Corrupção e Covid-19: Desafios no enfrentamento e na recuperação da crise. Disponível em: <https://integridadeposcovid.com.br/wp-content/uploads/2021/11/COVID-19-Crisis-response.pdf>. P. 14. Acesso em: 25.05.2023.

⁷²²O sistema democrático tem sua legitimidade a depender do *consenso que se verifica periodicamente através de eleições livres por sufrágio universal*. BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Ed. 7ª. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra. 2000, p. 95.

⁷²³SOUZA, Alfredo José de. Controlo externo das finanças públicas: o Tribunal de Contas. Ed. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/26203/1/BoletimXLI_Artigo2.pdf?ln=pt-pt. Acesso em: 08.09.2021. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. A Responsabilidade Fiscal do Administrador Público: Transparência, Controle e Fiscalização. 1. ed. São José-SC: Conceito Editorial, 2009.

pública⁷²⁴ e pela estruturação de uma rede de prestação de contas, estabelecida por meio de um arcabouço institucional estável e que permita a participação dos cidadãos⁷²⁵.

O controlo social pode configurar-se como mais um mecanismo fortalecedor da democracia representativa, como já exposto, pois, para além de ser um reforço ao controlo estatal, fomenta o exercício da cidadania, contribuindo para uma sociedade mais justa, independente e conhecedora de seus direitos e obrigações⁷²⁶. *A propiciar um suporte de legitimidade às decisões de gestão, configurando-se como uma instância política da comunidade de usuários dos serviços públicos*⁷²⁷.

Ocorre que o controlo social para, de fato, contribuir com a boa governança deve ocorrer de maneira qualificada, que permita uma real análise dos atos de gestão. Para tanto, não é suficiente que seja oportunizado a todo cidadão o acesso às informações relacionadas à gestão pública, mas que estas lhes cheguem de forma que seja capaz de compreendê-las, tornando possível a efetivação da participação popular nas decisões de gestão e na fiscalização da respectiva execução⁷²⁸. O que merece atenção especial, ao se tratar do planejamento e da execução do orçamento, dentro do que estão as contratações públicas, em razão da complexidade técnica das regras aplicáveis. Mais complexas, ainda, são as regras relativas à sustentabilidade das finanças públicas, que devem ser alvo de rigoroso controlo social, em face de que uma situação orçamental e financeira equilibrada⁷²⁹ é essencial para assegurar a

⁷²⁴Sobre o tema recomenda-se os seguintes artigos de nossa autoria: SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. A Transparência na Gestão Pública como Instrumento do Controle Social. Fórum de Contratação e Gestão Pública, v. 160, p. 16-25, 2015. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. A transparência na gestão pública e a efetivação do controle social por meio das redes de relacionamento. In Inquietações Jurídicas Contemporâneas. 1ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, v. 1, p. 163-174. Recomenda-se também as obras de: MARTINS, Manuel Meirinho. Cidadania e Participação Política: temas e perspectivas de análise. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2010; e BONAVIDES. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁷²⁵Instituto de Pesquisa Económica Aplicada. Estado, instituições e democracia: democracia. Brasília: Ipea, 2010. Livro 9, v.2. ISBN 978-85-7811-057-4. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf. Acesso em: 08.09.2021. p. 93-94

⁷²⁶SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. In: Revista da CGU, ano III- Nº 5, dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/revistacgu/Arquivos/5edicao.pdf>. Acesso em: 08.09.2021.

⁷²⁷PIRES, Alexandre Kalil. Gestão pública e desenvolvimento: Desafio e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011. Nessa direção, o Brasil editou a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que *dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública*, a qual nos arts. 9º e 10º assegura que o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos e que a manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 08.09.2021.

⁷²⁸SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade Fiscal do Administrador Público: Transparência, Controle e Fiscalização. 1. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

⁷²⁹CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 150-151. Para a Autora uma situação orçamental e

promoção de uma melhor cidadania, pela redução das taxas de desemprego⁷³⁰ e qualificação das políticas públicas destinadas aos cidadãos e para além⁷³¹.

O almejado equilíbrio fiscal, gerador da estabilidade das finanças públicas, passa necessariamente pelo orçamento do Estado, tanto no diz com seu planejamento, quanto com sua execução. De modo que quanto mais técnicas forem as decisões tomadas nesse aspecto maiores serão as chances de o Estado atingir uma situação orçamental e financeira equilibrada.

Ocorre que as decisões orçamentais são decisões políticas e como tais devem ser legitimadas pelos instrumentos do Estado democrático⁷³², o que leva a um olhar crítico quanto ao risco de um rigor técnico tirar a autonomia dos governantes eleitos democraticamente, ao exigir que o planejamento das ações governamentais seja pautado por questões de ordem fiscal, aprisionando os governantes às políticas monetárias⁷³³ e cambiais⁷³⁴, ainda que de modo indireto, ou seja, por pressão midiática ou mesmo política. Em contraponto, contudo, há que se considerar que a decisão política traz consigo uma flexibilidade que necessita ser reduzida, o que, *de certa forma, significa 'despolitizar' a decisão política, e ampliar o reforço do poder dos tecnocratas na ação governista*⁷³⁵, de modo que a decisão política em matéria orçamental seja

financeira equilibrada é essencial que o Estado tenha capacidade de financiar seus programas de despesa, assegurar a solvência de suas dívidas com os respectivos encargos, inclusive para o futuro.

⁷³⁰No plano ideológico, isto significa a entronização da ortodoxia orçamental e da sua instrumentalização à salvaguarda de objetivos macroeconómicos tidos por prevaletentes em relação a outros. No caso europeu, claramente, o objetivo da estabilidade dos preços em relação ao do combate ao desemprego. CABRAL, Nazaré da Costa. O primeiro passo do federalismo financeiro: determinação de funções: análise de soluções a propósito das recentes alterações na legislação autárquica portuguesa Teoria do Federalismo Financeiro. Boletim de Ciências Económicas. Vol. 57, Nº1(2014). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. ISSN 0870-4260. Disponível em: https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-1_21. Acesso em: 20.09.2021.

⁷³¹Tal entendimento, embora polémico no meio político, que o critica, é consenso para economistas reputados e técnicos de organizações internacionais que se dedicam ao estudo da governança financeira, tais como a OCDE, o FMI, o Banco Mundial, entre outros com a mesma natureza, que são os responsáveis pela produção da maior parte da literatura sobre o assunto.

⁷³²SILVA, Suzana Tavares. A intervenção de organismos independentes ...Ob. Cit. P. 85. Nessa direção recomenda-se também, HEMMING, Richard. *The Role of Independent Fiscal Agencies*, Richard ALLEN / Richard HEMMING / Barry POTTE, *The International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan, 2013, p. 848ss.

⁷³³A política monetária pode ser definida como o controlo da oferta de moeda e taxa de juros, no sentido de que sejam atingidos os objetivos da política económica global do governo. Alternativamente pode também ser definida como a atuação das autoridades monetárias, por meio de instrumentos de efeito direto ou induzido, como o propósito de controlar a liquidez do sistema económico. LOPEZ, João do Carmo, José Paschoal Rossetti. *Economia Monetária*. 9 Ed. São Paulo, 2005. p. 253.

⁷³⁴Como política cambial, entende-se aquela que atua sobre as variáveis relacionadas ao setor externo da economia e refere-se ao controlo do governo sobre a taxa de câmbio (fixo e flutuante). VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval. *Economia Micro e Macro*. 4.ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 194. É utilizada para controlo das relações comerciais e financeiras entre os agentes de um determinado sistema económico com outro externo. RODRIGUES, Bruno Gonçalves. Diferença entre as Políticas Fiscal, Monetária e Cambial. Disponível em: <https://www.politize.com.br/politica-fiscal-monetaria-e-cambial/>. Acesso em: 20.04.2019.

⁷³⁵CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 369 e 361.

orientada pela necessária técnica, de modo a não se afastar do propósito de manter uma situação orçamental e financeira equilibrada.

Esse contexto torna ainda mais relevante e necessário o controlo orçamental. A lembrar, que o controlo orçamental está submetido a três tipos de fiscalização: a política, a administrativa e a jurisdicional⁷³⁶. A política é aquela feita no âmbito do Poder Legislativo, pelo parlamento e pelos Tribunais de Contas no Brasil, onde atuam como um órgão auxiliar do Poder Legislativo, diferentemente do que ocorre em Portugal, onde integram o Poder Judiciário. A fiscalização administrativa é aquela feita pela própria administração, no exercício do autocontrolo⁷³⁷, por meio das suas próprias estruturas de controlo interno⁷³⁸, criadas para este fim específico. A fiscalização jurisdicional é aquela feita no âmbito do Poder Judiciário, que em Portugal inclui os Tribunais de Contas, conforme referido. Para além, há o controlo social, aquele feito diretamente pelo cidadão de modo individual ou por meio de instituições, é nesse que se foca o presente estudo.

A efetivação do controlo social enfrenta como primeiro percalço a compreensão das informações divulgadas, visto que a gestão pública se faz por meio de atos complexos e técnicos, em especial a gestão fiscal, de modo que para ser compreendida e adequadamente controlada pelos cidadãos, não basta, como dito, à transparência por meio da publicidade ou mesmo da divulgação das informações. Dependerá, assim, de instituições de controlo que possam traduzir seu conteúdo para uma linguagem acessível à compreensão daqueles que não possuem o conhecimento técnico necessário para compreendê-las em sua linguagem de origem, nas mais diversas áreas de atuação estatal (saúde, educação, obras públicas, tributos, orçamentação, contratações públicas, etc.). Essa tradução das informações técnicas é o que garantirá a verdadeira transparência da gestão, de modo a tornar possível um controlo social efetivo.

Muitas instituições públicas e privadas, que atuam para além da estrutura estatal de controlos interno e externo, se somam para assegurar o acesso dos cidadãos a informações qualificadas, de modo a dar efetividade ao controlo social e contribuir para a boa governança.

⁷³⁶CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 417-420.

⁷³⁷Sobre os limites materiais para a anulação e a revogação dos atos administrativos, no exercício do autocontrolo, recomenda-se: SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. *O Ato Administrativo e os Limites Materiais de sua Anulação e Revogação, no Contexto de uma Visão Sistemática das Relações Juspúblicas*. Interesse Público (Impresso), Porto Alegre, v. 25, p. 223-241, 2004.

⁷³⁸Ao tratar sobre o princípio do controlo interno, o Autor afirma que *cada órgão administrativo tem o dever de fiscalizar a legalidade e o mérito de sua conduta ...caso verifique anomalias deve promover a sua resolução*. OTERO, Paulo. *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I. Reimpressão da edição de 2013. Coimbra, Almedina, 2014.

Dentre as quais, nos países em foco (Brasil e Portugal), algumas merecem destaque, no contexto da presente pesquisa por se voltarem às questões relativas ao controlo do planeamento e da execução orçamentária, no que tange às contratações públicas, visto que representam a execução de expressiva parcela do orçamento estatal.

As Instituições Fiscais Independentes – IFIs⁷³⁹, por suas características especiais, merecem um olhar atento, pois muito têm contribuído para a boa governança, para além dos países em foco, por meio de ações de controlo tecnicamente qualificado e envolvendo os cidadãos⁷⁴⁰.

A lembrar que as definições que lhes são atribuídas pela doutrina e pelos diplomas legais que as instituem decorrem das funções que lhes forem direcionadas, estando em evolução na medida em que se ampliam tais funções ao longo dos anos⁷⁴¹ contudo assegurar que haja disciplina e transparência nas finanças públicas é uma das principais funções atribuídas às IFIs. Essa função é exercida pela análise prévia do projeto de lei orçamentária, para verificar sua viabilidade e adequação às regras fiscais, ainda durante o processo de tomada de decisão. A análise dá-se por meio de um diagnóstico da realidade fiscal do Estado em determinado momento, com as respectivas projeções futuras, de modo a avaliar o orçamento proposto, para aferir com base em estudo técnico se está a cumprir às regras de sustentabilidade fiscal.

Realizam, assim, uma relevante função preventiva, de modo a evitar que seja aprovado e executado um orçamento com inconsistências fiscais capazes de gerar desestabilização às finanças públicas.

A independência e a qualidade técnica dessas instituições as tornam distintas de outros órgãos ligados ao braço executivo do governo ou mesmo dos órgãos consultivos independentes,

⁷³⁹O Gabinete do Orçamento do Congresso dos Estados Unidos, criado há mais de três décadas, foi a instituição que deu origem de fato às Instituições Fiscais Independentes, outras ainda mais antigas, como o Escritório Central de Planeamento na Holanda e o Alto Conselho de Finanças da Bélgica, que inicialmente não possuíam tais funções, as passaram a exercer mais tarde, o que foi seguido por alguns outros países, em especial, mais recentemente, em razão da crise financeira global desencadeada com a crise imobiliária dos Estados Unidos da América, que gerou um aumento sem precedentes do endividamento público. KOPITS, George. *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 11/3. 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Independent-Fiscal-Institutions-Developing-good-practices.pdf>. Acesso em: 11.09.2021.

⁷⁴⁰CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 452. A autora afirma não ser possível identificar, na atual classificação existente qual a natureza do controlo que é feito por tais instituições.

⁷⁴¹A criação de organismos dessa natureza, no direito comparado, se deu sob a denominação de Independent Fiscal Institutions – IFI's. As *Independent Fiscal Institutions – IFI's* – são uma realidade já bem conhecida nas economias mais desenvolvidas, como é o caso do Congressional Budget Office (CBO) nos Estados Unidos da América, criado em 1975, do Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) na Holanda, constituído em 1945, e do High Council of Finance na Bélgica, instituído em 1939, e cujos poderes foram depois reforçados em 1989. SILVA, Suzana Tavares. *A intervenção de organismos independentes ...* Ob. Cit. P. 87.

visto que para serem reconhecidas como tal devem garantir como características essenciais a autonomia funcional de seus membros e a responsabilidade⁷⁴², de modo a assegurar sua independência em relação ao Estado que as institui. A evitar que a atuação de seus membros esteja comprometida em razão de algum tipo de vinculação político partidário, em especial aquelas de ocorrência comum no *ciclo político-eleitoral oportunista*⁷⁴³, ou outra vinculação qualquer decorrente do exercício abusivo do poder. Ainda, visando manter essa independência, o mandato de seus integrantes deve ser maior que o dos governos⁷⁴⁴, de modo a evitar que haja influência do ciclo político-eleitoral, na escolha daqueles⁷⁴⁵.

As IFIs atuam de modo preventivo, o que lhes torna capaz de influenciar na condução da política, pois ao tornar públicas análises técnicas que indiquem haver violação de regras fiscais⁷⁴⁶ que coloquem em risco a entrega de bens e serviços públicos qualificados aos cidadãos, estarão atuando como um agente de persuasão no debate público e, assim, podem contribuir para a efetivação da boa governança, por meio do controlo social⁷⁴⁷.

Os organismos independentes já demonstraram efetividade no auxílio, promoção e garantia do equilíbrio orçamental e financeiro, em especial no que está relacionado à tendência

⁷⁴²MÉNDEZ, Amelia González. *La evolución de las reglas fiscales por organismos independientes en la Unión Europea*. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares. (Org). Controlo da estabilidade orçamental e limites territoriais ao poder tributário segundo jurisprudência da UE. Coimbra: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito, 2015. MENDEZ, 2015, p. 65

⁷⁴³CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 362.

⁷⁴⁴KOPITS, George. *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 11/3. 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Independent-Fiscal-Institutions-Developing-good-practices.pdf>. Acesso em: 08.09.2021.

⁷⁴⁵CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 362-370.

⁷⁴⁶A regra do equilíbrio orçamental, fixada no Consenso de Washington, realizado em 1989, conhecida como “regra de ouro”, que consistiu no encontro de instituições como o Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial e Departamento de Tesouro dos Estados Unidos, no qual foi estabelecido um conjunto de dez políticas económicas liberais que foram adotadas como política do FMI e assim impostas a todos os países que com esse se relacionasse. Suno, RESEARCH. *Consenso de Washington: Um conjunto de Medidas Liberais para Reformar a Economia*. Disponível em: *Suno Research* em <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/consenso-de-washington/>. Acesso em: 10.06.2021. Nesse contexto surgiu o entendimento de que era necessário *complementar este modelo com a criação de organismos independentes*, que atuem de modo *preventivo e concomitante com a decisão política*, de modo a orientar-lhe a direção e impedir, *por exemplo, que os dirigentes políticos recorram a instrumentos sobre endividamento e até de contabilidade criativa para ‘ganhar’ eleições*. SILVA, Suzana Tavares. A intervenção de organismos independentes na avaliação das regras fiscais e o respectivo contributo para a sustentabilidade do sistema fiscal - o Conselho Das Finanças Públicas (83-102). P. 81. In *Controlo da Estabilidade Orçamental e Limites Territoriais ao Poder Tributário Segundo a Jurisprudência da UE*. Obra coletiva Coordenada por NABAIS, José Casalta e SILVA, Suzana Tavares e. ISBN digital 978-989-26-1401-4. Ed. Imprensa da Universidade de Coimbra. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319018659_A_Intervencao_de_Organismos_Independentes_na_Avaliacao_das_Regras_Fiscais_e_o_Respectivo_Contributo_para_a_Sustentabilidade_do_Sistema_Fiscal_O_Conselho_das_Financas_Publicas/download.

⁷⁴⁷DEBRUN, Xavier. *Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies*. IMF Working Paper 11/173. 2011. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25091.0>. Acesso em: 08.09.2021.

dos Governos em nortear as *finanças e o endividamento público em função do curto prazo e do cumprimento de metas eleitorais, muitas vezes não harmonizáveis com as medidas de sustentabilidade financeira*⁷⁴⁸. Ocorre que o sucesso da atuação dessas instituições está a depender do comprometimento dos governos com a política de equilíbrio orçamental e financeiro⁷⁴⁹.

O Fundo Monetário Internacional - FMI⁷⁵⁰ ao orientar para a recuperação da credibilidade e da confiança interna e externa dos Estados-Membros têm dado destaque para a importância das Instituições Fiscais Independentes⁷⁵¹. Inclusive as entendendo como mecanismo para buscar a sustentabilidade das finanças por meio da promoção de avaliações públicas de planos e desempenho orçamentais, de avaliação ou disponibilização de previsões macroeconómicas e orçamentais, bem como, da transparência e da prática da *accountability*⁷⁵².

Na mesma direção a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OECD⁷⁵³ orienta a instituição de órgãos externos e independentes de controlo com acesso às informações relativas à gestão pública⁷⁵⁴. Destaca que tais instituições são *as inovações mais importantes na arquitetura emergente da gestão financeira pública*⁷⁵⁵, podendo muito contribuir para a promoção de uma política fiscal sólida e finanças públicas sustentáveis.

A União Europeia, no debate relativo à política orçamental, estimulou à austeridade⁷⁵⁶ e ressaltou a necessidade de cada Estado-membro implementar medidas efetivas para prevenir

⁷⁴⁸SILVA, Suzana Tavares. A intervenção de organismos independentes ... Ob. Cit., p. 84.

⁷⁴⁹SILVA, Suzana Tavares. A intervenção de organismos independentes ... Ob. Cit., p. 81.

⁷⁵⁰O Fundo Monetário Internacional (FMI) promove a estabilidade financeira e a cooperação monetária internacional. Também facilita o comércio internacional, promove o emprego e o crescimento económico sustentável e contribui para reduzir a pobreza em todo o mundo. O FMI é administrado pelos 189 países membros aos quais é responsável. INTERNATIONAL MONETARY FUND. IMF at a Glance. Tradução livre. Disponível em: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>. Acesso em: 08.09.2021.

⁷⁵¹GASPAR, Vitor. PAOLO, Mauro e MEDAS, Paulo. O Combate à Corrupção no Governo. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/04/04/blog-fm-ch2-tackling-corruption-in-government>. Acesso em: 08.09.2021.

⁷⁵²International Monetary Fund - IMF. *Finances, Organization, and Accountability*. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/Promoting-a-More-Secure-and-Stable-Global-Economy>. Acesso em: 08.09.2021.

⁷⁵³A missão da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) é promover políticas que melhorem o bem-estar económico e social das pessoas em todo o mundo. OECD. *About the OECD*. Tradução livre. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/>. Acesso em: 08.09.2021.

⁷⁵⁴OECD. Tradução livre. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-on-principles-for-independent-fiscal-institutions.htm>. Acesso em: 08.09.2021.

⁷⁵⁵TRAPP, Lisa von. WEHNER, Ian Lienert and Joachim. *Principles for independent fiscal institutions and case studies*. In OECD Journal on Budgeting – Volume 2015/2 © OECD 2016. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/principles-for-independent-fiscal-institutions-and-case-studies_budget-15-5jm2795tv625?crawler=true. Acesso em: 08.09.2021.

⁷⁵⁶CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 75.

situações de déficits orçamentais excessivos⁷⁵⁷, exigindo que os Estados-Membros instituísssem organismos independentes⁷⁵⁸, com foco no controlo das contas públicas⁷⁵⁹. O Parlamento e o Conselho Europeu, em sentido idêntico, exigem que a legislação dos países membros garanta, ao criar tais instituições, um *grau elevado de autonomia funcional e de responsabilização*⁷⁶⁰.

A criação de Instituições Fiscais Independentes com autoridade, *Independent Fiscal Authorities*, detentoras de parte do poder decisório em matérias orçamentais e financeiras, é proposta pelos defensores da essencialidade do equilíbrio orçamental e financeiro para a boa governança, com o fito de total despolitização das matérias financeiras. Ocorre que não tem encontrado eco em nenhum país face aos potenciais conflitos com os órgãos do poder político⁷⁶¹, diante do risco de um excesso de interferência, por meio de agendas públicas midiáticas, com argumentos elaborados a partir de uma visão meramente técnica, podendo intervir para além da política fiscal ao influenciar as decisões de gestão, com tendência a tornar-se instrumento de luta política, como uma instituição paralela *que tenta sufocar a atuação do governo*⁷⁶², a gerar prejuízo ao invés de qualificar da democracia.

⁷⁵⁷De acordo com as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, constantes no artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no Protocolo sobre o Procedimento Relativo aos Défices Excessivos, os Estados-Membros devem evitar défices orçamentais excessivos, sendo dever da Comissão acompanhar a evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública nos Estados-Membros, com o objetivo de identificar desvios importantes. SILVA, Suzana Tavares. A intervenção de organismos independentes ... Ob. Cit. P. 82

⁷⁵⁸A Diretiva 2011/85/EU exige, de modo expresse, que a *definição concreta dos objetivos e de mecanismos de controlo* deverá ser feita com base numa *análise fiável e independente* feita por *organismos independentes ou organismos dotados de autonomia funcional em relação às autoridades orçamentais dos Estados-Membros*, e que haja a previsão de consequências para o seu incumprimento, ainda que de caráter meramente reputacional. Diretiva 2011/85/EU, nos Considerandos 11 e 16, art. 6º b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&from=DE>. Acesso em: 15.09.2021.

⁷⁵⁹O fez por meio da Diretiva 2011/85/UE e do Regulamento nº 473 do Parlamento Europeu e do Conselho.

⁷⁶⁰O Regulamento nº 473 estabeleceu no artigo 2º, 1, que, para ficar evidenciada a independência do organismo, é necessário:

i) *um regime estatutário assente em disposições legais ou regulamentares ou em disposição administrativa vinculativa*, ii) *a proibição de aceitar instruções das autoridades orçamentais do Estado-Membro em causa ou de qualquer outro organismo público ou privado*, iii) *a capacidade de comunicar pública e tempestivamente*, iv) *procedimentos de nomeação de membros com base na experiência e competência destes* v) *adequação dos recursos e do acesso à informação para cumprimento do seu mandato*. b) *"Previsões macroeconómicas independentes"*, *previsões macroeconómicas produzidas ou endossadas por organismos independentes*; c) *"Quadro orçamental de médio prazo"*, *quadro orçamental de médio prazo na aceção do artigo 2.o, alínea e)*, da Diretiva 2011/85/UE; d) *"Programa de estabilidade"*, *programa de estabilidade na aceção do artigo 3.o do Regulamento (CE) nº 1466/97*; Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0011:0023:PT:PDF>. Acesso em: 10.09.2021.

⁷⁶¹SILVA, Suzana Tavares. A intervenção de organismos independentes... Ob. Cit. P. 88.

⁷⁶²SICSÚ, João. *Afirma que não podemos ter órgãos paralelos fazendo política contra a política fiscal do governo, qualquer que seja ele. Não podemos ter um órgão com uma capa de isento, de independente, de autoridade, dando opinião sobre a política fiscal do governo, como se o governo não tivesse sido eleito com milhões de votos para tomar essas decisões. In* Autoridade Fiscal Independente ampliará déficit de democracia no país. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Autoridade-Fiscal-Independente-ampliara-deficit-de-democracia-no-pais-diz-Sicsu/7/35006>. Acesso em: 20.04.2019.

Ocorre que ainda que haja críticas à gestão do Estado norteadas por preocupações de equilíbrio fiscal, e delas se tenha ciência, o fato é que, para ser possível que o Estado mantenha suas políticas públicas é inquestionável a necessidade de uma boa governança, baseada na sustentabilidade fiscal. Sendo assim necessário compatibilizar as dimensões políticas e técnicas do processo orçamental, para o que as IFIs muito podem e já vêm contribuindo, pois, ainda que não tenham poder de decisão, execução, auditoria ou algo que possa originar qualquer punição aos administradores, atuam por persuasão, por meio da divulgação das informações de modo a contribuir para a formação de senso crítico da população⁷⁶³, na formulação de políticas⁷⁶⁴ e para que os mercados financeiros cobrem que o governo se comporte de forma transparente e responsável⁷⁶⁵. A formar assim, um conjunto de elementos que muito contribuirá para a boa governança. Aliás, não é por acaso que muitos países, dentre os quais estão Portugal e Brasil, no enfrentamento de suas crises, constituíram Instituições Fiscais Independentes - IFIs, para se somarem às estruturas já existentes de controlo.

De igual forma as Instituições constituídas pela sociedade civil organizada, possuem um papel relevante, pois ao dispor de profissionais com conhecimento técnico para análise das informações estatais, podem facilitar sua compreensão, bem como, por congregarem pessoas, fomentando o controlo social e ampliando a divulgação das informações de modo qualificado. Muitos são os exemplos de organizações dessa natureza. Merecem aqui atenção os Observatórios da Gestão pública, por muito vir contribuindo para a efetivação do controlo social, dos quais é exemplo o Observatório Social do Brasil⁷⁶⁶, que constitui-se em uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, com o objetivo de ser um espaço democrático, apartidário, para o exercício da cidadania, o qual possui, inclusive, uma Escola de Cidadania, que visa

⁷⁶³A esfera pública, confiscada por organizações sociais e permeada pelo poder sob pressão de interesses privados colectivos, apenas pode exercer funções de crítica e controlo políticos que vão além de uma colaboração na elaboração de compromissos políticos se ela própria for submetida a condições rigorosas de publicidade, ou seja, voltando a tornar-se uma esfera pública no sentido mais próprio da palavra. HABERMAS, Jürgen. A transformação estrutural da esfera pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012, p. 351.

⁷⁶⁴Alexandre Kalil Pires aduz que a participação social tem por objetivo pressionar as instituições, a fim de se tornarem mais ágeis e transparentes, além de propiciar um suporte de legitimidade às decisões de gestão, configurando-se como uma instância política da comunidade de usuários dos serviços públicos. PIRES, Alexandre Kalil. Gestão pública e desenvolvimento: Desafio e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3201/1/livro_gest%c3%a3op%c3%bablicaedesenvolvimento-v6.pdf. Acesso em: 20.09.2021.

⁷⁶⁵KOPITS, George. *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 11/3. 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Independent-Fiscal-Institutions-Developing-good-practices.pdf>. Acesso em: 20.09.2021.

⁷⁶⁶Observatório Social do Brasil. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>. Acesso em: 20.09.2021.

qualificar os cidadãos para o exercício do controlo social⁷⁶⁷, assim como coloca à disposição dos cidadãos um “Canal de Denúncias”, para que façam suas comunicações com segurança e tranquilidade⁷⁶⁸.

Em Portugal, o Observatório da Contratação Pública - OCP⁷⁶⁹, tem como foco a contratação pública, em razão de sua crescente importância nos últimos anos⁷⁷⁰. O Observatório teve sua criação, inicialmente, motivada pela necessidade de construir e manter atualizado um sistema de gestão da informação sobre todos os aspetos da contratação pública, em especial suas regulações, *objetivando a criação de uma ferramenta de partilha de conhecimento com todos os que lidam com as problemáticas da contratação pública, quer no âmbito profissional, quer no contexto académico*. Para além, possui um relevante papel de disseminação do conhecimento relativo ao tema, ao disponibilizar acesso a dossiers temáticos e a instrumentos de pesquisa de informações compiladas, por meio de uma abordagem multidisciplinar, por entender a temática da contratação pública como transversal a diversos ramos do conhecimento⁷⁷¹.

Órgãos de controlo integrantes da estrutura do Estado, para os quais a lei confere tal função⁷⁷², como Tribunais de Contas e Ministério Público, cientes da relevância do controlo social, têm se dedicado a divulgar informações e fazer ações de fomento ao controlo diretamente pelos cidadãos, em face do entendimento de que o conhecimento da realidade da gestão estatal contribuirá para a formação de uma consciência crítica nos cidadãos, a trazer ônus políticos eleitorais aos agentes públicos que atuarem de modo reprovável socialmente. Para além, o controlo social poderá contribuir com os órgãos de controlo ao trazer informações que denunciem irregularidades, para que sejam investigadas.

⁷⁶⁷Observatório Social do Brasil. Escola da Cidadania. Disponível em: <https://escoladacidadania.osbrasil.org.br/>. Acesso em: 24.09.2021.

⁷⁶⁸Observatório Social do Brasil. Canal de Denúncias. Disponível em: <https://osbrasil.ouvidoriacompliance.com.br/>. Acesso em: 24.09.2021.

⁷⁶⁹Observatório da Contratação Pública. Disponível em: <http://www.contratacapublica.com.pt/>. Acesso em: 24.09.2021.

⁷⁷⁰O que também ocorreu em Portugal, especialmente, após a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos (CCP), que procedeu à transposição das Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho. Observatório da Contratação Pública. PORTUGAL. Disponível em: <http://www.contratacapublica.com.pt/o-projeto-ocp/apresentacao/>. Acesso em: 24.09.2021.

⁷⁷¹PORTUGAL. Observatório da Contratação Pública. Disponível em: <http://www.contratacapublica.com.pt/o-projeto-ocp/apresentacao/>. Acesso em: 24.09.2021.

⁷⁷²O controle pode ser entendido como poder-dever dos órgãos para os quais a lei confere tal função, especificamente por seu propósito corretivo, o que, por conseguinte, não pode ser rejeitado, tampouco protelado, sob pena de responsabilidade de quem deu causa a omissão. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Certo é que ao vir a lume a opinião pública⁷⁷³, ainda que sem canais de comunicação direta com os órgãos de controlo estatal, chamará a atenção de tais órgãos, contribuindo para que sejam investigados. Contudo a existência desses canais de comunicação poderá, para além de facilitar, fomentar o controlo social.

A mediação feita, pelos diversos órgãos de controlo, entre a gestão pública e a sociedade muito contribui para assegurar que os cidadãos tenham acesso pleno às informações, bem como as recebam de modo compreensível para que possam de fato fazer o controlo social que lhes cabe e, para além, compete-lhes, a importante função de facilitar essa comunicação, criando canais que a viabilizem de modo eficiente e transformador. Novamente se está a tratar da importância de que as instituições de controlo atuem como verdadeiras instituições mediadoras entre a gestão pública e a sociedade.

Os órgãos de controlo, ao atuar como mediadores, têm o importante papel de tornar estas informações, além de acessíveis, compreensíveis aos cidadãos e ainda, fomentar suas participações, fazendo, também, um papel educador e, claro dispor de mecanismos para receber as denúncias e reclamações. Esse controlo efetivo e qualificado muito contribuirá para a boa governança, em todas as esferas de governo e em todos os poderes constituídos, do Estado.

Esse novo olhar sobre as funções dos órgãos de controlo, atribuindo-lhes um papel transformador, exige que seja repensada sua forma de atuação, pois têm o dever de, para além de fiscalizar se a Administração Pública está sendo efetivamente transparente⁷⁷⁴, agir efetivando essa transparência, não apenas no que diz com suas ações, mas fazendo a divulgação e a interpretação das informações a que tem acesso, ao exercer suas funções de controlo e fiscalização. Cabendo-lhes, para além, promover ações educativas, que fomentem o controlo social de modo qualificado. A tornar possível aos cidadãos acessar, compreender e analisar criticamente as informações de modo a formar consciência crítica, que os possa orientar no exercício de suas decisões políticas, especialmente no que se refere à escolha de seus representantes na gestão pública, por meio do voto.

O certo é que o controlo social requer uma cidadania ativa, protagonista, pois supõe uma ação fiscalizadora dos cidadãos, o que exigirá do Estado informar e educar os cidadãos para, deixarem de ser coadjuvantes e meros receptores pacíficos de informações, e passem a atuar

⁷⁷³*Importante função de controle da administração do poder público é exercida pela opinião pública.* WEBER, Thadeu. Ética e Filosofia Política: Hegel e o Formalismo Kantiano. 2.ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 140.

⁷⁷⁴SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Transparência da gestão pública: o atendimento aos preceitos normativos da transparência ativa, pelos municípios do Brasil, por meio de um estudo de caso sobre os municípios situados no Estado do Rio Grande do Sul (Brasil, 2017). JURIS PLENUM DIREITO ADMINISTRATIVO, v. I, p. 41-72, 2020.

como fiscais e analistas críticos das informações recebidas. O que exige que não só a sociedade como controladora evolua, como também a gestão pública, no sentido de educar os cidadãos para uma cultura de interesse pela gestão do Estado, bem como qualificar a transparência que dá a seus atos,⁷⁷⁵ a fim de buscar aproximar a sociedade e o governo, de modo a consolidar a democracia participativa⁷⁷⁶. Só assim a participação social poderá contribuir para que os fins públicos sejam alcançados e a boa governança efetivada⁷⁷⁷.

A noção de governança, como já referido, vai além da esfera pública convencional, alcançando as relações dos órgãos públicos com a sociedade⁷⁷⁸. Nessa perspectiva estão inclusos os órgãos de controle e a necessária releitura de suas funções, para além do controle e da fiscalização, ampliando-se para atuar como instância mediadora entre a gestão pública e a sociedade, bem assim como instância educadora desta sociedade a fim de bem exercer o controle social. Assim a *governança pública inclui o Estado, mas o transcende, na medida em que contempla atores da sociedade civil como partes essenciais do processo de governo*⁷⁷⁹.

A governança pública destina-se para a sociedade de modo vasto, ampliando a percepção sob a ótica da política social, colocando a sociedade como foco central da tomada de decisão política, desenvolvendo a boa administração baseada no interesse público. Portanto, observa-se que a adoção do conceito de governança pública exige uma postura, por parte da esfera política, de espaço legítimo de participação de todos os atores sociais no processo decisório das políticas públicas⁷⁸⁰. Não resta dúvida de que os preceitos de governança, por sua natureza constitutiva, vão ao encontro dos princípios de transparência da gestão pública e do

⁷⁷⁵Os diplomas legais que regulam a matéria relativa à transparência somente estarão a alcançar os objetivos a que se propõe, se suas informações estiverem gerando um aumento de participação do cidadão no controle social da gestão pública. JACOBI, Pedro. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. Caderno de Pesquisa, São Paulo, n.118, p. 189-206, 2003.

⁷⁷⁶A participação popular dá maior legitimidade à gestão, bem como a interação entre poder público e sociedade torna possível o aprimoramento das decisões políticas, tanto sob o aspecto técnico quanto em relação à capacidade de aferirem, com maior precisão, carências sociais e sua ordem de prioridade em face das limitações financeiras do Estado. MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁷⁷⁷ANDRADE, José Carlos Vieira de. Lições de Direito Administrativo. 3. ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013.

⁷⁷⁸Para o Tribunal de Contas da União, governança no setor público pode ser entendida como mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar o agir da gestão, visando conduzir as políticas públicas, bem como a prestação de serviços de interesse da coletividade. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

⁷⁷⁹BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014, p. 29. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a_web.pdf. Acesso em: 23.09.2021.

⁷⁸⁰BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica de pessoas no Setor Público. 1. ed. São Paulo: b Atlas, 2014.

controle social⁷⁸¹. Pode ser compreendida como uma nova fase de reformas administrativas, a objetivar a prática de ações conjuntas pelo Estado e pela sociedade civil, a fim de promover soluções para os problemas sociais, bem como construindo possibilidades de desenvolvimento de um futuro com sustentabilidade fiscal.

⁷⁸¹Segundo Evaldo Alves, observa-se, atualmente, uma maior cobrança por parte da sociedade civil pelos serviços que o Estado deveria prestar, o que pode ser considerado saudável para o cumprimento da lei. ALVES, Evaldo. As mudanças estruturais e a gestão pública. In: FIGUEIREDO, Calos Maurício; NÓBREGA, Marcos (orgs.). Administração Pública: Direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

Capítulo III

3. TRANSPARÊNCIA E CONTROLO SOCIAL NA FORMAÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS NO BRASIL E EM PORTUGAL: ANÁLISE COMPARATIVA DO QUADRO NORMATIVO APLICÁVEL

A legitimidade social é necessária a todos os atos de gestão pública, já que constitui fundamento das sociedades democráticas⁷⁸², e advém da transparência, que permite, na relação Estado-sociedade, o acesso à informação e o controlo social. A exigir prestação de contas permanente da gestão pública à sociedade, assim como a participação de diversos atores sociais na elaboração, execução e avaliação de políticas públicas⁷⁸³, num contexto de administração aberta, essencial ao fortalecimento da democracia⁷⁸⁴ e a servir como antídoto à corrupção⁷⁸⁵.

A garantia de que a Administração Pública seja submetida a condições rigorosas de transparência⁷⁸⁶, necessitará de um quadro normativo que assegure a efetiva e permanente relação de diálogo entre governo e sociedade, conforme já exposto no presente estudo, de modo a assegurar que o controlo social, que se dá por meio do olhar atento do cidadão, garanta a permanência da soberania popular e estabeleça limites ao exercício do poder delegado aos representantes eleitos⁷⁸⁷, a impor que suas ações tenham como critério norteador a vontade do povo⁷⁸⁸.

Nesse contexto, o propósito estatal de alcançar o ideal de comunicação com o povo tem levado a evoluir a legislação que regulamenta a matéria em todo o mundo. A Suécia foi a primeira nação no mundo a instituir legislação sobre o acesso à informação, em 1766. Na América Latina, a Colômbia foi o primeiro país a editar um Código sobre o tema, a possibilitar o acesso a documentos de governo, em 1888. Os Estados Unidos, por meio da Lei de Liberdade de Informação, em 1966, se somaram aos países com tal propósito. O México, cuja legislação

⁷⁸²PONTES, Mário Rodrigues. A teoria da escolha pública e o funcionamento das Sociedades Democráticas. In: BALÃO, Sandra Maria Rodrigues (Coord.). Teoria e Prática da Democracia – Estratégias, Actores, Factores e Instrumentos. Lisboa, MGI, 2014.

⁷⁸³BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica de pessoas no Setor Público. 1. ed. São Paulo: b Atlas, 2014.

⁷⁸⁴MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1412.

⁷⁸⁵CAPPELLETTI, Mauro. Repudiando Montesquieu? A expansão e a legitimidade da justiça constitucional. Revista do Tribunal Regional Federal Quarta Região, Porto Alegre, ano 12, n. 40, 2001. p. 18. Disponível em: <https://www2.trf4.jus.br/trf4/revistatrf4/arquivos/Rev40.pdf>. Acesso em: 01.06.2023.

⁷⁸⁶HABERMAS, Jürgen. A transformação estrutural da esfera pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012, p. 351.

⁷⁸⁷SILVA, José Afonso da - Curso de Direito Constitucional Positivo. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

⁷⁸⁸MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, VII. Ed. Coimbra, 2007, p. 59.

é considerada uma referência, por instituir sistemas rápidos de acesso às informações públicas, aderiu ao propósito em 2002⁷⁸⁹.

O quadro normativo que regula a transparência e o acesso à informação no Brasil e em Portugal, bem como sua aplicabilidade à contratação pública, foco da presente investigação, será tratado com maior profundidade, na sequência, em uma análise comparativa. Contudo, após uma abordagem geral e antes de adentrarmos na regulação específica, se faz necessário tratar sobre a delimitação do tema da presente investigação, para identificar qual contratação pública será o foco investigativo.

3.1. A contratação pública foco da presente investigação no Brasil e em Portugal

Como visto na introdução, diante da amplitude das espécies de contratos públicos e dos respectivos quadros normativos, se faz necessário delimitar, para fins da presente investigação, quais os contratos públicos serão foco de uma abordagem específica, quanto aos mecanismos de transparência e controlo social aplicáveis a sua formação no Brasil e em Portugal. Desse modo se faz necessário direcionar o olhar ao regime normativo que regula a formação dos contratos públicos em cada um dos referidos países e sua interpretação.

Portugal, ao editar o Código dos Contratos Públicos, em 2008 se propôs a disciplinar a formação e a execução dos contratos, contudo o universo de contratos abrangidos por essas duas partes da norma *nunca foi coincidente nem simétrico*⁷⁹⁰. Ao que significa dizer que os contratos cuja formação é regulada pelo CCP na Parte II são os *Contratos Públicos*, porém, os contratos cuja execução é regulada pelo Código, na Parte III, são os contratos administrativos⁷⁹¹. De igual forma, do ponto de vista subjetivo, a Parte II do CCP disciplina a formação dos Contratos Celebrados por *entidades adjudicantes*, mas a Parte III disciplina a execução dos contratos celebrados por *Contraentes Públicos*. A resultar na possibilidade de um contrato estar submetido, em sua formação, ao regime estabelecido na Parte II, para os

⁷⁸⁹NASCIMENTO, Edson Ronaldo - Gestão Pública: tributação e orçamento; lei de responsabilidade fiscal; tópicos em contabilidade pública; Gestão Pública no Brasil, de JK a Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos três níveis de governo. São Paulo: Saraiva, 2006.

⁷⁹⁰SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 121.

⁷⁹¹SÁNCHEZ, Pedro Fernández. A Expansão do Regime de Direito Público dos Contratos da Administração Pública”, in O Direito Administrativo nos 30 Anos da Constituição Brasileira de 1988: um Diálogo Luso-Brasileiro, org. de C. Gomes / A. Neves / E. Neto / F. Motta, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2019.

Contratos Públicos e na sua execução estar submetida ao regime estabelecido na Parte III para os contratos administrativos⁷⁹².

Ocorre que com a revisão do CCP, realizada em 2017, para fins de adequação à chamada terceira Codificação Europeia⁷⁹³, ocasião em que revisou a redação do artigo 280º, a implicar numa *considerável administrativização de qualquer contrato celebrado por uma entidade adjudicante*, ainda que a mesma não integre de modo formal a Administração Pública. O que torna difícil identificar-se um contrato cuja formação esteja regulada pela Parte II do CCP e a execução não esteja submetida à Parte III do CCP⁷⁹⁴, contudo não havendo a referida coincidência *entre os dois conceitos, continua a crer-se não ser possível afirmar que o conceito de “contratos públicos” constitua uma macro-categoria dentro da qual caiba a tradicional categoria dos contratos administrativos*⁷⁹⁵.

A considerar que a presente investigação tem por foco, como dito, o estudo comparado dos mecanismos de transparência e controlo social na formação dos contratos públicos, é para a Parte II do CCP que se direcionará o olhar.

Ocorre que ainda que assim delimitado, é necessário se tratar, à partida, quanto ao âmbito da aplicação da Parte II do CCP e do regime de contratação que dela consta. Para tanto, há que se considerar que, nos termos do disposto no número 2 do artigo 1º do CCP, o *regime de contratação pública, estabelecido na Parte II, é aplicável à formação dos contratos públicos*. No CCP, em consonância com a orientação europeia do que seja contrato público⁷⁹⁶, o legislador português privilegiou uma delimitação subjetiva do âmbito de aplicação do regime de contratação pública. No número 2 do artigo primeiro do CCP, onde define contratos públicos como sendo aqueles *que independentemente de sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código e que não sejam excluídos seu âmbito de aplicação*, ou seja salvaguarda as exceções enumeradas nos artigos 4º a 6º-A, a

⁷⁹²SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 121-122.

⁷⁹³A chamada de terceira Codificação Europeia, foi operada por meio da aprovação, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, das Diretivas 23, 24 e 25 de 26 de janeiro de 2014. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014.

⁷⁹⁴SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 122. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. A Expansão do Regime de Direito Público dos Contratos da Administração Pública”, in O Direito Administrativo nos 30 Anos da Constituição Brasileira de 1988: um Diálogo Luso-Brasileiro, org. de C. Gomes / A. Neves / E. Neto / F. Motta, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2019.

⁷⁹⁵SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 122.

⁷⁹⁶No entendimento do legislador europeu para a aplicação do regime de contratação pública basta a confirmação de que o contrato é celebrado por uma entidade adjudicante. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P.124.

demonstrar ser irrelevante a natureza ou designação atribuídas ao contrato celebrado por uma entidade adjudicante, de modo a impedir o uso de artifícios, pela administração, para excluir seus contratos da submissão ao regime da contratação pública⁷⁹⁷.

Na sequência do raciocínio há que se considerar, ainda, que a disciplina relativamente à formação dos contratos, constante no número 2 do artigo 1º do CCP, traz procedimentos projetados para contratos que possuem como objetivo satisfazer necessidades aquisitivas das unidades adjudicantes em que a Administração assume uma posição de compradora ou adquirente, isto é, contrato de “procura pública”⁷⁹⁸.

A lei, inclusive, chega a nominar sete tipos contratuais no n.º 2 do art. 16, que se explica *pela presunção legal de que a procura pública é suscitada pela entidade adjudicante quando prepara um desses tipos contratuais* provocando o interesse concorrencial no mercado. Ocorre que a própria lei deixa claro no n.º 1 do art. 5º do CCP que a natureza concorrencial dos contratos que se reconduzam a um dos sete tipos nominados não é absoluta, podendo haver, casuisticamente, fatores que a ilidem⁷⁹⁹. A lei ao identificar os sete tipos de contratos, os trata de forma especial em decorrência de seus traços tipificadores, são eles: contrato de empreitada

⁷⁹⁷Pedro Sanches indica quatro condutas imediatas, sendo a primeira de que para a aplicação do regime de contratação pública não importa, a determinação da natureza de um contrato, se pública ou privada, do ramo do direito ou do regime substantivo a que a sua execução está submetida ou mesmo da função a que se propõe, ou seja, se a prossecução de necessidade de interesse público ou privado. A segunda alerta-se que, de igual forma, é inútil o expediente pelo qual, tradicionalmente, a Administração vinha atribuindo denominações criativas aos contratos que firmava, os qualificando como “acordos, protocolos, memorandos, etc.” bastando que fosse identificado *um acordo de vontade pelo qual uma entidade adjudicante e um outro sujeito de direito ordenam autonomamente os seus interesses jurídicos para daí se concluir estar verificado o critério previsto no n.º 2 do artigo 1.º do CCP e para ser aplicável o regime de contratação pública sempre que se não verifique uma das exceções previstas nos artigos 4.º a 6.º-A*. Em terceiro lugar a questão de que a natureza formal do contrato não é requisito necessário para definir a aplicação do regime de contratação pública, ou seja, eventual responsabilidade poderá revelar uma ilegalidade de procedimento pela administração, contudo, não tem relevância para afastar a aplicação do regime de contratação pública. Por derradeiro, a quarta alerta que não é necessário o uso de dinheiros públicos para o contrato ser caracterizado como “Contrato Público” visto que *a lei não pode ficar indefesa perante técnicas de celebração de contrato que assentam na remuneração do adjudicatário através de mecanismos assentes no pagamento por terceiros ou em outras estratégias remuneratórias*. SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 125-126.

⁷⁹⁸ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. p. 325-326. SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 126.

⁷⁹⁹*Esta seleção legal desses tipos contratuais para regulação específica pela Parte II do CCP é explicado pela circunstância de ser o potencial interesse concorrencial que constitui o fundamento principal da própria existência de um regime de contratação pública e que forma o mais importante critério da sua aplicabilidade*. SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 127.

de obras públicas⁸⁰⁰, contrato de concessão de obras públicas⁸⁰¹, contrato de concessão de serviços públicos⁸⁰², contrato de aquisição de serviços⁸⁰³, contrato de aquisição de bens móveis⁸⁰⁴, contrato de locação de bens móveis⁸⁰⁵ e contrato de sociedade⁸⁰⁶.

O CCP, ainda, traz a concorrência, como elemento decisivo para delimitação do alcance do regime de contratação pública constante na Parte II, ao afirmar, no nº 1 do artigo 5º, que o regime de contratação pública só é aplicável aos contratos cujo objeto abranja prestações suscetíveis de estar submetida à concorrência de mercado⁸⁰⁷. Importa ressaltar que a necessidade de concorrência é um critério decisivo para determinar a sujeição de um contrato

⁸⁰⁰Entende-se como obra pública o resultado de quaisquer trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação, beneficiação e demolição de bens imóveis executados por conta de uma entidade adjudicante. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 127.

⁸⁰¹Definido como contrato pelo qual o co-contratante se obriga a execução (ou à concepção e execução) de obras públicas, adquirindo em contra partida o direito de proceder, durante um determinado período, à respectiva exploração e, se assim estipulado o direito ao pagamento de um preço (nº 1 do artigo 407º). Nos termos do artigo 413º, o contrato implica como seu elemento típico, uma significativa e efectiva transferência para o concessionário do risco de exploração das obras, o que se traduz no risco ligado à procura, à oferta ou a ambas. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 129.

⁸⁰²Definido pelo nº 2 do artigo 407º do CCP como o contrato pelo qual o co-contratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros desta gestão ou diretamente, pelo contraente público. Essa remuneração fica igualmente submetida à obrigação de uma significativa e efetiva transferência para o concessionário do risco de exploração do serviço, nos termos do artigo 413º do Código. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 131.

⁸⁰³O qual é definido pelo artigo 450º do CCP como o contrato pelo qual um contraente público adquire a prestação de um ou vários tipos de serviço mediante o pagamento de um preço. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 132.

⁸⁰⁴Identificado no artigo 437º do CCP como contrato pelo qual uma entidade adjudicante compra bens móveis a um fornecedor. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 133.

⁸⁰⁵Definido no nº 1 do artigo 431º do CCP como contrato pelo qual o locador se obriga a proporcionar a uma ou mais entidades adjudicantes o gozo temporário de bens móveis, mediante retribuição. Para estritos efeitos pragmáticos de cobertura mais ampla do regime legal (por que tal é exigido pelo § 8º do número 1 do artigo 2º da Diretiva 2014/24), aí se inclui os casos de locação financeira e de locação que envolva a opção de compra dos bens locados (número 2 do Artigo 431º). SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 134.

⁸⁰⁶Embora sem prever uma definição legal, a parte 2 do CCP é aplicável aos contratos que tem por objecto a constituição de uma sociedade entre uma ou mais entidades adjudicantes e um ou mais sujeitos de direito; E, bem assim, entre os contratos que têm por objecto a transmissão de participações em sociedade já existentes para outros sujeitos de direito, desde que essa alienação dê origem a uma situação de titularidade simultânea de participações sociais pela entidade adjudicante alienante e por uma ou mais entidades adquirentes, formando uma sociedade entre elas. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 135.

⁸⁰⁷Essa concorrência será, naturalmente, adaptada às exigências de interesse público nos termos em que o ordenamento ditar; mais sem susceptibilidade (abstracta) de concorrência não há contratação pública. Por tanto, a susceptibilidade de submissão à concorrência de mercado constitui o critério decisivo para determinar se um contrato deve ou não ver a sua formação sujeita ao regime de contratação pública. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 137. Sendo a submissão à concorrência de mercado um critério decisivo para definir se um contrato terá sua formação sujeita à contratação pública. RAIMUNDO, Miguel Assis. A formação dos contratos públicos – Uma concorrência ajustada ao Interesse Público. Lisboa: AAFDL, 2013. P. 607 e seguintes.

ao regime de contratação pública, pois, ao contrário, seria inútil impor tal burocracia a um contrato que não seja suscetível à competição, o que poderia, inclusive, ser lesivo ao interesse público, visto que paralisaria a celebração de um contrato relevante, apenas por razões burocráticas, sem um efeito útil a ser produzido. O que seria contrário aos princípios da celeridade, racionalidade e desburocratização na prossecução do interesse público prestigiados nos n.ºs 1 e 5 do artigo 267.º da Constituição Portuguesa. Assim, também, afrontaria ao princípio da proporcionalidade, no exercício da atividade administrativa, no que diz com o subprincípio da adequação, constante no n.º 2 do artigo 266.º da Constituição e no artigo 7.º do CPA.

Desse modo, ainda que de forma abstrata, a Parte II do CCP seja aplicável a todo contrato celebrado por entidade adjudicante, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º, na prática, sua aplicabilidade depende de que o objeto do contrato seja suscetível de estar submetido à concorrência de mercado, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 5.º⁸⁰⁸. Oportuno lembrar que a sujeição à concorrência do objeto contratual, pressupõe que sua natureza seja onerosa, pois sem que haja um benefício ao contratante, na execução do contrato, não há que se falar em competição possível. Contudo essa remuneração não precisa, necessariamente, ser direta pela entidade adjudicante ao adjudicatário, o que decorre do estabelecido do próprio artigo 17.º do CCP, que foca suas disposições nos benefícios económicos do adjudicatário e não nos custos do adjudicante, inclusive o n.º 9 do artigo 17.º contempla como possível, ainda que excepcionalmente, que um contrato sujeito ao regime de contratação pública possa não ter valor, pois o que o sujeita a tal regime é a perspectiva de obter algum benefício⁸⁰⁹.

Outro aspecto a considerar é que para estar susceptível à concorrência há que existir disponibilidade do objeto contratual, ou seja, quando *está fora da disponibilidade da entidade adjudicante a escolha do prestador de serviço que pretende adquirir e que se encontra protegido por um direito exclusivo*, nos termos da alínea “a” do número 4 do artigo 5.º, assim como afastam a concorrência os *instrumentos contratuais destinados à transmissão de competências ou missões públicas entre diferentes entidades adjudicantes, muitas vezes em*

⁸⁰⁸SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 138. O Autor afirma que *o receio de abusos na utilização da cláusula prevista no n.º 1 do artigo 5.º do CCP conduziu o legislador a prover um esclarecimento adicional sobre o que se deve entender por prestação insuscetível de ser submetida à concorrência, mas fazendo-o agora sob a perspectiva positiva, isto é, a propósito da definição de quais são as prestações que, em princípio, se encontram submetidas e essa concorrência*. P. 140.

⁸⁰⁹SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 142-143. Tais contratos são denominados, também, pela doutrina de contratos de cedência de bens. RAIMUNDO, Miguel Assis. A formação dos contratos públicos – Uma concorrência ajustada ao Interesse Público. Lisboa: AAFDL, 2013. P. 633.

*razão da circunscrição territorial de que são incumbidas (...) eliminando qualquer margem de escolha quanto ao cocontratante a selecionar*⁸¹⁰.

É, contudo, a escassez no mercado o pressuposto mais significativo para aplicar-se o regime da contratação pública⁸¹¹, ou seja, *a falta de coerência entre oferta e procura é que suscita um interesse concorrencial*, visto que as necessidades da entidade adjudicante são limitadas, o que a conduz a escolher um único cocontratante entre os disponíveis no mercado para atender a demanda objeto do contrato, a fazer com que os interessados em contratar venham a competir para apresentar a proposta que melhor atenda à entidade adjudicante⁸¹².

Assim sendo, em Portugal, os contratos públicos que serão foco de uma abordagem específica, quanto aos mecanismos de transparência e controlo social, aplicáveis a sua formação são àqueles regulados pela Parte II do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n° 111-B/2017 de 31 de agosto⁸¹³.

No Brasil, as normas gerais de contratação pública são de competência exclusiva da União, nos termos do previsto no inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal⁸¹⁴. No exercício dessa competência, o Brasil editou a Lei Federal n° 14.133 de 1º de abril de 2021⁸¹⁵, que *estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, sendo aplicável aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos

⁸¹⁰SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 144.

⁸¹¹RAIMUNDO, Miguel Assis. A formação dos contratos públicos – Uma concorrência ajustada ao Interesse Público. Lisboa: AAFDL, 2013. p. 645-646.

⁸¹²SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. p. 145 e 147. Em 2003 foi criada a Autoridade da Concorrência, com vistas a *promover o bem público que é a Concorrência, inscrito na Constituição da República Portuguesa e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, de forma a garantir o bom funcionamento da economia de mercado e a defesa dos consumidores*. PORTUGAL. Autoridade da Concorrência. Disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/missao-e-objetivos-da-adc>. Acesso em: 05.02.2024.

⁸¹³PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto Lei n° 111-B/2017 de 31 de agosto. Que segundo estabelece o art. 3º, no item 2 - *O regime da contratação pública estabelecido na parte II é aplicável à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código e não sejam excluídos do seu âmbito de aplicação*. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/108086621/details/maximized?serie=I&day=2017-08-31&date=2017-09-01>. Acesso em: 05.02.2024.

⁸¹⁴BRASIL. Constituição Federal. Art. 22, inciso XXVII – Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 11.02.2024.

⁸¹⁵BRASIL. Lei Federal n° 14.133 de 1º de abril de 2021. Que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 11.02.2024.

Estados e do Distrito Federal e aos órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa, assim como, aos fundos especiais e as demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela Administração Pública. O referido diploma, recentemente em vigor, substituiu as Lei Federais nºs 8.666/1993⁸¹⁶ e 10.520/2000⁸¹⁷, que regulavam a matéria relativa à contratação pública no país, mantendo seus efeitos para os contratos com base nas mesmas firmados e ainda em vigor.

A Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021, nos termos que dispõe o artigo 2º aplica-se à alienação e concessão de direito real de uso de bens; à compra, inclusive por encomenda; à locação; à concessão e permissão de uso de bens públicos; à prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; às obras e serviços de arquitetura e engenharia; às contratações de tecnologia da informação e de comunicação. Não sendo aplicável, na forma do disposto no art. 3º aos contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos; e às contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria⁸¹⁸.

Percebe-se que a Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021, é hoje a legislação que regula o regime geral de contratação pública no País, havendo alguns regimes específicos, como o das empresas públicas e das sociedades de economia mista, que possuem ritos especiais de contratação em razão de estarem a competir no mercado privado⁸¹⁹.

Desse modo, no Brasil, os contratos públicos que serão foco de uma abordagem específica, quanto aos mecanismos de transparência e controle social, aplicáveis a sua formação são àqueles regulados pela Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021, que integram ao regime geral de contratação pública⁸²⁰.

⁸¹⁶BRASIL. Lei Federal nº 8.666/1993. Que regulava as normas aplicáveis às licitações e contratos na Administração Pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 05.02.2024.

⁸¹⁷BRASIL. Lei Federal nº 10.520/2002. Que instituiu a licitação na modalidade de pregão. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 05.02.2024.

⁸¹⁸BRASIL. Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Que disciplina as Licitações e contratos administrativos. Art. 2º e 3º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 11.02.2024.

⁸¹⁹BRASIL. Lei Federal nº 13.303/2016, conhecida como “Lei das Estatais”, que *dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/l13303.htm. Acesso em: 05.02.2024.

⁸²⁰BRASIL. Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021. Que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 05.02.2024.

Em suma, para fins de delimitação do tema da presente investigação, os contratos públicos que serão foco de uma abordagem específica, quanto aos mecanismos de transparência e controlo social, aplicáveis a sua formação, em Portugal, são àqueles regulados pela Parte II do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto e, no Brasil, são àqueles regulados pela Lei Federal n.º 14.133 de abril de 2021. A escolha de tais contratações decorreu da rotina de sua ocorrência, já que integram ao regime geral de contratação pública, em ambos os países. A identificação dos mecanismos de transparência e controlo social exige uma análise do quadro normativo aplicável à formação dos contratos públicos objeto da presente investigação, em cada um dos países e de forma a viabilizar uma análise comparativa, o que se passa a fazer.

3.2. Quadro normativo aplicável à transparência e ao controlo social da Gestão Pública: aspectos gerais

A transparência e o acesso à informação, necessário para a efetivação do controlo social, relativos à formação dos contratos públicos, estão assegurados na legislação específica que regula a matéria e, também, na legislação geral aplicável à gestão pública como um todo.

Assim, para melhor didática, se tratará por primeiro da regulação geral quanto à transparência e o acesso à informação relativos à gestão pública e, na sequência, da regulação específica aplicável à formação dos contratos públicos objeto da presente investigação, no que se refere à garantia da transparência e do acesso à informação. A lembrar que, para fins de delimitação, serão foco de estudo as regulações normativas do Brasil e de Portugal.

3.2.1. Quadro normativo aplicável à transparência e ao acesso à informação da gestão pública no Brasil

O legislador brasileiro explicitou, já no preâmbulo da Constituição⁸²¹, a clara intenção de instituir um Estado Democrático de Direito, fundado na dignidade da pessoa humana, expressando por meio da convergência de todos os princípios que constituem a unidade moral

⁸²¹Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição Federal de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Brasil. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26.05.2023.

da Carta Magna, o desejo de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana⁸²², que representa a dignidade dos povos, e constitui o princípio dos princípios⁸²³.

O princípio da dignidade da pessoa humana tem como uma de suas formas de expressão a participação popular e o controle social do Estado, pois ao afirmar que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido⁸²⁴, a Constituição dá efetividade ao referido propósito. De igual forma o faz ao assegurar em diversos dispositivos constitucionais e de modo expresse, a participação dos cidadãos. Dentre os referidos dispositivos se destaca aqueles que tratam da Administração Pública, em especial ao dar à publicidade⁸²⁵ prestígio constitucional⁸²⁶, como princípio norteador da Administração Pública, do qual decorre o dever de transparência viabilizador do controle social da gestão do Estado.

O Brasil reafirma seus propósitos internos de respeito à dignidade da pessoa humana, transparência na gestão do Estado, acesso e controle pelos cidadãos, em âmbito internacional, ao ser signatário de tratados, convenções e declarações sobre o tema, dentre os quais merecem destaque a Declaração Universal dos Direitos Humanos⁸²⁷; o Pacto Internacional dos Direitos

⁸²²Para Ingo Wolfgang Sarlet, a dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2001. P. 60.

⁸²³É de registrar que os princípios constituem fundamento ou razão de ser das regras jurídicas, o que determina a precedência daqueles sobre estas. ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. Possuem os princípios a função de otimização de um direito ou um bem jurídico, que sejam realizados da melhor forma possível, segundo Canotilho, tendo assim natureza normogenética, de fundamentação das regras, que ao fim e ao cabo são as aplicações ou concreções daqueles. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª Ed. 14 reimpressão. Coimbra. Almedina. 2003, p. 1255 e SS.

⁸²⁴Art. 1º A República Federativa do Brasil, ...constitui-se em Estado Democrático de Direito ... Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁸²⁵Sobre o princípio da publicidade na administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que tal princípio exige a ampla divulgação dos atos públicos, ressalvadas, apenas, as hipóteses de sigilo previstas em lei. Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018. No mesmo sentido afirma Irene Patrícia Nohara, que a publicidade é princípio basilar da administração pública, permitindo a credibilidade por intermédio da transparência. NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo. 6. ed. ver., atual. E ampl. São Paulo, 2016.

⁸²⁶BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26.05.2023.

⁸²⁷ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. A qual em seu art. 19 dispõe que: *Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 26.05.2023.

Civis e Políticos de 1992⁸²⁸; a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão⁸²⁹ e, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁸³⁰.

A edição de diplomas legais que objetivam dar efetividade aos referidos comandos constitucionais, tem direcionado as ações do País para ampliar e qualificar sua política pública de transparência e controle social da gestão estatal. Dentre os referidos diplomas legais, que representam, verdadeiros, marcos legislativos, merecem destaque, no contexto da presente investigação, a Lei Complementar nº 101/2000⁸³¹, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF⁸³², a Lei Complementar nº 131/2009⁸³³, que a alterou e a Lei Federal nº 12.527/2011⁸³⁴, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI⁸³⁵. As normas citadas estabelecem preceitos de transparência e controle social, que se somam aos estabelecidos pela legislação que regula a contratação pública, a Lei Federal nº 14.133/2021, editada em 01.04.2021, que traz previsão de vigência concomitante com os anteriores diplomas legais, Lei Federal nº 8.666/1993⁸³⁶ e Lei Federal nº 10.520/2002⁸³⁷, que seguem aplicáveis aos contratos

⁸²⁸ONU. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Artigo 19, afirma que toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 26.05.2023.

⁸²⁹COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - CIDH. Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão - item 4, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27 de outubro de 2000. A qual afirma que os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício do direito de acesso à informação visto que constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>. Acesso em: 26.05.2023. Adotada pelo Brasil em 1992.

⁸³⁰ONU. Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003 e pelo Brasil, estabelece, em seus arts. 9 e 10, que cada Estado-parte deverá (...) *tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)*. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/topics_corruption/publicacoes/2007_uncac_port.pdf. Acesso em: 26.05.2023.

⁸³¹BRASIL. Lei Complementar nº. 101/2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 26.05.2023.

⁸³²CAVALCANTI, Márcio Novaes. Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001, p. 76.

⁸³³BRASIL. Lei Complementar 131/2009, que a alterou e a Lei Federal nº 12.527/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 26.05.2023.

⁸³⁴BRASIL. Lei Federal nº 12.527/2011. Esta é uma Lei Federal, mas possui caráter nacional, isto é, aplica-se a todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 26.05.2023.

⁸³⁵HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

⁸³⁶BRASIL. Lei Federal nº 8.666/93. Já revogada, porém segue aplicável, pelo princípio da ultratividade, aos contratos com base nela firmados enquanto ainda vigentes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26.05.2023.

⁸³⁷BRASIL. Lei Federal nº 10.520/2002. Já revogada, porém segue aplicável, pelo princípio da ultratividade, aos contratos com base nela firmados enquanto ainda vigentes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 26.05.2023.

com base nos mesmos firmados, enquanto estiverem em vigor⁸³⁸. Assim, ampliam as exigências de transparência da contratação pública.

Sensível à realidade da ampliação do uso da tecnologia de informação em todos os níveis de relações e comunicações sociais, e sua capacidade de disseminar informações, possibilitando ampliar a transparência da gestão, o Brasil buscou implementar o chamado Governo Eletrônico (e-GOV)⁸³⁹, que objetiva utilizar ferramentas tecnológicas com vistas à modernizar os serviços e a gestão pública, bem como ampliar o processo democrático, mediante a divulgação das ações de governo e a comunicação constante com os cidadãos, usando a tecnologia da informação⁸⁴⁰.

Na esfera legislativa, a tecnologia de informação foi usada com o propósito de ampliar a disseminação das informações entre os cidadãos para tornar possível o controle social. Para tanto os sites institucionais dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e outras instituições submetidas às referidas normas⁸⁴¹ passaram a ter regulada a forma de divulgar suas informações. O que é ambicioso e complexo a considerar-se que no Brasil há 5.570⁸⁴² municípios, com realidades populacionais, geográficas e econômicas muito diferentes, sujeitos a mesma lei, a gerar dificuldades para atender às exigências normativas. Tal realidade faz com que a política pública de transparência do país não seja efetivada de maneira uniforme, mas esteja em constante evolução.

A referida normatização ampliou também a publicidade em relação à contratação pública, a merecer destaque os relativos à elaboração do orçamento e a sua execução, para o

⁸³⁸Na forma do previsto no art. 191, da Lei Federal nº 14.133/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 26.05.2023.

⁸³⁹RAMINELLI, F. P. & OLIVEIRA, R. S. de. O Direito ao Acesso à Informação na Construção da Democracia Participativa: uma análise da página do Conselho Nacional de Justiça no Facebook. Sequência: Florianópolis, n. 69, p. 159-182, dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2014v35n69p159/28387>. P. 159. Acesso em: 26.05.2023. Quanto ao Governo Eletrônico o Autor, em seu estudo, conclui que *o grande alcance da página e o crescimento do número de usuários seguidores, no Facebook, podem indicar um caso de sucesso no pertinente ao Governo Eletrônico. Se há alguns anos atrás era inconcebível que milhares de cidadãos comuns acompanhassem páginas governamentais, hoje a realidade é diferente, e a página do CNJ, com mais de 200 mil “fãs”, é um exemplo concreto disto. Ainda, devem ser consideradas as manifestações destes seguidores, que curtem, comentam e compartilham todos os conteúdos vinculados – alguns com maior intensidade que outros, mas todos com impacto sobre usuários.*

⁸⁴⁰MALMEGRIN, M. L. Gestão operacional / Maria Leonídia Malmegrin. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.198. p.: il. P.131. Disponível em: https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/10412906032012Gestao_Operacional_Aula_1.pdf. Acesso em: 26.05.2023.

⁸⁴¹Tais preceitos encontram-se consubstanciados na Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 48 e 48A e no Decreto que a regulamenta Decreto nº 7.185/2010 (art. 2º, 4º e 7º), na Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, (art. 7º, 8º, 9º, 10 e 30), os quais. Propondo-se a ampliar e qualificar o controle social, proposto pela Lei Complementar 101/2000, em 27 de maio de 2009, foi editada a Lei Complementar 131 e, em 2016, foi editada a Lei Complementar 156, dando nova redação ao artigo 48 e acrescentando os artigos 48A e 49. Todas disponíveis em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>.

⁸⁴²Dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Economia e Estatística. Disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em 01.06.2023.

que passou a ser exigido incentivo à participação popular e realização de audiências públicas. Para além foi exigido que fosse dado conhecimento à sociedade, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. A considerar que a contratação pública está incluída tanto no planejamento como na execução orçamentária, pode se afirmar que foram beneficiadas com a transparência decorrente de tais exigências, visto que favorecem o controlo social, pois despertam o interesse dos cidadãos e aprimoram a prática individual e coletiva no aprendizado sobre as ações públicas⁸⁴³.

A contratação pública tem sua transparência assegurada, também por meio da legislação específica que regula a matéria, até recente data, composta de duas normas principais que são a Lei Federal nº 8.666/1993⁸⁴⁴ e a Lei Federal nº 10.520/2002⁸⁴⁵, tendo novo diploma regulador sido editado em 01 de abril de 2021, a Lei Federal nº 14.133⁸⁴⁶, que, como já dito, traz previsão de vigência concomitante com os anteriores diplomas legais, pelo prazo de dois anos⁸⁴⁷, de modo que até 01.04.2023 os três diplomas estão a regular a matéria, sendo aplicáveis a todos os entes da federação visto que são leis federais de caráter nacional.

A Lei Federal nº 8.666/1993, até a edição da Lei Federal nº 14.133/2021, era o principal diploma a regular a matéria no país, trazendo regras que objetivavam selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, mediante a observância de alguns princípios, dentre os quais se destaca o da publicidade. Em razão do qual exigia que fosse divulgada mensalmente a relação de todas as compras feitas, de modo a identificar o bem comprado, o preço unitário pago, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da contratação, para além da publicidade exigida para cada um dos procedimentos pré e pós-contratuais estabelecidos⁸⁴⁸. O novo marco regulatório, que a substituirá integralmente em 01.01.2024, manteve tais exigências, chegando até mesmo a ampliá-las, como se verá oportunamente. Importante ressaltar que tais deveres legais de transparência podem ser ampliados pelas legislações locais (Estados, Distrito Federal e Municípios), porém jamais restringidos⁸⁴⁹.

⁸⁴³FREITAS, Juarez - Direito Constitucional à Democracia. In: Juarez Freitas; Anderson V. Teixeira. (Orgs.). Direito a Democracia: Estudos Transdisciplinares. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

⁸⁴⁴BRASIL. Lei Federal nº 8.666/93. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 26.05.2023.

⁸⁴⁵BRASIL. Lei Federal nº 10.520/2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 26.05.2023.

⁸⁴⁶Na forma do previsto no art. 193. BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 26.05.2023.

⁸⁴⁷Na forma do previsto no art. 193. BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: em 01.06.2023.

⁸⁴⁸BRASIL. Lei Federal nº 8.666/93. Art. 16, 21 e 61, Parágrafo único. Lei Federal nº 10.520/2002. Art. 4º. Disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01.06.2023.

⁸⁴⁹Nessa direção a Suprema Corte, ao julgar a alegação de inconstitucionalidade de uma norma estadual que busca ampliar a divulgação da contratação relativa às obras públicas, afirma ser a *legislação estadual constitucional por*

Nesse contexto, é de ressaltar que o legislador brasileiro preocupou-se em assegurar a transparência dos atos de gestão, mesmo diante da crise mundial decorrente da emergência de saúde pública de âmbito internacional⁸⁵⁰ causada pelo vírus COVID-19⁸⁵¹ e que teve expressivo impacto na gestão dos Estados, em especial por exigir uma tomada de medidas extraordinárias e de caráter urgente para seu enfrentamento, ao ponto de tornar necessário que o Direito Administrativo seja moldado temporariamente para responder à situação de emergência.

Oportuno lembrar, ainda, que o Brasil, no enfrentamento da referida crise, não decretou estado de exceção constitucional⁸⁵², tendo, por meio Decreto Legislativo Federal nº 06/2020⁸⁵³, declarado estado de calamidade pública e da Lei Federal nº 13.979/2020⁸⁵⁴, declarado situação de emergência. O país, em meio a maior crise de saúde pública já enfrentada em nível mundial, enfrentou uma grave crise política, com possibilidade, inclusive, de vivenciar mais um *impeachment*⁸⁵⁵ do seu Presidente, que seria o terceiro na história do país após a retomada da democracia. A expressividade da crise interna no Brasil pode ser percebida no fato de ter

inspirar-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. A enquadrar-se num contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.444, Rio Grande do Sul. Relator: Min. Dias Toffoli. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7631030>. Acesso em 01.06.2023.

⁸⁵⁰Declarada pela Organização Mundial de Saúde, no dia 30 de janeiro de 2020. Disponível em: [https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)). Acesso em: 01.06.2023.

⁸⁵¹Declarada pela Organização Mundial de Saúde, no dia 11 de março de 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>. Acesso em: 01.06.2023.

⁸⁵²GOUVEIA. Jorge Bacelar. Estado de Exceção no Direito Constitucional- Uma Perspectiva do Constitucionalismo Democrático. *Ebook*. Ed. Almedina. ISBN: 9789724084954. Ano 2020.

⁸⁵³BRASIL. Decreto Legislativo nº 06/2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 01.06.2023.

⁸⁵⁴BRASIL. Lei Federal nº 13.979/2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em 01.06.2023. A qual sofreu diversas alterações ao longo de sua vigência, pelas Leis Federais nº 14.019/2020, 14.022/2020, 14.023/2020, 14.028/2020, 14.035/2020 e 14.065/2020. Importante ressaltar que a referida norma, por força do disposto no art. 8º, teve sua vigência vinculada ao Decreto Legislativo nº 06/2020, que vigorou até 31/12/2020.

⁸⁵⁵Os meios de comunicação noticiaram à época a possibilidade de o país enfrentar o *impeachment* de Jair Bolsonaro, que assumiu a Presidência em 1º de janeiro de 2019. Notícias sobre a matéria são veiculadas nos jornais nacionais e internacionais, diuturnamente. Alguns exemplos: Revista Veja. Disponível em <https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/cientistas-politicos-avaliam-que-condicao-para-o-impeachment-esta-presente/>. Acesso em 15.05.2020. Seguem as notícias na mesma revista: <https://veja.abril.com.br/noticias-sobre/impeachment/>; <https://veja.abril.com.br/blog/noblat/pedidos-de-impeachment/>. Acesso em 30.07.2021. Jornal Gazeta. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/brasil/pedidos-de-impeachment-contra-bolsonaro-apresentam-media-recorde-0420>. Acesso em: 20.05.2020. Seguem as notícias no mesmo jornal: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/oposicao-apresenta-superpedido-de-impeachment-de-bolsonaro/>. Acesso em 30.07.2021. CONJUR. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-25/maia-nao-apreciou-26-27-pedidos-impeachment-bolsonaro>. Acesso em 20.05.2020. Jornal Estadão. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,superpedido-de-impeachment-com-22-acusacoes-de-crime-sera-protocolado-com-ato-em-brasilia,70003758174>. Acesso em 30.07.2021. A Pública. <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/>. Acesso em 30.07.2021. BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57681960>. Acesso em: 30.07.2021.

chegado ao ponto de ter suas ações de gestão para fazer frente à pandemia, sido motivadoras da instalação de uma CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito, denominada de a CPI da Covid⁸⁵⁶, para além de serem alvos constantes de investigações pelas instituições de controlo⁸⁵⁷.

O diploma normativo editado de modo temporário, para além de declarar situação de emergência, determinou medidas com o objetivo de simplificar e agilizar as contratações públicas destinadas ao enfrentamento da pandemia da COVID-19. As medidas, em síntese, consistiam em dispensar o procedimento licitatório, de modo temporário, enquanto perdurasse a situação.

No que se refere à transparência da contratação pública, a lei em debate determinou expressamente que deverão ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial na internet, determinando seu conteúdo mínimo⁸⁵⁸.

O dever de transparência da gestão do Estado tem tido reconhecida sua importância, também pela Suprema Corte do Brasil, a merecer destaque recente julgado em que, em plena situação de emergência decorrente da pandemia causada pelo COVID-19 (coronavírus), foi concedida liminar para suspender dispositivo legal que limitava o acesso às informações prestadas por órgãos públicos durante a emergência de saúde pública decretada por causa da pandemia (Covid-19)⁸⁵⁹. Nos fundamentos do voto o Ministro Relator destacou que a

⁸⁵⁶A CPI da Covid, investiga não só ações e omissões do governo federal e o colapso da saúde no Amazonas, mas possíveis irregularidades, fraudes e superfaturamentos em contratos e serviços feitos com recursos originados da União e enviados a estados e municípios. Noticiado na Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/14/cpi-da-covid-investigara-uso-por-estados-e-municipios-de-verbas-federais-para-saude>. Acesso em: 30.07.2021.

⁸⁵⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 1888/2020, expedido em 22.07.2020, no processo que teve como objetivo o avaliar a estrutura de governança montada para o combate à crise gerada pelo novo coronavírus, bem como os atos referentes à execução de despesas públicas, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade. No qual procedeu recomendações ao Ministério da Saúde.

⁸⁵⁸BRASIL. Lei Federal nº 13.979/2020. Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 15.05.2020.

⁸⁵⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6351.pdf>. Acesso em 11.04.2020. Que, em síntese apertada, no que se refere à transparência da gestão, propõe suspender os prazos de resposta aos pedidos de acesso às informações relacionadas com as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública, de que trata a Lei Federal nº 13.979/2020, em seu art. 6º-B, incluído pelo art.1º da Medida Provisória 928/2020.

Constituição Federal de 1988 conferiu ao princípio da publicidade, absoluta prioridade e o consagrou como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, para garantir a toda a sociedade pleno acesso às informações, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. Afirmou que *a participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes*. Na qual é rejeitado o poder que oculta, assim como o poder que se oculta⁸⁶⁰.

Os deveres estatais de transparência e de prestar contas à sociedade, sob pena de responsabilidade pessoal do gestor⁸⁶¹, de modo a efetivar a democracia participativa, diante da relevância que lhes é atribuída, são considerados *um direito constitucional progressivo e vanguardeiro*⁸⁶², de modo que, só podem evoluir, ser ampliados, em homenagem ao princípio da proibição do retrocesso social⁸⁶³. Segundo este princípio, uma vez alcançado determinado grau de realização de um direito para o cidadão, passa a constituir-se em um direito subjetivo e constitucionalmente garantido⁸⁶⁴, inserido no respeito e na proteção da dignidade da pessoa humana, que é valor fundamental de ordem constitucional, no qual se inserem os direitos de

⁸⁶⁰Nos fundamentos de seu voto trouxe os argumentos do voto do Ministro CELSO DE MELLO, no qual afirmou que “o modelo político jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta” (Pleno, RHD no 22/DF, Red. p/ Acórdão Min. CELSO DE MELLO, DJ, 1-9-95).

⁸⁶¹Sobre o tema, recomendamos a leitura da obra de nossa coautoria, SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *A Responsabilidade Fiscal do Administrador Público: Transparência, Controle e Fiscalização*. 1. ed. São José-SC: Conceito Editorial, 2009.

⁸⁶²BONAVIDES, Paulo -Teoria Constitucional da Democracia Participativa. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 33. *É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de luta dos povos*.

⁸⁶³SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 21, mar/abr/maio, 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/rere-21-marco-2010-ingo-sarlet.pdf>. Acesso em: 21.08.2021. ALEXANDRINO, José de Melo. Direitos Fundamentais. Introdução Geral. Ed. Principia. Estoril. Abril de 2007.p. 147-148. *Leciona que a concretização dos direitos económicos, sociais e culturais de se realizar sempre no sentido de preservar ou incrementar o nível alcançado anteriormente*. Contudo destaca que em Portugal a proibição do retrocesso social, capaz de impedir o legislador de afetar o nível de concretização legislativa antes alcançado pelos referidos direitos, tem admitido relativização à luz das exigências de uma dogmática constitucional responsável e de uma avaliação de sistema. Indicando decisões no Tribunal Constitucional nessa direção (Acórdão 590/2004). Na mesma direção o Acórdão nº 353/2012, que tratou da alegação de inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 21.º e 25.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2012). Segundo Carlos Blanco de Moraes, o Tribunal Constitucional, *contagiado pelo sofrimento dos cidadãos em razão das severas medidas de rigor acordadas entre o Estado Português e as entidades credoras (FMI, Comissão Europeia e Banco Central Europeu)* criou, ao proferir o Acórdão nº 353/2012. MORAIS, Carlos Blanco. As mutações constitucionais implícitas e os seus limites jurídicos: autópsia de um Acórdão controverso. In JURISMAT, Portimão, n.º 3, 2013, pp. 55-90. ISSN: 2182-6900. Disponível em: http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/5027/as_mutacoes_constitucionais.pdf?sequence=1. Acesso em: 10.02.2020.

⁸⁶⁴CANOTILHO, José Joaquim Gomes - Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed, 12 reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

liberdade e participação política⁸⁶⁵, dentre os quais estão o direito à informação e os mecanismos de controlo social⁸⁶⁶.

É necessário, para o alcance dos objetivos traçados constitucionalmente, que se faça uma avaliação constante da efetividade dos instrumentos e das políticas públicas fomentadoras do controlo social na gestão do Estado⁸⁶⁷, não sendo suficiente a simples edição de leis focadas na divulgação de informações e no fomento à participação do cidadão. É preciso muito mais, desde ações educativas e fomentadoras direcionadas aos cidadãos, como um controlo quanto à qualidade da informação divulgada.

As ações estatais, inclusive por parte dos órgãos de controlo, embora tímidas, têm refletido resultados na sociedade⁸⁶⁸, pois se percebe que, para além da ampliação do controlo social, feito diretamente pelo cidadão, têm gerado na sociedade, estruturas organizadas por meio de instituições e ações voltadas ao controlo social, como, por exemplo, os conselhos de políticas públicas⁸⁶⁹, observatórios sociais⁸⁷⁰, orçamentos participativos⁸⁷¹, audiências

⁸⁶⁵SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev. atual. Eampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

⁸⁶⁶SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. A Transparência na Gestão Pública como Instrumento do Controle Social. Fórum de Contratação e Gestão Pública, v. 160, p. 16-25, 2015.

⁸⁶⁷Os tribunais brasileiros têm decidido pela obrigatoriedade legal de se efetivar a publicidade e a transparência, na esfera pública. Nesse sentido, entende-se oportuno trazer algumas decisões dos tribunais jurisdicionais do Brasil, reconhecendo e valorizando a transparência na gestão pública como um direito do cidadão e um dever do Estado. São elas: SUPERIOR Tribunal de Justiça. AgRg no RMS 47414 / MG - Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança 2015/0013449-4. Relator Ministro Humberto Martins. Data do julgamento 17.05.2015. Publicado no DJe 24.11.2015. Disponível em: http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=&livre=transpar%EAncia&b=ACOR&p=trua&t=JURIDICO&l=10&i=11. Acesso em: 20.05.2020. SUPREMO Tribunal Federal. Repercussão geral – mérito. DJe-195 Divulg. 29.09.2015. Public. 30.09.2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28transpar%EAncia%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/glpozy2>. Acesso em: 20.05.2020.

⁸⁶⁸SILVEIRA, M. A. C. Transparência da gestão pública: o atendimento aos preceitos normativos da transparência ativa, pelos municípios do Brasil, por meio de um estudo de caso sobre os municípios situados no Estado do Rio Grande do Sul (Brasil, 2017). JURIS PLENUM DIREITO ADMINISTRATIVO, vol. I, p. 41-72, 2020.

⁸⁶⁹CUNHA, Eleonora Schettini M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. Cadernos Adenauer XII, Rio de Janeiro, n. 3, p. 111-126, 2011. Pedro Feiten, Bruna Schlindwein Zeni e João Davi Goergen aduzem que os conselhos são espaços comunicativos institucionalizados próximos da sociedade, e por essa característica conseguem captar problemas na esfera privada e transmiti-los para o ente público. FEITEN, Pedro; ZENI, Bruna Schlindwein; GOERGEN, João Davi. Conselhos Municipais: espaços institucionalizados de práticas de gestão pública compartilhada. In: HERMANY, Ricardo (org.). Empoderamento Social Local. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

⁸⁷⁰Os observatórios são instituições independentes (ONGs), constituídas a partir de iniciativas independentes da sociedade, cuja finalidade é acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas. Considerando sua constituição, encontram-se desvinculados do poder público. MAIA, Luiza. Desenvolvimento Sustentável nos Municípios - estudo de casos. Síntese. Revista TCE-RJ, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 50-67, jan./dez. 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Revista-Sintese-2007-V2.pdf>. Acesso em: 20.05.2020.

⁸⁷¹O orçamento participativo (OP) apresenta-se como instrumento de participação social, que corresponde a *um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação de recursos*. SANCHEZ, Félix Ruiz. Orçamento participativo: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002, p.13.

públicas⁸⁷² e ouvidorias⁸⁷³. A suscitar, também, um novo olhar sobre as funções dos demais órgãos de controlo externo, acrescentando-lhes atribuições de cunho educativo, informativo e transformador, exigindo que saiam do lugar-comum no cumprimento de suas funções⁸⁷⁴.

3.2.2 Quadro normativo aplicável à transparência e ao acesso à informação da Gestão Pública em Portugal

A partida não se pode deixar de lembrar que a ampliação das relações económicas internacionais impactam na gestão pública, em especial na contratação pública, pela frequência com que são celebrados contratos entre Estados e entidades estrangeiras ou multinacionais⁸⁷⁵. Essa realidade expõe o direito interno dos países, regulador dos contratos públicos, a uma forte influência das regras estrangeiras⁸⁷⁶, causando o *fenómeno da internacionalização do direito dos contratos públicos*⁸⁷⁷. O que ocorreu com maior impacto nos países que integram organismos economicamente fortes e influentes, como a União Europeia, devido a sua capacidade de impor aos países-membros, a exigência de conformação de seus sistemas normativos internos, com as Diretivas Europeias, com vistas ao aprofundamento da integração⁸⁷⁸⁻⁸⁷⁹, para uniformizar, no mercado europeu, o regime jurídico aplicável aos

⁸⁷²A audiência pública pode ser considerada um veículo democrático de manifestação de opinião, no qual indivíduos ou representantes de entidades aprovam ou rejeitam o assunto posto em discussão.

⁸⁷³A ouvidoria é um órgão do poder público, com a finalidade de permitir a interação entre o cidadão e a administração pública, devendo ouvir e registrar as opiniões e reclamações dos usuários, as quais devem ser direcionadas aos órgãos competentes, para solução.

⁸⁷⁴SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. A transparência na gestão pública e a efetivação do controle social por meio das redes de relacionamento. In *Inquietações Jurídicas Contemporâneas*. 1ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, v. 1, p. 163-174.

⁸⁷⁵O desenvolvimento das relações económicas internacionais tornou cada vez mais frequentes os contratos celebrados entre Estados e entidades estrangeiras ou multinacionais, quer se tratar de entidades privadas ou de outras entidades públicas ou sociedade de capitais públicos, sobre as mais variadas matérias. ESTORNINHO, Maria João. *Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português*. Coimbra, Almedina, 2006. P. 29.

⁸⁷⁶ESTORNINHO, Maria João. *Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português*. Coimbra, Almedina, 2006. P. 28. A influência das regras internacionais, para além de alcançar os diplomas normativos, afetam as concepções doutrinárias em relação aos contratos públicos.

⁸⁷⁷RODRIGUES, Nuno Cunha. *A contratação Pública como instrumento de Política Económica*. Coimbra: Almedina. 2013. P. 13.

⁸⁷⁸QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia*. Coimbra, Almedina, 2004. p. 575-578.

⁸⁷⁹O percurso evolutivo da regulação da matéria relativa à contratação pública nas diretivas passou, segundo aponta Maria João Estorninho, por uma primeira fase, a que denomina de fase inicial, na qual estava em debate a liberdade de escolha das entidades adjudicantes na seleção dos seus co-contratantes; indo para uma fase, de aprofundamento e diversificação, diante da percepção da necessidade de um mercado interior no bloco, chegando a fase de codificação e a fase da abertura de novos horizontes, a exigir um processo de revisão das diretivas. ESTORNINHO, Maria João. *Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português*. Coimbra, Almedina, 2006. P.35-52. A Autora expressa tal entendimento também na obra: *Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável*. Coimbra, Almedina, 2013. p. 73-80. SÁNCHEZ, Pedro Fernández. *Direito da Contratação Pública*. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021, p. 20-22. Sistematiza o percurso do Direito Europeu da Contratação Pública em cinco fases.

contratos públicos⁸⁸⁰ e promover a sua interpretação de modo integrado⁸⁸¹. Portugal, como um dos países-membros da UE está submetido a referida exigência, a tendo encarrado como uma oportunidade de qualificação da atividade contratual da Administração Pública⁸⁸², inclusive nos aspectos relativos à transparência.

O Estado português, em sua legislação interna, como expressão da soberania popular⁸⁸³ na sua Constituição da República de 1976⁸⁸⁴, nos arts. 1º, 2º e 3º, assegura o direito do cidadão de participar da Administração Pública. Ao disciplinar a organização do Poder Político, a Constituição, na parte III, art. 119º, regula a publicidade dos atos, e estabelece que a falta de publicidade, implica na sua ineficácia. Ainda, nos arts. 9º, b-c; 48º, 1-2; 73º, 2 e 268º, 1-2, promove a cidadania e a participação popular⁸⁸⁵, a assegurar o direito do cidadão ao exercício efetivo do controlo social, o que é regulado pela legislação infraconstitucional.

Nessa direção a Lei nº 83/1995, de 31 de agosto⁸⁸⁶, assegura ao cidadão que a decisão sobre a localização e a realização de obras públicas ou de outros investimentos públicos, na hipótese de gerar impacto relevante no ambiente ou nas condições económicas e sociais e da vida em geral das populações ou agregados populacionais, devem ser precedidos da audição

⁸⁸⁰ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. P. 59.

⁸⁸¹*O Intérprete não pode prescindir de uma apreciação integrada dos ordenamentos europeu e nacional e das disposições que condicionam e conformam a actividade contratual pública.* SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021, p. 41.

⁸⁸²SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 24.

⁸⁸³Oportuno aqui apontar que a ideia de soberania popular deve ser percebida como a *necessidade de os governantes serem da confiança política do povo que os elege*, e que *ao povo incumbe (ou deve incumbir) o poder de tomar certas decisões através de eleição ou referendo*. Isto é, reconhecer e assegurar o direito do povo de ter acesso às informações para tomar as decisões que o sistema democrático lhe atribui, inclusive por meio dos mecanismos de controlo social. Sobre democracia e soberania do povo recomenda-se a leitura de MIRANDA, Jorge. Constituição e Democracia. Disponível em: <http://s.oab.org.br/arquivos/2017/03/jorge-miranda-07-03-constituicao-e-democracia.pdf>. P. 10-14. Ver também MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, VII, Coimbra, 2007, págs. 59 e segs. Assim como se recomenda a leitura de ROSS, Alf. Why Democracy? 1952, trad. Por que Democracia? Madrid, 1989. P. 96. Onde aponta a importância para a democracia de que as funções políticas sejam exercidas pelo povo, em consonância com os métodos parlamentares e com um máximo de intensidade, efetividade e latitude, possíveis.

⁸⁸⁴PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Disponível em: <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>. Acesso em: 01.06.2023.

⁸⁸⁵Ao tratar sobre o princípio da maioria Jorge Miranda demonstra a importância de aferir as vontades dos cidadãos para bem administrar o Estado, ao afirmar que (...) *a vontade do maior número entre iguais converte-se em vontade geral; e esta fica sendo a vontade do Estado*. Ainda, ao tratar sobre os valores da democracia afirma que: *É porque todos os seres humanos são livres e iguais que devem ser titulares de direitos políticos e, assim, interferir conjuntamente, uns com os outros, na definição dos rumos do Estado e da sociedade em que têm de viver. É porque todos são dotados de razão e de consciência (como proclama, por seu lado, a Declaração Universal) que eles são igualmente chamados à participação cívica, capazes de resolver os seus problemas não pela força, mas pelo confronto de ideias e pelo seu sufrágio pessoal e livre*. MIRANDA, Jorge. Constituição e Democracia. Disponível em: <http://s.oab.org.br/arquivos/2017/03/jorge-miranda-07-03-constituicao-e-democracia.pdf>. p. 30 e 34.

⁸⁸⁶Lei n.º 83/95, de 31 de agosto. Direito de participação procedimental e de acção popular. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1995-34534075>. Acesso em: 07.11.2023.

dos cidadãos interessados e das entidades defensoras dos interesses que possam vir a ser afetados. O que deve ocorrer na fase de instrução dos respectivos procedimentos. Diante do descumprimento a referida determinação os legitimados poderão propor ação popular, ou ainda intervir, nos termos previstos na lei. São legitimados qualquer cidadão, independentemente de ter interesse pessoal na demanda, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público⁸⁸⁷.

A Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto⁸⁸⁸, aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro⁸⁸⁹, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro⁸⁹⁰. Corroborada pela delegação que faz a Constituição da República Portuguesa, para a legislação infraconstitucional, determinar as formas de publicidade dos demais atos e as consequências de sua falta.

A divulgação ativa dos dados da gestão de forma periódica e atualizada é exigência decorrente do princípio da administração aberta⁸⁹¹, como forma de garantir a transparência da atividade administrativa. As informações divulgadas através da internet, para além, devem ser compreensíveis e o acesso deve se dar de forma livre e universal, numa clara preocupação com a qualidade da informação. O direito de acesso aos documentos administrativos é assegurado sem necessidade de enunciar as razões do interesse. O que aplicado à contratação pública, amplia a transparência, para além da que já é assegurada por legislação específica.

⁸⁸⁷PORTUGAL. Lei n.º 15/2002. Código de Processo nos Tribunais Administrativos- CPTA, nos termos do qual Art. 9º, 1 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte e no capítulo II do título II, o autor é considerado parte legítima quando alegue ser parte na relação material controvertida. 2 - Independentemente de ter interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, assim como para promover a execução das correspondentes decisões jurisdicionais. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2002-34464475>. Acesso em: 07.11.2023.

⁸⁸⁸PORTUGAL. Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto. Disponível em: https://dre.pt/home/-/dre/75177807/details/maximized?p_auth=VLJzFY4y. Acesso em: 01.06.2023.

⁸⁸⁹UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&from=EN>. Acesso em 23.06.2019. É de registrar que a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos revogou a Diretiva 2004/18/CE.

⁸⁹⁰UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:pt:PDF>. Acesso em: 01.06.2023.

⁸⁹¹NOVAIS. Jorge Reis. Direitos Sociais. Ed. 2 Ed. AAFDL. Lisboa 2017.

O Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n° 111-B/2017 de 31 de agosto⁸⁹², ao estabelecer a disciplina normativa específica aplicável a contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos, que possuam a natureza de contratos administrativos, assegura a transparência e a publicidade de tal contratação.

Oportuno lembrar, no contexto, que o CCP de 2017 atendeu, por primeiro, a obrigação jurídica que recaía sobre Portugal, como país-membro da EU, de transpor para sua legislação interna, as Diretivas n°s 2004/17 e 2004/18, do Parlamento Europeu e do Conselho⁸⁹³, as quais fixaram, respectivamente, o regime geral e o regime específico de contratação pública. O regime geral, aplicável à formação dos contratos de empreitada e concessão de obras públicas, de aquisição de bens e serviços e, o regime específico de contratação pública, aplicável aos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais. Lembrando que é objeto da presente investigação, conforme já delimitado no item 3.1, o regime geral de contratação pública, regulado na Parte II do CCP.

Portugal encarou à exigência de colocar sua regulação interna em conformidade com as Diretivas Europeias⁸⁹⁴, em especial o CCP instituído pelo Decreto-Lei n° 18/2008, de 29 de janeiro, como uma oportunidade de qualificação da atividade contratual da Administração Pública⁸⁹⁵.

Vale lembrar que as normativas internas do País, já contavam com um perfil inovador, inclusive, já contemplando o dever de boa administração pelas entidades adjudicantes. A chamar a atenção das instituições europeias durante o processo de elaboração das novas diretivas, tendo várias de suas soluções legislativas sido usadas como referência no processo normativo europeu⁸⁹⁶, dentre as quais se destaca as exigências de rigor de transparência na negociação de propostas⁸⁹⁷.

⁸⁹²PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto Lei n° 111-B/2017 de 31 de agosto Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/108086621/details/maximized?serie=I&day=2017-08-31&date=2017-09-01>. Acesso em: 01.06.2023.

⁸⁹³SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021, p.24.

⁸⁹⁴A lembrar que alguns dos aspectos tratados pelas Diretivas, são de cunho político-estratégico e não jurídico, de modo que não afetaram a legislação interna dos Países-membros.

⁸⁹⁵*Mas longe de encerrar a tarefa da transposição das referidas Diretivas como uma mera obrigação, o Estado Português aceitou tal empresa como uma oportunidade única de implementar um salto qualitativo na regulação da atividade contratual da Administração, estabelecendo, pela primeira vez na História portuguesa, um regime global e uniforme de disciplina da formação dos contratos públicos e da execução dos contratos administrativos.* SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 24.

⁸⁹⁶RAIMUNDO, Miguel Assis. Primeira análise das novas directivas. Partes I e II. Revista de Contratos Públicos, n.ºs 9, 2013. P. 131 e seguintes.

⁸⁹⁷SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 33.

Na realidade a exigência de adequação das normas internas à chamada de terceira Codificação europeia⁸⁹⁸, levou o legislador português a revisitar sua legislação relativa à contratação pública, inicialmente para fins de mero aperfeiçoamento, contudo, nessa oportunidade percebeu aspectos pontuais, detectados no quadro normativo, a exigir aprimoramento.

Desse modo, a adequação às Diretivas se tratou de um aperfeiçoamento da norma portuguesa, que já era considerada inovadora, mas, ainda assim, enfrentou um atribulado processo legislativo que, contudo, não impediu que resultasse na edição de uma revisão normativa coerente e uniforme⁸⁹⁹, aprovada pelo Decreto-Lei n° 111-B/2017⁹⁰⁰.

Nesse contexto, em consonância com a Constituição portuguesa, que assume *a concorrência como valor estruturante da sua organização económica*, a alteração normativa resultou num diploma que pode se dizer *amigo da concorrência*⁹⁰¹, o qual, inclusive, alargou o alcance do dever de promoção concorrencial, para além das exigências europeias. Assim Portugal editou *um diploma único, a regular de modo global, uniforme, integrado e coerente a formação da generalidade dos contratos públicos*, sendo reconhecido pela comunidade jurídica como um marco normativo positivo⁹⁰².

O CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n° 111-B/2017 de 31 de agosto, em sua estrutura normativa, delimitou o âmbito de aplicação na Parte I, disciplinou a formação dos contratos na Parte II e a execução dos contratos na Parte III, nas partes IV e V estabeleceu, respectivamente o regime contraordenacional e as disposições finais do código.

⁸⁹⁸A chamada de terceira Codificação Europeia, foi operada por meio da aprovação, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, das Diretivas 23, 24 e 25 de 26 de janeiro de 2014. As diretivas referidas tiveram como principal preocupação a adoção da estratégia Europa 2020, plasmada na Comunicação da Comissão, de 3 de março de 2010, intitulada Europa 2020, uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 177 e seguintes.

⁸⁹⁹Em que pese se tenha conhecimento de que a doutrina aponta algumas contradições ocorridas no texto normativo que sejam capazes de produzir resultados dramáticos. SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 37.

⁹⁰⁰SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. p. 34-36.

⁹⁰¹Não admira, pois, que o diploma que regulou a actividade contratual da Administração acabasse por se revelar ainda mais “amigo da concorrência” e fosse mais além do que lhe era imposto pelas Diretivas Europeias na promoção do regular funcionamento dos mercados.

Numa palavra, procurando respeitar os comandos constitucionais, o legislador nacional decidiu alargar o alcance da obrigação de promoção da concorrência que já era imposto pelo ordenamento europeu. SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 27. Sobre o tema RAIMUNDO, Miguel Assis. A formação dos contratos públicos – Uma concorrência ajustada ao Interesse Público. Lisboa: AAFDL, 2013, p. 350-351.

⁹⁰²SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. p. 29-30.

Em razão do foco do presente estudo, se direcionará o olhar ao CCP, no que diz respeito à transparência e ao Controlo Social da contratação Pública tratada na Parte II, conforme já delimitado no item 3.1.

Nas considerações iniciais do CCP o legislador já procura assegurar o respeito aos princípios que norteiam a gestão pública, dentre os quais se destacam o da transparência e o da publicidade. O que deve dar-se desde as tramitações procedimentais pré-contratuais, como também ao longo da fase de avaliação das propostas e as diligências necessárias. Disciplina, ainda, que se aplicam à contratação pública os princípios da colaboração com os particulares, da participação e o princípio da administração aberta⁹⁰³. O portal dos contratos públicos⁹⁰⁴ traz uma forma de divulgar informações sobre os contratos sujeitos ao regime do CCP, de modo a fortalecer a transparência.

No que diz com os procedimentos de concursos públicos destinados à seleção dos futuros contratados, o CCP traz regras que determinam a publicidade no Diário da República e, posteriormente por qualquer outro meio, para além, a considerar o valor, exige publicidade no Jornal Oficial da União Europeia⁹⁰⁵. Assegura a possibilidade de anúncio voluntário de transparência, a divulgar sua intenção de celebrar o contrato, na hipótese de não ter havido a publicação de anúncio do procedimento de formação de contrato, no referido jornal.

A publicidade de anúncio em diversas fases do procedimento e na adjudicação é exigência com o fito de tornar público o processo seletivo, quem foi o selecionado a contratar e as condições do contrato, a assegurar a publicidade e transparência, que são fundamentais para garantir a concorrência⁹⁰⁶ e permitir o controlo social. No que diz com a divulgação no Jornal Oficial da UE, se tiver o anúncio sido publicado por ocasião do procedimento de formação do contrato, ainda que de forma voluntária, torna-se obrigatória a publicação do anúncio de adjudicação. Assim como deve ser publicada, nos contratos com valor superior a dez por cento do preço contratual⁹⁰⁷, a execução e as modificações objetivas.

⁹⁰³O CPP, ao tratar dos princípios, traz os princípios aplicáveis à administração eletrónica - art. 14º; o princípio da boa administração – art. 5º; o princípio da colaboração com os particulares – art. 11º (dever de informar); o princípio da participação – art. 12º; e, o princípio da administração aberta – art. 17º.

⁹⁰⁴O Portal BASE centraliza a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal continental e regiões autónomas. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/base4>. Acesso em: 26.08.2021.

⁹⁰⁵Artigos 130 e 131, do CCP, que disciplinam os anúncios.

⁹⁰⁶*Torna-se indispensável assegurar a publicidade e a transparência destes procedimentos, princípios fundamentais para garantir o princípio da concorrência, o qual obriga, por imposição comunitária, à exigência de procedimentos abertos a operadores nacionais e de outros países da União Europeia.* ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável. Coimbra, Almedina, 2013. P. 372.

⁹⁰⁷Artigos 315 e 465, do CCP.

A transparência da Administração Pública é garantida em Portugal mesmo em período de estado de exceção constitucional, como esteve a ocorrer no momento da pandemia do Covid-19, em que, por meio do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março⁹⁰⁸, foi declarado estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, para responder à situação de emergência decorrente da pandemia da COVID-19⁹⁰⁹. Nesse contexto, o legislador português estabeleceu mecanismos em matéria de organização, procedimento e processo administrativo, em especial no que se refere à contratação pública⁹¹⁰.

Dentre as regulações editadas merece destaque o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março⁹¹¹, com o objetivo de estabelecer medidas excepcionais e temporárias, a aplicar-se à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infecção epidemiológica por COVID-19, bem como à reposição da normalidade em sequência da mesma. A normativa em questão, em relação à contratação pública, estabeleceu um regime excepcional com o intuito de garantir às entidades prestadoras de cuidados de saúde do Sistema Nacional de Saúde – SNS, máxima celeridade na aquisição dos equipamentos, bens e serviços necessários à avaliação de casos suspeitos e ao tratamento de sintomas e complicações associadas ao COVID-19. As medidas, em síntese, consistiram em ampliar as possibilidades de contratação por meio do procedimento de ajuste direto.

Oportuno lembrar que esse regime excepcional trouxe uma simplificação radical dos procedimentos adjudicatórios, tendo sido aprovado em dois momentos: o primeiro, em março, através do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março e do Decreto-Lei n.º 10-E/2020, de 24 de março; num segundo momento, através do Decreto-Lei n.º 18/2020, de 23 de abril, o Governo ampliou a simplificação do regime previsto inicialmente e, ainda fez retroagir a 13 de março os efeitos deste novo regime, de modo a sanar tudo o que eventualmente tiver sido feito desrespeitando os (poucos) limites que o regime inicial impunha⁹¹².

⁹⁰⁸PORTUGAL. Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020 de 18 de março. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/130399862>. Acesso em: 14.05.2020 e 30.07.2021. Renovado pelos Decretos n.º. 17-A/2020 e n.º 20-A/2020. Resoluções da Assembleia da República n.º 15-A/2020 e n.º 22-A/2020. Autorizando a declaração e renovação do estado de emergência. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/130399863/details/maximized>. Acesso em: 30.07.2021.

⁹⁰⁹COIMBRA. José Duarte, CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. Direito Administrativo na Emergência- Organização Administrativa, Procedimento Administrativo, Contratação Pública e Processo Administrativo na resposta à COVID-19. Ebook. Ed. Almedina. ISBN: 9789724085067. Ano 2020.

⁹¹⁰ESTORNINHO, Maria João. COVID-19: (Novos) Desafios e (Velhos) Riscos na Contratação Pública, *In* Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, 2020.

⁹¹¹PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de março. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/130251721>. Ratificado pela Lei n.º. 1A – 2020. Acesso em: 30.07.2021.

⁹¹²ESTORNINHO, Maria João. COVID-19: (Novos) Desafios e (Velhos) Riscos na Contratação Pública, *in* Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, 2020.

A norma preocupou-se, também, com as causas de não adjudicação, nos procedimentos de formação do contrato apanhados por essas vicissitudes. Quanto aos contratos já firmados, de igual forma, preocupou-se com aqueles de execução duradoura, cuja vigência iniciou antes da pandemia e seguirá após a mesma. A tornar necessário estabelecer uma limitação temporal que trouxesse um recorte material à situação dos referidos contratos, de modo a tornar possível determinar o período da execução do contrato que coincidissem com o período de emergência e a fase posterior, para encontrar o regime legal aplicável em cada lapso temporal⁹¹³.

A norma em debate manteve, contudo, a exigência de transparência, ao afirmar, no art. 2º, item 5, que não deveria haver prejuízo da respectiva publicitação, nos termos do nº 1 do artigo 127º do CCP. O que deve ser considerado como positivo, visto que permitiu a efetivação do controlo social em situações de contratação com concorrência mitigada, que exige um controlo ainda maior.

É de destacar a relevância da transparência e do controlo social da contratação pública, feitas por meio de regimes excepcionais, que em regra geral reduzem burocracias, dão maior autonomia aos gestores públicos e simplificam os procedimentos destinados a assegurar à ampla concorrência. O que somado a expressividade do valor da contratação, facilmente, poderá conduzir a verdadeiros esquemas de corrupção a gerar prejuízos ao interesse público⁹¹⁴, conforme já referido na presente investigação.

A transparência da contratação pública, de igual forma, tem sido garantida nas decisões do Tribunal Constitucional, que a tem priorizado mesmo nos casos onde esteja em discussão o direito ao sigilo por razões de concorrência. A deixar claro que *o princípio da concorrência não é absoluto, tendo de ser compatibilizado com outros princípios ou valores constitucionais* e que a adoção de formas de direito privado não pode afastar o carácter público do substrato financeiro e patrimonial das entidades e o carácter público da atividade que desempenham⁹¹⁵.

⁹¹³As exceções como a suspensão de todas as cláusulas contratuais que preveem o pagamento de equilíbrio financeiro, compensações por quebra de rendimentos, dentre outras, que somente serão aplicadas durante a vigência do Estado de emergência, ou seja, de 19 de março a 02 de maio de 2020. PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de março. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/130251721>. Acesso em: 13.05.2020.

⁹¹⁴Sobre o tema o Artigo SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público. v.1, p. 163-209, 2021.

⁹¹⁵PORTUGAL. Tribunal Constitucional - ACTC nº 496/2010. Apreciação da inconstitucionalidade do artigo 4.º da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei 46/2007, de 24 de agosto de 2007 - LADA), na interpretação de que permite a todos os cidadãos um acesso ilimitado a todos os documentos detidos por empresas públicas.

Expostos os quadros normativos gerais a regular a transparência e o controlo social na Administração Pública, no Brasil e em Portugal, passa-se a proceder uma análise comparativas dos mesmos, com o intuito de apontar aspectos comuns e as principais diferenças.

3.2.3. Análise comparativa do quadro normativo aplicável à transparência e ao acesso à informação da Gestão Pública no Brasil e em Portugal

Ao proceder-se a uma análise comparativa entre o quadro normativo aplicável à transparência e ao acesso à informação da Gestão Pública no Brasil e em Portugal se percebe que são muitos os aspectos que encontram identidade, como o fato de, em ambos os países, haver disciplina constitucional em relação as referidas matérias, assegurando o direito do cidadão de participar da Administração Pública, exercendo o controlo social.

A publicidade da gestão estatal está assegurada na Constituição portuguesa, na parte III, art. 119º, assim como o direito do cidadão ao exercício efetivo do controlo social, está garantido nos arts. 9º, b-c; 48º, 1-2; 73º, 2 e 268º, 1-2, o que é regulado pela Lei nº 83/1995, de 31 de agosto. O Brasil traz tais garantias expressas desde o preâmbulo da sua Constituição, até ao estabelecer a publicidade como princípio norteador da Administração Pública, no *caput* do art. 37, do qual decorre o dever de transparência e acesso à informação pelos cidadãos, como forma de garantir o controlo social da gestão do Estado. Em âmbito internacional, ambos os países reafirmam seus propósitos internos de respeito à transparência na gestão pública, ao acesso às informações da gestão estatal e ao controlo pelos cidadãos, ao serem signatários de tratados, convenções e declarações sobre o tema.

Na legislação infraconstitucional percebe-se que os dois países asseguram a transparência, o acesso à informação e o exercício do controlo social, contudo destaca-se, em Portugal, a garantia de que haverá prévia audição dos cidadãos interessados e das entidades defensoras dos interesses que possam vir a ser afetados, na hipótese de decisão que envolva a localização e a realização de obras públicas ou de outros investimentos públicos, capazes de gerar relevante impacto ambiental ou nas condições económicas e sociais e na vida dos cidadãos ou dos agregados populacionais. O que não encontra correspondência no Brasil. O que há de mais próximo é a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001⁹¹⁶, conhecida como Estatuto das Cidades, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, assegurando que haja participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da

⁹¹⁶BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Art. 2º (...) II – *gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 01.05.2024.

comunidade, por meio de uma gestão democrática, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, não tratando especificamente da realização de obras públicas.

Os dois países editaram leis regulando o acesso à informação, o Brasil a Lei Federal nº 12.527/2011⁹¹⁷, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI⁹¹⁸ e Portugal a Lei nº 26/2016, de 22 de agosto⁹¹⁹, que como já dito aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos.

Em Portugal, o princípio da administração aberta garante a divulgação ativa dos dados da gestão de forma periódica e atualizada, o que encontra correspondência no Brasil na Lei Complementar nº 131/2009⁹²⁰, que alterou e a Lei Federal nº 12.527/2011, acima citada, para determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As referidas leis, de forma muito assemelhada exigem a divulgação em meios eletrônicos e, para além, que as informações sejam compreensíveis e de livre acesso a todo e qualquer cidadão, a expressar nítida preocupação não só com o acesso, mas com a qualidade das informações divulgadas.

Em ambos os países o conteúdo das referidas normas amplia a transparência das contratações públicas, pois se soma às regulações específicas, que em Portugal é o Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 111-B/2017 de 31 de agosto⁹²¹ e no Brasil a Lei Federal nº 14.133/2021⁹²². Percebe-se aqui, como antes dito, que a atualização e evolução dos diplomas normativos que regulam a contratação pública se deram com uma expressiva diferença temporal entre os países em estudo, em especial se considerar-se que em Portugal o

⁹¹⁷BRASIL. Lei Federal nº 12.527/2011. Esta é uma Lei Federal, que possui caráter nacional, isto é, aplica-se a todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 26.05.2023.

⁹¹⁸HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

⁹¹⁹PORTUGAL. Lei nº 26/2016, de 22 de agosto. Disponível em: https://dre.pt/home/-/dre/75177807/details/maximized?p_auth=VLJzFY4y. Acesso em 01.06.2023. A Lei em pauta transpõe a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, a deixar clara a forte influência comunitária.

⁹²⁰BRASIL. Lei Complementar 131/2009, que a alterou e a Lei Federal nº 12.527/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 26.05.2023.

⁹²¹PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto Lei nº 111-B/2017 de 31 de agosto. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/108086621/details/maximized?serie=I&day=2017-08-31&date=2017-09-01>. Acesso em 01.06.2023.

⁹²²BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 01.05.2024.

CCP instituído pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, já trazia expressiva inovação. A perceber-se a morosidade dessa evolução normativa no Brasil, que ocorreu apenas em 2021.

Nesse raciocínio é oportuno lembrar, no que se refere à contratação pública, a diferente realidade das relações internacionais nos referidos países, em dois relevantes aspectos, o primeiro quanto à autonomia para proceder sua regulação interna e o segundo, quanto a participação do mercado fornecedor externo ou internacional, na contratação pública.

Quanto à normatização interna o fato de Portugal integrar a União Europeia, estando submetido à exigência de conformação de seus sistemas normativos internos, com as Diretivas Europeias, conforme já abordado, faz com que possua menos autonomia ao contrário do que ocorre no Brasil. O reflexo disso é uma evolução normativa um pouco mais lenta no Brasil, por estar submetido a menos cobrança, visto que impulsionada apenas pelas relações internacionais com outros países, como já tratado nesse Capítulo, no item 3.2.2.

No que se refere à participação do mercado fornecedor externo ou internacional, na contratação pública, Portugal e Brasil possuem número de contratos internacionais, ou seja, tendo como fornecedor estrangeiros, em quantidades um tanto distintas. Veja-se que no Brasil, os gastos com compras públicas homologados a fornecedores estrangeiros, variaram entre 3,46% e 12,36%, ao ano⁹²³ e em Portugal, considerando o número total de adjudicatários, 98% teve como cocontratantes sediados em Portugal e, apenas 2% de estrangeiros, dentre os quais 1,41% dos adjudicatários se situam no espaço da União Europeia, e 0,59% em países terceiros⁹²⁴.

A realidade exposta tem a contribuição do fato de Portugal integrar a União Europeia, que busca de modo forte e constante o aprofundamento da integração entre os países do bloco, inclusive em relação a contratação pública, conforme já tratado nesse Capítulo, no item 3.2.2. Já o Brasil, para além de não integrar nenhum bloco de países com característica assemelhadas as da União Europeia, tem a peculiaridade de possuir um baixo desenvolvimento tecnológico,

⁹²³No Brasil, segundo dados do Painei de Compras Públicas do Governo Federal, os percentuais anuais, em comparação ao total dos gastos com compras públicas, que são homologados a fornecedores estrangeiros, variaram entre 3,46 e 12,36%, ao longo do período, sendo que em sua maioria, cerca de 88,67%, decorrem de compras na área da saúde, feitas pelo Ministério da Saúde. Dados Disponíveis em: <http://painelcompras.economia.gov.br/>. Acesso em 01.05.2024. Sobre o tema FERREIRA, Carlos Cesar Martins. Participação estrangeira em licitações federais: uma abordagem quantitativa utilizando o Painei de Compras. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília 72 (4). p. 779-802 out/dez 2021.

⁹²⁴A grande maioria dos contratos celebrados no ano de 2022 (154 116, ou seja, 98% do número total de adjudicatários) teve como cocontratantes sediados em Portugal. Os adjudicatários cuja origem se situa no espaço da União Europeia representaram 1,41% do total de adjudicatários, pertencendo 0,59% a países terceiros. PORTUGAL. IMPIC. Portal Base. Relatório Anual da Contratação Pública em Portugal em 2022. Disponível em: https://www.base.gov.pt/Base4/media/jv0fv3zp/relat%C3%B3rio-anual-da-contrata%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica_2022.pdf. Acesso em: 11.05.2024.

a lhe exigir a importação de muitos produtos estrangeiros, nas mais diversas áreas, em razão da insuficiência do mercado interno para atender muitas demandas estatais, a conduzir para a necessidade de contratação de fornecedores externos.

Expostos os quadros normativos gerais a regular a transparência e o controlo social na Administração Pública, no Brasil e em Portugal e procedida sua análise comparativa, passa-se a tratar do quadro normativo especialmente destinado a regular a transparência e ao controlo social na formação dos contratos públicos no Brasil e em Portugal, de igual forma, procedendo-se a uma análise comparativa.

3.3. Quadro normativo aplicável à transparência e ao controlo social na formação dos contratos públicos no Brasil e em Portugal: análise comparativa

A contratação pública está submetida a um rito procedimental, estabelecido por norma reguladora, com o fito de identificar e selecionar o fornecedor que apresente a proposta que melhor atenda a necessidade da Administração, pelo menor custo, visando a proteção do interesse público, assim como, ao princípio da concorrência, o que resguarda tanto o interesse público como o interesse privado. Em situações especiais, estabelecidas por lei, hipóteses poderá haver em que não seja possível estabelecer-se concorrência na seleção da proposta, casos em que o rito a ser seguido é distinto.

No decorrer dos procedimentos de contratação é essencial que sejam assegurados a transparência e o controlo social, no quadro normativo específico a regular o rito a ser seguido. O procedimento a ser seguido para a formação dos contratos públicos é distinto em cada país, tendo, contudo, similitudes nos países que integram blocos internacionais que possuam regras sobre a matéria, como é o caso de Portugal na União Europeia.

Assim, se passará a abordar os aspectos gerais a influenciar os países na elaboração de seus regulamentos internos e, na sequência, se tratará do quadro normativo a regular a matéria no Brasil e em Portugal.

3.3.1. O procedimento de formação dos contratos públicos no Brasil e em Portugal: aspectos gerais quanto ao quadro normativo aplicável

Os procedimentos pré-contratuais, no âmbito da regulação interna, a depender do país, podem ser uniformes, ou seja, regulados por normas de caráter nacional, aplicáveis em todo o país, como ocorre em Portugal e no Brasil, ou pode haver níveis de autonomia regulatória, como

é o caso dos Estados Unidos da América, onde os Estados possuem legislação própria sobre o tema, não sendo os procedimentos federais, necessariamente, aplicáveis aos contratos estaduais⁹²⁵.

Outra questão que merece referência quanto a autonomia regulatória, é o caso dos países que integram blocos internacionais, que exigem a conformação do Direito interno dos países-membros à legislação do bloco, como é o caso da União Europeia, onde os países possuem procedimentos pré-contratuais similares⁹²⁶, como se percebe numa breve análise do quadro normativo de alguns desses países, conforme se passa a expor.

Na Espanha, a contratação pública é regida pela Lei nº 9/2017, de 8 de novembro (LCSP), a qual transpõe as Diretivas do Parlamento Europeu e do conselho 2014/23/EU e 2014/24/EU, de 26 de fevereiro. No referido diploma normativo estão previstos cinco tipos de procedimentos de adjudicação que são: o Concurso Público (*Procedimiento abierto*), o Concurso Limitado (*Procedimiento restringido*), os Procedimentos com negociação (*Procedimientos con negociación*) e o Diálogo Concorrencial (*Procedimiento de Asociación para la innovación*)⁹²⁷.

Na Itália o novo Código dos Contratos Públicos (*Codice dei contratti pubblici*), aprovado pelo Decreto-Legislativo n.º 36 de 31 de março de 2023⁹²⁸, que surge para

⁹²⁵Os procedimentos pré-contratuais em sede de contratos públicos, são, nos EUA, diversificados, porquanto os procedimentos federais não são nos EUA necessariamente aplicáveis aos contratos estaduais que se regem por legislação própria. Assim ocorre por exemplo com Estado de Nova Iorque, que adotou em 1995 o “*Procurement Stewardship Act*” (PSA ou Act). O qual prevê procedimentos discriminatórios abaixo de certos limiares, *Invitation for “Bid” (IFB)* e “*request for Proposals*” (RFP) em função da complexidade da adjudicação. Vigorando, assim, um sistema dualista federal/estadual. O que, alerta o Autor, é compreensível, diante do quadro do primado da administração direta, regendo-se em regra a administração Federal por regras próprias. Não administrando os Estados, ou seja, não lhes confiando a Federação a prossecução das suas funções, não se justifica a imposição de regras comuns. FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. p. 177-178 e Nota 319.

⁹²⁶Os procedimentos pré-contratuais do espaço comunitário são conformados pelo Direito da União. Assim, o tipo de procedimentos admissíveis nos países da União Européia são similares, a saber, em Espanha o concurso público (“*abierto*”), o limitado (“*restringido*”), o negociado e o diálogo concorrencial; em França o concurso público, o negociado e o simplificado (“*allégé*”), bem como o diálogo concorrencial e em Itália, o aberto (anteriormente “*pubblica incanto*”), o restrito (anteriormente “*licitazione privata*”) e o negociado (anteriormente “*trattativa privata*”) a par do “*appalto-concurso*”. FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 191.

⁹²⁷FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 191. Sobre o tema relativo à contratação do setor público na Espanha, recomenda-se a leitura de ALFONSO, Luciano Parejo, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 12ª ed., Tirante lo Blanch: Valência: 2022.

⁹²⁸O novo Código dos Contratos Públicos (*Codice dei contratti pubblici*), aprovado pelo Decreto-Legislativo n.º 36 de 31 de março de 2023⁹²⁸, substituiu o código anterior, que fora aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 50, de 18 de abril de 2016, revogado em 01 de julho de 2023. O qual, por sua vez, havia substituído a Lei n.º 109, de 11 de fevereiro de 1994, “*Legge Merloni*”, no que diz com as empreitadas de obras públicas. FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 205.

reorganizar e simplificar a disciplina da contratação pública, com vistas à racionalização⁹²⁹. O que se dá em razão dos compromissos assumidos em nível europeu e por razões de direito interno, levando o governo italiano a regulamentar os contratos públicos em consonância com o direito europeu e os princípios expressos pela jurisprudência do Tribunal Constitucional e dos tribunais superiores, internos e supranacionais, de modo a evitar a instauração de processos por infração por parte da Comissão Europeia, assim como, para solucionar os processos já instaurados⁹³⁰.

O novo código italiano prevê seis tipos de procedimentos pré-contratuais, que são: o procedimento aberto (*le procedure aperte*, no art. 71); o procedimento restrito (*le procedure ristrette*, no art. 72); o procedimento concorrencial com negociação (*la procedura competitiva con negoziazione*, no art. 73); o procedimento por negociação sem concurso (*le procedure negoziata senza bando*, no art. 76); o diálogo concorrencial (*il dialogo competitivo*, no art. 74); e a parceria para a inovação (*il partenariato per l'innovazione*, no art. 75)⁹³¹.

Na França, segundo o Código dos Contratos Públicos (*Code de la commande publique*), aprovado pela Portaria n.º 2018-1074, de 26 de novembro⁹³², os contratos poderão ser adjudicados *em função do seu valor, do seu objeto ou das circunstâncias em que são celebrados*, o que poderá dar-se de três formas: - sem publicidade prévia nem concurso público; - de acordo com um procedimento adaptado; e de acordo com um procedimento formal⁹³³.

⁹²⁹GAROFOLIO, Roberto e FERRARI, Giulia. *Manuale dei Contratti Pubblici*, 3ª Ed., Neldiritto Editore: Molfetta, 2023. P. 4.

⁹³⁰Este Código surge como consequência dos compromissos assumidos a nível europeu, que levou a que fosse aprovada uma lei de autorização legislativa (Lei n.º 78, de 21 de junho de 2022), que delegou ao Governo italiano a adoção de ou mais decretos legislativos com vista à regulamentação dos contratos públicos: (...) [com] o objetivo de a adaptar ao direito europeu e aos princípios expressos pela jurisprudência do Tribunal Constitucional e dos tribunais superiores, internos e supranacionais, e para racionalizar, reorganizar e simplificar a regulamentação existente em matéria de contratos públicos de obras, serviços e fornecimentos, bem como para evitar a instauração de processos por infração por parte da Comissão Europeia e para conseguir a resolução dos processos instaurados. (Nota 380. N.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 78, de 21 de junho de 2022 {tradução livre}). FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 206.

⁹³¹FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 206.

⁹³²A Portaria n.º 2018-1074, de 26 de novembro⁹³², foi emitida nos termos do art.º 38.º da Constituição Francesa que admite que o Governo possa, para execução do seu programa, pedir ao Parlamento autorização para tomar com base em portarias, durante um prazo limitado, medidas que estão normalmente no âmbito da lei. FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. p. 201-202.

⁹³³Estão submetidas às regras da contratação pública as pessoas coletivas de direito público, as pessoas coletivas de direito privado que tenham sido criadas com o objetivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral que não sejam de natureza industrial ou comercial e cuja atividade (i) seja financiada maioritariamente por uma entidade adjudicante, (ii) a gestão esteja sujeita a controlo por parte de uma entidade adjudicante ou (iii) cujo o órgão de administração, direção ou fiscalização seja composto por membros designados, em mais de metade, por uma entidade adjudicante ou nomeados por uma entidade adjudicante. Estão ainda sujeitos ao Código os organismos de direito privado que sejam dotados de personalidade jurídicas e que tenham sido criados por entidades adjudicantes para exercerem em comum certas atividades (cfr. Art.º L1211-1). FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. p. 201-202.

A adjudicação sem publicidade prévia nem concurso público, somente se dará em determinadas situações definidas por Decreto do Conselho de Estado, quando um procedimento anterior restar infrutífero, em hipóteses de urgência, em razão do valor do contrato ou do seu objeto, ou ainda, quando a observância de tal procedimento se revelar desnecessária, impossível ou manifestamente contrária aos interesses da entidade ou em razão do interesse público. Já a adjudicação pelo denominado procedimento adaptado, *definido pelo código como aquele em que a entidade adjudicante define livremente os termos e condições de adjudicação do contrato*, sendo assim *a expressão por excelência do poder discricionário em matéria de adjudicação de contratos*, somente poderá ocorrer (i) *Quando o valor estimado, sem impostos, seja inferior aos limiares europeus*; (ii) *Em virtude do contrato, em condições fixadas por decreto do conselho de estado*; (iii) *apesar do valor estimado ser igual ou superior aos limiares europeus, o valor de determinados lotes seja inferior a limiares fixados por regulamento*⁹³⁴.

Por fim, a adjudicação de acordo com um procedimento formal, ou seja, na hipótese das demais situações, *sempre que o valor estimado for igual ou superior aos limites europeus, a entidade adjudicante irá adjudicar o contrato segundo um dos procedimentos formais definidos no Código*, ou seja, Concurso Público (*Appel d'offres*), Procedimento com negociação (*Procédure avec négociation*) e Diálogo concorrencial (*Dialogue compétitif*)⁹³⁵.

Ao proceder-se a análise do quadro normativo da Espanha, da Itália e da França, percebe-se que possuem procedimentos pré-contratuais similares, o que decorre do fato de integrarem a União Europeia, a qual exige a conformação do Direito interno dos países-membros, com suas normas. O que reflete em Portugal, como se verá na sequência, já que integrante da UE, e que por ser foco de investigação terá uma análise mais detalhada de seu quadro normativo.

É oportuno ressaltar, nesse contexto, que o direito da contratação pública na União Europeia sofreu grandes alterações com as Diretivas 2004/18/CE e 2004/17/CE, lembrando que a primeira diretiva aprovada sobre o tema foi a Diretiva da Comissão n.º 70/32/CEE, de 17 de dezembro, a demonstrar o tempo de europeização do assunto.

⁹³⁴ Lourenço Vilhena de Freitas, leciona, *O procedimento adaptado é definido pelo código como aquele em que a entidade adjudicante define livremente os termos e condições de adjudicação do contrato, no respeito pelos princípios gerais da contratação pública e restantes disposições do código, excetuando-se aquelas que se referem aos procedimentos formais* (cfr. Art.º L2123-1). É, assim, *a expressão por excelência do poder discricionário em matéria de adjudicação de contratos*. FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. p. 202-203.

⁹³⁵ FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 203.

As Diretivas de 2004 tinham como linha de formação a *positivação da jurisprudência comunitária*, objetivando integrar, no âmbito da contratação pública, as políticas sociais e ambientais; o *alargamento das vantagens do acordo-quadro*; ampliar a possibilidade de *desenvolver um diálogo técnico com operadores privados*; introduzir um *diálogo concorrencial* na formação dos contratos complexos; viabilizar a exigência de *mínimos de capacidade e maior exigência relativamente à idoneidade dos concorrentes*; possibilitar a *invocação das capacidades de terceiros, para provar à entidade adjudicante que possuem os meios necessários à execução do contrato*; reforçar a transferência, quanto à *fixação dos fatores ou critérios para a seleção da proposta mais vantajosa*; e reforçar o “*e-procurement*” e *inclusivamente previsão de um sistema de aquisição dinâmico*.⁹³⁶.

As Diretivas que regem a contratação pública, no âmbito da União Europeia, são a Diretiva 2014/23/UE, de 26 de fevereiro de 2014, que trata sobre a adjudicação de contratos de concessão; a Diretiva 2014/24/EU de 26 de fevereiro de 2014, que dispõe sobre contratos públicos e que revoga a anterior Diretiva 2004/18/CE; a Diretiva 2014/25/EU, de 26 de fevereiro, relativa à celebração de contratos dos setores especiais, as quais trouxeram inovações relevantes.

Das referidas inovações, merecem destaque as introduzidas pela Diretiva 2014/24/EU, que consistem: - na introdução da Parceria para Inovação, como um novo procedimento de adjudicação; - na exclusão dos contratos entre entidades do setor público (a contratação *in house* e a contratação de cooperação), do âmbito de aplicação da Diretiva; - no incentivo ao uso do recurso à contratação pública eletrônica, em especial ao exigir a utilização de meios de comunicação eletrônicos nos procedimentos pré-contratuais pelos Estados-Membros, dedicando um capítulo às técnicas e instrumentos para a efetivação dessa exigência; - no reforço do uso da contratação pública para a *prossecução de objetos que extravasam os meros objetivos econômicos*, a incluir objetivos relativos a aspectos ambientais e/ou sociais que sejam ligados ao objeto a ser contratado, assim também à *consideração de custos de ciclo de vida do produto, serviço ou obra ou na fixação das condições de execução do contrato*; a introdução de soluções vantajosas para as PME's, de modo a trazer medidas favoráveis às referidas empresas, com vistas ao incentivo a sua participação nos concursos públicos e, com isso a sua sobrevivência no mercado, a fomentar o empreendedorismo; - trouxe um *regime mais*

⁹³⁶FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 215 e 217. As Diretivas, ainda, previam como procedimentos para a formação dos contratos o concurso público, o concurso limitado, o procedimento por negociação, o diálogo concorrencial e o sistema de aquisição dinâmico. Assim como, que os documentos necessários nos concursos eram o anúncio ou convite para contratar, o caderno de encargos e o relatório de adjudicação.

simplificado para a adjudicação nos serviços sociais e outros serviços específicos, com abrangência considerando o valor do contrato, assegurando aos Estados-Membros o poder de dispor de liberdade de organização dos procedimentos, condicionado a que cumpram a exigência da publicação de abertura do procedimento e o respeito aos princípios gerais de contratação pública⁹³⁷.

A lembrar que o Direito da União Europeia possui formas de procedimentos pré-contratuais, no que se refere à contratação pelas instituições, órgãos e organismos da própria UE, num modelo dualista, ou seja, um sistema diferente para a União e outro para seus Estados-Membros⁹³⁸, já que os Estados têm autonomia para estabelecer seus próprios procedimentos, contanto que respeitem as exigências estabelecidas pela Diretivas, num modelo de integração.

Há, ainda, que se repisar sobre o enquadramento internacional, pela aplicação do Acordo sobre Contratação Pública – ACP, sobre o qual já se tratou no item 2.3, intitulado *A contratação pública e suas funções*⁹³⁹.

A contratação pública, por envolver um mercado de âmbito internacional, especialmente na União Europeia, tem a sua regulação, na legislação interna dos países, influenciada por órgãos internacionais nos mais diversos aspectos, a destacar, por ser foco da presente investigação, o relativo à exigência de transparência e de controlo social, conforme tratado nos

⁹³⁷Nas lições de Vilhena de Freitas, as inovações de maior relevância foram operadas pelas Diretivas Europeias de 2014, merecendo destaque as seguintes:

i) *A introdução de um novo procedimento de adjudicação, a Parceria para Inovação;*
ii) *Exclusão do âmbito de aplicação da Diretiva dos contratos entre entidades do setor público, nomeadamente a contratação in house e a contratação de cooperação.*
iii) *O reforço do recurso à contratação pública eletrônica, em específico, a exigência de recurso a meios de comunicação eletrônicos nos procedimentos pré-contratuais nos Estados-Membros, para além de um capítulo dedicado às técnicas e instrumentos para a contratação pública eletrônica.*
iv) *O reforço do recurso à contratação pública para a prossecução de objetos que extravasam os meros objetivos económicos. É previsto um novo regime de critérios de adjudicação que admite que os critérios incluam aspectos ambientais e/ou sociais ligados ao objeto do contrato a contratar, bem como na consideração de custos de ciclo de vida do produto, serviço ou obra ou na fixação das condições de execução do contrato.*
v) *Introdução de soluções vantajosas para as PME's, que se manifestam, sobretudo na previsão da divisão por lotes, acompanhada de um dever de fundamentação em relação à decisão de não divisão*⁴¹⁴. (414 Elencado as várias medidas favoráveis às PME's na Diretiva: Martin Trybus, "The Promotion of Small and Medium Sized Enterprises in Public Procurement: A Strategic Objective of the New Public Sector Directive?", *Modernizing Public Procurement: The New Directive*, DJOF Publishing, 2014, pp. 255; Pedro Costa Gonçalves, *Direito...op. cit.*, 2021 pp. 84 e 85.)
vi) *Regime mais simplificado para a adjudicação nos serviços sociais e outros serviços específicos constantes no Anexo XIV, estando abrangidos apenas os contratos que ultrapassem os 750.000,00 EUR, e, quando abrangidos, dispondo os Estados-Membros de liberdade de organização dos procedimentos de adjudicação, desde que cumprida a exigência da publicação de abertura do procedimento e o respeito pelos princípios gerais de contratação pública.* FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. p. 219-220.

⁹³⁸FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 222 e seg.

⁹³⁹ FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 252 e seg.

itens 1 e 2, quando foram abordados tais temas como legitimadores da gestão pública e, nesse âmbito, da contratação pública.

A contratação pública, na regulação interna de cada país, possui um procedimento estabelecido para sua formação, que se define, em regra geral, considerando o tipo de objeto a ser contratado e o seu valor. A iniciar, em regra geral, no planejamento de cada contratação a ser feita, passando pela seleção do fornecedor e, por fim, pela adjudicação. Em cada uma dessas etapas ou fases do procedimento de formação dos contratos públicos é essencial que haja transparência e controlo social, inclusive nos regimes excepcionais.

Assim, se passará a tratar sobre a regulação normativa, no Brasil e em Portugal, quanto à transparência e o controlo social, nas fases ou etapas da formação dos contratos públicos foco da presente investigação, conforme já delimitado no item 3.1, ou seja, dos contratos que integram o regime geral de contratação pública, tratado na Parte II do CCP, em Portugal e na Lei Geral de Licitações, no Brasil.

3.3.2. A transparência e o controlo social na formação dos contratos públicos no Brasil e em Portugal: quadro normativo aplicável

O processo de formação do contrato tem seu início no planejamento das ações de governo, por ocasião da decisão ou escolha da via contratual para a prossecução das atribuições estatais destinadas a atender as necessidades públicas⁹⁴⁰, ou seja, quando há a escolha político-administrativa, pela opção de terceirizar o fornecimento de determinados bens e serviços, de que a Administração Pública necessita. Essa decisão decorre da *avaliação de um conjunto de pressupostos de facto e de direito cuja conjugação cria no órgão competente a convicção de que o interesse público deve ser prosseguido através da celebração de um contrato* cujo tipo, objeto e conteúdo devem conformar-se ao procedimento legalmente estabelecido⁹⁴¹.

⁹⁴⁰Com a prática de uma decisão de contratar, a entidade adjudicante promove o início formal do procedimento, baseando-se numa actividade preparatória de planejamento mais ou menos intensa que haja previamente realizado, para concluir que um ou mais interesses públicos que a lei coloca a seu cargo devem ser prosseguidos através de recurso a certas prestações de um ou outro sujeito, as quais devem ser obtidas no âmbito de um negócio jurídico de um certo tipo e dotado de um certo objecto. Aponta o autor ser essa decisão uma escolha, legitimada pelo princípio da liberdade de escolha de formas, consagrado no art. 278º do CCP. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 559. Na mesma direção afirma Maria João Estorninho, que a decisão de contratar suscita a questão de saber, do ponto de vista do princípio da legalidade, quando é que uma entidade pública pode recorrer a formas contratuais de atuação. O artigo 278º do Código dos Contratos Públicos para ter feito eco da doutrina da liberdade de escolhas de formas, consagrando que, na prossecução das suas atribuições, os contraentes públicos podem celebrar quaisquer contratos administrativos, salvaguardado que outra coisa resulte da lei ou da natureza das relações a estabelecer. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 378.

⁹⁴¹SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 560.

A tomada da decisão ou escolha da via contratual para a prossecução das atribuições da entidade adjudicante deve ser praticada com apoio de informações elaboradas pelos serviços internos, de modo a permitir a adequada avaliação para proceder essa escolha⁹⁴², inclusive no que diz com respeito aos limites aplicáveis a essa liberdade de escolha⁹⁴³, assim como para subsidiar os elementos essenciais a figurar no contrato⁹⁴⁴.

A referida escolha de gestão deve ser inserida no planeamento orçamentário e financeiro do órgão ou entidade pública, prevendo o custeio da despesa⁹⁴⁵ para, só então, ser efetivada a contratação. Caso não esteja previamente prevista na orçamentação, deverá ser feita a devida alteração nos diplomas normativos que a regulam, a fim de sua inclusão, pois a realização de qualquer despesa pública depende de prévia previsão orçamentária.

A doutrina portuguesa, em debate sobre qual seria o *momento zero* do procedimento de formação do contrato, ou seja, a partir de que momento a formação do contrato deve ser regulada, firmou duas posições: A primeira, que entendia ser o momento de emissão de uma decisão interna da entidade adjudicante, pela contratação⁹⁴⁶, isto é, que se iniciava com a decisão de contratar; A segunda posição doutrinária, que entendia ser o momento de exteriorização dessa decisão interna de contratar, ou seja, da publicação de um ou mais anúncios ou envio de convites às entidades selecionadas⁹⁴⁷.

O legislador português ao regular a matéria no CCP de 2008, no art. 36º, nº 1, pôs fim aos debates ao adotar a posição de que o procedimento de formação de contrato inicia-se com a decisão de contratar⁹⁴⁸. Assim o CCP deu relevância a essa decisão, que não pode consistir

⁹⁴²Essa decisão deve pressupor um juízo, pelo menos implícito, acerca da impossibilidade ou da inconveniência de obter as prestações contratuais necessárias dentro da própria entidade adjudicante. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 560.

⁹⁴³Existem, contudo limites a esta liberdade de escolha da forma contratual. Em certos casos, a lei impõe que, de facto, determinada relação tenha que ser constituída, modificada ou extinta por via contratual (por exemplo, no caso dos contratos de obras públicas, empreitadas ou concessões). Por outro lado, e em sentido contrário, existem casos de proibição legal do uso dessa forma de atuação. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 379.

⁹⁴⁴Nessa direção é o entendimento de OLIVEIRA, Mario Esteves / OLIVEIRA, Rodrigo Esteves. Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa: das fontes as garantias. Coimbra: Almedina, 1998.

⁹⁴⁵Sobre a necessidade e importância desse planeamento e decisões quanto as despesas, no momento da elaboração do orçamento, trata CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018.

⁹⁴⁶SOUSA, Marcelo Rebelo de. O concurso público na formação do contrato administrativo. Lisboa: Lex - Edições Jurídicas, 1994.

⁹⁴⁷OLIVEIRA, Mario Esteves / OLIVEIRA, Rodrigo Esteves. Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa: das fontes as garantias. Coimbra: Almedina, 1998. Entendem que a contratação inicia no momento da exteriorização da decisão interna de contratar, por meio da publicação do anúncio.

⁹⁴⁸O que não poderia ser diferente no entendimento de Pedro Sánchez, expresso ao afirmar que *a lei não podia deixar de assinalar a decisão de contratar como o momento de início do procedimento*. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 565. Na mesma

numa simples declaração desprovida de efeitos, visto que se enquadra na definição feita pelo CPA para procedimento administrativo, sendo assim, a primeira de uma *sucessão ordenada de actos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública*⁹⁴⁹.

Desse modo, a decisão de contratar, firmou-se como sendo o marco para aplicação do CCP, assim como para a vinculação da entidade adjudicante a levar o procedimento até o fim, celebrando o contrato com quem apresentar a melhor proposta⁹⁵⁰.

No Brasil, a Lei Federal nº 8.666 de 1993, a regular a matéria até a entrada em vigor do atual diploma normativo ditado pela Lei Federal nº 14.133, de 2021⁹⁵¹, previa que o procedimento licitatório era iniciado com *a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa*⁹⁵². Assim, expressando entender que a contratação se iniciava com a decisão de contratar, firmada a cada procedimento administrativo instaurado para dar impulso a uma determinada contratação.

Ocorre que o novo diploma normativo a regular a matéria, Lei Federal nº 14.133, de 2021, em seus artigos 12 e 18⁹⁵³, ampliou esse olhar, ao deixar claro que a contratação pública inicia na decisão de contratar, assim, estabeleceu um procedimento a ser seguido, que engloba desde a tomada da decisão, de gestão, quanto a totalidade das contratações que serão efetivadas

direção são as lições de FREITAS. Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 462.

⁹⁴⁹Código de Procedimento Administrativo-CPA, ao definir procedimento administrativo, no nº 1 do art. 1º. Pedro Sánchez, afirma que *na medida em que constitui o primeiro acto administrativo que “Produz efeitos de direito Específicos” no âmbito de um procedimento, a decisão de contratar é, nos termos previsto no art. 36º do CCP, o acto que assinala o início do procedimento pré-contratual*. SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 560.

⁹⁵⁰Para Maria João Estorninho a lei determina o entendimento de que está *a entidade adjudicante legalmente vinculada a levar o procedimento até o fim e celebrar o contrato com aquele que oferecer a melhor proposta*. ESTORNINHO, Maria João. Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português. Coimbra, Almedina, 2006. P. 384. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014.

⁹⁵¹A entrada em vigor da Lei Federal nº 14.133, de 2021, se deu em 01 de abril de 2021, com um período de dois anos de transição no qual ocorreu a vigência concomitante das duas leis.

⁹⁵²BRASIL. Lei Federal nº 8.666/1993 (Revogada pela Lei Federal nº 14.133/2021). Art. 32. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 13.02.2024.

⁹⁵³BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 18. *A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...). Art. 12. (...) VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 28.01.2024.

a cada exercício. Exigindo, inclusive, a elaboração de um Plano de Contratação Anual contendo todas as contratações pretendidas para o exercício seguinte, ou seja, esse planejamento deve ser elaborado no exercício anterior, de modo a subsidiar a orçamentação da entidade contratante⁹⁵⁴.

Os referidos Planos de Contratações Anuais são divulgados, obrigatoriamente, no Portal Nacional da Contratação Pública - PNCP⁹⁵⁵ e ficam à disposição para o acesso público, objetivando, em especial, o controle social e a concorrência, visto que os cidadãos e o mercado fornecedor são informados das contratações que cada órgão ou entidade pública pretende fazer no próximo ano. A permitir que os cidadãos realizem o controle social e que o mercado fornecedor, com a necessária antecedência, possa se preparar para concorrer às contratações públicas. A destacar que cada órgão ou entidade é responsável por manter o seu Plano de Contratação Anual sempre atualizado junto ao PNCP.

A perceber-se que o legislador brasileiro, ao editar o novo diploma normativo, a Lei Federal nº 14.133 de 01 de abril de 2021, optou por regular a contratação pública desde a decisão de gestão quanto ao que será contratado pela entidade, que deve se dar no exercício anterior, de modo a permitir a elaboração de um Plano de Contratação Anual⁹⁵⁶, com o objetivo de *racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias*, nos termos do disposto no art. 12, VII⁹⁵⁷.

⁹⁵⁴O planejamento das licitações inicia e parte do plano de contratações anual. NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. P. 83. Na mesma direção Cristiana Fortini e Rafael Amorim lecionam que o legislador, em acréscimo, ao disciplinar os procedimentos licitatórios, dispensou atenção prioritária à fase preparatória, caracterizando-a, de pronto, pelo planejamento, a exigir, além de sua compatibilização com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, a elaboração de estudo técnico preliminar, explicitando, no “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação”, o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação final “da viabilidade técnica e econômica da contratação”, o que contribuirá para a diminuição de “problemas históricos que ocorrem durante a fase externa das licitações e, também, durante a execução dos respectivos contratos”. FORTINI, Cristiana e AMORIM, Rafael Amorim de. Novo olhar para as contratações públicas: precedentes e perspectivas da Lei nº 14.133/2021. MATOS, Marilene Carneiros; ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de (organizadores). Nova Lei de licitações e contratos: Lei nº 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. P. 134. Versão e-book. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br>. Acesso em: 23.08.2024.

⁹⁵⁵BRASIL. Portal Nacional da Contratação Pública - PNCP. Plano de Contratação Anuais. Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/pca?pagina=1>. Acesso em: 23.03.2024.

⁹⁵⁶Na essência, com o plano de contratações anuais projeta-se todas as licitações e contratações para o ano, divide-se por tipos ou categorias, verifica-se a compatibilidade com o orçamento, define-se prioridades e estabelece-se uma espécie de calendário. Faz sentido, é natural e necessário. NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. P. 83.

⁹⁵⁷BRASIL. Lei Federal nº 14.133. Art. 12 (...) VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, (...) Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 13.02.2024.

Desse modo, percebe-se que, no Brasil, a contratação pública inicia na decisão de contratar, assim como em Portugal, contudo, a decisão em pauta não se refere aquela ocorrida a cada contratação, com vistas a impulsionar o rito procedimental exigido para a formação do respectivo contrato, mas à decisão quanto ao total das contratações que serão realizadas ao longo do exercício financeiro. Em outras palavras, se refere à decisão de gestão sobre o que será contratado, que deve se dar de um ano para o outro, de modo a permitir a elaboração de um Plano de Contratação Anual, que irá subsidiar a elaboração das leis orçamentárias, para que prevejam o custeio das despesas. Expressando, assim, o entendimento de ser o planejamento um fator determinante na contratação pública⁹⁵⁸.

A considerar que a contratação pública possui quatro pilares de sustentação, compostos por problema, solução, terceiro e relação benefício-custo⁹⁵⁹. Contratar de modo eficiente passa, necessariamente, por identificar a existência de uma necessidade a ser satisfeita ou problema a ser solucionado e buscar a melhor solução. Selecionar um fornecedor com condições técnicas e documentais de viabilizar a solução. Identificar a melhor equivalência entre o encargo a ser cumprido e a remuneração a ser paga⁹⁶⁰. E, por fim, assegurar a melhor execução do contrato, a exigir gestão e fiscalização eficientes por parte do contratante⁹⁶¹.

⁹⁵⁸O planejamento material, concreto e eficaz de uma licitação tem tamanha importância a ponto de ser possível sustentar que se trata de fator determinante para o sucesso ou fracasso da competição e da própria contratação almejada. GUIMARÃES, Edgar. Inovações no planejamento da fase interna das contratações; In.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. P. 46. Na mesma direção lecionam GUIMARÃES, Bernardo Strobel; DE VITA, Pedro Henrique Braz. A hora e a vez do planejamento das contratações públicas: as novidades da Lei nº 14.133/2021. In.: DE VITA, Pedro Henrique Braz; GUIMARÃES, Bernardo Strobel; BREUS, Thiago Lima. Horizontes e perspectivas da Lei nº 14.133/2021: ensaios sobre licitações e contratações públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 23-24.

⁹⁵⁹MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba. Zênite, 2012, p. 45-46. Na mesma direção JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais. 2021.

⁹⁶⁰FERNANDES, Thiago Albuquerque. As fases e etapas do processo de contratação no setor público. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6284, 14 set. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62806>. Acesso em: 10.01.2022.

⁹⁶¹A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato. ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 120, Maio/Ago/2011. P. 65. Sobre o tema, recomenda-se a leitura de COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. In Revista do Tribunal de Contas da União. Edição 127 – maio de 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/91>. Acesso em: 23.08.2024.

No processo de formação dos contratos públicos pode, assim, ser destacado três grandes momentos ou etapas⁹⁶², que são: o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a adjudicação e, por fim, a celebração do contrato. Formado o contrato, virá a fase de sua execução, que é o momento em que a necessidade pública, que demandou a contratação, será atendida.

O planejamento⁹⁶³, que se inicia quando é percebida uma necessidade e é definido como será atendida, o que deverá ocorrer, segundo a lei brasileira, no momento da elaboração do Plano Anual de Contratação, a partir de documentos de formulação de demandas, a ocorrer de um exercício para o outro, por meio de um planejamento prévio e preliminar, que será detalhado no momento da contratação⁹⁶⁴. Assim, percebe-se que as regras para a contratação serão detalhadas num segundo momento, ou seja, quando é planejada cada contratação em específico, ocasião em que deverá ser detalhado o objeto, a forma de execução e de pagamento, os critérios de seleção do fornecedor, assim como deverá ser aferido o valor de mercado e a disponibilidade orçamentária e financeira para atender àquela despesa⁹⁶⁵.

É com base nas definições quanto ao objeto e o seu valor de mercado que será definido o procedimento a ser adotado para a formação do contrato, que tem como regra a mais ampla concorrência⁹⁶⁶, a ser efetivada por meio de uma das modalidades de licitação, na lei

⁹⁶²FERNANDES, Thiago Albuquerque. As fases e etapas do processo de contratação no setor público. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6284, 14 set. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62806>. Acesso em: 10 de janeiro de 2022. FERREIRA, Clayton Alexandre. A governança nas Contratações Públicas: Uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte. Ed. Dialética, 2021, p.54. BRASIL. Instrução Normativa nº 05/2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 23.04.2022.

⁹⁶³É principalmente na fase de planejamento da contratação que surgem os grandes problemas e as dificuldades que terão que ser superados. Não é à toa que não sabemos planejar a contratação nem fiscalizar o contrato. MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba. Zênite, 2012. p.24. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais. 2021. P. 331.

⁹⁶⁴GUIMARÃES, Edgar. Inovações no planejamento da fase interna das contratações; In.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. P. 46.

⁹⁶⁵Sobre o tema tratam: GUIMARÃES, Bernardo Strobil; DE VITA, Pedro Henrique Braz. A hora e a vez do planejamento das contratações públicas: as novidades da Lei nº 14.133/2021. In.: DE VITA, Pedro Henrique Braz; GUIMARÃES, Bernardo Strobil; BREUS, Thiago Lima. Horizontes e perspectivas da Lei nº 14.133/2021: ensaios sobre licitações e contratações públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. GUIMARÃES, Edgar. Inovações no planejamento da fase interna das contratações; In.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

⁹⁶⁶SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 27, 145 e 147. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15.ed. São Paulo: Dialética, 2012.

brasileira⁹⁶⁷ e de um dos procedimentos elencados no artigo 16º, nº 1, do CCP, em Portugal⁹⁶⁸. A decisão de escolha do procedimento a ser adotado para a formação do contrato público há de ser fundamentada, devendo *tal decisão ser escrutinada à luz dos princípios fundamentais da contratação pública*⁹⁶⁹.

Portugal não exige um plano de contratação anual, à semelhança do exigido na lei brasileira, de um exercício para o outro, mas exige o planeamento prévio⁹⁷⁰, inclusive no aspecto orçamentário para o custeio da despesa. Nessa direção, expressa o CCP, em seu art. 96º, 1, *h*, que o contrato deve conter cláusula que indique a classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa, na hipótese de ser realizada no ano económico da sua celebração ou, no caso de ultrapassar o ano económico em que foi celebrado, deverá indicar a *disposição legal habilitante ou do plano plurianual legalmente aprovado de que o contrato em causa constitui execução ou ainda do instrumento, legalmente previsto, que autoriza aquela repartição de despesa*. A demonstrar a exigência de um planeamento orçamentário prévio, para além do exercício financeiro⁹⁷¹.

A seleção do fornecedor é o momento em que se realiza a definição do futuro contratado, considerando os critérios de seleção (quanto a conformidade da proposta e o atendimento das

⁹⁶⁷BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 28. *São modalidades de licitação: I - pregão; II - concorrência; III - concurso; IV - leilão; V - diálogo competitivo*, ou ainda a contratação direta, quando a inexistência ou a mitigação da concorrência para a formação de certos contratos públicos, por meio dos procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, é justificável por razões de interesse público, na forma do previsto nos artigos 74 e 75, da lei citada. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 13.02.2024. Oportuno lembrar que a definição da modalidade licitatória a ser usada para determinada contratação deverá dar-se em razão da natureza do objeto e do critério de julgamento adotado, e não mais com base no valor orçado, como previa o diploma normativo anterior.

⁹⁶⁸*O elenco de procedimentos de formação de contratos públicos previsto no CCP consta do Artigo 16º, nº 1: a) Ajuste direto; b) Concurso público; c) Concurso limitado por prévia qualificação; d) Procedimento de negociação; e) Diálogo concorrencial*. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. p. 373-375.

⁹⁶⁹*A determinação do método de escolha do co-contratante num contrato público é, em si mesma, decisão fundamental, que pode pôr em risco os princípios gerais da contratação pública anteriormente referidos e cuja observância deve ser acautelada*. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 386.

⁹⁷⁰SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021, p.37. Sobre o tema Maria João Estorninho alerta que *seria importante que o legislador, num futuro Código da Contratação Pública, consagrasse expressamente o princípio geral da obrigatoriedade de um procedimento pré-contratual destinado a assegurar a observância dos princípios gerais da contratação pública, na fase de preparação e celebração de qualquer contrato público*. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 386.

⁹⁷¹CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018.

condições de habilitação jurídica e técnica) estabelecidos para o certame, no caso de haver concorrência⁹⁷², ou nas hipóteses de exceções legais, quando a concorrência é dispensada.

A adjudicação e celebração do contrato são os momentos derradeiros, de finalização do procedimento⁹⁷³ e de firmar o compromisso de cumprimento da proposta que, em regra geral, para o contratado é o fornecimento de bem ou serviço nos termos do Edital e seus anexos, e para o contratante é o pagamento.

Formado o contrato inicia-se a fase de execução que consiste no momento em que ocorre o efetivo atendimento da necessidade pública percebida, que se dará pelo fornecimento dos bens e/ou serviços contratados, o respectivo recebimento/aceitação pela entidade contratante e o pagamento. É nessa fase ou etapa que ocorre a execução prática do que foi planejado no processo de contratação⁹⁷⁴.

Esses três grandes momentos ou etapas de formação do contrato (o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a adjudicação e celebração do contrato) são considerados como internos ou externos, pela doutrina, a depender se ocorrem em âmbito interno da Administração Pública ou se envolvem atores externos, como terceiros interessados em contratar e mesmo a sociedade, como controlo externo⁹⁷⁵. *A etapa interna engloba a primeira fase, que é o planejamento, e parte da segunda, que é a seleção do fornecedor; já a etapa externa contempla o restante da segunda fase, ou seja, da publicação do edital em diante*⁹⁷⁶.

Consideram-se, assim, internas as etapas que ocorrem dentro do órgão público, antes da divulgação do interesse em contratar, as demais fases ou etapas, voltadas à seleção do

⁹⁷²Sobre a seleção do fornecedor, por meio da concorrência lecionam SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 67; e ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 371.

⁹⁷³FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 398, 461 e 462. SÀNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. p. 89-93.

⁹⁷⁴FERREIRA, Clayton Alexandre. A governança nas Contratações Públicas: Uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte. Ed. Dialética, 2021, p. 55. Nessa etapa é o momento em que se estabelece fortes debates sobre questões relativas à manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato assim como questões associadas às cláusulas exorbitantes. ESTORNINHO, Maria João. Requiem pelo Contrato Administrativo. Coimbra. Almedina. 1990. P. 121. Sobre questões relacionadas à gestão e fiscalização dos contratos em execução, trata ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 120, Maio/Ago/2011.

⁹⁷⁵GUIMARÃES, Edgar. Inovações no planejamento da fase interna das contratações; In.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais. 2021.

⁹⁷⁶FERREIRA, Clayton Alexandre. A governança nas Contratações Públicas: Uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte. Ed. Dialética, 2021, p. 55.

fornecedor ou prestador dos serviços, são externas⁹⁷⁷, ou seja, envolvem, para além da estrutura administrativa interna do órgão, terceiros interessados em contratar e a sociedade, como destinatária direta ou indireta dos bens ou serviços objetos da contratação. A execução do contrato, não cabe nessa classificação de ser interna ou externa, pois já houve a formação do contrato, estando em execução⁹⁷⁸.

Cada uma das referidas etapas macro da formação do contrato (o planeamento da contratação, a seleção do fornecedor e a adjudicação e celebração do contrato) são compostas, por diversas fases a estabelecer o rito pelo qual tramita o processo de contratação pública.

Em Portugal, as fases ou etapas estabelecidas para a tramitação dos procedimentos de formação dos contratos ou pré-contratuais, compreendendo desde a decisão de contratar até a celebração do contrato, possui algumas diferenças em suas divisões pela doutrina.

Em suas lições Vilhena de Freitas identifica as seguintes fases: *decisão de contratar, apresentação, apreciação e avaliação de propostas (e das candidaturas e das soluções noutros tipos de procedimentos), avaliação e ordenação das propostas (e respectiva exclusão – embora em termos expositivos se integre a exclusão das propostas na secção que se refere à proposta), relatório preliminar, relatório final, adjudicação e preparação da celebração e posterior celebração do contrato*⁹⁷⁹.

Na abordagem do procedimento de formação dos contratos Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, apontam as seguintes fases: preliminar, inicial, apresentação de candidaturas e qualificação dos candidatos, apresentação de soluções e de diálogo com os candidatos, sendo que esta última só existe no diálogo concorrencial, a fase de apresentação,

⁹⁷⁷MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba. Zênite, 2012, pp. 45-46. FERNANDES, Thiago Albuquerque. As fases e etapas do processo de contratação no setor público. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6284, 14 set. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62806>. Acesso em: 10 de janeiro de 2022. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. JUSTEN FILHO, Marçal Curso de Direito Administrativo. 10 ed. Revista, atualizada e ampliada- São Paulo. Revista dos tribunais, 2014. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo. Malheiros, 2016. MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

⁹⁷⁸FERREIRA, Clayton Alexandre. A governança nas Contratações Públicas: Uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte. Ed. Dialética, 2021, p. 55.

⁹⁷⁹FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 461 e 462. O Autor refere que *Freitas do Amaral identifica trâmites comuns aos diferentes procedimentos pré-contratuais que identifica como: a decisão de contratar, o júri do procedimento, a análise e avaliação das propostas, a adjudicação, a habilitação, a celebração do contrato, as garantias administrativas. Em bom rigor, o autor, implicitamente, identifica apenas cinco fases, porquanto o júri do procedimento e as garantias administrativas, embora aspectos comuns aos diferentes procedimentos, não correspondem efetivamente a nenhuma fase.*

apreciação e avaliação das propostas, modificação das propostas, preparação da adjudicação, de adjudicação em si e, por fim, a fase da celebração do contrato⁹⁸⁰.

Nas palavras de Maria João Estorninho⁹⁸¹, considerando o disposto no CCP, a formação dos contratos públicos leva a identificação de seis (6) fases dos procedimentos adjudicatórios, que são:

1- Fase inicial. É a fase constante nos artigos 40º e 42 do CCP, a iniciar com a decisão de contratar, autorizar a despesa e escolher o procedimento, é também nessa fase que são elaboradas as peças do procedimento e é dada publicidade as mesmas, o que varia de acordo com o tipo de procedimento;

2 - Fase de qualificação. Esta fase há apenas em alguns procedimentos a exigir uma qualificação prévia dos candidatos;

3 - Fase de apresentação e aceitação das propostas. Consiste na forma pela qual o concorrente manifesta seu interesse em contratar com a Administração Pública e apresenta suas condições, nos termos dos artigos 56º e 57º do CCP. É com base nas propostas que o júri procede a elaboração da lista dos concorrentes, nos termos do art. 138º do CCP.

4 - Fase de elaboração das propostas e de preparação da adjudicação. É nessa fase que o júri vai analisar e avaliar as propostas, frente as condições estabelecidas pela Administração, para elaborar seu relatório preliminar de ordenação, podendo excluir as propostas que não atendam as condições exigidas. Na sequência é promovida a audiência dos interessados e, após a elaboração do relatório final. Alguns procedimentos possuem subfases de leilão eletrônico e de negociação das propostas.

5 - Fase de adjudicação. A decisão de adjudicação, na forma do art. 73º do CCP, consiste no ato pelo qual é aceita a única proposta ou é selecionada uma entre as apresentadas, para celebrar o contrato.

6 - Fase da preparação da celebração do contrato e outorga do contrato. Nos termos do disposto no art. 81º e seguintes do CCP, após a adjudicação ocorre a habilitação e a prestação de caução. É nessa fase que ocorre a preparação, a provação e aceitação da minuta do contrato a ser firmado, sendo que sua outorga somente poderá ocorrer após decorridos dez dias da data da notificação da decisão de adjudicação a todos os concorrentes, nos termos do art. 104º, quando ocorre o denominado de período *standstill*.

⁹⁸⁰SOUSA, Marcelo Rebelo de. e MATOS, André Salgado de. Direito administrativo geral: tomo III - atividade administrativa. 2.ª ed.; reimp. Alfragide: Dom Quixote, 2016. P. 73 e seg.

⁹⁸¹ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. p. 376-377.

No Brasil o rito procedimental da formação dos contratos públicos está definido no art. 17, da Lei Federal nº 14.133, de 2021⁹⁸², contendo as seguintes fases:

1 - Fase preparatória: O novo diploma normativo em vigor no Brasil dá especial atenção à fase preparatória, dedicando o capítulo II para a abordagem da referida fase⁹⁸³, dando assim um novo tratamento à matéria, *o que poderá favorecer a tomada de decisões mais bem planejadas*⁹⁸⁴. Sendo assim, o planejamento um concretizador da eficácia, para a obtenção de melhores resultados, de modo a *neutralizar os defeitos funcionais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção*⁹⁸⁵.

A lei em debate, no art. 18, afirma que a fase preparatória é caracterizada pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, a exigir um planejamento prévio, no exercício anterior, como já referido, ainda que de modo preliminar. Devendo, contudo, no momento da preparação para efetivar cada contratação, ser feito um estudo aprofundado dos bens ou serviços a serem contratados, abordando todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação⁹⁸⁶, ao que a lei denomina de *estudo técnico preliminar*. O qual se constitui no documento que impulsiona a primeira etapa da contratação, onde deve ser detalhado o interesse público envolvido e a sua melhor solução, devendo, com base na *melhor solução* indicada, ser elaborado o anteprojeto, o termo de referência ou o projeto básico, com os detalhamentos necessários à preparação do edital⁹⁸⁷. As exigências da nova ordem normativa para a fase

⁹⁸²BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021, art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 28.01.2024. Sobre o tema JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais. 2021.

⁹⁸³BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021, Capítulo II, art. 18 ao 52. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 13.02.2024.

⁹⁸⁴RODRIGUES, Eduardo Azeredo. O Princípio do Planejamento nas Licitações e Contratações Públicas; *In.*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

⁹⁸⁵JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais. 2021. P. 331. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. P. 505. A autora destaca que o princípio do planejamento foi amplamente prestigiado em vários dispositivos da Lei nº 14.133/2001.

⁹⁸⁶BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 18. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 28.01.2024.

⁹⁸⁷BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 28.01.2024.

preparatória, dada a sua complexidade, tem recebido críticas da doutrina, que as acusam de *condenar as licitações e contratos à uma burocracia exagerada e disfuncional*⁹⁸⁸.

A lei exige, como mecanismo de controle, que seja feito um saneamento do processo antes de ser dada publicidade ao edital, o que deve se dar por meio de um controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica, na forma do art. 53⁹⁸⁹.

2 - Fase de divulgação do edital de licitação: É nessa fase que é divulgada a intenção da entidade contratante de firmar contrato para aquisição de determinado bem ou serviço⁹⁹⁰. Ocorre, nesse momento, a publicização do certame com vistas à competição, para tanto é divulgado o edital contendo todas as características do fornecimento de bem ou serviço a ser contratado, com as respectivas condições de pagamento, objetivando fornecer aos interessados as informações necessárias à formulação de suas propostas de preços, bem como, todas as condições jurídicas, fiscais, financeiras e técnicas necessárias à habilitação do vencedor para poder firmar o contrato.

É nessa fase que é dado conhecimento à sociedade sobre a licitação, podendo qualquer cidadão, no exercício do controle social, impugnar o edital publicado, formalmente, nos termos do disposto no art. 164 da lei⁹⁹¹.

3 - Fase de apresentação de propostas e lances: O aviso, na hipótese de contratação direta ou o edital, na hipótese de licitação, indicará dia e hora para a entrega das propostas, que deverá ser, de preferência, na forma eletrônica, podendo, mediante justificativa, ser presencial⁹⁹². Tal previsão tem por objetivo, para além de modernizar, ampliar a

⁹⁸⁸NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. op. cit., p. 82-83.

⁹⁸⁹BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 13.02.2024.

⁹⁹⁰DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. NASCIMENTO, Elyesley Silva do. Publicidade e transparência na ótica da nova Lei de licitações. In: DOUGLAS, William; BORELLI, Renato (coord.); CASTRO, Leonardo; ROCHA, Marcelo Hugo da (org.). Nova Lei de licitações: apontamentos práticos. São Paulo: Rideel, 2021.

⁹⁹¹BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 13.02.2024. Sobre o tema JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais. 2021.

⁹⁹²BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 17 (...) § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 13.02.2024.

concorrência⁹⁹³, especialmente em um país com dimensões territoriais tão agigantadas como o Brasil. O que muito contribui para a transparência e o controle social⁹⁹⁴.

4 - Fase de julgamento das propostas: O julgamento das propostas deverá dar-se com base em critério objetivos, claramente estabelecidos no edital, podendo dar-se por menor preço; maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior lance, no caso de leilão; maior retorno econômico⁹⁹⁵. Nessa fase poderá ser realizada análise de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, dentre outros testes de interesse da Administração, desde que previsto no edital, com o fito de verificar a conformidade da proposta às especificações constantes no termo de referência ou no projeto básico⁹⁹⁶.

5 - Fase de habilitação: é nesse momento que serão avaliadas todas as condições jurídicas, fiscais, financeiras e técnicas necessárias à habilitação do vencedor do certame, com vistas a aferir se atende as exigências legais para firmar o contrato⁹⁹⁷.

É de registrar que o novo diploma normativo editado no Brasil trouxe como novidade a chamada inversão de fases de habilitação e julgamento das propostas, como regra, onde a fase de análise e julgamento das propostas ocorre antes da fase de análise das condições de habilitação dos interessados em contratar⁹⁹⁸. O que antes ocorria apenas em relação à

⁹⁹³A doutrina reconhece os avanços e benefícios dos procedimentos eletrônicos na contratação pública, desde a instituição da modalidade de licitação denominada de pregão eletrônico. COSTA, Felipe Paiva de. As vantagens do pregão em sua forma eletrônica. Revista Jus Navigandi, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/63398/as-vantagens-do-pregao-em-sua-forma-eletronica>. Acesso em: 24.03.2024.

⁹⁹⁴Sobre a relevância dos meios eletrônico para a transparência e o controle social, já nos manifestamos nos seguintes estudos: SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. A transparência na gestão pública e a efetivação do controle social por meio das redes de relacionamento. In *Inquietações Jurídicas Contemporâneas*. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, v. 1. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. A Transparência na Gestão Pública como Instrumento do Controle Social. Fórum de Contratação e Gestão Pública, v. 160, 2015.

⁹⁹⁵BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 33 a 39. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 13.02.2024. BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Assentou o entendimento de que a análise de conformidade da proposta deve ser feita na fase de julgamento, e não na de habilitação. Acórdão n. 2.763/2013, Plenário. Julgado em: 09/10/2013. A inspirar a nova ordem normativa.

⁹⁹⁶BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021, art. 17, (...) § 3º. Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 13.02.2024. 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. Revista da CGU. Volume 14. Nº 25. Jan-Jun 2022. ISSN 2595-668X. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/493.

⁹⁹⁷BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 62 a 70. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 13.02.2024. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais. 2021.

⁹⁹⁸SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Modalidades de Licitação. In SOUZA, André Leandro Barbi de. CHISTOFOLI, Daniel Pires. Elementos do Nova Lei de Licitações e Contratos Aplicados ao Município (Lei Federal nº 14.133, de 2021). Porto Alegre. Ed. IGAM. 2024. P. 37-48.

modalidade de pregão e, nas demais modalidade de licitação a lei trazia em seus ritos primeiro da fase de habilitação, para só após ocorrer a análise e julgamento das propostas dos habilitados. Assegura a nova lei, entretanto, a possibilidade de que a Administração possa optar pela inversão das referidas fases, ou seja, prever no edital que a fase de habilitação ocorrerá antes da fase de julgamento das propostas, desde que haja motivação que aponte os benefícios decorrentes dessa decisão⁹⁹⁹. Essa opção traz como ônus a exigência de análise das condições de habilitação de todos os interessados em concorrer, nos termos do disposto no inciso II do artigo 63 da Lei Federal nº 14.133, de 2021¹⁰⁰⁰, para só então passar a fase de análise e julgamento das propostas.

6 - Fase recursal: a fase recursal busca assegurar a ampla defesa e o contraditório aos licitantes, de modo a efetivar o direito fundamental assegurado no art. 5º, XL da Constituição Federal¹⁰⁰¹. Os prazos e ritos da fase em questão estão nos art. 165 a 168 da Lei Federal nº 14.133/2021¹⁰⁰².

7 - Fase de homologação: É nessa fase que se encerra o certame, uma vez declarada a proposta vencedora, segue o processo para a homologação da autoridade competente, que após homologado será disponibilizado no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP¹⁰⁰³.

Assim sendo, considerando as etapas macros (planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a execução do contrato) da formação e execução dos contratos públicos, conforme acima exposto, e as fases ou o rito procedimental estabelecido para a formação dos

⁹⁹⁹BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021, art. 17, § 1º. § 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 28.01.2024. Sobre o tema tratam: JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais. 2021. FERNANDES, Thiago Albuquerque. As fases e etapas do processo de contratação no setor público. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6284, 14 set. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62806>. GUIMARÃES, Edgar. Inovações no planejamento da fase interna das contratações; In.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

¹⁰⁰⁰BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021, Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições: (...) II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 28.01.2024.

¹⁰⁰¹BRASIL. Constituição Federal. Art. 5º (...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em 13.02.2024.

¹⁰⁰²BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 165 a 168. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 28.01.2024. Sobre o tema JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais. 2021.

¹⁰⁰³BRASIL. Governo Federal. Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em: 23.08.2024.

contratos públicos objeto da presente investigação, em cada um dos países em estudo, pode-se inferir que: - Em Portugal tem-se, na etapa do planeamento, a fase inicial, ou seja, da decisão de contratar até o momento da publicidade do concurso¹⁰⁰⁴. Já a etapa da seleção do fornecedor, irá desde o momento da fase inicial em que é dada publicidade ao concurso, englobando as demais fases até a adjudicação e a celebração do contrato. A lembrar que o CCP elege o concurso público como procedimento base e modelo¹⁰⁰⁵, para os demais procedimentos. - No Brasil, na etapa de planeamento tem-se toda a fase preparatória, que vai desde a elaboração do Plano Anual de Contratação até a publicidade do edital ou aviso de contratação direta. Ficando as demais fases, ou seja, desde o momento em que é dada a publicidade ao certame, até a adjudicação e a celebração do contrato, na etapa de seleção do fornecedor.

A execução do contrato, nos dois países, constitui-se numa etapa distinta, com exigências específicas considerando o objeto contratado. Tais exigências são definidas no planeamento da contratação, colocadas como condição na seleção do fornecedor e pactuadas na celebração do contrato, sendo objeto de fiscalização na execução do contrato.

Expostas as etapas macro da contratação pública, que são o planeamento da contratação, a seleção do fornecedor, a adjudicação e celebração do contrato, bem como, as fases ou o rito pelo qual tramita o processo de contratação pública no Brasil e em Portugal, passa-se a apontar o quadro normativo aplicável em cada uma dessas etapas macro, nos países em estudo, com vistas a identificar a garantia de que haja transparência e controlo social.

3.3.2.1. A transparência e o controlo social no planeamento ou na fase inicial da contratação

O planeamento se refere às *técnicas ou ferramentas gerenciais capazes de organizar a ação das pessoas físicas e jurídicas em torno de objetivos e de metas ao longo do tempo*¹⁰⁰⁶. É identificar onde pretende chegar e qual o melhor caminho a percorrer para tanto. É imprescindível um planeamento adequado para que o Estado atue com eficiência na gestão dos limitados recursos orçamentários e financeiros que possui, já que as necessidades a atender são

¹⁰⁰⁴O acto de abertura do procedimento é muitas vezes um acto implícito, mas sempre um acto autónomo, e que será impugnável quando lesivo, a partir do momento em que for exteriorizado. Como sua publicidade não é obrigatória, por falta de previsão legal, sua impugnação, quando não publicado ou notificado, ocorrerá a partir do momento em que dele é dado conhecimento, que será, no mínimo, por ocasião da publicidade do concurso. FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. p. 462-463.

¹⁰⁰⁵FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. p. 461-462.

¹⁰⁰⁶VELOSO, Juliano Ribeiro dos Santos. Direito ao Planeamento. Belo Horizonte. Ed. D'Plácido. 2014.

ilimitadas, a exigir uma maximização desses recursos¹⁰⁰⁷, o que se identifica, também, na contratação pública.

No Brasil, o planejamento constitui um princípio fundamental da Administração Pública, sendo exigido na contratação pública desde 1967¹⁰⁰⁸, embora não se efetivando, em sua plenitude, na prática. Recentemente foi reafirmado ao ser contemplado, de modo expresso, no novo diploma normativo que regula a matéria, instituído em 2021, sendo apontado como um dos principais pilares, capaz de contribuir *para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas*, assim como para neutralizar *a ineficiência e a corrupção*¹⁰⁰⁹. A exigir a elaboração de um plano de contratações anual, com vistas a racionalizar as contratações e garantir o alinhamento com o planejamento estratégico da entidade contratante, de modo a subsidiar a elaboração dos respectivos orçamentos¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁷COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. Dimensões Normativas da Governança e do Planejamento Administrativo: Estudo do acesso a cargos, empregos e funções públicas à luz dos retratos do Brasil. Belo Horizonte. Ed. D'Plácido. 2018, p. 120. Sobre o tema trata com distinta competência CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018.

¹⁰⁰⁸BRASIL. Governo Federal. Portal de Compras. Plano Anual de Contratações. Previsto no Decreto-lei nº 200/1967, o planejamento é um princípio fundamental da administração pública que deve nortear todas as suas atividades. Assim, com o intuito de fortalecer esse importante princípio, consubstanciado no Acórdão TCU nº 2.622/2015, foi publicada a Instrução Normativa nº 1, de 2019, simplificando os procedimentos para elaboração do Plano Anual de Contratações – PAC. Disponível em: <https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cartao-de-pagamento/1090-pac-page>. Acesso em: 15.06.2022.

¹⁰⁰⁹Um dos principais pilares da Lei nº 14.133/2021 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. A lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos funcionais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais. 2021. P. 331. Para Edgar Guimarães, é inegável que, com raras exceções, a Administração Pública tem graves deficiências de planejamento das contratações e especialmente de controle na execução contratual, gerando significativos riscos para a entidade pública e para os agentes envolvidos no processo – risco de responsabilização por erros e ilegalidades. GUIMARÃES, Edgar. Inovações no planejamento da fase interna das contratações; In.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. P. 82. Recomenda-se sobre o tema, também, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. P. 505.

¹⁰¹⁰BRASIL. Lei Federal nº. 14.133/2021. Art.12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...) VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 28.03.2022. Eduardo Rodrigues leciona que Um dos importantes instrumentos de planejamento é o plano de contratações anuais (PCA), que objetiva racionalizar as contratações dos órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, tendo como função secundária mitigar aquisições desnecessárias, indevidos fracionamentos de objeto e má alocação de recursos públicos, além de subsidiar a elaboração da lei orçamentária anual (LOA). RODRIGUES, Eduardo Azeredo. O Princípio do Planejamento nas Licitações e Contratações Públicas; In.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

A contratação pública deve partir de um planejamento global, ou seja, a elaboração de um plano de contratação anual ou mesmo plurianual, a depender do período de vigência do contrato¹⁰¹¹. Deve, ainda, considerar o plano de governo e a decisão política de gestão, a definir o que vai ser externalizado.

É o planejamento global que indicará o momento em que cada contratação deverá ser efetivada. Isso porque será com base nesse planejamento que a Administração Pública fará os procedimentos administrativos relativos às suas contratações, incluindo o planejamento orçamentário e financeiro, de modo a contemplar recursos para tais despesas¹⁰¹². É nesse planejamento global, também, que serão definidas as contratações para determinado período, assim como serão definidas as prioridades, de modo a estabelecer uma espécie de calendário com a agenda das contratações a serem efetivadas no decorrer do ano¹⁰¹³. Nesse contexto, é oportuno lembrar que a contratação pública não deve ser pensada de modo isolado, visto que está inserida em um contexto de planejamento de gestão e governança. Lembrando que a governança tem como foco o planejamento do que deve ser executado, enquanto que a gestão se volta a como deve ser executado, a demandar uma visão sistêmica do processo de contratação pública, considerando todas as etapas e fases que a compõe, desde o planejamento da contratação até a execução do contrato, com vistas à avaliação, direcionamento e monitoramento, constantes, de cada uma das etapas e fases, já que, sendo um processo integrado, o que ocorrer numa das etapas refletirá nas demais¹⁰¹⁴.

¹⁰¹¹ GUIMARÃES, Bernardo Strobel; DE VITA, Pedro Henrique Braz. A hora e a vez do planejamento das contratações públicas: as novidades da Lei nº 14.133/2021. In.: DE VITA, Pedro Henrique Braz; GUIMARÃES, Bernardo Strobel; BREUS, Thiago Lima. Horizontes e perspectivas da Lei nº 14.133/2021: ensaios sobre licitações e contratações públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

¹⁰¹² NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. P. 83.

¹⁰¹³ SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Modalidades de Licitação. In SOUZA, André Leandro Barbi de. CHISTOFOLI, Daniel Pires. Elementos do Nova Lei de Licitações e Contratos Aplicados ao Município (Lei Federal nº 14.133, de 2021). Porto Alegre. Ed. IGAM. 2024. P. 37-48.

¹⁰¹⁴ É neste mesmo pensamento, de visão geral, integrada e interligada das fases e etapas do processo, que apresentou-se a visão sistêmica do processo de contratação pública, enxergando o processo como um todo, interligado, apresentado em três fases e etapas conexas, a fase interna (compreendendo a etapa de planejamento), a fase externa (compreendendo a etapa da seleção dos fornecedores/licitação) e a fase contratual (compreendendo a etapa de execução do contrato administrativo), as quais todas resultam em causa e efeito umas das outras. A visão sistêmica do processo de contratação pública quebra o paradigma de confundir a contratação com a etapa da licitação ou com o simples contrato administrativo. Essa ideia proporciona a governança das contratações públicas, uma vez que cada etapa necessita de avaliação, direcionamento e monitoramento pela alta administração, tendo em vista que os atos dos agentes públicos, em cada etapa, rebatem intrinsecamente nas demais etapas, gerando a necessidade da interligação e do governo da equipe diretora do órgão ou entidade. MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba. Zênite, 2012.

O planejamento adequado tem *importância ímpar para o sucesso de todo o procedimento da contratação pública*¹⁰¹⁵, para que seja atingido o objetivo almejado. Assim, a fase de planejamento é uma das mais relevantes na contratação pública, pois é nessa que deverá ser feito o diagnóstico preciso da realidade, para aferir, de modo adequado, a necessidade a ser atendida, sendo essa a primeira etapa da contratação¹⁰¹⁶. *O sucesso da contratação não pode depender da sorte de quem conduz a fase externa (licitação), mas da capacidade de quem a planeja*¹⁰¹⁷.

Importante ressaltar que a esse plano global de contratação deverá ser dada a mais ampla publicidade, com vistas a possibilitar que os interessados se preparem para participar dos certames, ampliando a concorrência e para que seja feito o necessário controlo social, pelos cidadãos em geral¹⁰¹⁸. Para além a norma reguladora exige que todo o processo de formação do contrato esteja no Portal Nacional da Contratação Pública – PNCP, a permitir amplo acesso e controlo, tantos pelos órgãos oficiais de controlo, como pela sociedade em geral, para o exercício do controlo social.

Portugal, no Código de Contratos Públicos - CCP¹⁰¹⁹, quanto à contratação foco da presente investigação, estabelece que *o procedimento de formação de um contrato público inicia-se com a decisão de contratar (Artº 36º CCP). Esta decisão deve basear-se numa correta avaliação das necessidades de interesse público que justificam a celebração do contrato em*

¹⁰¹⁵FERREIRA, Clayton Alexandre. A governança nas Contratações Públicas: Uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte. Ed. Dialética, 2021, p.56.

¹⁰¹⁶Guia sobre Contratos Públicos da União Europeia. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_pt.pdf. Acesso em 25.01.2022. p. 28. No item 1.4, ao tratar da definição do objeto afirma: *As autoridades adjudicantes tendem a considerar que a definição do objeto do contrato (ou seja, o objeto, a duração e o valor) constitui a primeira etapa de um procedimento de contratação. No entanto, tal definição deve ocorrer apenas depois da avaliação da necessidade, da identificação e mobilização das partes interessadas e da análise do mercado.*

¹⁰¹⁷MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba. Zênite, 2012. P. 89.

¹⁰¹⁸Sobre a relevância de ser dado conhecimento desse planejamento apontam GUIMARÃES, Bernardo Strobel; DE VITA, Pedro Henrique Braz. A hora e a vez do planejamento das contratações públicas: as novidades da Lei nº 14.133/2021. In.: DE VITA, Pedro Henrique Braz; GUIMARÃES, Bernardo Strobel; BREUS, Thiago Lima. Horizontes e perspectivas da Lei nº 14.133/2021: ensaios sobre licitações e contratações públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. E, GUIMARÃES, Edgar. Inovações no planejamento da fase interna das contratações; In.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

¹⁰¹⁹Portugal. Decreto-Lei nº 18/2008. Código dos Contratos Públicos. Artigo 35.º-A. (...)1 - *Antes da abertura de um procedimento de formação de contrato público, a entidade adjudicante pode realizar consultas informais ao mercado, designadamente através da solicitação de informações ou pareceres de peritos, autoridades independentes ou agentes económicos, que possam ser utilizados no planeamento da contratação, sem prejuízo do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 55.* Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em: 23.04.2022.

*causa*¹⁰²⁰. Dispõe, ainda, o CCP que, em etapa anterior, na abertura de um procedimento de formação de contrato público, podem ser realizadas consultas informais ao mercado, para obter informações, por meio de pareceres de peritos, autoridades independentes ou agentes econômicos, com vistas subsidiar o planejamento da contratação.

Na legislação lusa não há, como já referido uma obrigatoriedade de que seja dada publicidade a esta etapa interna de planejamento da contratação, sendo contestável a partir do momento de que dela tomam conhecimento os órgãos de controlo, os interessados e os cidadãos, por ocasião da publicidade do concurso¹⁰²¹.

Percebe-se aqui, na fase de planejamento, uma expressiva distinção entre os países no que se refere à publicidade dada aos atos da fase de planejamento da contratação, sendo perceptível que no Brasil esta publicidade é mais ampla, pois engloba desde a elaboração do Plano Anual de Contratação, que deverá dar-se no exercício anterior.

A necessidade identificada na fase de planejamento é que servirá de base para a descrição do objeto a ser contratado e seu detalhamento¹⁰²². Importante lembrar, nesse contexto, que, para além da necessidade a ser atendida, deve ser identificada a melhor forma desse atendimento, considerando riscos e dificuldades, de modo a antecipar possíveis problemas e as respectivas soluções, bem como quais outros objetivos podem ser acrescidos à contratação pública, de modo a ampliar suas funções.

Na descrição do objeto devem ser definidos, assim, desde os quantitativos e as características, até as condições de fornecimento dos bens e serviços, assim como outros objetivos indiretos almejados com a contratação, como os relativos à sustentabilidade social e ambiental¹⁰²³, como já tratado na presente investigação no item 2.3. No caso de aquisição de bens, a descrição do produto que melhor atenderá àquela necessidade, na hipótese de prestação de serviços, a devida descrição dos serviços a serem prestados e o detalhamento da forma e das condições de sua execução.

¹⁰²⁰ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement*. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_profamje.pdf. p. 18-19. Acesso em: 01.02.2022.

¹⁰²¹FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 463.

¹⁰²²BOCHI, Adriano. Especificação ou descrição do objeto incompleta, sucinta, genérica ou desprovida de previsão de características essenciais dos itens a serem contratados. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 4959, 28 jan. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55377>. Acesso em: 01.02.2022. MENDES, Renato Geraldo. *O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos*. Curitiba. Zênite, 2012. P.89.

¹⁰²³PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2023, que aprova a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2030 - ECO360. Disponível em: https://www.base.gov.pt/Base4/media/enme0k4p/resolucao-do-conselho-de-ministros-n-13_2023.pdf. Acesso em 23.07.2023. Sobre critérios baseados em outros valores aponta ESTORNINHO, Maria João. *Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável*. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 403

A adequação e precisão desse detalhamento do objeto a ser contratado é que vai permitir a cotação prévia dos valores do modo mais adequado possível, bem como o planejamento orçamentário e financeiro necessário ao custeio das despesas e, por fim, a melhor execução do contrato, tanto para a entrega dos bens adquiridos, como para a prestação dos serviços, sejam eles serviços comuns ou especializados. A descrição do objeto a ser contratado, como exposto, é de extrema relevância, pois é desse detalhamento que depende o bem atender à necessidade pública que motivou a contratação e, por consequência, o sucesso dessa contratação¹⁰²⁴. É com base nas informações constantes na descrição do objeto a ser contratado que são feitos os orçamentos prévios que permitirão ao poder público fazer a reserva orçamentária e financeira para custear as despesas¹⁰²⁵.

Nesse olhar, *especificar as características essenciais qualitativas do objeto é procedimento fundamental e essencial para que os licitantes tenham o exato entendimento do que pretende a administração*¹⁰²⁶ e, desse modo, elaborem suas propostas de maneira apropriada. A especificação deve dar-se nos limites do que, de fato, for necessário de modo a não prejudicar a concorrência, ou melhor, deve ser feita de modo a ampliar a concorrência, como por exemplo, optar por dividir o objeto em lotes para aumentar o interesse do mercado fornecedor, pois *dividir um contrato em lotes é parcelar algo que está concentrado*, a ampliar a concorrência em mercados que apresentam a característica da concentração, a ecoar na Diretiva 2014/24/UE¹⁰²⁷.

A adequada descrição do objeto permite, para além, aferir quais os procedimentos legais a que se deve submeter à contratação, inclusive se é caso de dispensa ou de inexigibilidade de competição. E, por fim, permite a adequada execução e fiscalização do contrato.

¹⁰²⁴Marçal Justen Filho, leciona que *Como regra, toda e qualquer licitação exige que a Administração estabeleça, de modo preciso e satisfatório, as condições da disputa. Mais precisamente, a Administração tem de licitar aquilo que contratará – o que significa dominar com tranquilidade, todas as condições pertinentes ao objeto licitado e estabelecer de modo preciso as cláusulas da futura contratação. Por isso, o procedimento interno se inicia com a identificação da necessidade a ser atendida, a apuração das soluções técnica e economicamente viáveis, a configuração do futuro contrato e, por fim, a conformação do procedimento destinado à contratação.* FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2012. P. 109.

¹⁰²⁵É instaurado um processo administrativo por meio do qual a autoridade competente define o objeto e indica os recursos orçamentários disponíveis para a realização despesa. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo. Malheiros, 2016. P. 328.

¹⁰²⁶BOCHI, Adriano. Especificação ou descrição do objeto incompleta, sucinta, genérica ou desprovida de previsão de características essenciais dos itens a serem contratados. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 4959, 28 jan. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55377>. Acesso em: 01.02.2022.

¹⁰²⁷RAIMUNDO, Miguel Assis. Dever de Ponderação da Adjudicação por lotes e dever de fundamentação da não divisão no Direito dos Contratos Públicos. In MARTINS, Afonso d'Oliveira (Director). O Direito Administrativo Transnacional (Direito Administrativo internacional, europeu e global) e suas implicações no Direito Administrativo de Espanha e de Portugal. Actas do XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo. Universidade Lusíada Editora. Lisboa. 1918. p. 249-280.

Não se pode olvidar da relevância da transparência¹⁰²⁸, a tornar possível o controle social sobre a descrição do objeto, visto que exigências desnecessárias ou excessivas podem ser percebidas por profissionais da área, em razão do conhecimento que possuem sobre àquele objeto, assim como pelo próprio mercado fornecedor. Para além, poderão contribuir para o aprimoramento do objeto, com a indicação de bens e serviços mais adequados e atualizados, o que muito poderá somar para a legalidade, eficiência e economicidade do certame. Importante repisar que a participação da sociedade civil no processo de formação do contrato, confere maior legitimidade às decisões da Administração Pública¹⁰²⁹, a fortalecer a necessária relação de confiança entre Estado e mercado fornecedor, o que, inclusive, gera redução de custos, por não representar ser um contrato de risco.

Os procedimentos administrativos internos iniciais serão idênticos, seja ou não a futura contratação antecedida de concorrência entre os interessados em contratar ou dispensada essa por razões legais. A decisão pela contratação direta, sem a realização de competição, é posterior a toda a etapa preparatória¹⁰³⁰, inclusive porque somente é possível perceber que é hipótese de contratação direta, após a reunião de alguns elementos como objeto, condições de execução, viabilidade orçamentária e financeira, forma de pagamento, dentre outras.

A etapa preparatória exige para além dos procedimentos para a contratação, o planejamento orçamentário e financeiro para o custeio da despesa pública dela decorrente, numa visão de responsabilidade financeira¹⁰³¹, a demandar orçamentos realistas que mereçam

¹⁰²⁸FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 405 e seguintes. O autor destaca a importância da transparência para garantir a amplitude concorrencial. Na mesma direção SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. p. 70-73.

¹⁰²⁹Os benefícios oriundos de um sistema de controle integrado, que atua com excelência, são inumeráveis. Por isso, o controle social se torna quase um instrumento indispensável no mecanismo de fiscalização, sendo um meio de assegurar o melhor emprego dos recursos, na prevenção e redução de fraudes, desperdícios ou abusos, contribuindo assim para o cumprimento da missão da Administração Pública. FERREIRA, Helaine Cristina de Sales. Direito administrativo: transparência pública e controle social nas licitações, uma questão de cidadania. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 03, Ed. 10, Vol. 03, p. 78-104. Outubro de 2018. P. 103.

¹⁰³⁰Identifica-se a necessidade, motiva-se a contratação, para, então, partir-se para a verificação da melhor forma de sua prestação. Ou seja, a decisão pela contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa, é posterior a toda uma etapa preparatória que deve ser a mesma para qualquer caso. A impossibilidade ou a identificação da possibilidade da contratação direta, como a melhor opção para a Administração, só surge após a etapa inicial de estudos. TCU. Acórdão nº 994/2006, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/994%252f2006/%2520dtrelevancia%2520desc%252c%2520numacordao%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 04.02.2022.

¹⁰³¹CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 411/413.

a confiança dos gestores na tomada de decisões com efeitos financeiros, pois *conhecendo-se os recursos disponíveis, é possível assumir apenas os compromissos que se conseguem pagar*¹⁰³².

Vê-se que a descrição do objeto interfere em todas as fases da contratação pública, não admitindo negligências, pois permite, inclusive o adequado controlo interno e externo das contratações, a efetivar uma política de governança¹⁰³³. A partir dessa identificação detalhada do objeto, considerando a necessidade a ser atendida e os demais objetivos indiretos a ela acrescidos, é que se estabelece o resultado a ser dimensionado pela eficiência, eficácia e efetividade do processo de contratação, a ser aferido na execução do contrato.

A eficiência dá-se ao utilizar os melhores métodos e critérios para selecionar a proposta apta a, com o menor custo possível, gerar o resultado mais vantajoso, ou seja, identificar a proposta capaz de atender a necessidade percebida com o menor custo. A eficácia afere-se em relação aos resultados gerados pela contratação, ou seja, avaliando se gerou os melhores resultados, atendendo à necessidade pública que demandou a contratação e aos demais objetivos indiretos a ela acrescidos, isto é, alcançando os alvos diretos e indiretos almejados¹⁰³⁴. Efetividade, ao atingir os objetivos de acordo com o planejado, utilizando os recursos da melhor forma possível e assim transformar a realidade, isto é, por meio da execução do contrato, atender as necessidades públicas geradoras da contratação, de modo a alcançar os resultados almejados, impactando na realidade, com o menor custo, os menores danos ambientais, os melhores resultados sociais, o menor tempo, etc. possíveis¹⁰³⁵. De modo que *o primeiro ponto*

¹⁰³²BALEIRAS, Rui Nuno (também coordenador); DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel. Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987. Lisboa. ed: Conselho das Finanças Públicas. V. 1. 2018. p. 316. ISBN = 978-989-20-7860-1. Disponível em: <https://www.cfp.pt/publicacoes>. Acesso em: 04.02.2022. P. 202.

¹⁰³³Sobre a interferência de uma fase da licitação na outra, a resultar numa relação de causa e efeito umas das outras, a exigir uma visão sistêmica do processo de contratação pública, enxergando o processo como um todo, interligado, recomenda-se MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba. Zênite, 2012.

¹⁰³⁴Maria João Estorninho leciona que, para além de assegurarem a concorrência, os critérios de adjudicação deverão conter elementos baseados em outros valores, por exigência do Direito Europeu, como, por exemplo, critérios sociais relativos ao fomento à geração de emprego, igualdade de condições de trabalho, proteção aos desfavoráveis, também critério de cunho ambiental, como exigência de métodos de produção limpos, energias renováveis, dentre outros. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 403.

¹⁰³⁵BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Secretaria Geral de Controle Externo Coordenadoria de Fiscalização e Controle. Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos (2000).

Eficiência: Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo. Se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto; em ambos os casos a qualidade deve ser mantida. Essa dimensão, portanto, mede o esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Os tempos de atendimento nos hospitais foram reduzidos, sem aumento de custos e sem redução de qualidade do atendimento? Os custos diretos e indiretos de uma oficina de manutenção foram minimizados, enquanto houve aumento no número de veículos reparados que satisfizeram os padrões de qualidade requeridos? Eficácia: Grau de alcance das metas programadas, em um

*mais importante para o êxito de uma licitação e de um sistema de registro de preços está rigorosamente na capacidade de definir com clareza e precisão o objeto pretendido*¹⁰³⁶.

Atentos a relevância da descrição adequada do objeto a ser contratado, os países vêm a editar normas de modo a assegurar um referencial mínimo a ser seguido.

Nessa direção, o Brasil normatizou a descrição do objeto de modo a assegurar um padrão, com informações mínimas a serem levantadas e descritas no termo de referência, pelo órgão requisitante, onde deverá indicar o objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedando as especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização¹⁰³⁷. Deve o órgão licitante, ainda, atentar para a função a ser cumprida pelo objeto a ser contratado, a utilidade que pretende com o contrato, e, assim, proceder à adequada descrição do objeto, observando as características principais ou essenciais que definem a sua funcionalidade básica.

Oportuno assentar que *sob essa perspectiva, todas as especificações que se fizerem necessárias são lícitas, mesmo que restrinjam o objeto a tal ponto de inviabilizar a competitividade e de justificar a inexigibilidade*¹⁰³⁸ de competição, por haver um único fornecedor ou prestador de serviços capaz de atender àquelas exigências, desde que as especificações exigidas sejam, de fato, necessárias e guardem respeito à razoabilidade e à proporcionalidade¹⁰³⁹.

Ao longo do tempo, as legislações que regularam a matéria no Brasil, expressaram preocupação com a descrição do objeto, pois mesmo antes do Estatuto das Licitações, o Decreto-Lei nº 2.300/1986¹⁰⁴⁰, já demonstrava tal preocupação ao ponto de ter o Tribunal de

determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O número de crianças vacinadas na última campanha nacional de vacinação atingiu a meta programada? As rodovias privatizadas foram recuperadas dentro do prazo previsto? Efetividade: Relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade. O programa de valorização do magistério resultou na redução do índice de repetência escolar? O programa médico de família redundou na redução da mortalidade infantil? (Grifamos) Disponível em: file:///C:/Users/Juridico/Downloads/2063230.PDF. Acesso em: 14.06.2022. P. 15.

¹⁰³⁶JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 115.

¹⁰³⁷BRASIL. Decreto nº 5.450/2005. Substituído pelo nº 10.024.2019, que em seu Artigo 3º XI, traz outros requisitos para o termo de referência de modo a ampliar suas especificações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024. Acesso em: 25.01.2022.

¹⁰³⁸NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. P.38.

¹⁰³⁹SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Vedações na licitação. In SOUZA. André Leandro Barbi de. CHISTOFOLI, Daniel Pires. Elementos do Nova Lei de Licitações e Contratos Aplicados ao Município (Lei Federal nº 14.133, de 2021). Porto Alegre. Ed. IGAM. 2024. P. 29-36.

¹⁰⁴⁰BRASIL. Decreto-Lei 2.300/1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86impressao.htm. Acesso em 22.02.2022. Hoje não mais em vigor visto que revogado pela Lei Federal nº 8.666/93, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm., que, de igual forma, está com sua vigência sendo encerrada, de modo transitório, em razão da edição de um novo diploma normativo. Lei Federal nº

Contas da União sumulado a matéria no sentido de que *a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes (...)*¹⁰⁴¹. Súmula essa ainda vigente, por manter o Brasil, nas bases normativas posteriores, a mesma exigência quanto à descrição do objeto. Tanto que ao editar a recente Lei Federal nº 14.133, de 1º abril de 2021¹⁰⁴², o Brasil expressou ser o planejamento um princípio a ser observado na contratação pública, a incidir, de modo especial, na fase interna do procedimento, quando ocorrem os atos preparatórios, com o fito de evitar contratações ineficientes ou mesmo desnecessárias, ou seja, sem o devido planejamento. *Nessa fase de planejamento, entre outras providências, a Administração Pública identificará e justificará a necessidade do objeto a ser licitado e formalizará a autorização para abertura do certame*¹⁰⁴³.

Percebe-se que a normatização referida, para além, traz a preocupação em evitar que as exigências de especificações detalhadas sejam usadas, ou mesmo, permitam direcionamentos que frustrem, desnecessariamente, o caráter competitivo do processo, de modo a prejudicar ao interesse público.

O Código de Contratos Públicos, em Portugal, ao tratar sobre os procedimentos pré-contratuais, disciplinou na direção de estabelecer procedimentos distintos a considerar o tipo de objeto, para além do valor do contrato. A relevância dada ao objeto contratado já se percebe na leitura dos itens 2 (dois), 4 (quatro), 5 (cinco) e 6 (seis), do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro¹⁰⁴⁴, que apresentam o CCP, onde fica claro que o Código estruturou seus procedimentos

14.133 de 1 abril de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 22.02.2022

¹⁰⁴¹BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Súmula 177, de 26 de outubro de 1982. *A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.* Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>. Acesso em: 25.01.2022.

¹⁰⁴²BRASIL. Lei Federal nº 14.133 de 1 abril de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 08.02.2022.

¹⁰⁴³NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. P.28.

¹⁰⁴⁴Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro. Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. 2 - ... *à formação de contratos cujo objecto abranja..., bem como os contratos de concessão de serviços e de sociedade....* Na sequência informa o Decreto que o CPP estabelece procedimentos a considerar o objeto contratado, como no item 4- ... *encontra-se o capítulo referente ao contrato de empreitada de obras públicas...* 5 - ...o CCP contém, pela primeira vez em Portugal, uma disciplina geral sobre concessões de obras públicas e de serviços públicos...6 - *No campo da aquisição e locação de bens e aquisição de serviços, Quanto ao contrato de locação de bens móveis ... Por fim, a disciplina do contrato de aquisição de serviços...* Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>. Acesso em: 01.02.2022.

a considerar, para além do valor, o objeto contratado. O objeto do contrato, assim, terá o seu conteúdo *especificado através da elaboração do caderno de encargos e da definição das especificações técnicas*¹⁰⁴⁵. A se assemelhar ao termo de referência usado no Brasil.

De igual forma o legislador português, ao editar a recente Lei n.º 30/2021 de 21 de maio, com vistas a aprovar medidas especiais de contratação pública, dá relevância ao objeto, ao estruturar os procedimentos pré-contratuais tendo por base o objeto a ser contratado, como, por exemplo, em matéria de habitação e descentralização, em matéria de tecnologias de informação e conhecimento, no âmbito do setor da saúde e do apoio social, no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais e os relativos a bens agro alimentares¹⁰⁴⁶.

Observa-se a existência de orientações, relativamente a cuidados na definição do objeto, também em âmbito internacional. A União Europeia, no Guia sobre Contratos Públicos, ao tratar sobre o objeto, dispõe que *é essencial que os adquirentes públicos identifiquem claramente o objeto, de modo a escolherem corretamente o procedimento de contratação a seguir e o tipo de contrato adequado*¹⁰⁴⁷. Na mesma direção editou a Diretiva 2014/25/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais; a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e a Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão¹⁰⁴⁸.

Importante, ainda, que sejam identificados, para além dos objetivos diretos, os objetivos indiretos, que busca o certame alcançar¹⁰⁴⁹. Os objetivos diretos guardam relação com a

¹⁰⁴⁵ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement*. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf. p. 18-19. Acesso em 01.02.2022.

¹⁰⁴⁶A Lei n.º 30/2021 de 21 de maio, aprova medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado em anexo à Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro. Art. 4.º, art. 5.º, Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/30-2021-163728569>. Acesso em: 31.01.2022.

¹⁰⁴⁷Guia sobre Contratos Públicos da União Europeia. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_pt.pdf. P. 28. Acesso em: 25.01.2022

¹⁰⁴⁸Diretivas Disponíveis em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/documentacao/diretivas-europeias/>. Acesso em: 01.02.2022.

¹⁰⁴⁹*A contratação pública não constitui um fim em si mesmo, mas um meio que permite a prossecução de determinados objetivos juridicamente tutelados*. MEDEIROS, Rui. Alguns desafios em sede de reforma legal do regime instrumental de contratação pública português. In MARTINS, Afonso d'Oliveira (Director). O Direito Administrativo Transnacional (Direito Administrativo internacional, europeu e global) e suas implicações no Direito Administrativo de Espanha e de Portugal. Actas do XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo. Universidade Lusíada Editora. Lisboa. 1918. P. 205-247. Sobre o tema leciona RAIMUNDO,

necessidade pública a ser atendida, como já referido, já os objetivos indiretos, guardam relação com a inserção de outros propósitos, voltados, por exemplo, à promoção do desenvolvimento sustentável, por meio dos denominados contratos públicos ecológicos¹⁰⁵⁰, à promoção da inclusão social, por meio de considerações de caráter sociais, o fomento a inovação e a ampliação dos mecanismos de transparência e controlo social.

Como dito introdutoriamente, a legislação dos países segue um caminho evolutivo em prol do objetivo de viabilizar a inclusão desses novos objetivos aos seus regulamentos normativos da contratação pública, que inclui as mais diversas ações de cunho político para obter um regime jurídico adequado a esse propósito. A incluir ações por organismos internacionais visando promover a capacitação das entidades adjudicantes, até mesmo para reduzirem os impactos de suas próprias atividades¹⁰⁵¹. De modo a trazer novas finalidades à contratação pública, apostando assim na sua capacidade de ser *um instrumento de realização de políticas públicas ambientais, sociais e de fomento à inovação...*¹⁰⁵². A gerar mudanças significativas nos ordenamentos jurídicos que regulam a contratação pública dos mais diversos países, com destaque para os países membros da UE, cujos ordenamentos sofreram verdadeiras mudanças qualitativas¹⁰⁵³.

A destacar, nessa direção a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos contratos públicos, no item 75 que as *autoridades adjudicantes que pretendam adquirir obras, fornecimentos ou serviços com características específicas do ponto de vista ambiental, social ou outro, deverão poder utilizar determinados rótulos, por exemplo o rótulo ecológico europeu, rótulos ecológicos (pluri)nacionais ou qualquer outro rótulo*. Condicionado, é claro, a que os respectivos requisitos estejam associados ao objeto do contrato e sejam elaborados e adotados com base em critérios objetivamente verificáveis, por meio de

Miguel Assis. A formação dos contratos públicos – Uma concorrência ajustada ao Interesse Público. Lisboa: AAFDL, 2013.

¹⁰⁵⁰SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da, e ALVES, Eduardo Gonçalves dos Santos. Licitações sustentáveis – O relevante papel das licitações públicas como incentivadoras do desenvolvimento sustentável. In Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP. Ano 13 - n. 151 | julho - 2014. Belo Horizonte: Ed. FÓRUM. p.38-48. ISSN 1676-5826. MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de Licitação Sustentável. In: SANTOS, Murillo Giodan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). Licitações e contratações públicas sustentáveis. Belo Horizonte: Fórum, 2011. SANTOS, Murillo Giodan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). Licitações e contratações públicas sustentáveis. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

¹⁰⁵¹ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement*. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf. Acesso em: 01.02.2022.

¹⁰⁵²ESTORNINHO, Maria João – A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (1) Por uma contratação pública sustentável e amiga do bem comum, pág. 7-11. In A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos. Coord. a Autora. Ed. ICJP/CIDP/Universidade de Lisboa. Lisboa. 2016. p. 9.

¹⁰⁵³ESTORNINHO, Maria João – A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 ... p. 10.

procedimentos que permitam a participação de todas as partes interessadas e que o rótulo seja acessível a todas as partes interessadas¹⁰⁵⁴.

Percebe-se a preocupação da Normativa Europeia no sentido de evitar que a descrição do objeto cause prejuízos à concorrência, a gerar impeditivos à contratação eficiente, visto que ao ser descrito o objeto de forma demasiadamente específica e restritiva, poderá tornar impossível a participação dos interessados em contratar por não atenderem as exigências do concurso. Poderá, ainda, gerar direcionamento para determinada marca e, com isso prejudicar a concorrência, a gerar prejuízos aos cofres públicos, por pagar acima do preço de mercado ou mesmo por ter a contratação cancelada posteriormente.

Nesse contexto é necessário haver razoabilidade e proporcionalidade no detalhamento do que se deseja contratar para bem atender a necessidade pública, de modo a evitar que o excesso de critérios chegue ao ponto de frustrar a competição e/ou gerar prejuízos ao interesse público que busca proteger. Sendo, assim, fundamental *o equilíbrio entre restringir a competição e preservar a isonomia dos licitantes; dirigir a licitação para a qualidade ou aceitar qualquer produto*¹⁰⁵⁵. De modo que a clara, sucinta e objetiva descrição do objeto, para além da melhor compreensão daquilo que de fato pretende a Administração contratar, propicia a igualdade de condições de competição, a gerar uma justa concorrência, não apenas sustentada pelo critério do menor preço, como também pela qualidade do objeto a ser contratado.

Características periféricas, cuja ausência não compromete a funcionalidade básica do objeto, mas que maximizam suas funções, promovem maior conforto, ou mesmo possuem motivação estética, de modo a agregar funcionalidade secundária¹⁰⁵⁶, também podem ser inseridas na descrição do objeto. Não deve, contudo, serem exigidas de modo aleatório, necessitando de motivação de interesse público, que demonstre que agregam certa utilidade ao objeto, ainda que não seja essencial, mas que seja relevante por razões de ordem técnica. Podem, inclusive, servir de motivação para caracterizar a inviabilidade de competição, por exemplo, se apenas um fornecedor possuir produtos com tais características, desde que fique demonstrado tecnicamente que sem as características periféricas exigidas, o interesse público seria sacrificado ou prejudicado¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁵⁴Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/documentacao/diretivas-europeias/>. Acesso em: 01.02.2022.

¹⁰⁵⁵JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 115.

¹⁰⁵⁶O ar-condicionado em um veículo pode ser um bom exemplo. A ausência do ar-condicionado não compromete a funcionalidade básica do veículo, mas é relevante para o conforto dos passageiros.

¹⁰⁵⁷NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. P.38 e 39. Acrescenta o Autor que *a Administração Pública deve ser cuidadosa na instrução de tais*

Oportuno lembrar nesse contexto que é na fase de planejamento que está compreendida a cotação do valor de mercado do objeto a ser contratado. Sendo que a adequada descrição do objeto é que permitirá a cotação precisa do valor de mercado do bem ou serviços objeto da contratação.

Concluída a fase interna de planejamento, no que se refere a aferir a necessidade a ser atendida, fazer a descrição do objeto a ser contratado para bem atender a essa necessidade¹⁰⁵⁸ e a outros objetivos indiretos acrescidos, cotar seu custo e verificar a disponibilidade orçamentária e financeira para o custeio da despesa; iniciam-se os atos preparatórios visando à divulgação do interesse em contratar e a seleção do fornecedor ou prestador dos serviços.

3.3.2.2. A transparência e o controle social na seleção do fornecedor

A fase ou etapa da seleção do fornecedor compreende a regulação e a divulgação do interesse em contratar, tendo por base a descrição do objeto, o valor orçado e a disponibilidade orçamentária e financeira para o custeio da despesa. Percebe-se que essa fase ou etapa possui uma parte que ocorre em âmbito interno e outra que ocorre em âmbito externo¹⁰⁵⁹, ou seja, tudo

processos de inexigibilidade, especialmente no que tange ao conjunto de provas sobre a exclusividade do fornecedor. Destaca o Autor, ainda que, no Brasil, o § 1º do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 trata de como comprovar a exclusividade: Artigo 74 [...] § 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica. O Tribunal de Contas da União, a pretexto da Lei n. 8.666/1993, editou a Súmula n. 255, que se aplica, pela similaridade, também à Lei n. 14.133/2021: Súmula n. 255 - Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.... É bastante útil também juntar cartas de patentes, se, evidentemente, a pessoa que se pretende contratar dispor delas, o que justifica a exclusividade com base no inciso XXIX do artigo 5º da Constituição Federal e nas disposições da Lei n. 9.279/1996, porque terceiros não podem colocar à venda, sequer oferecer proposta de equipamento ou produto similar ao objeto da patente, especialmente quando se trata de patente de invenção. (Constituição Federal, Art. 5º. [...] XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País; Lei n. 9.279/1996, Art. 42. A patente confere ao seu titular o direito de impedir terceiro, sem o seu consentimento, de produzir, usar, colocar à venda, vender ou importar com estes propósitos: I - produto objeto de patente; [...]).

¹⁰⁵⁸BOCHI, Adriano. Especificação ou descrição do objeto incompleta, sucinta, genérica ou desprovida de previsão de características essenciais dos itens a serem contratados. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 4959, 28 jan. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55377>. Acesso em: 22.02.2022.

¹⁰⁵⁹MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba. Zênite, 2012, pp. 45-46. FERNANDES, Thiago Albuquerque. As fases e etapas do processo de contratação no setor público. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6284, 14 set. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62806>. Acesso em: 10 de janeiro de 2022. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da, e ALVES, Eduardo Gonçalves dos Santos. Licitações sustentáveis – O relevante papel das licitações públicas como incentivadoras do desenvolvimento sustentável. In Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP. Ano 13 - n. 151 / julho - 2014. Belo Horizonte: Ed. FÓRUM. p.38-48. ISSN 1676-5826.

que ocorre até o momento anterior à publicização do interesse e das regras para a contratação com terceiros, com vistas à aquisição de bens ou prestação de serviços, integra a fase interna. Inicia-se a fase externa a partir do momento em que são externalizadas a decisão de contratar e as regras para os interessados em participar do certame¹⁰⁶⁰, que constarão em um edital¹⁰⁶¹.

É nesse momento que os interessados em contratar terão acesso às informações necessárias para elaborarem suas propostas. A administração, por sua vez, selecionará, de acordo com as regras estabelecidas no edital, a proposta que melhor atenda ao interesse público, isto é, que alcance os objetivos diretos e indiretos estabelecidos, pelo menor custo¹⁰⁶². Assim, é nesse momento que se dá a seleção do fornecedor, isto é, a definição de quem será o futuro contratado¹⁰⁶³. O que se dará por meio de competição em relação a valores e capacidade técnica ou ainda, não haverá disputa por razões legais que a tornem desnecessária.

O direito de disputar para contratar com o Estado está pautado na livre concorrência, a tornar essencial que sejam estabelecidos critérios objetivos, claros e justificáveis para a seleção da proposta que melhor atenda ao interesse público. Ao estabelecer tais critérios é preciso que seja evitado colocar requisitos desnecessários, que prejudiquem a competição ou, ainda, que sejam direcionadores a determinado interessado em contratar, ou mesmo a gerar discriminações encobertas, de modo a prejudicar a livre concorrência¹⁰⁶⁴.

O edital ou os instrumentos regulatórios como o anúncio, o programa do procedimento e o caderno de encargos, em um processo de contratação pública, são os atos administrativos por meio dos quais a Administração torna público, ao levar ao conhecimento da sociedade em geral, a instauração de um procedimento administrativo para a contratação de terceiros para executar determinado objeto (aquisição de um bem ou prestação de um serviço), em síntese, a

¹⁰⁶⁰A fase externa é entendida a partir da divulgação do edital ou instrumento convocatório. FERREIRA, Flávio dos Santos. *Licitação Sustentável: A Administração Pública como Consumidora Consciente e Diretiva*. Monografia de Conclusão de Curso apresentada à Coordenação de Direito do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF. Brasília: UDF. 2010. *A fase externa da licitação finaliza com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação dos serviços, ressaltamos ainda que suas subfases se modifiquem conforme a modalidade licitatória adotada*. FERREIRA, Helaine Cristina de Sales. *Direito administrativo: transparência pública e controle social nas licitações, uma questão de cidadania*. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 03, Ed. 10, Vol. 03, pp. 78-104. Outubro de 2018.

¹⁰⁶¹Edital é, segundo o Dicionário Oxford Languages, *ordem oficial, aviso, postura, citação etc. que se prende em local próprio e visível ao público ou se anuncia na imprensa, para conhecimento geral ou dos interessados*. Disponível em: <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt/>. Acesso em: 11.04.2022.

¹⁰⁶²JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Lei 8.666/93 Licitações e contratos e outras normas pertinentes. Belo Horizonte: Fórum, 2011. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 42ª ed., SP: Malheiros. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

¹⁰⁶³FERNANDES, Thiago Albuquerque. As fases e etapas do processo de contratação no setor público. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6284, 14 set. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62806>. Acesso em: 10 de janeiro de 2022.

¹⁰⁶⁴ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement*. Por uma contratação Pública Sustentável. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf.

*Administração faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam as exigências nele estabelecidas*¹⁰⁶⁵. Nesses instrumentos são fixadas as condições a serem atendidas, são convocados os interessados para apresentação de suas propostas e para demonstrarem que atendem as condições de habilitação no aspecto documental, que atendem os critérios técnicos quanto à experiência e capacidade técnica para executar o objeto. Ainda, são informados os elementos necessários em relação ao objeto que permite cotar um valor para sua execução.

As condições estabelecidas e anunciadas aos interessados e a sociedade em geral, devem guardar respaldo no que determina a lei, contudo, podem definir o que a lei deixa na margem da discricionariedade administrativa. Uma vez estabelecidas e publicizadas as condições para a contratação, tornam-se lei entre as partes, a vincular a Administração Pública e aos participantes, que deverão respeitá-las, por serem consideradas como lei interna dos procedimentos de contratação¹⁰⁶⁶, a vincular as partes, *a lei da licitação e do contrato*¹⁰⁶⁷.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, expresso na lei brasileira reguladora dos procedimentos de contratação pública¹⁰⁶⁸, reforça a ideia de ser o edital a lei do certame, a determinar a relevância da adequada elaboração do mesmo, pois se torna vinculante à Administração e aos licitantes¹⁰⁶⁹.

Os instrumentos regulatórios do certame, tais como o edital, o anúncio, o programa do procedimento e o caderno de encargos, definem todas as regras da contratação, desde as determinadas pela lei até as decorrentes de decisões administrativas no uso da discricionariedade. É na regulação constante nos referidos instrumentos que serão estabelecidas as regras relativas: - ao fornecimento do produto ou execução dos serviços (local de entrega ou de execução dos serviços, formas de pagamento, dentre outras); - aos elementos para a cotação do preço; - aos critérios de julgamento das propostas; - as condições de habilitação dos interessados em contratar; - as condições para a assinatura do contrato; e, por fim, - à forma de execução do contrato e da sua fiscalização.

¹⁰⁶⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012. P. 420.

¹⁰⁶⁶MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 42ª ed., SP: Malheiros, p. 289. *O edital é a lei interna da licitação e vincula inteiramente a Administração e os proponentes.*

¹⁰⁶⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012. P. 412.

¹⁰⁶⁸BRASIL. Lei Federal nº 8.666/93. Art. 3º de modo expresse determina tal vinculação ao assim dispor: Art. 3º *A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.* (grifamos). Portugal. Decreto-Lei nº 18/2008. Código dos Contratos Públicos. 40º. Regula as peças dos procedimentos de formação dos contratos, dentre as quais estão o anúncio, o programa do procedimento e o caderno de encargos. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em: 23.04.2022.

¹⁰⁶⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012. P. 384.

O Brasil regula por lei quais as informações mínimas que devem estar expostas no instrumento regulador do certame (edital)¹⁰⁷⁰, Portugal traz modelos de anúncios de procedimentos pré-contratuais com os elementos mínimos que devem conter¹⁰⁷¹.

É com base nos instrumentos regulatórios do certame (edital, anúncio, programa do procedimento, caderno de encargos), que as propostas serão elaboradas, analisadas e julgadas pelo órgão contratante, desrespeitar qualquer das regras que norteou tais atos ofende aos princípios reguladores da contratação pública, dentre os quais se destaca o da concorrência em igualdade de condições¹⁰⁷². É, também, com base nos referidos instrumentos que será elaborado, firmado e executado o contrato entre as partes, para que seja atendida a necessidade que deu origem a contratação, que é o fim a ser alcançado.

As regras assentadas nos instrumentos regulatórios serão publicizadas no momento da divulgação do interesse em contratar, dando início, assim, à fase externa¹⁰⁷³, a permitir, para além da busca de possíveis interessados em contratar, a efetivação do controlo social.

Os instrumentos regulatórios, ao serem publicizados, permitem o controlo social em relação a todos os seus aspectos, isto é, no que diz com a descrição do objeto, de modo a aferir se de fato está adequado ao atendimento da necessidade pública que lhe deu origem, se não está direcionado a determinado fornecedor, de forma a prejudicar a ampla concorrência, dentre outros aspectos; quanto ao orçamento, se de fato corresponde ao valor praticado no mercado, de modo a não estar superfaturado ou subfaturado ao ponto de inviabilizar a execução do contrato. Esse prévio controlo pela sociedade e pelos próprios órgãos oficiais é essencial para evitar que o processo tenha seguimento com vícios que possam prejudicar ao interesse público.

Nessa direção o Tribunal de Contas da União – TCU, no Brasil, alerta para a importância do controlo preventivo, de modo a identificar situações, inclusive decorrentes de conflitos de interesse, que coloquem em risco o interesse público e tomar medidas para que sejam resolvidos

¹⁰⁷⁰BRASIL. Lei Federal nº 8.666/93. Art. 40. *O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte (...).* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em 22.02.2022. O novo diploma normativo editado em abril de 2021, em seu art. 25, estabelece que, *o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.* BRASIL. Lei Federal nº 14.133 de 1 abril de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 08.02.2022.

¹⁰⁷¹PORTUGAL. Portaria nº 371/2017 de 14 de dezembro. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/371-2017-114350956>. Acesso em: 08.04.2022.

¹⁰⁷²PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2012.

¹⁰⁷³NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. P. 12.

antes da ocorrência de fraude ou corrupção. *Existe forte ligação entre a incidência de fraude e corrupção e fracos controles preventivos*¹⁰⁷⁴, afirma o órgão. Há que se lembrar, no contexto, que o controlo preventivo busca corrigir erros no percurso, no caso quando o processo de contratação ainda está a tramitar, em tempo hábil a possibilitar a correção de falhas para bem atender ao interesse público, de modo a fazer com que aquela situação a ser resolvida seja, de fato, a norteadora do agir do gestor¹⁰⁷⁵.

A União Europeia orienta os países membros a publicar um anúncio de pré-informação de interesse em contratar, para além do anúncio do concurso, no Jornal Oficial da União Europeia, indicando a redação que deve ter e a modalidade de publicação dos anúncios¹⁰⁷⁶.

Ocorre que, em que pese toda a atuação estatal e dos organismos internacionais, com vistas ao combate à corrupção na contratação pública, dentre as quais se destaca a transparência e o controlo social, ainda subsistem altos índices de corrupção, conforme se abordou no Capítulo II, a demonstrar que muito há a ser feito. O potencial contributivo da transparência e do controlo social, nessa luta pelo combate à corrupção, ficou claro, por exemplo, em Portugal, quando se percebe uma expressiva redução da corrupção nas compras públicas de medicamentos, após terem sido tomadas medidas de gestão administrativa que ampliaram as formas de controlo social, contando com os usuários dos bens e serviços, como é o caso dos utentes, na área da saúde¹⁰⁷⁷.

Relevante informar que o regime excepcional de contratação pública será objeto de abordagem em tópico específico no presente capítulo, já que possui um olhar diferenciado para a fase de seleção do fornecedor, em razão das peculiaridades de que a situação está revestida.

Selecionada a proposta que melhor atende a necessidade pública, segundo as regras estabelecidas nos instrumentos regulatórios, será o vencedor convocado a assinar o contrato, dentro do prazo de validade legal de sua proposta, iniciando-se a fase de execução do contrato.

¹⁰⁷⁴BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Referencial de Combate à Fraude e Corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2ª Edição, 2018. P. 46. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 15.03.2022.

¹⁰⁷⁵BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica de pessoas no Setor Público. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

¹⁰⁷⁶UNIÃO EUROPEIA. N.º 1 do artigo 48.º, art. 49º e 51, da Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>. Acesso em: 24.04.2022.

¹⁰⁷⁷SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público. v.1, p.163 - 209, 2021. P. 197.

3.3.2.3. A transparência e o controlo social na adjudicação e celebração do contrato

A adjudicação é o acto pelo qual o mesmo órgão que deu início ao procedimento através da decisão de contratar aceita, ou selecciona, uma declaração negocial apresentada pelo operador económico que, em princípio, assumirá o papel de seu co-contratante¹⁰⁷⁸. A implicar numa posição da entidade adjudicante frente aos concorrentes, visto que toma uma decisão, consubstanciando um ato de efeito duplo, já que é constitutivo de direitos ao selecionado e imperativo para outros concorrentes, ao definir sua situação jurídica quando decide que o contrato não será celebrado com eles¹⁰⁷⁹.

Percebe-se assim, que a decisão de adjudicação expressa a seleção da proposta que melhor atende a necessidade pública em razão da qual foi promovido o certame e, por consequência, expressa a decisão quanto as propostas não selecionadas¹⁰⁸⁰. Tal decisão deve pautar-se pela mais ampla transparência, de modo a dar conhecimento aos demais concorrentes e à sociedade sobre quem foi o selecionado para firmar o contrato.

Em Portugal a *decisão de adjudicação deve ser notificada (Art. 77º) e publicitada (Art. 78º)*. Nos termos do Artigo 78º, *determinadas decisões de adjudicação devem ser publicadas através de anúncios do Jornal Oficial da União Europeia*¹⁰⁸¹. A preterição das formalidades de publicidade no JOUE não gera efeito relativamente a validade e eficácia do ato, mas gera, contudo, responsabilidade internacional ao País por violação ao Direito da União Europeia¹⁰⁸².

Portugal ao editar o Decreto-Lei nº 131/2010, de 14 de dezembro, transpôs para o ordenamento jurídico interno a Diretiva nº 2007/66/CE, de 11 de dezembro, acrescentando ao CCP o art.78º-A, que instituiu um anúncio voluntário de transparência, a ser publicado no

¹⁰⁷⁸SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. II. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 307.

¹⁰⁷⁹FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 619. Para Pedro Sánchez, *numa demonstração clara de que a conclusão do procedimento com um acto de adjudicação é uma obrigação com força normativa real, e não uma mera declaração de princípios, esclarece-se que a prática desse acto administrativo constitui um dever jurídico (cfr. nº 1 do artigo 76º, bem como a respectiva epígrafe)*. SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. II. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 369/370.

¹⁰⁸⁰OLIVEIRA, Mario Esteves / OLIVEIRA, Rodrigo Esteves. Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa: das fontes as garantias. Coimbra: Almedina, 1998. P. 1007.

¹⁰⁸¹ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 403 e 404. Informa a autora que a *Diretiva 2007/66/CE introduz um anúncio voluntário de transparência ex ante, a publicar segundo modelo determinado no JOUE (Artigo 3º-A das Diretivas recursos), anúncio através do qual as entidades adjudicantes podem publicar a nível europeu a sua decisão de adjudicação, dando a conhecer não apenas o objeto do contrato, mas também a identidade do adjudicatário*. P. 404.

¹⁰⁸²FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 621.

Jornal Oficial da União Europeia, pela entidade adjudicante. *Trata-se de um meio de publicação facultativa da intenção de contratar, em casos de decisão de adjudicação na sequência de um procedimento de formação do contrato sem publicação de anúncio no JOUE*, a objetivar alargar e reforçar a transparência e a publicidade na União Europeia, para alcançar todos os Estados-membros, alargando, assim, a *possibilidade de terceiros interessados conhecerem essa decisão antes da outorga do contrato, permitindo-lhes reagir atempadamente contra a celebração do respectivo contrato* ¹⁰⁸³.

A destacar que esse período de *standstill* ou paragem, de 10 dias, entre a adjudicação e a outorga do contrato, ou seja, no qual o contrato não pode ser celebrado, é fundamental e deve ser respeitado¹⁰⁸⁴, pois objetiva *assegurar o recurso eficaz das decisões de adjudicação*, nos termos constante no art. 2ºA – 1 e 2, da Directiva 2007/66/CE¹⁰⁸⁵. Por certo pouco ou nenhum efeito teria a impugnação após celebrado o contrato, inclusive porque, a depender do ocorrido, poderá até mesmo evitar que seja celebrado.

Portugal, para além, exige que na notificação da decisão de adjudicação feita aos concorrentes, esteja indicado o prazo de suspensão da celebração do contrato, aplicável, nos termos constantes no art. 77º do CCP. O Código, contudo, no art. 104º, nº 2, al. a e art. 95º, nº 4, al. A¹⁰⁸⁶, excepciona da obrigação de cumprir o período de suspensão, quando não tenha sido,

¹⁰⁸³ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 404/405. Afirma, ainda, a autora que *A este propósito, é fundamental ter presente que, nos termos da alínea a) do referido Artigo 3º-A da Diretiva 2007/66/CE, no anúncio voluntário de transparência, a entidade adjudicante deve incluir uma justificação para a sua decisão de adjudicar o contrato sem publicação prévia de anúncio de concurso no jornal Oficial da União Europeia. Ou seja, este anúncio voluntário de transparência não terá visado substituir o anúncio de concurso, nos casos em que ele seja exigível. Este anúncio voluntário de transparência não terá sido pensado como uma alternativa aos anúncios de carácter obrigatório até agora existentes, mas antes foi concebido como um plus (facultativo). Em casos em que, justificadamente, não seja obrigatório a publicação de anúncio de concurso no JOUE, a entidade adjudicante pode, ainda assim, em termos voluntários, publicitar a sua decisão de contratar através do referido anúncio voluntário de transparência.* E esclarece que a medida só é compreensível considerando o contexto de aprofundamento da europeização da contratação pública que presidiu à feitura da Directiva 2007/66/CE.

¹⁰⁸⁴Leciona Maria João Estorninho que, *fundamental é o período de standstill que deve ser respeitado entre adjudicação e a outorga do contrato (Art. 104º, nº 1 a). Assim, o contrato não pode ser celebrado antes de decorrido 10 dias contados da data da notificação da decisão de adjudicação.*

A Directiva 2007/66/CE vem reconhecer a necessidade de garantir aos interessados a efetiva possibilidade de impugnar a adjudicação antes da celebração do contrato, evitando-se, se for caso disso, a própria celebração de contrato.

Nos termos do Artigo 2º-A das Diretivas recursos, a celebração do contrato na sequência da decisão de adjudicação não poderá ter lugar antes de corrido um prazo mínimo de 10 dias. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 406.

¹⁰⁸⁵UNIÃO EUROPEIA – UE. Directiva 2007/66/CE. Art. 2ºA – 1 e 2. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32007L0066>. Acesso em: 22.05.2024.

¹⁰⁸⁶PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos. Art. 77º, com alteração feita pelo Decreto-Lei nº 131/2010, de 14 de dezembro. Art. 95º, nº 4, al. a e art. 104º, nº 2, al. A. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em: 22.05.2024.

o anúncio da celebração do contrato, publicado no Jornal Oficial da União Europeia, o que nas palavras de Maria João Estorninho causa perplexidade, já que tal prazo é *instrumento de garantia de princípios fundamentais da contratação pública no ordenamento jurídico português*¹⁰⁸⁷.

No Brasil, a decisão de adjudicação ocorre em momento diverso do processo de formação do contrato, em relação a Portugal, pois se dá ao seu final, ou seja, após a verificação de todos os requisitos, inclusive de habilitação, em relação ao concorrente que apresentou a proposta julgada como vencedora, nos termos do disposto no art. 17 da Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021¹⁰⁸⁸.

A decisão de adjudicação cabe à autoridade superior com competência administrativa para tanto, a qual, após adjudicar o objeto, procederá à homologação do certame, nos termos do disposto no art. 71, IV e art. 17, VII, da Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021¹⁰⁸⁹, o que é comum ocorrer em ato único.

A publicidade da decisão de adjudicação ocorre juntamente com a da decisão de homologação, no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, até porque, como dito, é comum que ambas as decisões sejam expressas em ato único, ou seja, uma decisão de adjudicação e homologação em conjunto. Para além, é facultada a divulgação adicional em sítio

¹⁰⁸⁷*Este alargamento das exceções admitidas à obrigatoriedade de respeitar o período de suspensão, através da identificação de tal obrigação com os contratos com publicidade a nível europeu, não pode deixar de causar perplexidade.*

O Código dos Contratos Públicos – e muito bem –, havia-se preocupado, logo na sua versão inicial, em impor um princípio geral de observância de um período de suspensão. Como medida amiga da transparência e como instrumento de proteção de terceiros, tal medida destinava-se a um universo de contratos, natural e desejavelmente, mais alargado do aquele que é abrangido pela estrita obrigatoriedade de publicidade no JOUE, nos termos das Diretivas de 2004. O que, aliás, faz o sentido! O período de suspensão, na sua lógica preventiva, é também ele instrumento de garantia de princípios fundamentais da contratação pública no ordenamento jurídico português, entre outros, prossecução do interesse público, legalidade na realização de despesas públicas, imparcialidade, transparência e concorrência. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 407/408.

¹⁰⁸⁸Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação. BRASIL. Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm#promulgacao. Acesso em: 22.05.2024.

¹⁰⁸⁹Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e esgotados os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: (...) IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação. Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: (...) VII - de homologação. BRASIL. Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm#promulgacao. Acesso em: 22.05.2024.

eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação¹⁰⁹⁰, o que é recomendável com vistas a ampliar a transparência e o controle social.

Percebe-se que no Brasil, diferentemente do que ocorre em Portugal, não é exigido que seja respeitado um prazo entre a publicidade ou o conhecimento pelos participantes do certame da decisão de adjudicação e a celebração do contrato. Na lei brasileira a publicidade e o prazo para a interposição de recurso ocorrem em momento anterior, ou seja, por ocasião do julgamento da habilitação ou das propostas, o que ocorrer por último¹⁰⁹¹, assim a adjudicação e homologação do certame consistem meramente numa formalidade de reconhecimento das decisões já tomadas no processo de formação dos contratos. Em Portugal, percebe-se que a habilitação é feita após a adjudicação, ou seja, entre a adjudicação e a celebração do contrato é que são apurados os requisitos necessários a aferir a viabilidade subjetiva, objetiva e financeira da celebração do contrato¹⁰⁹², dentre os quais está a apresentação dos documentos de habilitação, nos termos do art. 81º a 87º.Aº do CCP, assim como o corre a garantia da prestação da caução, nos termos do art. 88º a 91º do CCP¹⁰⁹³. No Brasil esses requisitos são apurados antes da adjudicação e homologação do certame, mas na denominada fase de habilitação.

Selecionado o fornecedor a ser contratado, segundo a lei brasileira, a Administração o convocará para firmar o termo de contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e nas condições estabelecidas no edital, sob pena de decair o direito à contratação.

¹⁰⁹⁰Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). (...)

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim. § 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos. BRASIL. Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm#promulgacao. Acesso em: 22.05.2024.

¹⁰⁹¹Relembrando que no atual diploma normativo (Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021, art. 17 *caput* e §1º), em regra, primeiro são julgadas as propostas e depois a habilitação dos concorrentes, podendo, contudo, ocorrer a inversão dessas duas fases.

¹⁰⁹²*Entre a adjudicação e a celebração do contrato há um complexo de formalidade a cumprir e de requisitos a preencher, destinados a apurar a viabilidade subjetiva, objetiva e financeira da celebração desse contrato. A celebração do contrato passa por se promover a apresentação dos documentos de habilitação (art. 81º a 87º. Aº do CCP), garantir a prestação da caução (art. 88º a 91º do CCP) (...) FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 652.*

¹⁰⁹³PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos. Art. 77º, com alteração feita pelo Decreto-Lei nº 131/2010, de 14 de dezembro. Artigos 81º a 87º. Aº e art. 88º a 91º. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em: 22.05.2024.

Ressaltando que a recusa injustificada caracteriza o descumprimento da obrigação assumida e sujeita o convocado às penalidades legalmente estabelecidas¹⁰⁹⁴.

Iniciada a execução do contrato, na qual são atribuídos determinados poderes unilaterais de decisão à Administração Pública, que poderá praticar atos administrativos destacáveis no que se refere à execução e extinção do contrato¹⁰⁹⁵. É nessa fase que ocorrerá o fornecimento dos bens adquiridos ou a prestação dos serviços contratados¹⁰⁹⁶, de modo a atender a necessidade que deu origem à contratação, ou seja, ocorrerá o recebimento do objeto contratado, sua aceitação ou não e o pagamento, quando aceito.

Relevante registrar, que a execução do contrato não tem distinção no aspecto normativo, nos países em investigação, em outras palavras, não importa o rito usado para a formação do contrato, este estará submetido às mesmas normas no decorrer de sua execução. Uma diferença formal que merece ser referida é que Portugal possui um caderno de encargos, contendo as obrigações assumidas pelo contratado, o que não há no Brasil, contudo as obrigações das partes (contratante e contratado) constam no próprio contrato ou no Termo de Referência elaborado para fins da formação do contrato, que é considerado um anexo do contrato.

As despesas públicas decorrentes da execução do contrato, serão submetidas às fases da despesa pública, que são o empenho, a liquidação e o pagamento. O empenho consiste no primeiro estágio da despesa orçamentária, e significa o registro com fins de reserva de orçamento e recursos financeiros para o custeio da despesa¹⁰⁹⁷. Deve ser feito no momento da contratação¹⁰⁹⁸.

¹⁰⁹⁴BRASIL. Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Art. 90, §5º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm#promulgacao. Acesso em: 22.05.2024.

¹⁰⁹⁵ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 46 – 55.

¹⁰⁹⁶FERREIRA, Clayton Alexandre. A governança nas Contratações Públicas: Uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte. Ed. Dialética, 2021, p.54.

¹⁰⁹⁷No Brasil a Lei Federal nº 4.320/1964, no art. 58 estatui que *o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente a criar para o Estado obrigação de pagamento devido a partir do momento da liquidação da despesa*. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 28.04.2022.

¹⁰⁹⁸Os empenhos podem ser classificados em:- Ordinário: utilizado para as despesas de valor fixo e previamente determinado, com pagamento em parcela única; - Estimativo: utilizado para as despesas cujo montante não pode ser determinado previamente, como, por exemplo, fornecimento de água e energia elétrica, aquisição de combustíveis, de alimentação em hospitais, de medicamentos, dentre outros; e- Global: utilizado para despesas de valor determinado, com pagamento parcelado, tais como, pagamento de aluguéis, execução de uma obra, etc. O valor empenhado poderá sofrer alteração por meio de reforço para aumentar ou de anulação parcial para reduzir o valor. Ou ainda poderá ser anulado totalmente quando o objeto do contrato não for executado. A lembrar que a Lei Federal nº 4.320/64, em seu art. 60, veda a realização de despesa sem prévio empenho. JUND, Sérgio. Administração, orçamento e contabilidade pública. Imprensa: Rio de Janeiro, Elsevier, Campus, 2008.

A liquidação é o segundo estágio da despesa pública, no qual o contratante declara que o contrato foi executado na forma pactuada, tanto em relação ao objeto contratado, como no que se refere às obrigações acessórias. Assim, consiste no reconhecimento do direito do contratado em receber o valor, nos termos pactuados, que deve ser apurado nesse momento. A importância exata a pagar deve ser definida nesse ato de liquidação da despesa, com base nos bens fornecidos e/ou serviços executados e aceitos, nos termos pactuados no contrato, o que deve ser feito pelo fiscal ou gestor do contrato. A tornar o contratado credor e o contratante devedor para os fins legais de reconhecimento do direito¹⁰⁹⁹. O terceiro e derradeiro estágio da despesa pública é o pagamento¹¹⁰⁰, que consiste na entrega do valor devido, apurado em liquidação, ao credor/contratado, de modo a extinguir a obrigação de modo parcial ou total, em relação ao mesmo.

A execução do contrato consiste, assim, na execução prática do que foi planejado no processo de formação do contrato e imputado ao selecionado com a adjudicação do certame e a assinatura do contrato, quando assume, a obrigação de cumprir fielmente o encargo descrito no objeto como obrigação principal e as obrigações acessórias, conforme se comprometeu em sua proposta, como já referido. Desse modo, a fase da execução do contrato, deverá ter o acompanhamento diligente do contratante, por meio da fiscalização do contrato, exigida legalmente para a denominada liquidação da despesa¹¹⁰¹.

O fiscal do contrato deverá fiscalizar o cumprimento, para além do objeto do contrato, de todas as obrigações acessórias. A legislação em vigor nos países foco da investigação asseguram, de modo expresse, que os fiscais do contrato podem ser auxiliados por técnicos

¹⁰⁹⁹JUND, Sérgio. Administração, orçamento e contabilidade pública. Imprensa: Rio de Janeiro, Elsevier, Campus, 2008.

¹¹⁰⁰No Brasil a Lei Federal nº 4.320/1964, no art. 64, define ordem de pagamento como sendo o *despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga*. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 28.04.2022.

¹¹⁰¹PORTUGAL. Decreto-Lei nº 18/2008. Código dos Contratos Públicos. Artigo 290.º - A,1 - *O contraente público deve designar um ou mais gestores do contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução deste. (...) Art. 305.º - 1 - O contraente público dispõe de poderes de fiscalização técnica, financeira e jurídica do modo de execução do contrato por forma a poder determinar as necessárias correcções e aplicar as devidas sanções.(...)*.Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em 23.04.2022. BRASIL. Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 67 e a Lei Federal nº 14.133/2021, a denominada Nova Lei de Licitações, em seu art. 117, expressam o dever do Estado, como contratante de fiscalizar o contrato. Disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 23.04.2022. Art. 67. *A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição*. Art. 117. *A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição*.

conhecedores do objeto em execução, que inclusive podem ser contratados para tal fim, de modo a bem exercer o ofício da fiscalização e garantir o atendimento do interesse público.

Em Portugal, o CCP, no art. 290ºA, ao dispor sobre o gestor do contrato estabeleceu que a execução do contrato deve ser acompanhada, de modo permanente, por um ou mais gestores, designados pelo contraente público e que, na hipótese de designar mais do que um gestor do contrato, deve definir, de forma clara, as funções e responsabilidades de cada um. Importante que o designado para exercer a função de gestor de contrato não possua conflitos de interesse, o que deve ser objeto de declaração expressa.

Dispõe a norma, ainda, que em se tratando de contratos com especiais características de complexidade técnica ou financeira ou de duração superior a três anos, o gestor ou os gestores devem elaborar indicadores de execução, quantitativos e qualitativos, que permitam medir os níveis de desempenho, a execução financeira, técnica e material do contrato, entre outros aspetos. Eventuais desvios, defeitos ou outras anomalias, detectados na execução do contrato, devem ser comunicados ao órgão competente, de imediato, com a indicação das medidas corretivas adequadas, a serem propostas por meio de relatório fundamentado. O CCP prevê, no mesmo artigo a possibilidade de excepcionalmente e mediante justificativa, ser possível que o contraente público contratualize, com um terceiro, a gestão do contrato.

A transparência exige que todos os contratos celebrados, obrigatoriamente, devem ser publicitados no Portal BASE¹¹⁰², que centraliza a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal continental e regiões autónomas.

No Brasil a função de fiscalizar ou gerir o contrato, em regra, é atribuída a um servidor público, que será o responsável pela liquidação da despesa, ainda que tenha auxílio de profissionais técnicos designados ou contratados para tal fim. Deve, assim, ter apoio técnico e ser capacitado para bem exercer a atribuição. O Tribunal de Contas da União se posiciona no sentido de que o *fiscal do contrato não pode ser responsabilizado, caso não possua condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições*¹¹⁰³.

É o fiscal que acompanha a execução e exige o cumprimento das cláusulas contratuais, procedendo à liquidação da despesa para que seja paga, ou ainda, ao encaminhamento dos

¹¹⁰²PORTUGAL. Portal Base. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/base4>. Acesso em: 21.07.2023.

¹¹⁰³BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão n.º 839/2011-Plenário. Informativo nº 57 do TCU: O *fiscal do contrato não pode ser responsabilizado, caso não possua condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições*. Ainda, afirma que *demonstrado nos autos que a responsável pela fiscalização do contrato tinha condições precárias para realizar seu trabalho, elide-se sua responsabilidade*. Disponível em: <https://investidura.com.br/biblioteca-juridica/jurisprudencia/informativos/tcu/184468-informativo-no-57-do-tcu>. Acesso em: 28.04.2022.

procedimentos administrativos necessários à responsabilização do contratado na hipótese de descumprimento das obrigações assumidas no contrato. A devida fiscalização do contrato consiste em um poder-dever da Administração e não uma faculdade¹¹⁰⁴, visto que é condição para o pagamento da despesa pública dele decorrente.

Nesse contexto é oportuno lembrar que eventuais falhas na fiscalização podem recair no agente público que indicou o fiscal do contrato, por culpa *in eligendo* e/ou *in vigilando*, ou seja, por culpa na escolha de servidores sem condições de exercer as funções e/ou por falta de acompanhamento da atuação do servidor como fiscal. Nessa direção o Tribunal de Contas da União, no Brasil, asseverou que o gestor atrai para si a responsabilidade civil e administrativa por não ter bem selecionado os agentes aos quais delegou tais tarefas, assim como por não ter supervisionado de modo devido o cumprimento das tarefas atribuídas, em compatibilidade com as normas vigentes¹¹⁰⁵.

O servidor no exercício da referida função responde pelos seus atos, contudo, na hipótese de o Poder Público não proporcionar as condições adequadas para o exercício das atribuições de fiscalização, poderá o fiscal se desonerar da responsabilidade de eventuais danos, desde que comprove que decorreram da falta de condições de trabalho¹¹⁰⁶.

No exercício de suas atribuições deverá o fiscal anotar, em registro próprio, todas as ocorrências, propor glosas e penalidades administrativas, se for o caso, exigir as correções necessárias ao pleno atendimento do contrato, considerando as obrigações principais e acessórias, sob pena de responsabilização pela negligência no exercício de suas funções¹¹⁰⁷.

¹¹⁰⁴JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. Ed. Revista dos Tribunais. 2021. Pág. 1328.

¹¹⁰⁵BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão n.º 5.842/2010, no qual a 1ª Câmara asseverou que o *ex-prefeito atrai para si a responsabilidade civil e administrativa também por não ter bem selecionado agentes probos a quem delegou tais tarefas operacionais, bem como por não ter devidamente supervisionado e exigido dos seus subordinados o escorreito cumprimento da lei*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 03.05.2022.

¹¹⁰⁶BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão n.º 2973/2019. No Acórdão n.º 277/2010, assenta que (...) o superior hierárquico responsável pela equipe técnica que atestava os serviços. Assim sendo, não poderia se furtar da responsabilidade de vigiar, controlar e apoiar seus subordinados, buscando os meios necessários para a efetividade das ações afetas à Superintendência. Ao se abster dessa responsabilidade, agiu com culpa nas modalidades *in omittendo* e *in vigilando*. Se considerarmos, ainda, que os componentes de sua equipe não tinham competência e formação adequadas para as atividades que lhes eram afetas, pode-se suscitar que o defendente teria agido com culpa *in eligendo*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/>. Acesso em 03.05.2022.

¹¹⁰⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão n.º 859/2006. No qual afirma que *a negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei n. 8.443/92*. Em recentíssimo julgado, expresso no Acórdão n.º 6145/2020, entendeu que *o atesto de uma despesa efetuado sem a efetiva verificação do direito creditório daquele que entabulou o negócio com a Administração é ato grave, porquanto dá margem à ocorrência de pagamentos efetuados sem a devida contraprestação por parte do credor, sujeitando o responsável ao ressarcimento do dano apurado*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 03.05.2022.

Dentre as obrigações acessórias se destacam as de cunho trabalhista e previdenciário, quando se trata de prestação de serviços, visto que podem gerar, para além do descumprimento aos direitos fundamentais do trabalhador, danos ao erário frente ao desrespeito às obrigações pelo contratado e a responsabilização do contratante, por culpa *in vigilando*, decorrente da negligência na fiscalização.

No Brasil houve relevante debate sobre o tema, especialmente por prever a lei que regula a contratação pública, de modo expresso, que a inadimplência por parte do contratado, com referência aos encargos trabalhistas e previdenciários não transfere à Administração Pública a responsabilidade. O que nos tribunais trabalhistas não foi aceito, por entender que desamparava o trabalhador, ao ponto de deixar de aplicar a referida legislação por entendê-la inconstitucional¹¹⁰⁸.

O debate foi até a Corte Suprema, que proferiu entendimento no sentido da impossibilidade da transferência automática dos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato para a Administração Pública, ficando condicionado à existência de falha na fiscalização, ou seja, por culpa *in vigilando*¹¹⁰⁹. Assim, a responsabilidade subsidiária da Administração Pública passou a ser subjetiva, isto é, não mais decorrendo do mero inadimplemento das obrigações trabalhistas pelo contratado, sendo necessária a evidência de conduta culposa no cumprimento do dever de fiscalização.

A chamar a atenção para a importância do fiscal de contratos, visto que falhas na fiscalização do contrato podem atrair para a Administração a responsabilidade subsidiária em relação às responsabilidades de cunho trabalhista. A destacar que não é necessário que o fiscal

¹¹⁰⁸BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho – TST. Súmula 331, nos casos de terceirização de mão de obra: IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que haja participado da relação processual e constem também do título executivo judicial. Redação original. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 06.05.2022.

¹¹⁰⁹BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho – TST. O STF, ao apreciar a Ação Direta de Constitucionalidade - ADC nº 16, entendeu pela constitucionalidade do §1º do art. 71 da Lei 8.666/1993 e pela impossibilidade da transferência consequente e automática dos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato para a Administração Pública. Em decorrência da decisão do STF, a Súmula 331 do TST foi alterada passando a ter a seguinte redação: IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 06.05.2022.

de contrato tenha agido com dolo, bastando sua culpa, por negligência, imprudência ou imperícia, na fiscalização do contrato¹¹¹⁰.

A situação jurídica exposta teve reflexos na legislação do Brasil, de modo que a nova legislação editada sobre a matéria, em consonância com decisão da Suprema Corte, aponta que nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, poderá a Administração responder solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas, na hipótese de ficar comprovada falha na fiscalização do contrato¹¹¹¹, tornando o entendimento dos Tribunais norma expressa.

Vê-se que a função do fiscal, para além de complexa, é de inquestionável relevância para que o cumprimento do contrato seja feito com êxito. Assim a designação do fiscal deve considerar suas condições técnicas para o desempenho das atribuições e, para além, deve ser capacitado para o melhor desempenho da função, ou seja, ser conhecedor do que o objeto da contratação visa atender, qual a necessidade identificada pela Administração na fase de planejamento que originou a contratação, para bem monitorar o nível de qualidade do fornecimento, devendo intervir para corrigir ou aplicar sanções quando verificar desconformidade à qualidade exigida, de modo a dar efetividade ao controle preventivo.

¹¹¹⁰COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. In Revista do Tribunal de Contas da União. Edição 127 – maio de 2013. P. 65-66. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/91>. Acesso em: 06.05.2022.

¹¹¹¹BRASIL. Lei Federal nº 8.666/93, art. 71, §1º, dispõe que a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm., que, está com sua vigência sendo encerrada, de modo transitório, em razão da edição de um novo diploma normativo. Lei Federal nº 14.133 de 1 abril de 2021, que regula a matéria em seus arts. 121, dispõe que somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. § 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo. § 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado. § 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas: I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas; II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato; III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada; IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado; V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 22.02.2022.

A transparência e o controle social da execução do contrato contam com o apoio da comunidade, pois o olhar atento da sociedade muito pode contribuir no sentido de perceber e informar ao fiscal do contrato sobre inadequações na execução, pois muitos dos serviços colocados à disposição da sociedade são contratualizados, como por exemplo, limpeza urbana, serviços laboratoriais, serviços médicos, de transporte escolar, dentre tantos outros; em relação aos quais é essencial a interação do fiscal do contrato com a sociedade.

No Brasil, essa interlocução do fiscal do contrato com a sociedade é obrigada por lei. A Lei Federal nº 14.133 de 01 de abril de 2021, exige que as contratações públicas estejam submetidas a práticas contínuas e permanentes de controle preventivo, dentre as quais está o controle social. Para além, exige que o Portal Nacional de Contratações Públicas¹¹¹², dentre suas funcionalidades, ofereça sistema de gestão, com o fim de compartilhar com a sociedade informações referentes à execução dos contratos, a qual deverá viabilizar a interlocução entre os cidadãos e os representantes da Administração e do contratado, assim como, exige que ao final do contrato seja divulgado relatório com informações sobre a consecução dos objetivos que justificaram a contratação, bem como, deve conter a indicação de condutas para o aprimoramento das atividades da Administração, relacionadas aquele objeto, quando for o caso¹¹¹³.

A Administração contratante deve, ainda, com vistas ao controle preventivo, estabelecer diretrizes para a gestão de riscos dos processos de contratação, a considerar o todo, isto é, a política de contratações, e cada contratação individual¹¹¹⁴, com vistas a, para além de avaliar o cumprimento das obrigações assumidas, melhorar a rotina dos processos de contratos, em especial por meio da nomeação de gestores e fiscais capacitados, como já amplamente referido. Outra Medida relevante é a de viabilizar o processo sancionador, por meio do estabelecimento de critérios objetivos e isonômicos nos instrumentos regulatórios da contratação, e eventuais penas a serem aplicadas, a constituir um ambiente de responsabilidade e responsabilização, na fase ou etapa da execução do contrato.

¹¹¹²BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em: 09.05.2022.

¹¹¹³BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Artigos 169 e 174, §3º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 09.05.2022.

¹¹¹⁴BRASIL. Portaria SEGES/ME nº 8.678 de 19 de julho de 2021, dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seges/me-n-8.678-de-19-de-julho-de-2021-332956169>. Acesso em 09.05.2022. Objetiva a Portaria, em consonância com a nova lei de licitações, trazer à responsabilidade a Administração Pública para que proceda ao planejamento estratégico, de modo a implementar processos e estruturas, para gerir os riscos e melhorar os controles e, assim, com eficiência, alcançar os objetivos da contratação.

Repisa-se que a execução do contrato cuja formação se deu no regime excepcional de contratação pública, está submetido às mesmas regras dos demais contratos. Contudo, há regras diferenciadas no processo de formação dos contratos no regime excepcional, do que se passar a tratar.

3.3.3. Quadro normativo aplicável à transparência e ao controlo social nos regimes excepcionais de contratação pública no Brasil e em Portugal.

Há hipóteses em que a concorrência entre os interessados em contratar com o Estado se torna dispensável ou mesmo inexigível, por razões de inviabilidade de competição, para bem atender ao interesse público. Encontram-se, tais hipóteses, previstas na legislação e representam situações de exceção merecedora de disciplina por meio de regimes excepcionais de contratação pública, já que a regra é contratar mediante a mais ampla concorrência¹¹¹⁵, o que lhes impõe uma interpretação restritiva, assim como exigem, ainda mais, transparência e controlo social.

O regime excepcional de contratação traz regras de exceção que, por vezes, simplificam o procedimento de formação do contrato ou traz procedimentos específicos para tal etapa. A simplificação ocorre, em especial, quando se trata de situação de urgência, como no período de enfrentamento à pandemia decorrente da Covid-19, assim como nas situações de calamidade pública, como a advinda das chuvas excessivas e inundações ocorridas, recentemente, no sul do Brasil¹¹¹⁶ e em outras situações de emergência, que demandam celeridade na contratação, ou mesmo em razão do valor da contratação ser considerado pequeno, caso em que um rito mais complexo seria desproporcional e contrário ao interesse público.

Procedimentos diferenciados na etapa de formação dos contratos ocorrem nas situações de inviabilidade de competição por características do mercado fornecedor ou do objeto a ser

¹¹¹⁵Pedro Sánchez afirma que o legislador português optou por ampliar o alcance da obrigação de promover a concorrência em respeito a um comando constitucional, para além do que é imposição do ordenamento europeu. SÁNCHEZ, Pedro Fernández. *Direito da Contratação Pública*. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 27, 145 e 147. Quanto a obrigação do respeito à concorrência, apontam JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15.ed. São Paulo: Dialética, 2012. NIEBUHR, Joel de Menezes. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021.

¹¹¹⁶A situação de calamidade pública decorrente das chuvas excessivas e inundações ocorridas no sul do Brasil, especificamente no Estado do Rio Grande do Sul, levou a União a editar a Medida Provisória nº 1.221, de 17 de maio de 2024, que dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Mpv/mpv1221.htm. Acesso em 23.05.2024. A tragédia foi notícia em todo o país e em âmbito internacional, tendo o Estado contado com o apoio de várias instituições internacionais como é o caso da ONU. Como se percebe na Notícia: ONU apoia população afetada por enchentes no sul do Brasil. *Organização contribui com envio de kits de emergência, apoio a abrigos, monitoramento de doenças e assistência a menores; Agência da ONU para Refugiados apoia estas populações com informações e levantamento de necessidades; Rio Grande do Sul é um dos estados com maior presença de refugiados e migrantes*. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/05/1831466>. Acesso em: 23.05.2024.

contratado¹¹¹⁷, ou, ainda, em razão de alguma política pública de incentivo, dentre outras situações previstas na norma reguladora. Percebe-se, assim, que no regime excepcional de contratação a seleção do fornecedor se dará por critérios diferenciados, estabelecidos na norma diante das peculiaridades de cada situação.

No Brasil a obrigatoriedade de licitar é matéria constitucional¹¹¹⁸, assim como, a previsão de que hipóteses especificadas na legislação poderão ter ressalvada a aplicação da regra¹¹¹⁹. Tais exceções estão reguladas na legislação infraconstitucional e são denominadas de contratação direta¹¹²⁰, visto que a Administração Pública contrata sem licitar, ou seja, por meio de um procedimento com regras diferenciadas, ou por ser mais simplificado, quando se dá em razão do baixo valor do contrato ou da urgência da necessidade a ser atendida, ou, ainda, por ser inviável a competição. Os procedimentos previstos na lei brasileira são a inexigibilidade, quando a competição é inviável¹¹²¹ e a dispensa¹¹²², quando a competição for possível, contudo, não recomendável, visto que a realização da licitação importaria prejuízos ao interesse público, estabelecendo a norma um procedimento a ser obedecido para as referidas contratações diretas¹¹²³.

¹¹¹⁷SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 137. RAIMUNDO, Miguel Assis. A formação dos contratos públicos – Uma concorrência ajustada ao Interesse Público. Lisboa: AAFDL, 2013. P. 607 e seguintes.

¹¹¹⁸BRASIL. Lei Federal nº 8.666/93, em seus artigos 24 e 25 e a Lei Federal nº 14.133/2021, a denominada Nova Lei de Licitações, em seus art. 72 a 75, abriga as referidas hipóteses. Disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23.04.2022. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Vedações na licitação. In SOUZA. André Leandro Barbi de. CHISTOFOLI, Daniel Pires. Elementos do Nova Lei de Licitações e Contratos Aplicados ao Município (Lei Federal nº 14.133, de 2021). Porto Alegre. Ed. IGAM. 2024. P. 29-36.

¹¹¹⁹BRASIL. Constituição Federal, art. 37, XXI: XXI - *ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 23.04.2022.

¹¹²⁰Hely Lopes Meirelles, afirma que a contratação direta é aquela modalidade de contratação em que a Administração Pública escolhe livremente o seu contratante, sem a necessidade de realizar processo licitatório, em situações previstas em lei. Se configurando como uma exceção ao princípio da isonomia, assim, deve ser utilizada apenas em casos excepcionais e devidamente justificados. Essa escolha do contratante deve ser motivada, demonstrando a necessidade e a adequação da medida. MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 22ª. ed. São Paulo. Malheiros, 2020. P. 1.302.

¹¹²¹Marçal Justen Filho, *a inexigibilidade de licitação é a modalidade de contratação em que a Administração Pública não pode realizar processo licitatório, sob pena de nulidade do contrato, em razão da inviabilidade de competição*. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais. 2021. P. 1.362.

¹¹²²Para Marçal Justen Filho, a dispensa de licitação consiste *na modalidade de contratação em que a Administração Pública fica dispensada de realizar processo licitatório, mas ainda precisa observar formalidades e critérios objetivos para escolher o seu contratante*. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Ed. Revista dos Tribunais. 2021. P. 1.345.

¹¹²³MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 22ª. ed. São Paulo. Malheiros, 2020. P. 1.302-1.303. NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. P. 34-35.

Em Portugal, de igual forma, a regra é a submissão ao concurso para os contratos públicos, contudo, o Código de Contratos Públicos regula a possibilidade de ajuste direto¹¹²⁴, bem como traz os regimes de contratos excluídos e de contratação excluída, para situações pontuais e determinadas, às quais não se aplica o CCP¹¹²⁵. Portugal tem ainda a disciplina de medidas excepcionais de contratação reguladas na Lei nº 30/2021 de 21 de maio¹¹²⁶, sobre a qual se abordará na sequência.

Ao tratar de regimes excepcionais, não se pode olvidar de trazer à baila o enfrentamento à pandemia decorrente da Covid-19, visto que levou à edição de uma gama de normas, nos mais diversos países, com o fito de desburocratizar as contratações públicas tendo em vista à agilidade necessária para salvar vidas¹¹²⁷. Ocorre que, em que pese à nobre causa que ensejou a situação e o caos social vivenciado naquele longo período, as contratações públicas firmadas nas hipóteses de exceção normativa sofreram com superfaturamentos e corrupções, avassaladores, tanto nos países objeto da presente investigação, quanto no mundo, conforme se tratou no Capítulo II. A deixar claro que a desburocratização aumenta o risco de corrupção, frente à simplificação dos procedimentos, a demandar um olhar de controlo ainda mais efetivo.

As preocupações com o controlo da contratação pública no enfrentamento à pandemia, especialmente em razão de sua desburocratização, levaram à cautela da previsão de transparência com vistas a, para além do controlo estatal, viabilizar também o controlo social. O que se percebe ter ocorrido no Brasil, quando na Lei Federal nº 13.979/2020¹¹²⁸, flexibilizou regras para a formação dos contratos de modo a reduzir burocracias, o legislador assegurou a

¹¹²⁴Por força do disposto no nº 2 do art. 111 do CCP, *o ajuste direto é desenhado como um procedimento em que apenas se convida uma entidade a apresentar proposta*. FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 715-716. Maria João Estorninho ao abordar sobre os procedimentos de contratação constantes no CCP, que afirma se tratar de uma *teia confusa de regras procedimentais*, refere que *o ajuste direto, em bom rigor, admite três modalidades com tramitações diferenciadas (ajuste direto com convite a uma única entidade, ajuste direto com convite a várias entidades e ajuste direto simplificado)*. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P.375.

¹¹²⁵Portugal. Decreto-Lei nº 18/2008. Código dos Contratos Públicos. Artigos 4º, 5º, 5ºA, 5ºB e art. 6ºA. Contratos excluídos, são os contratos não sujeitos ao CCP, quer no que respeita à formação quer no que respeita à execução (artigo 4.º). Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em 23.04.2022. Sobre o tema trata FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P.715-783.

¹¹²⁶PORTUGAL. Lei nº 30/2021 de 31 de maio. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/lei/30-2021-163728569>. Acesso em: 28.06.2022.

¹¹²⁷Foi necessário revisitar as regras para contratações públicas para salvar vidas (...) *a velocidade e imprevisibilidade dos acontecimentos, impediram que as contratações fossem realizadas na forma tida como regra pela lei, ou seja, por meio das licitações públicas*. ALMEIDA, J. R. B.; TAMANAHA, M.; NERY, L. C. C. As Contratações Públicas em Tempos de Pandemia - uma abordagem sobre estratégia, desafios e dificuldades. Artigo apresentado no Curso de Mestrado Profissional em Ciências Policiais de Segurança e de Ordem Pública. Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo. São Paulo, 2020. P. 19.

¹¹²⁸BRASIL. Lei Federal nº 13.979/2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 21.07.2023.

transparência, de modo abrangente, tendo em vista evitar a corrupção. O que se mostrou eficiente ao contribuir para que ocorrências de suspeita de corrupção viessem à luz, conforme se expôs no Capítulo II.

A norma brasileira determinou de modo expresse, que as contratações realizadas sob suas regras deveriam ser disponibilizadas em sítio oficial específico na internet, de imediato. O diploma normativo em pauta delimitou, inclusive, o conteúdo mínimo que devia constar da publicidade, com a preocupação de evitar informações incompletas com vistas a dificultar o controle social. Contudo, a referida norma continha dispositivo que suspendia os prazos de resposta aos pedidos de acesso às informações relacionadas com as medidas de enfrentamento à pandemia, durante a vigência daquele estado.

O assunto chegou à Suprema Corte do Brasil que, ao analisar o dispositivo em comento, concedeu medida liminar determinando sua suspensão¹¹²⁹, sob o fundamento de que ofendia o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a sociedade. Expressa a decisão que o texto normativo transformou a regra de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda sociedade, o que não é aceitável mesmo em momentos excepcionais como era o da pandemia. O Ministro Relator argumentou em seu voto que a participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes. A rejeitar o poder que oculta, assim como o poder que se oculta¹¹³⁰.

Portugal, assim como o Brasil, no enfrentamento à pandemia decorrente da Covid-19 editou normativas de exceção relativamente à contratação pública, buscando a desburocratização e a celeridade que o momento exigia, contudo mesmo em estado de exceção

¹¹²⁹BRASIL. Lei Federal nº 13.979/2020. Art. 6º B, incluído pelo art.1º da Medida Provisória 928/2020, hoje com vigência encerrada por força da decisão do STF, na ADI 6351. Decisão: *O Tribunal, por unanimidade, referendou a medida cautelar anteriormente deferida para suspender a eficácia do art. 6º-B da Lei nº 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória nº 928/2020, nos termos do voto do Relator.* Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881853>. Acesso em: 21.07.2023.

¹¹³⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. *A publicidade específica de determinada informação somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar. Portanto, salvo em situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito aos artigos 37, caput, e 5º, incisos XXXIII e LXXII, pois, como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO, “o modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta” (Pleno, RHD n. 22/DF, Red. p/ Acórdão Min. CELSO DE MELLO, DJ, 1-9-95).* Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753468971>. Acesso em: 28.06.2022.

constitucional a transparência não foi deixada de lado. As normativas, em especial o Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março¹¹³¹, ao estabelecer um regime excepcional para a contratação pública, no art. 2º, item 5, manteve a exigência de transparência, ao afirmar que não deverá haver prejuízo da respectiva publicitação, nos termos do nº 1 do artigo 127º do CCP¹¹³². A garantir a transparência e o controlo social, ainda que, em um momento da mais absoluta exceção.

O Tribunal Constitucional português, em situação que se discutia o direito ao sigilo por razões de concorrência, nas empresas públicas, assegurou a transparência, expressando o entendimento de que o princípio da concorrência não é absoluto, devendo compatibilizar-se com outros princípios ou valores constitucionais. Nessa compreensão a Corte destacou naquele julgado que *o carácter público do substrato financeiro e patrimonial dessas entidades e o carácter público da actividade que desempenham e dos meios de que se servem ou comprometem*, não podem ser afastados pela adoção de formas de direito privado, já que pertencem aos poderes públicos e desenvolvem ação pública com fundamento na competência que lhes é atribuída e não na liberdade de mercado, assim sendo, não podem se afastar do princípio da transparência¹¹³³.

Os regimes excepcionais de contratação pública, fora das hipóteses relativas ao enfrentamento da pandemia, como dito, possuem regulação especial no Brasil e em Portugal.

No Brasil, estão regulados na legislação que disciplina a matéria relativa à contratação pública em geral, a qual traz as regras para as situações de contratação direta, ou seja, sem a realização de competição entre os fornecedores, por meio dos institutos da dispensa e da inexigibilidade de licitação¹¹³⁴, conforme já referido.

No que diz com a transparência, o novo regime regulatório estabelecido pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, inovou, ao exigir para as contratações diretas divulgação, ainda maior do que a até então praticada, o que é plenamente justificável já que se trata de um regime de exceção¹¹³⁵. É exemplo, a exigência normativa de que o ato que autoriza a contratação

¹¹³¹PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/10-a-2020-130243053>. Acesso em: 28.06.2022.

¹¹³²PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 18-2008. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>. Acesso em: 28.06.2022.

¹¹³³PORTUGAL. Tribunal Constitucional – ACTC nº 496/2010. Apreciação da inconstitucionalidade do artigo 4.º da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei 46/2007, de 24 de agosto de 2007 – LADA). Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100496.html>. Acesso em: 22.07.2023.

¹¹³⁴BRASIL. Lei Federal nº 8.666/93, em seus artigos 24 e 25 e a Lei Federal nº 14.133/2021, a denominada Nova Lei de Licitações, em seus art. 72 a 75, abriga as referidas hipóteses. Disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 22.07.2023.

¹¹³⁵Maria João Estorninho, ao tratar sobre o ajuste direto, que é instituto equivalente à contratação direta no Brasil, afirma que por tratar de um instituto de exceção e possível de uso nas condições determinadas na lei, é essencial

e o extrato decorrente do contrato sejam mantidos à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, lá devendo permanecer durante toda a vigência do contrato. A maior inovação relativa à transparência se deu em relação às contratações de pequeno valor, cujo procedimento passou a exigir divulgação de aviso, em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, contendo a especificação do objeto pretendido e exigindo que a Administração divulgue seu interesse em obter propostas adicionais de eventuais interessados¹¹³⁶. O que não ocorria na legislação anterior, que apenas exigia a divulgação das despesas já executadas, fomentando uma gama de irregularidades que levaram à mudança normativa¹¹³⁷.

Quanto a publicidade dos contratos firmados ao abrigo das medidas excepcionais, não traz distinção em relação aos contratos firmados por meio da realização de procedimentos licitatórios, exigindo sua publicação no Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCP¹¹³⁸, como condição para sua eficácia.

Em Portugal a regra é contratar por concurso¹¹³⁹, ou licitação, como é denominado no Brasil, as medidas excepcionais de contratação, fora das situações relativas ao enfrentamento da pandemia, estão reguladas no Código de Contratos Públicos – CCP¹¹⁴⁰, quando trata da

que a decisão, que por ele optou para a formação do contrato, seja devidamente motivada de forma a demonstrar, por exemplo, que, *embora havendo prejuízo para a concorrência, naquele caso o interesse público é melhor prosseguindo ou só pode mesmo ser prosseguido através do ajuste direto e que a imparcialidade e publicidade não são, por isso, beliscadas*. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 393.

¹¹³⁶BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Artigos 169 e 174, §3º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em 23.04.2022.

¹¹³⁷BRASIL. Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 26. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23.04.2022.

¹¹³⁸BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em: 23.04.2022.

¹¹³⁹Freitas do Amaral, leciona ser o concurso público o sistema que melhor garante tanto o direito de livre acesso dos particulares à contratação pública, como a seriedade, transparência e isenção da escolha a efetuar pela Administração, na base de uma efetiva igualdade de oportunidades entre todos os interessados. AMARAL, Diogo Freitas. Curso de Direito Administrativo. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2001. P. 593. Ao tratar sobre o concurso Maria João Estorninho afirma que *está hoje ultrapassada esta visão do concurso público como procedimento estabelecido sobretudo no interesse da Administração, permitindo-lhe contratar nas melhores condições e defender-se, evitando a corrupção*. Acentua, contudo, a *visão garantística do concurso, encarado como o procedimento mais eficaz de prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses particulares*. Afirma, ainda, que, *na verdade, o Concurso público tem natureza instrumental. É um meio de garantia da observância de princípios tais com o princípio da prossecução do interesse público, o princípio da legalidade ou ainda dos princípios da publicidade, da transparência e da imparcialidade*. Mais adiante, alerta a autora que *a partir de dada altura passou a colocar-se a questão de uma eventual crise do concurso público, acusando-se o legislador de, sobrevalorizando a função de legitimação, incorrer num certo fundamentalismo do concurso, obrigando a um procedimento concursal quando tal não se justificaria. Generalizou-se uma certa desconfiança nos resultados do concurso público, associado a sobrecarga da burocracia e formalismo responsável por maior lentidão e custos*. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 389, 390, 391 e 392.

¹¹⁴⁰Portugal. Decreto-Lei nº 18/2008. Código dos Contratos Públicos. Artigos 4º, 5º, 5ºA, 5ºB e art. 6ºA. Contratos excluídos, são os contratos não sujeitos ao CCP, quer no que respeita à formação quer no que respeita à execução (artigo 4.º). Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em 23.04.2022. São exemplos de contratos excluídos: *Contratos de direito internacional; Contratos individuais de*

possibilidade de ajuste direto¹¹⁴¹ e dos regimes de contratos excluídos e de contratação excluída, para situações, total ou parcialmente, não submetidas ao CCP.

As medidas excepcionais de contratação tratadas na Lei nº 30/2021 de 21 de maio¹¹⁴², são aplicáveis, exclusivamente, aos procedimentos de formação de contratos, já que a execução dos contratos está submetida ao regime geral, assim como ocorre no sistema brasileiro.

As medidas em questão levam em conta a origem da verba a alocar ao contrato, como a execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus; a execução do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR); a promoção de políticas públicas em matérias de habitação e descentralização, no setor da saúde e do apoio social; leva em conta o objeto do contrato, se referentes a tecnologias de informação e conhecimento e bens agroalimentares, assim como o enquadramento das entidades adjudicantes no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, como os contratos relativos à gestão dos combustíveis no âmbito deste sistema.

trabalho e contratos de trabalho em funções públicas; Contratos de doação de bens móveis a favor de qualquer entidade adjudicante; Contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares. Contratação excluída. Contratos não sujeitos à Parte II do CCP (artigo 5.º/artigo 5.º-A/artigo 5.º-B e artigo 6.º-A). São exemplos de contratação excluída: Contratos cujo objeto abranja prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência do mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua formação; Contratos no âmbito do setor público nos termos do artigo 5.º-A; Contratos de aquisição de serviços de educação e formação profissional (<750.000€); Contratos de aquisição que tenham por objeto os serviços de saúde e de carácter social (<750.000€); Contratos celebrados com uma entidade adjudicante, resultante de um direito exclusivo; Contratos cujo objeto consista na atribuição de subsídios e subvenções por parte das entidades do n.º 1 do artigo 2.º do CCP; Contratos celebrados entre entidades adjudicantes e centrais de compras públicas para a prestação de serviços de compras centralizadas; Contratos de aquisição de serviços de investigação e desenvolvimento, exceto os contratos abrangidos pelos códigos CPV 73000000-2 a 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 e 73430000-5 desde que se verifiquem cumulativamente as duas condições previstas na alínea j) do artigo 5.º; Contratos considerados secretos ou cuja execução deva ser acompanhada de especiais medidas de segurança; Outros contratos previstos nos artigos 5.º, 5.º-A, 5.º-B e 6.º-A. Dentre os contratos no âmbito do Setor Público, estão as denominadas relações in-house e a cooperação horizontal entre entidades adjudicantes. PORTUGAL. PO ISI. Programa Operacional, Inclusão Social e Emprego. Guia de Contratação Pública.

Disponível em: https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/123741/Guia+de+Contrata%C3%A7%C3%A3o+P%C3%BAblica_PO+ISE_maio+2022.pdf/002e4f48-4c1d-4cb5-92e9-4f7a039762d9. Acesso em: 28.06.2022.

¹¹⁴¹Maria João Estorninho leciona que o ajuste direto, em seu procedimento, é diametralmente oposto ao concurso público, sendo previsto *para situações em que motivos de urgência ou motivos de especial aptidão técnica ou artística determinam que a prestação contratual em causa deve ser executada por um determinado operador*. Ressalta, ainda, ser importante *que seja estabelecido como exceção e em condições determinadas na lei*. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 392.

¹¹⁴²Portugal. Lei nº 30/2021 de 31 de maio. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/lei/30-2021-163728569>. Acesso em: 28.06.2022.

A Lei nº 30/2021¹¹⁴³ criou a Comissão Independente para o Acompanhamento e Fiscalização de Medidas Especiais de Contratação Pública - CIMEC¹¹⁴⁴, como órgão administrativo independente, que funciona junto da Assembleia da República, com a missão de acompanhar e fiscalizar os procedimentos adotados ao abrigo do regime jurídico das medidas especiais de contratação pública¹¹⁴⁵, em particular no que diz com o cumprimento das exigências de transparência e imparcialidade, assim como a execução dos contratos celebrados.

No que diz com a transparência a norma exige que todos os contratos celebrados ao abrigo das medidas excepcionais ou não, obrigatoriamente, devem ser publicitados no Portal BASE¹¹⁴⁶, assim, não trazendo exceção em razão do procedimento adotado na sua formação, de modo que as contratações decorrentes de regime de exceção devem ser publicitadas em espaço específico do referido portal. O Tribunal de Contas de Portugal, em análise as contratações reguladas pela norma em questão, reforça a importância da transparência e controlo e ressalta que o IMPIC deve assegurar a criação de uma secção específica no portal dos contratos públicos, dedicada a assegurar a transparência dos procedimentos e contratos abrangidos pelas medidas especiais. Afirmar a Corte de Contas que *a transparência dos processos de contratação é essencial para mitigar os riscos de fraude e corrupção na contratação pública e, verificadas circunstâncias excepcionais, para compensar o aligeiramento dos procedimentos e a não sujeição da formação dos contratos à concorrência*. Alerta, ainda, que quanto maior for o nível de discricionariedade no processo de contratação, maior também deve *a monitorização do exercício dessa discricionariedade, por parte, designadamente, das entidades de controlo, dos interessados nos contratos e dos membros da sociedade civil*¹¹⁴⁷.

¹¹⁴³Portugal. Lei nº 30/2021 de 31 de maio. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/lei/30-2021-163728569>. Acesso em: 28.06.2022.

¹¹⁴⁴A Comissão Independente para o acompanhamento e fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública (CIMEC) é um órgão administrativo independente, que funciona junto da Assembleia da República, não podendo solicitar nem receber instruções ou orientações da Assembleia da República, do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas e estando os seus membros sujeitos a um especial regime de incompatibilidades. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/cimec.aspx>. Acesso em: 28.06.2022.

¹¹⁴⁵*Medidas especiais de contratação pública em matéria de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, de habitação e descentralização, de tecnologias de informação e conhecimento, de saúde e apoio social, de execução do Programa de Estabilização Económica e Social e do Plano de Recuperação e Resiliência, de gestão de combustíveis no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) e, ainda, de bens agroalimentares*. Nos termos dos artigos 1º a 20º da Lei nº 30/2021, de 21 de maio. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/30-2021-163728569>. Acesso em: 24.06.2022.

¹¹⁴⁶PORTUGAL. Portal Base. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/base4>. Acesso em: 21.07.2023.

¹¹⁴⁷PORTUGAL. Tribunal de Contas. Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei nº 30/2021. 2º Relatório. P. 28-30. Ressalta-se que o Tribunal de Contas no item 77 do Relatório em análise, destaca que: *Quando as entidades adjudicantes dispõem de um nível de discricionariedade elevado no processo de contratação, a transparência das decisões permite a monitorização do exercício dessa discricionariedade, por parte, designadamente, das entidades de controlo, dos interessados nos contratos e dos membros da sociedade civil, de modo a assegurarem-se de que os interesses prosseguidos são os públicos e não*

A Organização Transparência e Integridade ampliou mecanismos com vistas ao combate à corrupção na contratação pública em situações de emergência¹¹⁴⁸, dentre os quais se destaca o projeto CO.R.E¹¹⁴⁹, que busca mapear a corrupção em contratos celebrados ao abrigo de regras excepcionais de contratação pública, com foco em criar um banco de dados para fornecer as informações necessárias para a análise e criação de indicadores, que possam contribuir para a instituição de mecanismos de controlo preventivo e de combate à corrupção.

Percebe-se, em uma análise comparativa que, assim como no Brasil, em Portugal medidas excepcionais são aplicáveis, exclusivamente, aos procedimentos de formação dos contratos, sendo de aplicação facultativa, de modo que a entidade adjudicante pode sempre optar por adotar um dos procedimentos constantes na regra geral. Ainda, percebe-se que a fase de execução dos contratos está submetida ao regime geral, sem estar ao abrigo de nenhuma regra de exceção.

A simplificação dos procedimentos de formação dos contratos traz consigo o risco de manobras corruptivas, a exigir maior transparência¹¹⁵⁰ e um controlo permanente e ainda mais efetivo, com o que o controlo social pode muito contribuir, possuindo um relevante papel.

Exposto o quadro normativo que regula a transparência e o controlo social na formação dos contratos públicos, foco da presente investigação, percebe-se em sua aplicação, uma constante necessidade de interpretação e integração, contexto em que se destaca a importância dos princípios em razão de suas funções iluminadora e estruturante.

os próprios de quem intervém nos contratos. A transparência também permite contribuir para o cumprimento das regras definidas e identificar discriminações e desconformidades. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2022/rel-oac-2022-pg.pdf>. Acesso em: 02.06.2024.

¹¹⁴⁸PORTUGAL. Organização Transparência e Integridade. Prevenir a Corrupção na Contratação Pública de Emergência. A organização implementou o projeto “Corruption Risk Indicators in Emergency” (CO.R. E), financiado pela Comissão Europeia (CE). *O projeto CO.R.E, apoiado pelo programa Internal Security Fund Police da CE, tem como objetivo apoiar a avaliação dos riscos de corrupção na contratação pública em situações de emergência, como ocorreu durante a pandemia COVID-19. Espera-se que a implementação devolva um indicador composto permitindo mapear a corrupção em contratos públicos celebrados ao abrigo de regras excepcionais de contratação pública em vigor nestas alturas, a ser utilizado por órgãos de investigação nacionais e internacionais, jornalistas de investigação e organizações da sociedade civil.* Disponível em: <https://transparencia.pt/prevenir-a-corrupcao-na-contratacao-publica-de-emergencia/>. Acesso em: 21.07.2023.

¹¹⁴⁹PORTUGAL. CO.R. E - Corruption Risk Indicators in Emergency. *A prevenção da corrupção pode ser abordada através da implementação de uma ampla gama de instrumentos, desde educação e conscientização pública, até programas administrativos nacionais anticorrupção e sua subsequente avaliação por meio de pesquisas e avaliação de risco de corrupção.* Disponível em: <https://www.core-anticorruption.eu/indicators/>. Acesso em: 21.07.2023.

¹¹⁵⁰ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 393.

3.4. A função estruturante dos princípios no quadro normativo que regula a contratação pública no Brasil e em Portugal.

A relevância de tratar sobre os princípios impõe, a partida, rememorar que, embora integrem o mesmo sistema normativo das regras, operam em lógicas qualitativas distintas, visto que os princípios são normas orientativas, a funcionar como mandamentos de otimização e, assim sendo, a considerar as circunstâncias fáticas e jurídicas, admitem graus de concretização distintos¹¹⁵¹. Servem de alicerce, de base, abrem caminhos e orientam o sentido, fundamentam e iluminam as interpretações¹¹⁵².

Os princípios possuem alto grau de imperatividade, sendo assim de observância obrigatória, impositiva, por representar um sistema de comandos decorrentes de valores supremos¹¹⁵³. Por assim ser, a colisão entre princípios se resolve por ponderação, de modo que ambos tenham sua máxima eficácia possível, ou seja, cada um recua, em razão das razões do caso concreto, sem perder, contudo, sua validade¹¹⁵⁴.

O contexto fático no qual está inserida a contratação pública, a envolver concorrência, interesses econômicos, interesses públicos e, até mesmo, conflito de interesses e corrupção,

¹¹⁵¹Nessa direção, Gomes Canotilho, leciona que *os princípios configuram normas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fáticos e jurídicos*. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed. 14 reimpressão. Coimbra. Almedina. 2003. P.1161. Na mesma direção, entendendo que os princípios ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, sendo comandos de otimização, ALEXY, Robert. *Derecho y Razón Práctica*, 2.ª ed., México: Fontamara, 1998. Assim como em Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

¹¹⁵²A atividade interpretativa, para Humberto Ávila, não se resume em descrever o significado dos dispositivos de modo prévio, mas de constituir tais significados. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. P.52.

¹¹⁵³Para Bandeira de Mello, *Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada*. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2000, p. 747/748. Luís Roberto Barroso, afirma que, *dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui*. BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo, Saraiva, 1999, pág. 147.

¹¹⁵⁴Ocorrendo assim com os princípios o contrário do que ocorre nas regras, quando antinômicas, que se excluem, seguindo a lógica do “tudo ou nada”, de modo a que uma é afastada para que outra seja aplicada. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed. 14 reimpressão. Coimbra. Almedina. 2003. P.1161. DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. Importa registrar que Humberto Ávila critica a teoria do *tudo ou nada* formulada por Dworkin, e aperfeiçoada por Alexy, propondo que também no conflito de regras ambas possam existir, defendendo assim que a ponderação de interesses possa ser aplicada para dirimir conflito entre regras. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. P. 71 e 72.

muitas vezes ocorridos em relações de âmbito internacional ou dentro de blocos de países, a exigir que o quadro normativo aplicável à matéria, e às soluções dos conflitos dela decorrentes, esteja em constante discussão e necessidade de interpretação, para o que os princípios têm papel fundamental¹¹⁵⁵. São muitas as regulações a serem interpretadas e integradas, de modo que é possível afirmar que se está diante de *um dos sectores do ordenamento jurídico em que os princípios jogam um papel mais decisivo, sendo chamados, isolada ou conjuntamente, a resolver diretamente casos concretos na falta de regras expressas ou, sublinhe-se, até contra tais regras expressas*¹¹⁵⁶, assim como, para integrar todo esse arcabouço normativo¹¹⁵⁷. Dessa forma, o quadro normativo regulatório da contratação pública, mais do que deve, necessita ser interpretado e integrado sob a luz dos princípios jurídicos, de modo a evitar que o interesse público seja prejudicado.

A primeira exigência é de que a formação dos contratos públicos respeite a legalidade, contudo, a adequação de um procedimento de contratação pública com a legalidade, exige, para além do cumprimento da lei, que esteja em consonância com os princípios que norteiam a matéria, e que constituem *uma fonte de direito fundamental no sistema da contratação pública*¹¹⁵⁸. Os princípios exercem, assim, uma função de legitimação, bem como de *conformar a definição concreta e a realização dos procedimentos de contratação pública, assim como a atuação do co-contratante público na relação jurídica, constituindo padrões de controlo da sua correção jurídica*¹¹⁵⁹.

No contexto das relações comunitárias os princípios têm papel fundamental especialmente diante da *natureza fortemente pretoriana do Direito da União Europeia*, a dar

¹¹⁵⁵Outro vetor que temos necessariamente que considerar é o da penetração do direito administrativo nacional pelo Direito da União Europeia, podendo, mesmo, falar-se em direito administrativo comunitarizado ou europeizado. FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. Na mesma direção QUADROS, Fausto de. A Nova Dimensão do Direito Administrativo; O Direito português na Perspectiva Comunitária. Coimbra, Almedina, 1999.

¹¹⁵⁶OLIVEIRA, Rodrigo Esteves. Os Princípios Gerais da Contratação Pública, in Estudos de Contratação Pública, I. P. 51-113. Organização: Pedro Gonçalves, CEDIPRE, Coimbra Editora. P. 51-52.

¹¹⁵⁷Pedro Sánchez, destaca a relevância dos princípios no contexto das relações comunitárias ao afirmar que *assentado em princípios fundamentais como (em especial) os princípios da igualdade e da não discriminação, da concorrência, da transparência, do reconhecimento mútuo e da proporcionalidade, o juiz europeu viria a ampliar o alcance da obrigação de adopção de procedimentos de contratação pública antes ou, se necessário, contra as regras expressas, caso estas fossem consideradas insuficientes para garantir os obcjetivos pretendidos pelo Tratado*. Em nota assenta que *desde logo, para densificação dessas vinculações, entre as várias mencionadas Comunicações Interpretativas da Comissão, recorde-se o marco representado pela Comunicação Interpretativa sobre o Direito Comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas Directivas comunitárias relativas aos contratos públicos (2006/C 179/02)*. SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 52.

¹¹⁵⁸OLIVEIRA, Rodrigo Esteves. Os Princípios Gerais da Contratação Pública, in Estudos de Contratação Pública, I. P. 51-113. Organização: Pedro Gonçalves, CEDIPRE, Coimbra Editora. Citação p. 51.

¹¹⁵⁹NEVES, Ana Fernanda. Os Princípios da Contratação Pública, In Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia — Vol. II, Coimbra Editora, 2011. P. 9.

origem a uma inércia nos Estados-Membros, que tem levado sectores jurisprudenciais a assumir uma postura permeada por criatividade *na extração de regras para-legislativas que surpreendem os aplicadores e constituem um novo terreno constituído por uma normatividade não escrita, com prejuízo de qualquer garantia que poderia estar associada à segurança jurídica*¹¹⁶⁰.

Ocorre que a expansiva atividade da jurisprudência no domínio da contratação pública há que ser vista com cautela diante da crescente prática do apelo aos princípios para fins de *fundamentar soluções manifestamente improcedentes e vedadas por regras expressas*, a ocorrer em uma leitura inovadora e artificial, para permitir a aplicação de soluções vedadas, em afronta a decisão legislativa democrática¹¹⁶¹. Permitindo, assim, que prevaleçam, sobre a ordem normativa legitimamente posta, *ideias formadas com base em concepções abstractas ou apriorísticas*¹¹⁶². Supondo ser possível acompanhar o voluntarismo do juiz europeu, sem considerar a diferença estrutural e funcional dos sistemas português e europeu¹¹⁶³.

Certo é que tal problemática não pode afastar a aplicação dos princípios, desperdiçando seu rico conteúdo normativo, à solução dos casos decorrentes da contratação pública, o que seria um malefício ao sistema. Assim sendo, é essencial que se corrija essa trajetória, para evitar uma equivocada aversão aos princípios, em razão do seu deliberado uso como artifício argumentativo para dar contorno à aplicação do direito constituído, que tem redundado na destruição da segurança jurídica¹¹⁶⁴.

¹¹⁶⁰Esta Natureza fortemente pretoriana do Direito da União Europeia deu origem a uma inércia que tem conduzido muitos sectores jurisprudenciais nos Estados-Membros a assumir uma postura crescentemente criativa na extração de regras para-legislativas que surpreendem os aplicadores e constituem um novo terreno constituído por uma normatividade não escrita, com prejuízo de qualquer garantia que poderia estar associada à segurança jurídica. SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 52. Vilhena de Freitas afirma que mesmo nas circunstâncias em que as Diretivas não se apliquem a certos contratos públicos, como àqueles com valores inferiores aos limites estabelecidos, deve considerar-se que o Direito da UE exige respeito aos princípios gerais e a adoção de procedimentos transparentes. FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 348 e 349.

¹¹⁶¹SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 53.

¹¹⁶²OLIVEIRA, Rodrigo Esteves. Os Princípios Gerais da Contratação Pública, *in* Estudos de Contratação Pública, I. P. 51-113. Organização: Pedro Gonçalves, CEDIPRE, Coimbra Editora. P. 56.

¹¹⁶³No caso europeu, a jurisprudência criativa em matéria de formação dos contratos públicos não representa senão mais uma manifestação do fenómeno de libertação de uma criatura (o Tribunal de Justiça) em face do controlo dos seus criadores (os Tratados e os respectivos Estados signatários), a qual assumiu a tarefa de colmatar as lacunas ou as indecisões dos Estados no avanço do processo integrador. Muito pelo contrário, no Sistema de separação de poderes da Constituição portuguesa, a actividade jurisdictional – sem prejuízo da criatividade crescente que a Ciência do Direito lhe vem reconhecendo e que seria um absurdo ignorar – é configurada de acordo com uma obrigação de subordinação funcional do juiz à lei (artigo 203.º da Constituição). SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 53.

¹¹⁶⁴Compreende-se, por isso, que o recurso a princípios jurídicos, embora inevitável (e desejável numa Ciência do Direito madura), redunde, quando realizado de forma descontrolada, na destruição da segurança jurídica,

Nos contratos públicos, por estar em causa a prossecução do interesse público e por tratar-se de assunto de interesse geral e não apenas das partes envolvidas¹¹⁶⁵ entrecruzam-se, no âmbito desse amplo universo jurídico, os princípios constitucionais¹¹⁶⁶, os princípios de algumas leis com vocação genérica¹¹⁶⁷, que apontam um longo rol de princípios aplicáveis a qualquer atividade da administração pública e, para além, os princípios do Direito Internacional e do Direito da UE aos Países-Membros¹¹⁶⁸.

Diante dessa amplitude de universos jurídicos, aqui não se pretende elencar todos os princípios que podem ser aplicados ao longo de um procedimento para a formação de um contrato público, de modo que, se trará o elenco dos princípios enumerados nas leis que regulam, especificamente, a Contratação Pública, objeto da presente investigação, conforme delimitado no item 3.1. Voltando o olhar, desse modo, aqueles princípios que apresentam uma dimensão própria ou particular na área da atividade contratual da Administração Pública¹¹⁶⁹.

eliminando a certeza quanto à solução a adoptar em cada litígio gerado no seio de um procedimento de formação de contratos públicos. SÂNCHEZ, Pedro Fernández. *Direito da Contratação Pública*. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 52-61. Ao tratar sobre a derrotabilidade normativa, nos conflitos entre normas da função administrativa, traz à luz a importância dos princípios e aponta critérios de distinção e combinação entre regras e princípios. LOPES, Pedro Moniz. *Derrotabilidade Normativa e Normas Administrativas – o Enquadramento das Normas Regulamentares na Teoria dos Conflitos Normativos*, 2 vols., AAFDL, Lisboa, 2019. P. 157 e seguintes.

¹¹⁶⁵Nos contratos públicos, estando em causa a prossecução do interesse público e tratando-se de assuntos e decisões que a todos interessam e não apenas às partes, entrecruzam-se numa ligação interessante os princípios constitucionais da atividade administrativa e os princípios gerais do Direito Europeu dos Contratos Públicos. ESTORNINHO, Maria João. *Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável*. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 368. Na mesma direção leciona FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 395. De igual forma lecionam SOUSA, Marcelo Rebelo de. e MATOS, André Salgado de. *Direito administrativo geral: tomo III - atividade administrativa*. 2.ª ed.; reimp. Alfragide: Dom Quixote, 2016. P. 73, quando afirmam que outros princípios são aplicáveis, *sejam eles explicitados dos princípios fundamentais da actividade administrativa ou específicos do direito dos contratos administrativos*.

¹¹⁶⁶PORTUGAL. Constituição. TÍTULO IX - Administração Pública - Artigo 266.º - Princípios fundamentais. *A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. 2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.* Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 01.03.2024. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 37, *Caput*. Art. 37. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...).* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01.03.2024.

¹¹⁶⁷PORTUGAL. Código do Procedimento Administrativo – CPA. Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. Art. 3º ao 19º, 56º, 58º 59º e 60º. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105602322>. Acesso em: 01.03.2024.

¹¹⁶⁸SÂNCHEZ, Pedro Fernández. *Direito da Contratação Pública*. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 64 e 65. OLIVEIRA, Rodrigo Esteves. *Os Princípios Gerais da Contratação Pública*, in *Estudos de Contratação Pública*, I. P. 51-113. Organização: Pedro Gonçalves, CEDIPRE, Coimbra Editora. P. 58.

¹¹⁶⁹AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2001.

Em Portugal o CCP, na versão de 2008, no n° 4 do Art. 1°, fazendo eco ao direito europeu, se limitou a consagrar os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, sem fazer referência aos princípios gerais da atividade administrativa previstos na Constituição e no Código do Procedimento Administrativo¹¹⁷⁰. Em 2017 o legislador optou por ampliar o rol dos princípios, no n° 1 do Art. 1° A do CCP¹¹⁷¹, indicando que tanto a formação como a execução dos contratos públicos devem nortear-se pelos princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo¹¹⁷² e, para além, indica com destaque especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação.

No Brasil a Lei Federal nº 14.133/2021, em seu art. 5º¹¹⁷³, traz como princípios a serem observados nas licitações públicas, isto é, na formação e execução dos contratos públicos, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, o interesse público, a probidade administrativa, a igualdade, o planejamento, a transparência, a eficácia, a segregação de funções, a motivação, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo, a segurança jurídica, a razoabilidade, a competitividade, a proporcionalidade, a celeridade, a economicidade e o

¹¹⁷⁰Sendo incompreensível, no entender da autora, que o CCP, no art. 1º nº 4 se tenha limitado a consagrar os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, sem expressar que a estes princípios, de inspiração europeia, se somam os princípios gerais da atividade administrativa previstos na Constituição e no CPA. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 368.

¹¹⁷¹PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos. Decreto-Lei nº 18/2008, alterado pelo Decreto-Lei nº 111-B/2017. Artigo 1º-A. *Princípios. 1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação.* Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em 02.03.2024.

¹¹⁷²Maria João Estorninho afirma que os princípios constitucionais da Administração Pública vinculam sempre as entidades públicas e que o regime jurídico da formação dos contratos públicos tem de procurar o equilíbrio entre tais princípios e os princípios de inspiração europeia. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 368.

¹¹⁷³BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021, - 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, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 02.03.2024.

desenvolvimento nacional sustentável. Indicando, ainda, como fonte normativa a Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro¹¹⁷⁴.

Sobre os referidos princípios se tratará na sequência sem, contudo, ter-se o propósito de esgotar o tema, mas apenas trazer à luz, àqueles que se relacionam de forma mais direta com o tema sob investigação.

A iniciar pelo princípio da legalidade, que *exige, desde logo o cumprimento das regras relativas à competência, subjetiva e objetiva, que na vertente estritamente administrativa quer na vertente financeira*¹¹⁷⁵. É do princípio da legalidade que decorrem os fins de interesse público que são a razão da celebração do contrato.

O princípio da legalidade é o fruto da submissão do Estado à lei, consagrando a ideia de que a atividade administrativa pública só pode ser exercida em estrita conformidade com os comandos normativos postos pela sociedade representada, consistindo, assim, na expedição de comandos complementares à lei¹¹⁷⁶. É o princípio da legalidade que traz o caminho normativo a ser percorrido para a efetivação de todos os demais princípios aplicáveis à Administração Pública.

Outro princípio que deve ser tratado a partida é o da *proporcionalidade*, por ser *instrumento essencial na resolução de conflitos entre os próprios princípios*¹¹⁷⁷, a exigir que a medida eleita para satisfazer um princípio, interesse ou valor juridicamente protegido, seja avaliada com o fito de verificar se implica uma restrição ou lesão a outro princípio, interesse ou valor, e havendo, confirmar se tal restrição é adequada, idónea ou apta, ou ainda se é necessária ou indispensável, para a satisfação do princípio, valor ou interesse prosseguido,

¹¹⁷⁴BRASIL. Lei de introdução à normas do Direito Brasileiro - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, alterado pela Lei nº 12.376, de 2010. A qual estabelece em seu Art. 4º, que *quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm. Acesso em: 02.03.2024.

¹¹⁷⁵ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 369-370.

¹¹⁷⁶O princípio da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico administrativo, (...) É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. P.108. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo. Malheiros, 2016. É um princípio geral de Direito Administrativo, como lecionam SOUSA, Marcelo Rebelo de. e MATOS, André Salgado de. Direito administrativo geral: tomo III - atividade administrativa. 2ª ed.; reimp. Alfragide: Dom Quixote, 2016. P. 73 e ss.

¹¹⁷⁷FREITAS. Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 441.

assim como verificar se o grau de lesão provocado é proporcional. Constituindo parâmetro de controlo negativa da autonomia pública contratual ¹¹⁷⁸.

A proporcionalidade permite aos órgãos de controlo avaliar e mensurar a necessidade e a adequação das medidas tomadas pela Administração Pública em determinadas situações. Na contratação pública, por exemplo, há hipóteses em que é admitida a restrição da concorrência *para prosseguir outros fins de interesse público, por via da fixação de requisitos de qualificação, critérios de adjudicação e termos ou condições*¹¹⁷⁹, ou mesmo para permitir alterações contratuais com fins de acréscimos ou supressões, fora dos limites estabelecidos pela lei, tendo em vista razões de interesse público, que permitam ponderar-se os princípios da concorrência, da legalidade, e da prossecução do interesse público¹¹⁸⁰. De igual forma o princípio da proporcionalidade é balizador na aplicação de penalidades em razão de descumprimentos contratuais e encontra arrimo constitucional nos países em estudo¹¹⁸¹.

¹¹⁷⁸SÁNCHEZ-GRAELLIS, Albert. Public Procurement and the EU Competition Rules, Hart, Oxford, 2015. P. 93 e 94. Em artigo de nossa autoria se destaca sobre a *aplicação da proporcionalidade nos casos em que haja colisão entre princípios ou interesses constitucionalmente protegidos, a fim de que sejam ponderados de modo a propiciar a realização máxima de cada um deles*. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. O Ato Administrativo e os Limites Materiais de sua Anulação e Revogação, no Contexto de uma Visão Sistemática das Relações Juspublicistas. Interesse Público (Impresso), Porto Alegre, v. 25, p. 223-241, 2004.

¹¹⁷⁹FREITAS. Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 442.

¹¹⁸⁰A Corte de Contas Brasileira firmou entendimento no sentido de aceitar acréscimos qualitativos, que ultrapassem limites legalmente estabelecidos para o aditamento dos contratos públicos, com base no princípio da proporcionalidade da finalidade e da razoabilidade, estabelecendo critérios para tal análise, nos seguintes termos: *8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada pelo ex-Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, nos seguintes termos: a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei; b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionálissimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:*. BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Decisão nº 215/1999 – TCU – Plenário. Relator Ministro Jose Antonio B. de Macedo. Sessão de 12/05/1999. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 maio 1999.

¹¹⁸¹LUZIA, Cauê Vecchia. O dever de proporcionalidade na aplicação de sanções administrativas no regime de contratações públicas. 2020. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29042021-222905/pt-br.php>. Acesso em: 16.03.2024. Portugal admite-o constitucionalmente em seu artigo 18.2 (Constituição de 1976), ao afirmar: Artigo 18º- [...] 2. A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. Já no Brasil o princípio da proporcionalidade, tem arrimo constitucional no § 2º do art. 5º: Art. 5º- [...] § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

O princípio da concorrência por ter um papel fundamental, é considerado um verdadeiro centro aglutinador do direito da contratação Pública¹¹⁸², pois constitui instrumento essencial para a seleção da proposta que contenha as condições mais vantajosas, ou nos termos da Lei do Brasil, que melhor atenda ao interesse da administração. Por tal razão, em decorrência do expressivo volume das relações internas na UE, tornou-se pedra angular nas relações do mercado interno comunitário¹¹⁸³. Na construção do mercado interno europeu a concorrência foi sendo elemento dinamizador, tendo inclusive, na condição de *amiga do mercado*, norteado durante décadas o Direito Europeu do Contratos Públicos, até mesmo prevalecendo sobre os interesses públicos nacionais. No momento atual está nos debates da ordem do dia em termos europeus, em especial no processo de revisão das Diretivas, onde é discutido *se o princípio da proteção das empresas concorrentes não deve ser matizado pelo princípio da eficiência e pelo princípio do best value for taxpayer's money*¹¹⁸⁴.

Em Portugal o dever de preservar e promover a concorrência deriva da própria Constituição, como uma incumbência prioritária do Estado, que vai além do interesse público que justificou a decisão de contratar pela Administração, este dever é visto como uma forma de proteger os próprios concorrentes no mercado, ainda, como uma maneira de proteger um interesse geral e maior do que, meramente, proteger o interesse das empresas. Abrangendo também a defesa dos interesses e dos direitos dos consumidores, bem como, dos mais diversos agentes econômicos, quando evita a formação de monopólios e os abusos de posição dominante¹¹⁸⁵.

¹¹⁸²SÁNCHEZ-GRAELLIS, Albert. Public Procurement and the EU Competition Rules, Hart, Oxford, 2015. P. 104.

¹¹⁸³SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 67.

¹¹⁸⁴ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 371. Afirma a autora que a concorrência, desde o início no mercado europeu *está intimamente relacionada com as quatro liberdades (de circulação, de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais)*.

¹¹⁸⁵PORTUGAL. Constituição. Art. 81º *Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social: (...)* f) *Assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral.* Segundo Pedro Sánchez, esta incumbência é reiterada por aquele que é qualificado pelo constituinte como o primeiro dos "objectivos da política comercial": *"a concorrência salutar dos agentes mercantis"* (cfr. alínea a) do artigo 99.º da Constituição), estando ainda pressuposta pela alínea c) do artigo 100.º da Constituição. SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 67-68. O Autor, ainda, aponta três interesses fundamentais que são assegurados pela concorrência de mercado a) *Em primeiro lugar, é evidente que a defesa da concorrência se justifica como método de protecção da posição subjectiva dos próprios concorrentes que se integram no mercado (...)* b) *Em segundo lugar, a Constituição revela também o objecto de proteger um "interesse geral" que vai muito além da protecção subjectiva das empresas: "garantir a defesa dos interesses e os direitos dos consumidores" (cfr. Alínea f) e i) do art. 81.º e alínea e) do artigo 99.º).* A preservação de um mercado dotado de uma concorrência salutar entre os diferentes agentes económicos tem em vista, nesta segunda vertente do princípio da concorrência, evitar *"formas de organização monopolistas"* e *"abusos de posição dominante"* (...) c) *Em terceiro lugar, a*

De igual forma o Brasil assegura o princípio da livre concorrência em sua constituição¹¹⁸⁶ como basilar da ordem econômica, muito embora a lei geral de licitações não o traga expresso no seu rol de princípios, o assegura no princípio da *competitividade* e da *isonomia*, assim como o garante ao vedar que os agentes públicos designados para atuar na área de licitações e contratos, admitam ou mesmo tolerem situações que comprometam, restrinjam ou frustrem *o caráter competitivo do processo*. O princípio da concorrência, é considerado pela doutrina e jurisprudência como norteador das licitações¹¹⁸⁷.

No olhar focado na formação dos contratos públicos, a concorrência a permitir a competição entre os interessados em contratar com a Administração Pública, assegura essa contrate em condições mais vantajosas, o que aumenta na proporção em que o universo de interessados é ampliado, visto que cada um procura melhorar sua proposta oferecendo melhores condições contratuais.

A destacar que a concretização da concorrência depende da efetivação da transparência¹¹⁸⁸, já que é viabilizada pela publicidade dada à intenção da Administração Pública em selecionar a proposta que melhor atenda às suas necessidades diretas e indiretas, expressas no objeto a ser contratado. O que se dá por meio da publicação dos anúncios¹¹⁸⁹, a

implementação da concorrência é ainda encarada como instrumento essencial de proteção do específico interesse público que, em cada caso, justificou a decisão de contratar pela Administração.

¹¹⁸⁶BRASIL. Art. 170, IV. Art. 170. *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IV - livre concorrência.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03.03.2024.

¹¹⁸⁷BRASIL. TCU. O Tribunal de Contas da União, se posiciona no sentido de que não se admite a discriminação arbitrária na seleção do contratante, visto que a licitação se destina a garantir, não só a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas também a observância do princípio constitucional da isonomia. Plenário. Acórdão 1631/2007. Na mesma direção no Acórdão 1556/2007 -Plenário (Sumário). *A restrição à competitividade, causada pela ausência de informações essenciais no instrumento convocatório, é causa que enseja a nulidade da licitação.* Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que a competitividade é um dos princípios norteadores das licitações públicas, por ser da essência mesma do procedimento. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. Na

mesma direção Joel Menezes afirma que *o princípio da competitividade significa a exigência de que a Administração Pública fomente e busque agregar à licitação pública o maior número de interessados, para que, com olhos na eficiência e na isonomia, aumentando o universo das propostas que lhes são encaminhadas, ela possa legitimamente escolher aquela que seja a mais vantajosa ao interesse público*. NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e inexigibilidade de licitação pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. P. 36-37. Para Marçal Justen Filho *é essencial que a licitação seja um procedimento orientado por critérios objetivos, sendo ilícita a adoção de cláusulas ou quaisquer práticas que, de modo parcial ou total, restrinjam, afetem ou dificultem ilegitimamente a competição*. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. P. 93-94. Jessé Torres, afirma que *Licitação sem competição é fraude ou não-licitação*. PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública. 7. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. P. 67.

¹¹⁸⁸FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 405 e seguintes.

¹¹⁸⁹Para aprofundar a leitura sobre o princípio da Concorrência recomenda-se: SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 67-80. OLIVEIRA, Rodrigo

permitir a divulgação para os interessados em concorrer para a contratação, assim como, o controlo social pelos administrados.

O princípio da igualdade é corolário do princípio da concorrência, pois essencial para a efetivação da concorrência constitui valor estruturante do sistema constitucional, com rico conteúdo normativo, a presidir qualquer procedimento administrativo, ficando a administração *impedida de dispensar um tratamento desigual em casos diversos (ou a diversos sujeitos envolvidos no mesmo caso) se não existe um fundamento constitucional aceitável para essa diferenciação*¹¹⁹⁰. O princípio da não discriminação é refração do princípio da igualdade, uma vez que implica na proibição de violar a obrigação da não discriminação, em especial ao estabelecer as exigências de capacidade técnica na qualificação ou seleção nos concursos¹¹⁹¹. De igual forma é corolário do princípio da *imparcialidade*, que impõe tratamento imparcial a todos os candidatos, concorrentes e demais interessados no procedimento¹¹⁹².

Na contratação pública o princípio da igualdade tem significado especial¹¹⁹³, já que, como referido, constitui instrumento para a promoção da concorrência ao garantir tratamento equitativo entre os interessados em contratar com o Estado, abarcando até mesmo os potenciais interessados, ainda que não participem do certame, sendo assim de conteúdo essencial. *Daí a formulação lapidar do Tribunal de Justiça: "o princípio da igualdade de tratamento corresponde à própria essência das directivas em matéria de contratos públicos"*¹¹⁹⁴.

É por meio das exigências procedimentais, trazidas pelo sistema normativo, que se procura *salvaguardar a imparcialidade e a igualdade nas decisões das entidades*

Esteves. Os Princípios Gerais da Contratação Pública, in Estudos de Contratação Pública, I. P. 51-113. Organização: Pedro Gonçalves, CEDIPRE, Coimbra Editora. P. 70-72.

¹¹⁹⁰SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 81.

¹¹⁹¹FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 402.

¹¹⁹²FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 403. A exigir ponderação ao aplicar o sistema normativo, segundo OLIVEIRA, Mario Esteves / OLIVEIRA, Rodrigo Esteves. Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa: das fontes as garantias. Coimbra: Almedina, 1998.

¹¹⁹³O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012. Para Hely Lopes Meirelles, desse princípio decorrem os demais princípios da licitação, pois objetivam assegurar a igualdade. *O desatendimento a esse princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes*. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo. Malheiros, 2016.

¹¹⁹⁴Acórdãos de 17-09-2022 (Proc. C-513/99 - Concordia Bus Finland), n.º 81; ou de 24-11-2005 (Proc C-331/04 - Viaggi di Maio), n.º 22, in SÂNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 82. *Através da exigência procedimentais procura-se salvaguardar a imparcialidade e a igualdade nas decisões das entidades adjudicantes*. ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 370

*adjudicantes*¹¹⁹⁵, com vistas a assegurar a efetivação da concorrência e com isso garantir que será selecionada, para contratar com o Estado, a proposta que melhor atende ao interesse público, ou seja, que melhor atende à necessidade, em razão da qual foi promovido o certame. A exigir que haja transparência de todo o procedimento de formação do contrato, desde a decisão de contratar até a execução do contrato, passando pela fase concorrencial, onde a publicidade divulga aos possíveis interessados em contratar com o poder público, propiciando a efetivação da concorrência, assim como, divulga à sociedade, para que efetue o controle social.

A *transparência*, conforme amplamente abordado no item 2.4, traz legitimação à contratação pública, sendo essencial à garantia da igualdade ao permitir que os concorrentes e os cidadãos tenham conhecimento de todas as ocorrências havidas nos procedimentos de formação de contratos. Pode-se afirmar que a transparência, em matérias de contratos públicos, é medida amiga da concorrência¹¹⁹⁶.

A transparência e a publicidade *são meios de preservação da concorrência, da igualdade e da imparcialidade*, manifestando-se na obrigatoriedade de publicitação dos procedimentos, em âmbito nacional e europeu, para os países-membros da EU, a implicar na exigência de clareza na formulação de todas as condições e modalidade do procedimento de adjudicação¹¹⁹⁷.

A lembrar, por oportuno, que no Brasil, a lei que regula a formação dos contratos, traz como princípio o planejamento¹¹⁹⁸, prestigiando-o como exigência em vários momentos do processo de formação do contrato, conforme exposto ao tratar das etapas da contratação, no presente estudo.

A considerar a essencialidade do uso dos princípios para dirimir conflitos normativos ocorridos na função administrativa, e que a contratação pública consiste num processo complexo, com várias etapas, a exigir constante interpretação e integração do seu quadro normativo, é essencial o suporte clarificante dos princípios, inclusive para garantir a efetivação

¹¹⁹⁵ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 370.

¹¹⁹⁶ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014. P. 371.

¹¹⁹⁷FREITAS, Lourenço Vilhena de. Direito dos Contratos Públicos e Administrativos. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023. P. 398. SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021. P. 89-93.

¹¹⁹⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. P. 505. A autora destaca que o princípio do planejamento foi amplamente prestigiado em vários dispositivos da Lei nº 14.133/2001.

da transparência e do controle social, nos diversos momentos do processo de formação do contrato.

Capítulo IV

4. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLO SOCIAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E EM PORTUGAL: ANÁLISE COMPARATIVA

O referencial teórico exposto nos capítulos anteriores deixa clara a importância da transparência e do controlo social para a legitimação e governança da gestão estatal, especialmente da contratação pública. Aponta, ainda, que a concretização do controlo social está a depender de tornar efetiva e permanente a relação de diálogo entre governo e sociedade. O que exige que esteja a Administração Pública submetida a condições rigorosas de transparência¹¹⁹⁹ e, para além, que haja mecanismos capazes de viabilizar o exercício do controlo social, quer por meio das organizações sociais, quer pelo cidadão individualmente.

Nesse contexto os mecanismos usados pelos Estados para efetivar a transparência e o controlo social, de modo a viabilizar um constante o diálogo com os cidadãos, merecem uma reflexão, já que não basta que estejam previstos no quadro normativo, como hipótese, é necessário que, de fato, estejam disponíveis ao acesso da sociedade e, para além, que sejam efetivos.

A considerar o foco da presente investigação, volta-se o olhar para a contratação pública que integra o regime geral de contratação nos países em estudo, ou seja, Brasil¹²⁰⁰ e Portugal¹²⁰¹, conforme já explicitado no Capítulo III, item 3.1. Objetiva-se, após apontadas as exigências constantes no quadro normativo dos referidos países, identificar os mecanismos em questão.

¹¹⁹⁹HABERMAS, Jürgen. A transformação estrutural da esfera pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012, p. 351.

¹²⁰⁰BRASIL. Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021. Que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 02.06.2024.

¹²⁰¹PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto Lei nº 111-B/2017 de 31 de agosto. Que segundo estabelece o art. 3º, no item 2 - *O regime da contratação pública estabelecido na parte II é aplicável à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código e não sejam excluídos do seu âmbito de aplicação.* Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/108086621/details/maximized?serie=I&day=2017-08-31&date=2017-09-01>. Acesso em 02.06.2024.

4.1. Mecanismos de transparência e controlo social da contratação pública no Brasil e em Portugal

Manter uma relação de diálogo permanente com o povo, permeada pela confiança decorrente da transparência e do controlo social, exige que, para além da evolução regulatória, já tratada no capítulo anterior, haja uma evolução dos mecanismos que viabilizem efetivar essa comunicação. Nesse contexto, necessária se faz uma reflexão quanto à efetividade dos mecanismos usados pelo Estado para comunicar-se com os cidadãos.

A lembrar que a comunicação, em si, pode ser entendida de muitas maneiras, todas atreladas à noção de troca de informações compreensíveis pelos receptores¹²⁰². A comunicação organizacional¹²⁰³, por sua vez, engloba todas as formas de comunicação usadas pela organização, para a interação e relação com o público, devendo ocorrer de modo a ser entendida pelo receptor¹²⁰⁴.

Aplicando-se tal compreensão à esfera pública¹²⁰⁵, é possível considerar que a transparência se alicerça na comunicação com o público externo sobre as ações da gestão, devendo, para efetivar-se, possuir mecanismos que permitam uma devolutiva por parte dos cidadãos ao Estado. A restar evidente que as relações-públicas devem pautar-se na reciprocidade, tendo em vista criar e manter um relacionamento com base no diálogo entre Estado e sociedade¹²⁰⁶, fundado numa cultura organizacional estratégica e participativa¹²⁰⁷. Certo é que a comunicação estatal, num Estado democrático, é uma das mais relevantes

¹²⁰²Oportuno lembrar, nesse contexto, que a comunicação organizacional, por sua vez, engloba todas as formas de comunicação usadas pela organização para a interação e relação com o público, devendo ocorrer de modo correto a fim de ser entendida pelo receptor. Portanto, na esfera pública é possível considerar que a transparência se alicerça na comunicação com o público externo sobre as ações da gestão. BILHIM, João Abreu de Faria. *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013.

¹²⁰³A configuração atual da comunicação organizacional é resultante da evolução iniciada na época da Revolução Industrial, ou seja, tem aproximadamente dois séculos. O progresso das indústrias, ocorrido naquela época, trouxe consigo a automação, a gerar expressiva mudança nas relações entre empregados e empregadores, em razão do choque entre capital e trabalho. Essa nova realidade, em síntese, fez gerar a imprensa sindical e, com ela, a necessidade da comunicação empresarial, a objetiva uma boa relação com os públicos internos e externos. REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. *Jornalismo Empresarial: teoria e prática*. 4ª ed. São Paulo: Summus, 1984.

¹²⁰⁴BILHIM, João Abreu de Faria. *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013.

¹²⁰⁵KUNSCH, Margarida Maria K. *Relações públicas e modernidade: novos paradigmas na comunicação organizacional*. 5ª ed. São Paulo: Summus, 1997. A autora identifica as regiões de contato entre as relações públicas e a comunicação empresarial, com vistas à comunicação excelente.

¹²⁰⁶FRANÇA, Fábio. *Relações Públicas no Século XXI: Relacionamento com Pessoas*. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Obtendo Resultados com Relações Públicas*. 2.ed. São Paulo: Thomson, 2006. p. 10.

¹²⁰⁷A autora destaca a importância de que os programas de comunicação façam parte do planejamento estratégico da organização e tenham interação com a alta cúpula organizacional. FERRARI, Maria Aparecida. *Teorias e Estratégias de Relações Públicas*. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. (org.). *Gestão Estratégica em Comunicação Organizacional e Relações Públicas*. 2. ed. São Caetano do Sul: Difusão, 2009.

dimensões do espaço público, visto que é através dela que se dá a mediação entre o cidadão, o Estado e o Governo¹²⁰⁸.

Oportuno lembrar que a comunicação pública praticada pelos governos tem uma história repleta de confusão entre a comunicação de estado e a comunicação de governo. A última, com vistas ao *marketing* do governo, a objetivar a construção de seu conceito e a manutenção da sua imagem frente à sociedade ou mesmo da imagem de seus governantes, pelo uso abusivo e indevido da publicidade para fins de promoção pessoal. A tornar necessário, por exemplo, que na Constituição do Brasil haja previsão expressa a vedar tal conduta¹²⁰⁹.

A comunicação de Estado ou comunicação pública legítima é aquela que se instaura entre o Estado, o Governo e a Sociedade, na esfera pública, sobre temas de interesse público, como um espaço de informação, prestação de contas e debates, com vistas à negociação entre os mais diversos interesses sociais (expressados pelos cidadãos individualmente, pelos movimentos sociais, organizações diversas da sociedade civil, partidos políticos, igrejas, lideranças comunitárias, sindicais, fornecedores de bens e serviços, etc.), com as instâncias de poderes constituídos. A promover um fluxo permanente de comunicação entre Estado e sociedade, como forma de garantir a realização de ações que atendam ao interesse público.

Ocorre que a evolução dos meios de comunicação a trazer, a cada dia, novas formas de diálogo, exige um novo olhar a velha e burocrática comunicação estatal, por meio de publicação em jornais físicos oficiais, cujos custos são expressivos¹²¹⁰ e, cuja leitura, alcança uma pequena parcela da população. Em tempos de comunicação por meio de redes sociais e postagens de leitura ou visualizações rápidas, é necessário repensar a comunicação pública, para que, de fato, alcance o propósito de ser foco de atenção e leitura pelos cidadãos¹²¹¹.

¹²⁰⁸BRANDÃO, Elizabeth. Comunicação Pública. Paper preparado para XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação - Recife, setembro de 1998. Disponível em: <https://fasam.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Comunica%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-Paper-Intercom.pdf>. Acesso em 27.08.2023.

¹²⁰⁹BRASIL. Constituição Federal. Art. 31, §1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 27.08.2023

¹²¹⁰BRASIL. Diário Oficial de União - DOU. O valor do centímetro de coluna para publicação no Diário Oficial da União (DOU), conforme Portaria IN/SG/PR Nº 110, de 18 de março de 2022, é de R\$ 38,92 (trinta e oito reais e noventa e dois centavos). Disponível em: <https://www.gov.br/imprensa/pt-br/assuntos/noticias/in-fixa-novo-preco-para-publicacao-no-dou>. Acesso em 20.08.2023.

¹²¹¹SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. A transparência na gestão pública e a efetivação do controle social por meio das redes de relacionamento. In: Inquietações Jurídicas Contemporâneas. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, v.1, p. 163-174.

No contexto da abordagem sobre a necessidade de um novo olhar a velha e burocrática comunicação estatal, é oportuno refletir sobre a dificuldade dessa transformação, já que a dinâmica da organização pública contemporânea tem seus pressupostos assentados sobre uma base burocrática, há muito, vigente e consolidada. A qual influencia o comportamento das pessoas no ambiente organizacional público, de modo a repetirem procedimentos padronizados¹²¹², sem aferir ou mesmo questionar sobre sua efetividade. Ocorre que essa transformação na Administração Pública está condicionada a que haja desejo e motivação, em especial, na política de gestão¹²¹³. Não resta dúvida de que a burocracia favorece a manutenção do poder, o que dificulta, ainda mais, às mudanças tendentes a um olhar inovador¹²¹⁴, conforme se abordou na presente investigação, no Capítulo I, ao tratar sobre o a relação Estado-sociedade e seus contornos em uma democracia representativa.

A resistência à transformação dos métodos de comunicação estatal, tendo em vista sua ampliação e a compatibilização com os mecanismos atuais de comunicação social¹²¹⁵, encontra barreira no temor de divulgar informações às massas, pelo receio de serem mal compreendidas e, mesmo, de permitirem a descoberta de ações que contrariam ao interesse público. Ocorre, assim, que as informações são produzidas e guardadas pela Administração, ficando na

¹²¹²A organização burocrática se destaca pela formalidade, pela padronização de procedimentos, pela divisão do trabalho, pela hierarquia, entre outros atributos que são bastante caros à Administração Pública. Esses aspectos, por conseguinte, influenciam as pessoas e seu comportamento na organização. (...) A estrutura de uma organização produz efeitos generalizados sobre a produtividade e o comportamento internos. BERGUE, S. T. Comportamento organizacional. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB. P. 61/62. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145399/1/PNAP%20-%20GP%20-%20Comportamento%20Organizacional.pdf>. Acesso em 20.08.2023.

¹²¹³ Sobre a importância da motivação no trabalho, o chamado *efeito hawthorne*, para o aumento da produção e, no presente caso, para implantar as inovações necessárias. ROETHLISBERGER, Fritz Jules. A estrada do retorno à razão. In: WALDO, Dwight. Problemas e aspectos da Administração Pública. São Paulo: Pioneira, 1966.

¹²¹⁴A burocracia como poder. (...) *burocracia é poder; antes de mais nada, burocracia é uma organização que confere àqueles que a ela controlam uma imensa parcela de poder*. MOTTA, Fernando Claudio Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 10. *Desbordando a perspectiva da burocracia como expressão de poder, no contexto da Administração Pública contemporânea, a noção de burocracia tem por vezes assumido uma dimensão negativa, ressaltando aspectos de contraste com a sua expressão ideal*. Refere-se o autor a burocracia vista como um modelo de gestão, em sua origem, que sofreu alterações em razão da existência de novas feições para as relações de poder nas organizações. BERGUE, S. T. Comportamento organizacional. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB. P. 65. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145399/1/PNAP%20-%20GP%20-%20Comportamento%20Organizacional.pdf>. Acesso em 20.08.2023.

¹²¹⁵SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. A transparência na gestão pública e a efetivação do controle social por meio das redes de relacionamento. In: Inquietações Jurídicas Contemporâneas. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, v.1, p. 163-174.

dependência de ações estatais para que sejam “tratadas”, conferidas e, só após, divulgadas à população, a exigir uma mudança de cultura¹²¹⁶.

A repisar que a transparência e o controle social da gestão pública têm como fundamento a comunicação efetiva com o público externo, isto é, a sociedade, a exigir *estruturas para receber e para processar as reclamações da população*¹²¹⁷, por meio de mecanismos instituídos para tal fim¹²¹⁸.

Na contratação pública, em especial, a resistência à transparência e ao controle social é, ainda maior, em razão da expressividade dos valores envolvidos e da incidência de corrupção e interesses diversos, conforme se demonstrou ao tratar da contratação pública como fonte de corrupção, no Capítulo II. Brasil e Portugal, mesmo envoltos nas dificuldades que são afeitas à questão, tiveram expressiva evolução dos seus quadros normativos, conforme se tratou no Capítulo III.

Contexto em que, como já referido, os mecanismos utilizados pelos Estados para efetivar a transparência e o controle social, de modo a viabilizar um constante o diálogo com os cidadãos, merecem atenção especial, pois não basta que estejam disponíveis, conforme exigido no quadro normativo, é necessário que sejam efetivos, isto é, sejam de fácil acesso ao cidadão, inclusivos, englobem diversas formas de comunicação, dentre outros aspectos.

Objetivando identificar e aferir a efetividades dos referidos mecanismos, no âmbito dos países em estudo, procedeu-se a um levantamento das principais instituições integrantes da estrutura estatal e da sociedade civil, situadas no Brasil e em Portugal, voltadas a realização do controle das ações administrativas do estado, dentre as quais está a contratação pública, assim como, das instituições que possuam práticas que busquem promover a transparência e o controle social.

¹²¹⁶Levando-se em consideração que as informações são produzidas ou estão em posse da administração pública e que tais órgãos possuem o temor de divulgar informações, convém destacar a necessidade de mudança cultural dos membros deste tipo de organização (...). AMORIM, Fabiana Borelli e STADLER, Adriano. O acesso à informação na gestão pública: dificuldades enfrentadas pelo poder executivo municipal de Londrina (PR). In Revista Gestão e Secretariado (GeSec), São Paulo, SP, v. 10, n. 2, mai/ago, 2019, p. 246-268. P. 250. Disponível em: <https://revistagesec.org.br>. Acesso em 20.08.2023. BATISTA, C. L. (2010) Informação pública: entre o acesso e a apropriação social. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo: Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-05112010-110124/pt-br.php>. Acesso em: 20.08.2023.

¹²¹⁷MALMEGRIN, M. L. Gestão operacional. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014. P. 58. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br>. Acesso em: 20.08.2023.

¹²¹⁸SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. A Transparência na Gestão Pública como Instrumento do Controle Social. Fórum de Contratação e Gestão Pública (Impresso), v.160, p.16 - 25, 2015.

As instituições que se entendeu, por razões técnicas¹²¹⁹, possuírem maior expressividade nos países em análise, quanto à promoção da transparência e do controlo social, foram selecionadas para constituírem a amostra a ser investigada.

No Brasil selecionou-se, como integrantes da estrutura estatal, a Política de Dados Abertos sobre a Gestão Pública, o Portal de Transparência do Governo Federal e o Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCP. Foram identificados os mecanismos disponíveis na Controladoria-Geral da União – CGU, que se constitui na instituição de controlo interno do governo federal, assim como nas instituições destinadas ao controlo externo federal, que são o Tribunal de Contas e o Ministério Público e, por fim, as instituições não estatais, entretanto, destinadas ao controlo da Administração Pública, que são a Instituição Fiscal Independente – IFI e os Observatórios Sociais da Gestão pública.

Em Portugal selecionou-se, como integrantes da estrutura estatal, o Portal Dados.gov, o Portal Mais Transparência a Rede Nacional de Administração Aberta, o Portal dos Contratos Públicos, o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P., as instituições independentes de controlo da gestão pública, Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO e Conselho das Finanças Públicas – CFP, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO, o Conselho das Finanças Públicas – CFP, as instituições de controlo externo Ministério Público e Tribunal de Contas, as instituições da sociedade civil Associação Portuguesa dos Contratos Públicos – APCP, Comunicação da Transparência e Integridade, Associação Cívica – TIAC, Observatórios Sociais da Gestão Pública, Observatório da Contratação Pública – OCP.

Selecionadas as instituições realizou-se um estudo de identificação dos mecanismos de efetivação da transparência e do controlo social que disponibilizam para a comunicação entre o cidadão e o estado, em especial quanto à contratação pública. Em sequência, fez-se um levantamento de dados nos sites institucionais, com o fim de identificar e avaliar a efetividade dos referidos mecanismos, procedendo-se a uma análise comparativa entre as instituições com similitude de atuação no Brasil e em Portugal e, por fim, uma análise comparativa entre os dois países.

¹²¹⁹As razões técnicas que se considerou foram: o fato de integrarem a estrutura de controlo interno e externo, do estado; ser um mecanismo instituído pelo estado para promover a transparência e o controlo social; ser uma instituição independente de controlo estatal; e integrar a estrutura da sociedade civil constituída para fins de observação e controlo da gestão pública.

4.1.1. Mecanismos de efetivação da transparência e do controle social da contratação pública no Brasil

A transparência e o controle social da gestão estatal, como visto no Capítulo III, item 3.2, estão assegurados em diversos quadros normativos no Brasil. A merecer destaque a Lei Federal nº 12.527, de 2011¹²²⁰, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, devido a sua importância na positividade relacionada à transparência e ao controle social, de aplicabilidade a todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). A norma em alusão regula a transparência ativa e passiva, isso é, a obrigação relativa à divulgação espontânea, a ser feita por iniciativa da própria Administração Pública, bem como a obrigação de fornecer informações mediante demanda, a denominada transparência passiva.

A efetivação das determinações legais, por meio da comunicação com o público externo, de modo estruturado¹²²¹, se dá por mecanismos estatais, isto é, mecanismos instituídos pelo Estado, que buscam atender a transparência ativa e passiva e, outros, com origem na própria sociedade, por suas organizações sociais.

Dentre os mecanismos instituídos pelo Estado, alguns são de cunho geral, ou seja, destinados a interação em relação a todas as ações da gestão pública, outros são específicos, isto é, destinados à contratação pública, os quais se somam com o fito de dar efetividade às previsões de transparência e controle social, constantes no quadro normativo próprio da contratação pública.

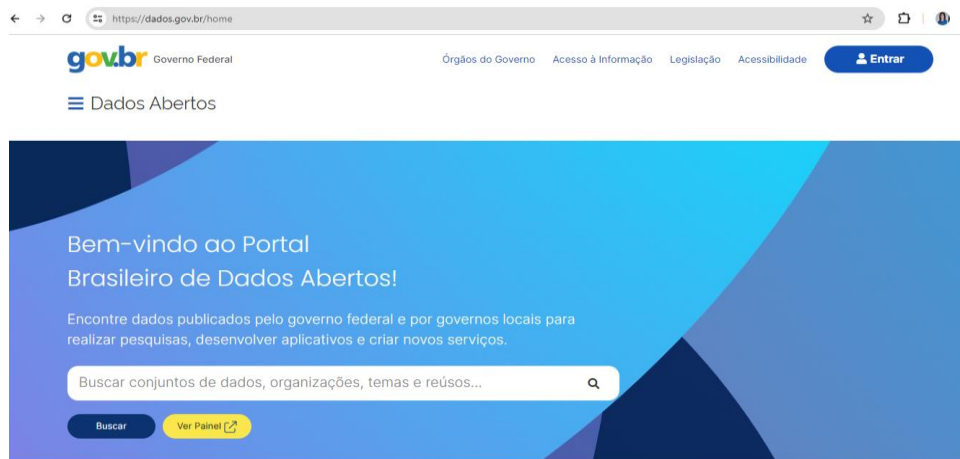
Assim sendo, se tratará a partida sobre os mecanismos estatais de cunho geral e, na sequência, sobre os destinados, de modo específico, às contratações públicas e, por fim, em relação aos mecanismos instituídos pela própria sociedade.

4.1.1.1. Política de Dados Abertos sobre a Gestão Pública

¹²²⁰ BRASIL. Lei Federal nº 12.527, de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 20.08.2023.

¹²²¹A comunicação com o público externo de modo estruturado, no Brasil, teve origem com o primeiro departamento de relações públicas de âmbito nacional, instituído em 1951, na Companhia Siderúrgica Nacional, no Estado do Rio de Janeiro. KUNSCH, Margarida Maria K. Relações públicas e modernidade: novos paradigmas na comunicação organizacional. 5ª ed. São Paulo: Summus, 1997. P. 20. Embora o primeiro departamento de relações públicas no País tenha surgido em 1914, pela Companhia de energia Light, conhecida hoje como Eletropaulo, contudo em âmbito estadual. PERUZZO, Cicilia Krohling. Relações Públicas no Modo de Produção Capitalista. 2. ed. São Paulo: Summus, 1986. P. 24. A primeira empresa da área foi criada em 1952, a Companhia Nacional de Relações Públicas e, em 1953, tem-se a criação da primeira associação da área, a Associação Brasileira de Relações Públicas (ABRP). KUNSCH, Margarida Maria K. Relações públicas e modernidade: novos paradigmas na comunicação organizacional. 5ª ed. São Paulo: Summus, 1997. P. 20-21.

No Brasil, o Poder Executivo da União instituiu a Política de Dados Abertos¹²²², que é destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, impondo-lhes a obrigação de publicar Planos de Dados Abertos - PDAs a cada dois anos, assim como estabelecendo o conteúdo mínimo que devem conter em tais planos¹²²³.



Fonte: Portal de Dados Abertos, 2024

O PDA consiste num instrumento de operacionalização da referida política de dados abertos, já que *organiza o planejamento das ações de implementação e promoção da abertura de dados de interesse da sociedade*¹²²⁴. Objetiva fomentar e aprimorar a cultura de transparência pública; assim como disponibilizar aos cidadãos o acesso aos dados acumulados ou mesmo produzidos pelo Poder Executivo Federal. *O cenário ideal é a completa abertura de bases de*

¹²²²A Política de Dados Abertos *define regras para promover a abertura de dados governamentais no âmbito dos órgãos e entidades federais, como ministérios, autarquias, agências reguladoras e fundações públicas*. Formata com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei nº 12.527/2012, a Política de Dados Abertos é constituída por uma série de documentos normativos, que disciplinam sobre as obrigações, planejamento e orientações, em especial o Decreto nº 8.777/2016 e a Resolução nº 3/2017 do Comitê Gestor da INDA (CGINDA). O órgão responsável pela gestão e monitoramento da Política é a Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA). Política de Dados Abertos. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conteudo/politica-de-dados-abertos#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20de%20Dados%20Abertos,ag%C3%A2ncias%20reguladoras%20e%20funda%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas>. Acesso em 03.09.2023.

¹²²³Planos de Dados Abertos – PDAs. O Decreto nº 8.777/2016, em seu art. 5º e a Resolução nº 3/2017 da CGINDA, estabelecem regras de publicação e determinam o conteúdo obrigatório que deve estar presente nesses planos, tais como: - *Realização de discussões internas com os responsáveis pelas bases de dados*; - *Elaboração de inventário de bases de dados do órgão/entidade*; - *Adoção de mecanismo de participação social*; - *Elaboração de uma matriz de priorização*; - *Listagem de bases de dados que serão abertas*; - *Elaboração de cronograma de abertura de bases de dados*; - *Definição de estratégias de promoção e fomento*; - *Validação, aprovação e publicação*. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conteudo/politica-de-dados-abertos#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20de%20Dados%20Abertos,ag%C3%A2ncias%20reguladoras%20e%20funda%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas>. Acesso em 03.09.2023.

¹²²⁴BRASIL. Portal de Dados Abertos. Disponível em: <https://dados.gov.br/home>. Acesso em 04.06.2024.

*dados do órgão, exceto as suas partes de natureza sigilosa ou que possam violar a privacidade do cidadão*¹²²⁵.

O Governo Aberto surge como caminho para o início de uma reforma administrativa que propõe a aproximação entre governo e população, contribuindo assim para uma maior eficiência na entrega de bens e serviços públicos e, assim, busca recuperar a confiança do cidadão no Estado, diante da situação de grande desgaste em que se encontra no Brasil¹²²⁶. Pode ser considerado uma *filosofia político-administrativa, baseada nos valores e princípios de transparência, de democracia participativa e empoderamento cidadão (...)*¹²²⁷. A considerar os diversos olhares para a definição do que seja um governo aberto, a *Open Government Partnership* – OGP¹²²⁸, define quatro princípios para o governo aberto, visando assegurar os compromissos de abertura governamental de diversos países e governos, que são: transparência, participação cidadã, *accountability* e inovação tecnológica¹²²⁹.

Ocorre que ao se avaliar a Política de Dados Abertos, frente aos princípios de governo aberto percebe-se que muito há a evoluir, em especial, no quesito da participação cidadã, pois a pesquisa nos dados da referida base exige do investigador, para obter êxito na investigação, que use linguagem técnica para expressar o que deseja procurar e, para além, a disponibilização das informações depende de o órgão tê-las colocado na referida base com a mesma identificação da pesquisa¹²³⁰.

¹²²⁵Manual de Elaboração dos Planos de Dados Abertos – PDAs. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46702/5/manual_de_elaboracao_de_planos_de_dados_abertos_pdas.pdf. Acesso em 03.09.2023.

¹²²⁶BOECHAT, Gabriela. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. Revista da CGU. Volume 14. Nº 25. Jan-Jun 2022. p. 66. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/493. Acesso em 13.10.2023.

¹²²⁷Cruz-Rubio, C. N. (2015). 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. P. 145.

¹²²⁸OGP. Open Government Partnership. *É uma iniciativa multilateral, lançada em setembro de 2011 pelos Chefes de Estado e de Governo de oito países (África do Sul, Brasil, Estados Unidos da América, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido), e que visa garantir compromissos concretos dos governos para promover a transparência, fomentar a participação pública, combater a corrupção e utilizar as novas tecnologias para fortalecer a democracia participativa.* Disponível em: <https://ogp.eportugal.gov.pt/ogp>. Acesso em 13.10.2023.

¹²²⁹OGP. Open Government Partnership. *Depois de uma década de seu lançamento, 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 ação. Ainda, três governos subnacionais brasileiros a integram também: a cidade de São Paulo; a cidade de Osasco e o estado de Santa Catarina. (...) o conceito de abertura governamental se difundiu no país a partir da elaboração do seu primeiro plano de ação nacional.* 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. Revista da CGU. Volume 14. Nº 25. Jan-Jun 2022. p.67. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/493. Acesso em 13.10.2023.

¹²³⁰Base Dados Abertos. Ferramenta de Pesquisa. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/busca?termo=undefined>. Acesso em 03.09.2023 e em 04.06.2024.

Ao que significa dizer que é um instrumento pouco eficiente para o fim de efetivação da transparência e do controlo social dos atos administrativos, inclusive no que diz com a contratação pública, já que, na prática, praticamente apenas possibilita a transparência ativa, sem uma efetiva interação com a sociedade, meramente disponibiliza dados para pesquisa.

4.1.1.2. Portais de Transparência da Gestão Pública

Os portais de transparência destinados a atender as exigências da Lei de Acesso à Informação – LAI, merecem destaque especial, pois, é por meio deles que todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas administrações diretas assim como nos três poderes) divulgam suas informações de gestão. A lei estabelece uma série de requisitos para que as informações disponibilizadas de modo passivo nos portais sejam consideradas suficientes¹²³¹.

Os critérios a serem atendidos dizem respeito ao conteúdo a ser disponibilizado, ao exigir a divulgação dos dados de receita e despesa, como o orçamento atualizado e as informações de sua execução em tempo real, assim como a folha de pagamento dos servidores com as informações relativas aos salários pagos, diárias, dentre outras e depender de cada legislação específica; ainda, sobre as contratações públicas em andamento, os contratos firmados e sua execução contendo as parcelas pagas, os bens e serviços fornecidos, etc. De modo a permitir que os cidadãos e os órgãos de controlo acessem e acompanhem a gestão do Estado em tempo real¹²³².

Mas não basta a postagem de tais informações, é necessário que outros requisitos também sejam atendidos para que os portais estejam em consonâncias com as exigências legais, os quais estão relacionados, por exemplo, à qualidade da informação, ou seja, deve o conteúdo ser claro, explícito, completo e de fácil compreensão. As informações devem ser atuais, disponibilizadas em tempo real. Deve haver ferramenta de pesquisa específica, destinada exclusivamente à pesquisa de informações de transparência, a permitir inserir ou selecionar

¹²³¹SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Transparência da gestão pública: o atendimento aos preceitos normativos da transparência ativa, pelos municípios do Brasil, por meio de um estudo de caso sobre os municípios situados no Estado do Rio Grande do Sul (Brasil, 2017). JURIS PLENUM DIREITO ADMINISTRATIVO, v. I, p. 41-72-72, 2020. *Diante de realidade de ser o Brasil um país federativo e, por conta disso, estarem seus entes federados sujeitos à mesma legislação, ao editar o sistema normativo que estabeleceu os preceitos de transparência ativa a serem atendidos pelos sites institucionais, considerou a diversidade de realidades populacionais, orçamentárias e estruturais dos cinco mil quinhentos e setenta (5.570) Municípios que fazem parte de sua divisão político-territorial. Em razão dessa realidade estabeleceu uma redução dos critérios de transparência a serem atendidos pelos sites institucionais dos Municípios com menos de dez mil (10.000) habitantes, conforme disposto no art. 8º, § 4º, da Lei Federal nº 12.527/20117.*

¹²³² A Matriz de Avaliação contendo todos os grupos e critérios estão disponíveis em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-01-2022/>. Acesso em 03.09.2023.

textos, filtrar ou direcionar as opções de dados em cada critério. Deve haver, ainda, a disponibilização de relatórios, em diversos formatos, sendo, pelo menos um formato editável, tendo em vista tornar possível que qualquer cidadão possa acessar, utilizar e compartilhar os dados públicos¹²³³.

No intuito de avaliar a transparência ativa, materializada nos portais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, abrangendo a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios do Brasil, o Sistema Tribunais de Contas, instituiu o Radar da Transparência Pública, que consiste em uma ferramenta que *funciona como uma chave de acesso para portais de informações de todos os órgãos públicos brasileiros que responderam aos questionários aplicados e validados pelos Tribunais de Contas*. Os dados decorrem do levantamento nacional da transparência, no período de maio a novembro/2022 e alcançou cerca de 8.000 portais públicos, englobando a União, 26 Estados, o Distrito Federal e 4.191 Municípios¹²³⁴.



Fonte: Radar da Transparência Pública, 2024.

Ao proceder à avaliação dos portais, dependendo do índice de transparência alcançado, foram classificados nas categorias diamante, ouro, prata, intermediário, básico, inicial ou inexistente¹²³⁵. Aos que obtiveram os melhores resultados, foram concedidos selos de

¹²³³ Relatório do Levantamento dos Portais do Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP. Disponível em: https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/radar-da-transparencia-publica/pdf/relatorio_nacional_versao_final_30_jun23.pdf. Acesso em 03.09.2023.

¹²³⁴ O Sistema Tribunais de Contas, formado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, os Tribunais de Contas brasileiros – TCs, o Instituto Rui Barbosa – IRB, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC, a Associação Brasileira de Tribunais de Contas de Municípios – Abracom; e o Conselho Nacional de Controle Interno – Conaci, instituíram o Radar da Transparência Pública. Disponível em: <https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/radar-da-transparencia-publica/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 03.09.2023.

¹²³⁵ Radar da Transparência Pública. Fonte: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em 04.06.2024.

transparência pública. O resultado da análise está consolidado no Relatório do Levantamento dos Portais do Programa Nacional de Transparência Pública - PNTP¹²³⁶.

Em análise do Relatório, percebe-se que, das entidades avaliadas, apenas 370 (trezentos e setenta) cumpriram mais de 95% (noventa e cinco por cento) dos requisitos da avaliação¹²³⁷, recebendo o selo “diamante”. Os critérios melhores atendidos foram aqueles de cunho objetivo, relativos à existência de portal/sítio eletrônico e sobre o funcionamento e atendimento ao público na unidade avaliada, exigidos nos grupos 1. Informações Prioritárias e 2. Informações Institucionais. Os critérios relativos à disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira e o canal de comunicação eletrônico com o cidadão “e-SIC”, foram os critérios com menor nível de atendimento. Ou seja, exatamente nos critérios relativos ao conteúdo disponibilizado e a relação com o cidadão foi onde houve o maior número de falhas, a indicar que tanto a transparência, quanto o controle social, estão sendo prejudicados. O que de fato está a ocorrer é um “faz de conta” pouco efetivo para o fim a que se destina.

Houve avanço na criação de Portais da Transparência e sítios eletrônicos, isso não se pode negar, mas muito ainda falta a evoluir no que se refere às informações disponibilizadas assim como na comunicação efetiva com o cidadão¹²³⁸. As informações apresentadas nos portais são quase sempre de natureza tecnicista e possuem uma linguagem de difícil compreensão para a maioria dos cidadãos, em especial no que se refere à contratação pública. Assim, não cumprem a real função de dar transparência, informando amplamente os atos da Administração, com o objetivo de dar conhecimento e possibilitar o exercício do controle social. Realidade que torna cada vez mais relevante as organizações da sociedade civil, para que façam essa intermediação esclarecida.

¹²³⁶Relatório do Levantamento dos Portais do Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP. Disponível em: https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/radar-da-transparencia-publica/pdf/relatorio_nacional_versao_final_30_jun23.pdf. Acesso em 03.09.2023.

¹²³⁷A Matriz de Avaliação contendo todos os grupos e critérios estão disponíveis em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-01-2022/>. Acesso em 03.09.2023.

¹²³⁸Relatório do Levantamento dos Portais do Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP. Disponível em: https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/radar-da-transparencia-publica/pdf/relatorio_nacional_versao_final_30_jun23.pdf. Acesso em 03.09.2023. O Relatório aponta que os maiores Índices apurados são dos Tribunais de Contas, seguidos pelos Ministérios Públicos e Judiciários. Os menores foram os Legislativos, seguidos pelas Defensorias Públicas. Entretanto, cumpre novamente ressaltar que esse resultado equivale à média geral das Esferas Federal, Distrital, Estadual e Municipal. Em relação aos Legislativos, 70.92% 77.51% 77.64% 67.37% 62.00% 64.00% 66.00% 68.00% 70.00% 72.00% 74.00% 76.00% 78.00% 80.00% Federal Distrital Estadual Municipal Índice Transparência - por esfera Média Brasil Geral 32 por exemplo, o Índice relativo à Esfera Federal (Senado e Câmara de Deputados) alcançou 77,29%; Distrital, 81,67%; Estadual, 58,99% e Municipal, 62,75%.

4.1.1.3. Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCP

O Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCP¹²³⁹, instituído por determinação do novo diploma normativo a regular a matéria relativa à contratação pública no Brasil, a Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021¹²⁴⁰, consiste no sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela referida norma¹²⁴¹.



Fonte: Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCP

A destacar, a partida, a relevância de sua audaciosa função de centralizar as informações¹²⁴², já que o Brasil é um País com expressiva dimensão territorial e populacional e, por consequência, com uma grande estrutura estatal, a considerar a administração direta e indireta, submetidas à regulação relativa à licitação para contratar. Até a instituição do PNCP não havia no Brasil um local único para centralizar todas as informações relativas à contratação pública dos entes federados e seus órgãos e das três esferas de poder. Essa centralização para além de facilitar para os fornecedores interessados em contratar com o Estado facilitará para

¹²³⁹BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em 03.09.2023.

¹²⁴⁰BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 07.09.2023.

¹²⁴¹BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em 04.06.2024.

¹²⁴²A propósito, o Portal é previsto no artigo 174 da Lei e deve servir para centralizar a divulgação eletrônica de todos os atos tocantes às licitações e contratos em âmbito nacional, o que representa medida audaciosa e muito positiva na direção de maior transparência.(...) Lá, no Portal, constarão informações sobre planos de contratações anuais, catálogos eletrônicos de padronização, editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta, editais de licitação, atas de registros de preços, notas fiscais eletrônicas e, claro, contratos administrativos e termos aditivos. NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. P. 18 e 177.

fins de transparência e controle social. Importante esclarecer que as contratações serão processadas pelas plataformas eletrônicas adotadas pelas entidades que estão promovendo a licitação. O sistema de compras eletrônicas do Governo Federal - Comprasnet é a sua plataforma oficial e pode ser usada pelos demais entes federados¹²⁴³.

Na busca de viabilizar o controle social o PNCP possui uma aba de direcionamento à plataforma de acesso à informação¹²⁴⁴, onde poderá solicitar uma informação ou documento específico¹²⁴⁵. Para além, por meio do portal são procedidas consultas públicas sobre as minutas de documentos que integrarão o Catálogo Eletrônico de Padronização, tais como Termo de Referência, Edital, Termo de Contrato e Ata de Registro de Preços, dentre outros¹²⁴⁶. Possui ainda, uma plataforma de capacitação sobre seu funcionamento, que se destina aos órgãos públicos, aos fornecedores e aos cidadãos em geral¹²⁴⁷.



Fonte: PNCP - acesso à informação, 2024

Entretanto resta nítido que é um mecanismo de divulgação ativa de dados, não possuindo interação com a sociedade, pois permite apenas a pesquisa pelo cidadão na base de dados disponível, não possuindo sequer canal de denúncia. Também merece referência o fato

¹²⁴³BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. Comprasnet. *O sistema de compras eletrônicas do Governo Federal - Comprasnet - está disponível para estados e municípios e entidades da Administração Federal Indireta*. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Acesso em 07.09.2023

¹²⁴⁴BRASIL. PNCP. Acesso à Informação. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>. Acesso em 07.09.2023.

¹²⁴⁵BRASIL. Acesso à Informação. PNCP. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/acesso-a-informacao>. Acesso em 04.06.2024.

¹²⁴⁶BRASIL. PNCP. Consulta pública das minutas de documentos padronizados na modalidade pregão eletrônico. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/acesso-a-informacao/noticias/consulta-publica-das-minutas-de-documentos-padronizados-na-modalidade-pregao-eletronico-para-compra-de-cafe-torrado-e-moido-unico-acucar-cristal-de-cor-branca-e-acucar-cristal-organico-por-registro-de-precos>. Acesso em 07.09.2023.

¹²⁴⁷BRASIL. PNCP. Capacite-se. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/acesso-a-informacao/Capacite-se>. Acesso em 07.09.2023.

de que não faz a divulgação de conteúdos em redes sociais, na busca de ampliar o acesso à informação e o controle social.

Oportuno destacar que ainda não é possível mensurar ou mesmo avaliar a efetividade do Portal no que se refere à transparência e o controle social, por estar em sua fase inicial, visto que seu uso obrigatório teve início em janeiro de 2024¹²⁴⁸. Mas só pelo fato de promover a centralização das informações de toda a contratação pública do Brasil, em um único portal, já traz um expressivo avanço.

Na sequência passa-se a apontar alguns mecanismos e estruturas disponibilizados por instituições estatais, para a efetivação da transparência e do controle social.

4.1.1.4. Canais de Comunicação do Estado

Os órgãos e as instituições de controle interno e externo, integrantes da estrutura estatal, com vistas a promover um diálogo constante com a sociedade, para ter o olhar do controle social no auxílio do desempenho de suas funções, ao longo do tempo, estruturaram canais de comunicação direta com os cidadãos.

Cientes da relevância do controle social tais instituições têm se dedicado a, para além de divulgar informações e cobrar que os órgãos auditados o façam, promover ações de fomento ao controle feito pela sociedade, em especial, porque o olhar do cidadão chega a locais que o olhar do controle estatal nem sempre consegue chegar. E, para ainda mais além, tais órgãos e instituições têm buscado qualificar os cidadãos para que consigam contribuir mais e melhor, pois se conhecerem as regras de gestão a que o Estado está submetido, perceberão quando uma norma não está sendo respeitada, quando um direito está sendo violado, quando um recurso público está sendo desperdiçado em razão de uma contratação com preços superfaturados, ou quando não está sendo executada a contento¹²⁴⁹.

Certo é que a existência desses canais de comunicação junto aos órgãos e instituições de controle facilita e fomenta o controle social, assim como contribui para a efetivação do acesso pleno às informações relativas à gestão pública pelos cidadãos, bem como para sua

¹²⁴⁸BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021, alterada pela Lei Complementar nº 198/2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 07.09.2023.

¹²⁴⁹ SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público, v.1, 2021.

compreensão¹²⁵⁰. A demonstrar a importância da atuação dos órgãos e instituições de controle como mediadores entre o Estado e a sociedade.

Dentre as formas de comunicação com a sociedade, instituídas pelos órgãos e instituições de controle interno e externo, algumas merecem destaque, como se passa a demonstrar.

4.1.1.4.1. Canais de Comunicação na Controladoria-Geral da União - CGU

A CGU, como órgão de controle interno da União¹²⁵¹, possui uma intensa atuação com vistas à efetivação da transparência e do controle social, tendo inclusive instituído o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção – CTICC¹²⁵² como um órgão consultivo, que tem por competência contribuir para o aperfeiçoamento e o fomento de políticas e estratégias sobre o combate à corrupção; o controle social para acompanhamento e fiscalização da aplicação de recursos públicos; o governo aberto¹²⁵³, a transparência e o acesso à informação pública; dentre outros.

O órgão desenvolveu, recentemente, a plataforma Alice, que procede a análise diária e automatizada das compras e contratações públicas do Governo Federal. A plataforma entre 2019 e 2023, *identificou um total de R\$ 11,7 bilhões em licitações suspeitas, as quais foram suspensas ou canceladas devido a indícios de irregularidades*, podendo ser utilizada pelos demais entes federados¹²⁵⁴.

¹²⁵⁰ SILVA, Almiro do Couto e. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre v. 27 n. 57 Supl. P. 179-206. 2004. Disponível em: <https://pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>.

¹²⁵¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br>. Acesso em 18.09.2023.

¹²⁵² BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção – CTICC. Instituído pelo Decreto Federal nº 11.528/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/09/conselho-de-transparencia-realiza-primeira-reuniao-ordinaria-em-brasilia>. Acesso em 18.09.2023.

¹²⁵³ 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. Revista da CGU. Volume 14. Nº 25. Jan-Jun 2022. ISSN 2595-668X. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/493. Acesso em 13.10.2023.

¹²⁵⁴ Além das licitações, contratos e editais do Poder Executivo Federal, a robô Alice analisa também centenas de licitações de outros poderes e de entes federativos. Diante de potenciais riscos e inconsistências, a ferramenta dispara alertas para que seja possível atuar de forma preventiva e tempestiva. Os resultados dessas análises podem ser disponibilizados gratuitamente, por meio de parcerias da CGU com os órgãos de controle estaduais e municipais. BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Notícia. CGU disponibiliza ferramenta Alice para estados e municípios identificarem licitações com suspeitas de irregularidades. Disponível em:

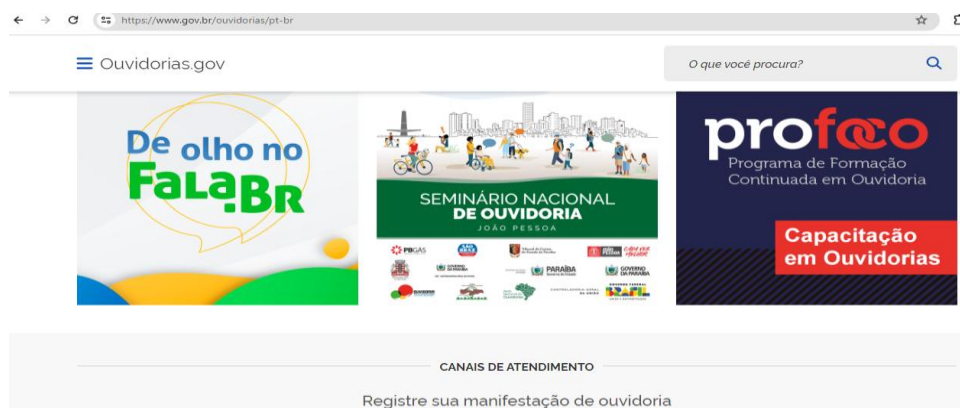
A CGU possui diversos serviços destinados a interação com a sociedade tais como:

- Plataforma de acesso à informação¹²⁵⁵, contendo explicação didática, destinada aos cidadãos, sobre como usar a lei de acesso à informação¹²⁵⁶:



Fonte: Plataforma de acesso à informação - CGU, 2024.

- Portal de ouvidorias¹²⁵⁷ com canais de atendimentos aos cidadãos contendo acesso para denúncia, solicitação e sugestão¹²⁵⁸:



Fonte: Portal de Ouvidorias - CGU, 2024

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/05/cgu-disponibiliza-ferramenta-alice-para-estados-e-municipios-identificarem-licitacoes-com-suspeitas-de-irregularidades>. Acesso em 25.05.2024.

¹²⁵⁵BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Acesso à Informação. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>. Acesso em 18.09.2023.

¹²⁵⁶Acesso à Informação. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>. Acesso em 04.06.2024.

¹²⁵⁷BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Portal de Ouvidorias. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br>. Acesso em 18.09.2023.

¹²⁵⁸Ouvidorias. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br>. Acesso em 04.06.2024.

- Portal da transparência¹²⁵⁹, contendo diversas informações relativas a serviços e benefícios sociais disponíveis aos cidadãos assim como sobre a execução da despesa pública¹²⁶⁰, dentre as quais estão as relativas às contratações públicas:



Fonte: Portal da Transparência, 2024.

- Política de transparência de agendas, a qual tem por objetivo aprimorar as ações de integridade para dar maior transparência às relações de representação privada de interesses, que ocorrem na Administração Pública Federal¹²⁶¹, assim, avançando na *prevenção ao conflito de interesses, no controle social, na promoção da ética e dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da publicidade na administração pública*¹²⁶².

¹²⁵⁹BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Portal de Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em 18.09.2023.

¹²⁶⁰Porta da Transparência – Licitações. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes>. Acesso em 04.06.2024.

¹²⁶¹CGU. Transparência de Agendas. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencao-da-corrupcao/transparencia-de-agendas>. Acesso em 04.06.2024.

¹²⁶²BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Política de Transparência de Agendas. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencao-da-corrupcao/transparencia-de-agendas>. Acesso em 18.09.2023.



Fonte: Política de Transparência de Agendas, 2024.

- Relatórios produzidos pela CGU sobre a gestão federal¹²⁶³, para acesso ao público em geral¹²⁶⁴.



Fonte: Relatórios sobre a gestão federal, 2024.

A Controladoria Geral da União, ainda, instituiu o programa Fala.BR, que consiste em uma Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal, por meio da qual o cidadão pode enviar pedidos de acesso à informação e

¹²⁶³CGU. Relatórios sobre gestão fiscal. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista>. Acesso em 04.06.2024.

¹²⁶⁴BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Pesquisa de Relatórios. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista>. Acesso em 18.09.2023.

manifestações de Ouvidoria contendo denúncias, reclamações, sugestões, solicitações e elogios, aos órgãos e entidades¹²⁶⁵⁻¹²⁶⁶.



Fonte: Programa Fala.BR, 2024.

Procede, ainda, a comunicação por meio de redes de relacionamento, como¹²⁶⁷: Facebook com 325 mil seguidores:



Fonte: Facebook, 2024.

E também o Twitter-X com 266.600 mil seguidores e 26.000 mil postagens:

¹²⁶⁵BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Fala.BR. *O Fala.BR é a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal. Por meio dela você pode enviar pedidos de acesso à informação e manifestações de Ouvidoria (denúncias, elogios, reclamações, sugestões e solicitações) aos órgãos e entidades. Conheça e utilize a plataforma!* Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/falabr>. Acesso em 18.09.2023.

¹²⁶⁶BRASIL. Fala.BR. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/falabr>. Acesso 04.06.2024.

¹²⁶⁷BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Redes Sociais: Facebook - https://www.facebook.com/cguonline/?locale=pt_BR. Twitter - https://twitter.com/CGUonline?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor. Instagram - <https://www.instagram.com/cguoficial/?hl=pt>. Acesso 04.06.2024.



Fonte: X (Twitter), 2024.

A rede Instagram com 97,6 mil seguidores e 2.154 postagens:



Fonte: Instagram, 2024.

Pelas referidas redes sociais o cidadão também pode ter acesso às informações e comunicar-se com a CGU.

Da análise de seus canais de comunicação percebe-se um número expressivo de seguidores e postagens de informações de forma rotineira, mantendo a atualidade. A deixar claro que mesmo sendo um órgão de controle interno, tem foco na transparência e na promoção do controle social¹²⁶⁸.

4.1.1.4.2. Canais de Comunicação na Instituição Fiscal Independente – IFI, junto ao Parlamento

O caminho evolutivo percorrido no Brasil de controle da gestão pública, em agosto de 2016 e ocorrências fiscais que levaram ao *impeachment* da, então, Presidente Sra. Dilma Rousseff¹²⁶⁹, motivou a Proposta de Emenda Constitucional nº 83 de 2015 – PEC 83/2015¹²⁷⁰, que pretendia acrescentar o artigo 166-A, para dispor que o monitoramento e a avaliação da política fiscal seriam realizados, no âmbito do Congresso Nacional, também, pela Instituição Fiscal Independente - IFI. Dentre os motivos expressos para a proposição da emenda estava o de aprimorar os mecanismos de avaliação e controle social da política fiscal.

Ocorre que a referida Proposta de Emenda Constitucional nº 83 de 2015 – PEC 83/2015, foi protocolada no Senado em junho de 2015 e, em dezembro de 2022, foi arquivada sem ter sido apreciada¹²⁷¹. A demora no trâmite do processo legislativo fez com que o Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, por meio da Resolução nº 42, de 2016, criasse, no âmbito daquela casa legislativa, a Instituição Fiscal Independente - IFI¹²⁷², com a finalidade de ampliar a transparência das contas públicas e, assim, contribuir para a construção de cenários fiscais e orçamentários responsáveis. Assim como, contribuir para que *as funções da cidadania*

¹²⁶⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Redes Sociais: *Desde 2011, a Controladoria-Geral da União está presente nas principais redes sociais, propagando informações atualizadas sobre a atuação do órgão e interagindo diretamente com pessoas de todas as partes do Brasil.*

As ações da CGU contra a corrupção e em defesa do patrimônio público são divulgadas diariamente no Facebook e Twitter, assim como os vídeos institucionais e de eventos estão disponíveis no Youtube.

Além das principais atividades da Controladoria, em nossas redes trabalhamos conteúdos voltados para o cidadão, como serviços e campanhas educativas, e de estímulo ao controle social das contas públicas. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/redes>. Acesso em 04.06.2024.

¹²⁶⁹Ocorre que, não por coincidência, quando o País enfrentou uma das mais graves crises políticas de sua história que resultou no *impeachment*, por razões fiscais, da então Presidente da República, Sra. Dilma Rousseff, foi interposta a Proposta de Emenda Constitucional nº 83 de 2015. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/impeachment-dilma-rousseff.htm>. Acesso em: 16.09.2023.

¹²⁷⁰BRASIL. Senado. Proposta de Emenda Constitucional nº 83 de 2015 – PEC 83/2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121994>. Acesso em: 16.09.2023.

¹²⁷¹BRASIL. Senado. Proposta de Emenda Constitucional nº 83 de 2015 – PEC 83/2015. Arquivada ao final da legislatura, em 22/12/2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121994>. Acesso em: 16.09.2023.

¹²⁷²BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 42, de 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>. Acesso em: 16.09.2023.

*possam ser exercidas, com maior qualidade técnica pelos representantes eleitos*¹²⁷³. A gestão da IFI tem os mandatos planejados de modo a evitar colisões com os ciclos eleitorais políticos do país¹²⁷⁴.

É assegurado à Instituição Fiscal Independente o acesso a informações, por meio da Mesa do Senado Federal, que poderá encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado e a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República¹²⁷⁵.

Os relatórios elaborados pela IFI serão tornados públicos após aprovados pelo Conselho Diretor¹²⁷⁶, assim como, apresentados, em reunião da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, a evolução do quadro fiscal do País, incluindo receitas, despesas, nas quais estão incluídas as contratações públicas, dívida pública, renúncias fiscais e outras variáveis econômico-fiscais relevantes¹²⁷⁷.

A implantação da IFI tem gerado, entre os analistas políticos, posicionamentos divergentes, sendo alguns contrários e outros favoráveis. As posições contrárias se fundam no risco de que a IFI aprisione os governantes a uma visão meramente técnica, *que tenta sufocar a atuação do governo*¹²⁷⁸, democraticamente eleito. Os que são a favor possuem dentre seus argumentos a transparência fiscal, por constituir-se a instituição num mecanismo de controle da gestão pública no aspecto fiscal, a evitar que seja ocultada dos eleitores a realidade

¹²⁷³COPATTI, Livia Copelli. A Instituição Fiscal Independente como mecanismo de boa governança nas finanças públicas. In Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Maranhão, v.3, n.2, p. 96-114, jul/dez 2017. ISSN:2526-0073. Disponível em: www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/download/2611/pdf. Acesso em: 17.09.2023. As funções da AFI, *dizem respeito ao acompanhamento da política fiscal do País, não sendo propositiva de qualquer normatização ou tendo qualquer caráter coercitivo para caso de descumprimento de alguma previsão*.

¹²⁷⁴Evitando o que Nazaré Cabral aponta como gerador de comportamentos oportunistas. CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 362.

¹²⁷⁵Visando garantir o pleno e satisfatório atendimento das solicitações da IFI, a Resolução tipifica o não atendimento no prazo de trinta dias ou a prestação de informações falsas, como crime de responsabilidade. A lembrar que há discussão relativa à possibilidade de tipificação de condutas como crime, por meio de Resolução, quando a Constituição Federal do País assegura, como preceito fundamental, que não há crime sem lei anterior que o preveja. Tema que por não ser objeto da presente investigação não se abordará, deixando-se aqui apenas o alerta para a questão.

¹²⁷⁶Relatórios de Acompanhamento Fiscal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/ultimas-publicacoes>. Acesso em: 17.09.2023.

¹²⁷⁷BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 42, de 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>. Acesso em: 16.09.2023.

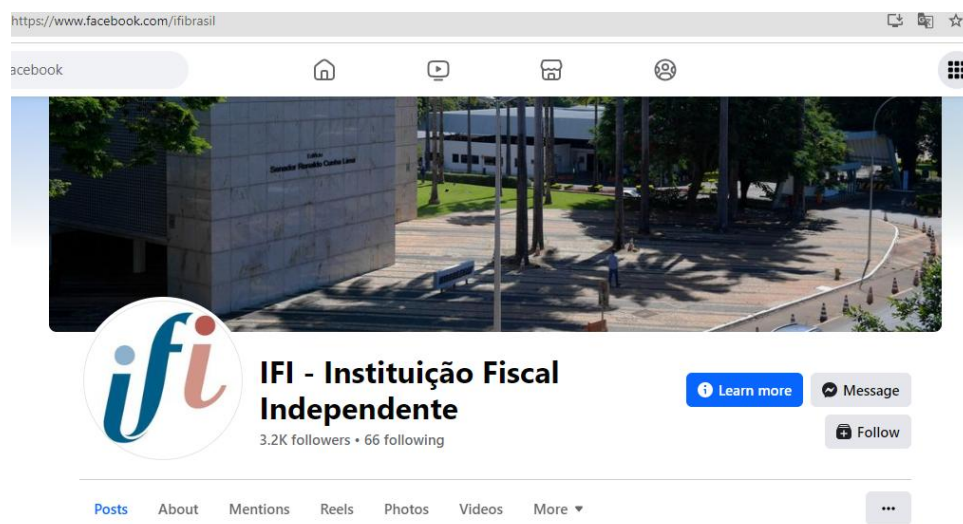
¹²⁷⁸SICSÚ João. Afirma que *não podemos ter órgãos paralelos fazendo política contra a política fiscal do governo, qualquer que seja ele. Não podemos ter um órgão com uma capa de isento, de independente, de autoridade, dando opinião sobre a política fiscal do governo, como se o governo não tivesse sido eleito com milhões de votos para tomar essas decisões*. In Autoridade Fiscal Independente ampliará déficit de democracia no país. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Autoridade-Fiscal-Independente-ampliara-deficit-de-democracia-no-pais-diz-Sicsu/7/35006>. Acesso em: 16.09.2023.

orçamental do Estado, por meio de uma ilusão financeira, a denominada 'contabilidade criativa', de comum ocorrência no *ciclo político-eleitoral oportunista*¹²⁷⁹.

Nasce, assim, no Brasil, a IFI com a missão de combater *a falta de realismo nas projeções macroeconómicas e fiscais e o baixo grau de transparência*¹²⁸⁰, trazendo mais luz às contas públicas por meio de informações de qualidade, a permitir o controlo social. É inegável a relevância de sua atuação ao proferir análises técnicas que, para além de qualificar o debate político, ficam disponíveis às instituições de controlo, aos órgãos de governo e aos cidadãos em geral, subsidiando debates qualificados, que são essenciais em uma ordem democrática a viabilizar a efetivação do controlo social.

Para uma comunicação direta com o cidadão a IFI possui, ainda, redes sociais de relacionamento, como¹²⁸¹:

O Facebook com 3.200 mil seguidores



Fonte: Facebook, 2024.

No Twitter com 21.400 seguidores e 3.249 postagens:

¹²⁷⁹CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018. p. 362.

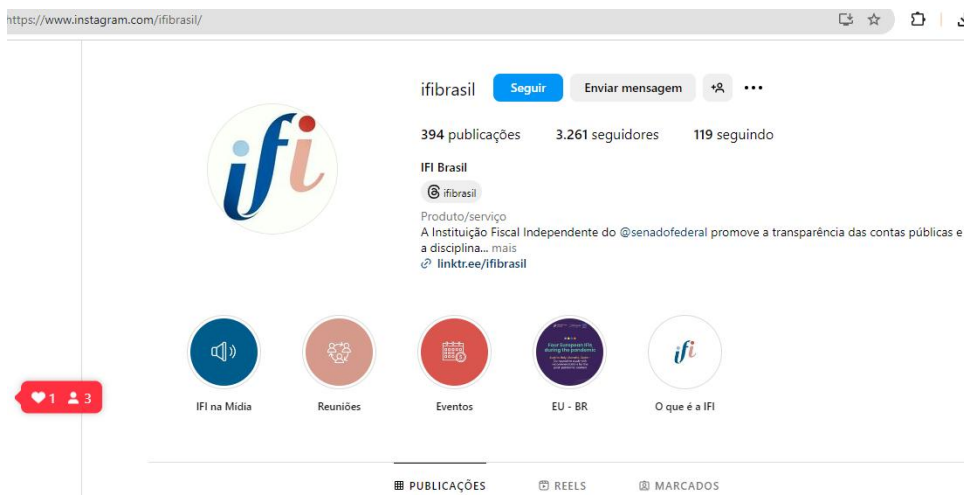
¹²⁸⁰SALTO, Felipe. O papel da Instituição Fiscal Independente: Inserida no espírito da responsabilidade fiscal, sua missão é trazer luz para as contas públicas. Publicado no jornal O Estadão, de São Paulo. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-papel-da-instituicao-fiscal-independente,10000097557>. Acesso em: 16.09.2023.

¹²⁸¹BRASIL. Instituição Fiscal Independente – IFI. Redes Sociais: Facebook - <https://www.facebook.com/ifibrasil>. Twitter - <https://twitter.com/IFIBrasil>. Instagram - <https://www.instagram.com/ifibrasil/>. Acesso 04.06.2024.



Fonte: X (Twitter), 2024.

O Instagram, com 3.261 seguidores e 394 publicações.

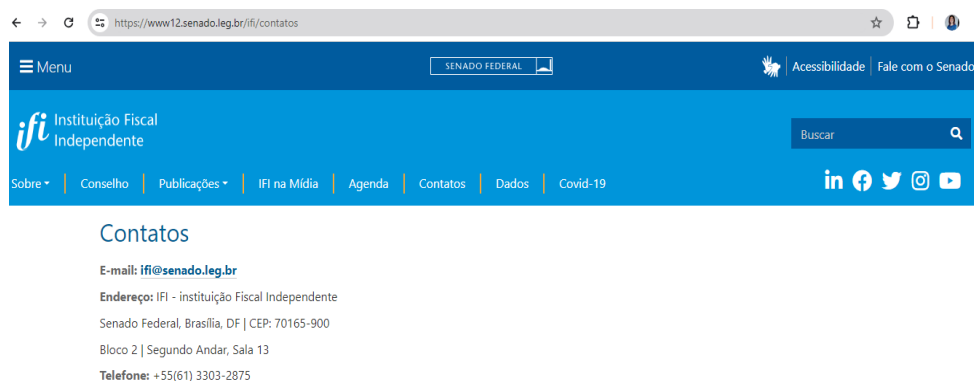


Fonte: Instagram, 2024.

Percebe-se que por meio das redes sociais o cidadão também pode ter acesso às informações e comunicar-se com a instituição.

Disponibiliza outros mecanismos de comunicação direta ao cidadão, como telefone e e-mail¹²⁸².

¹²⁸²BRASIL. Instituição Fiscal Independente – IFI. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/contatos>. Acesso 04.06.2024.



Fonte: Contatos Instituição fiscal independente, 2024.

A perceber-se que a instituição possui diversos canais de comunicação com o cidadão, entretanto, não se constata número expressivo de seguidores em suas redes sociais.

4.1.1.4.3. Canais de Comunicação no Tribunal de Contas

A origem do Tribunal de Contas no Brasil remonta o período do Império, tendo as discussões acerca da necessidade dessa criação se estendido por aproximadamente um século. Somente em 7 de novembro de 1890, após a queda do Império e as reformas político-administrativas da jovem República, por iniciativa Ministro da Fazenda da época, Rui Barbosa, que foi criado Tribunal de Contas da União. Em 1891 a primeira Constituição republicana, também por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, mas sua instalação ocorreu somente em 17 de janeiro de 1893, tendo evoluído, de modo paulatino, até a edição da atual Carta Constitucional, em 1988, que ampliou sua jurisdição e competência. Conferiu-lhe poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta¹²⁸³.

¹²⁸³As competências originárias do tribunal correspondiam ao exame, revisão e julgamento das operações relativas à receita e à despesa da União, sendo a fiscalização realizada por intermédio do sistema de registro prévio. Após sua instalação o tribunal de contas considerou ilegal a nomeação, feita pelo então Presidente Floriano Peixoto, de um familiar do ex-Presidente Deodoro da Fonseca. Porém, inconformado com a decisão, Floriano Peixoto mandou redigir decretos que retiravam do Tribunal de Contas da União (TCU) a atribuição de impugnar despesas entendidas como ilegais. O Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa, não concordando com a posição do Presidente demitiu-se do cargo. A partir da Constituição de 1934, o tribunal recebeu as seguintes funções: acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados, entre outras. Já a Carta de 1937 manteve todas as atribuições do Tribunal, com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais. A Constituição de 1946, por sua vez acrescentou outro encargo às atividades da corte de contas, qual seja julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Em 1967, a Carta Constitucional retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da atribuição de apontar falhas e

É oportuno esclarecer que nas esferas, estadual, distrital e municipal, estas funções são exercidas pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, os últimos onde houver ¹²⁸⁴.

O Tribunal de Contas da União - TCU tem competências relacionadas ao auxílio do Congresso Nacional no exercício do controle externo¹²⁸⁵. Podendo ser classificadas em fiscalizadora, consultiva, informativa, sancionadora, corretiva, de julgamento e de ouvidoria¹²⁸⁶. O que, por força do princípio da simetria, se estende aos Tribunais de Contas Estaduais, Distrital e Municipais, em seu âmbito de atuação, no que couber, sempre observando as previsões contidas nas respectivas Constituições estaduais e Leis Orgânicas¹²⁸⁷.

irregularidades que, caso não sanadas, seriam passíveis de representação ao Congresso Nacional. Eliminou, de igual forma, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, restando a cargo do tribunal apenas a apreciação da legalidade para fins de registro. O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por reforma integral nessa etapa, sendo que como inovação, foi instituído o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas dos três poderes da União, como função do tribunal, instituindo, também, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da corte de contas, e de controle interno, este a ser exercido pelo poder executivo, objetivando criar melhores condições para um controle externo eficaz. BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Institucional. História. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia-do-tcu.htm>. Acesso em 19.09.2023.

¹²⁸⁴No Brasil há, na esfera federal, o Tribunal de Contas da União - TCU, na estadual há os tribunais de contas dos estados, na esfera municipal a fiscalização e controle se dão pelos tribunais de contas estaduais e municipais, quando houver. Aqui é oportuno esclarecer que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 31, §4º, disciplina que *é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais*. Ocorre que antes da vedação houve a criação de alguns tribunais de contas municipais, que ficaram preservados no próprio dispositivo constitucional, ao proibir a criação de novos tribunais e não determinar a extinção dos que já existiam. Assim, existem Tribunais Municipais hoje no Brasil apenas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

¹²⁸⁵Tais competências são determinadas pela Constituição Federal, em seus artigos 71 a 74 e 161, centram-se em apreciar as contas anuais do presidente da república; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares; realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional; fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais; fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e aos municípios; prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas; aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos; sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da comissão mista permanente de senadores e deputados, sobre despesas realizadas sem autorização; apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais; e fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

Em conformidade com o previsto no artigo 71, da Constituição, o TCU tem a obrigação de apresentar ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. Já o artigo 72, define que o tribunal deve se manifestar conclusivamente sobre eventuais indícios de despesas não autorizadas, em razão de solicitação de comissão mista de senadores e deputados. Entendendo-as irregulares, poderá sugerir ao congresso nacional que sejam sustadas. BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em; 20.09.2023.

¹²⁸⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, as funções de controle do tribunal de contas podem ser sintetizadas em duas, a saber: emitir parecer prévio sobre as contas do presidente e julgar as contas dos administradores públicos. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

¹²⁸⁷MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

No tocante às funções que a instituição exerce, duas merecem destaque, a considerar o tema em debate, são elas a informativa e a de ouvidoria, por serem mecanismos de efetivação da transparência e do controlo social.

A função informativa ocorre em dois âmbitos, um entre órgãos de Estado e, outro, em relação à sociedade. O primeiro, entre órgãos de Estado, se dá quando há prestação de informações ao parlamento, no que concerne à fiscalização exercida pelo tribunal ou a respeito dos resultados de inspeções e auditorias. Compreende, também, a representação ao poder competente sobre irregularidades ou abusos detectados, bem como o encaminhamento de relatório das atividades ao Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital ou Câmaras de Vereadores. Já, o segundo âmbito em que se efetiva a função informativa, ou seja, em relação à sociedade, refere-se transparência ativa, ou seja, a divulgação de informações relativas à gestão dos órgãos e entidades submetidos ao controlo, pelo próprio Tribunal de Contas¹²⁸⁸.

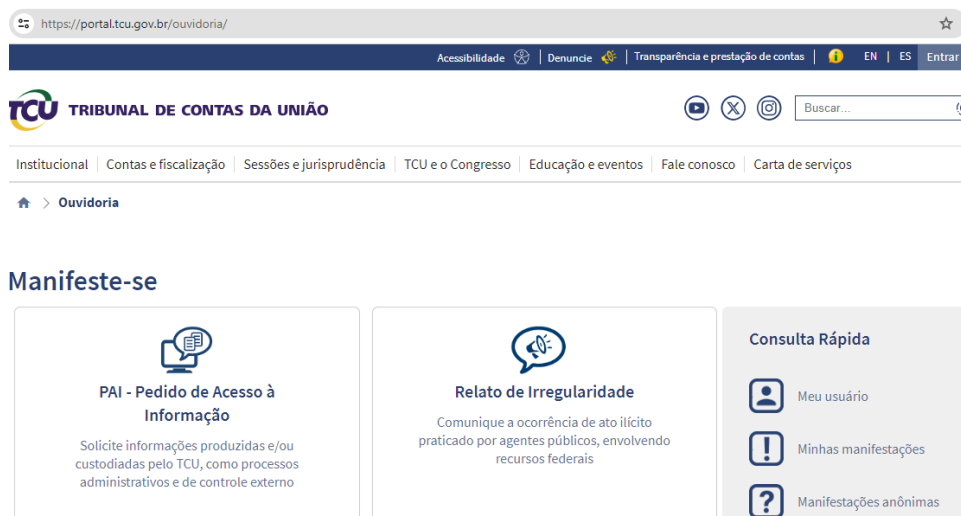
Por sua vez, a ouvidoria possibilita ao Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades informadas por responsáveis pelo controlo interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essa função tem grande relevância no fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses coletivos, pois serve como meio colaborativo com o controlo, especialmente o controlo social. O TCU possui um canal de ouvidoria que contém em sua plataforma links de acesso livre para pedido de informação, relato de irregularidade, sugestão e elogios, reclamação sobre a atuação do TCU, denúncia/representação, outras manifestações, possuindo, com vistas à inclusão, atendimento em libras. Para além dos canais, disponibiliza formas alternativas de atendimento, como por telefone, atendimento presencial, e-mail e, mesmo, por meio da remessa de carta¹²⁸⁹. Assegurando privacidade aos usuários¹²⁹⁰. O que é replicado pelos Tribunais Distrital,

¹²⁸⁸ SOUZA, Alfredo José de. Controlo externo das finanças públicas: o Tribunal de Contas. Ed. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/26203/1/BoletimXLI_Artigo2.pdf?ln=pt-pt.

¹²⁸⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Ouvidoria. Contendo links para pedido de informação, relato de irregularidade, sugestão e elogios, reclamação sobre a atuação do TCU, denúncia/representação interna, outras manifestações. Disponibiliza, ainda, formas alternativas de atendimento: por Telefone - dias úteis, das 10h às 18h: 0800-644-2300; presencial - dias úteis, das 10h às 17h: Setor de Administração Federal Sul - SAFS - Quadra 4, Lote 1 – Anexo 3, Térreo - CEP 70042-900 - Brasília DF; por e-mail: Ouvidoria@tcu.gov.br e, por carta, remeter para: Ouvidoria do TCU – SAFS, Quadra 4, Lote 1 - CEP 70042-900 - Brasília DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/>. Acesso em 20.09.2023.

¹²⁹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Política de Privacidade: *Em conformidade com a legislação aplicável, em especial, a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), informamos que os dados pessoais aqui fornecidos serão mantidos nos bancos de dados do TCU, em ambiente controlado e seguro, de maneira que estejam protegidos e seja mantida a sua integridade.*

Estaduais e Municipais¹²⁹¹, dos quais são exemplos os Tribunais de Contas do Estado de São Paulo-TCE-SP¹²⁹² e do Município de São Paulo-TCM-SP¹²⁹³.



Fonte: Tribunal de Contas da União, 2024.

O TCU monitora o cumprimento das normas de transparência e acesso às informações dos órgãos auditados, as quais indicam, em relação às contratações públicas, que *75% (setenta e cinco por cento) das instituições federais analisadas não publicam o inteiro teor de seus contratos administrativos* e que muitos dados não estão em formato aberto¹²⁹⁴. Tais informações, para além do exercício das funções de fiscalização e sancionatória, busca a correção do problema de modo a efetivar a transparência e o controle social, tendo assim um fim educativo e corretivo. Oportuno lembrar que, tais informações somaram-se na formação dos dados referidos na análise dos portais de transparência, onde foi constatado que, das entidades avaliadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon, apenas 370 (trezentos e setenta) cumpriram mais de 95% (noventa e cinco por cento) dos

Os dados coletados serão utilizados para identificação do titular da manifestação e manutenção do seu cadastro, para atendimentos posteriores, e para facilitar o encaminhamento de futuras solicitações. Terão, também, a utilidade de gerar estatísticas de atendimento, não sendo utilizados para outros fins. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/>. Acesso em 20.09.2023.

¹²⁹¹BRASIL. Tribunal de Contas de São Paulo-TCE-SP. Ouvidoria. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 07.06.2024.

¹²⁹²BRASIL. Tribunal de Contas de São Paulo-TCE-SP. Ouvidoria. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/ouvidoria>. Acesso em 20.09.2023.

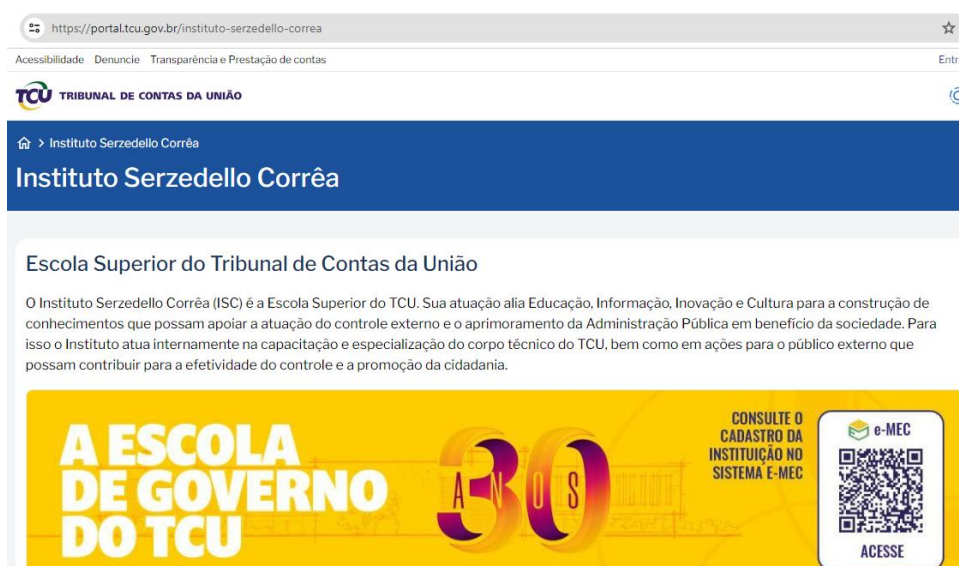
¹²⁹³BRASIL. Tribunal de Contas do Município de São Paulo-TCM-SP. Ouvidoria. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/10834>. Acesso em 20.09.2023.

¹²⁹⁴BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Portais federais falham na transparência dos contratos administrativos. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/portais-federais-falham-na-transparencia-dos-contratos-administrativos.htm>. Acesso em 20.09.2023.

requisitos da avaliação¹²⁹⁵, a deixar claro que ainda há um longo caminho a ser percorrido no País.

No Brasil, o Tribunal de Contas tem uma forte atuação de cunho educativo, alicerçada nas orientações e informações a respeito de procedimentos e das melhores práticas de gestão, por meio da sugestão de providências aos auditados, bem como, quando atuam diretamente na realização de cursos e seminários, de caráter educativo, voltados à qualificação dos agentes públicos, sendo, em regra, abertos à sociedade em geral e outros direcionados aos cidadãos para o fomento e qualificação do controle social.

Nessa direção é oportuno referir que o TCU possui uma Escola de Governo, denominada de Instituto Serzedello Corrêa a qual atua na capacitação e especialização do corpo técnico do TCU, *bem como em ações para o público externo que possam contribuir para a efetividade do controle e a promoção da cidadania*¹²⁹⁶, sendo muitos deles relativos às compras públicas. Os cursos, presenciais ou online estão disponíveis aos cidadãos, com vistas a incentivar e qualificar o controle social¹²⁹⁷.



Fonte: Instituto Serzedello Corrêa - TCU, 2024.

A prática é replicada nos tribunais dos Estados, dos quais é exemplo o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE-RS, que fomenta a educação continuada por

¹²⁹⁵BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-01-2022/>. Acesso em 03.09.2023.

¹²⁹⁶BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Instituto Serzedello Corrêa. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/instituto-serzedello-correa/>. Acesso em: 03.09.2023.

¹²⁹⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Instituto Serzedello Corrêa. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/instituto-serzedello-correa/>. Acesso em: 07.06.2024.

meio da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena¹²⁹⁸, que a fim de qualificar, para além de seu próprio quadro de servidores e aos órgãos auditados, também se volta à sociedade em geral. Ao ponto de, no Plano de Educação Corporativa¹²⁹⁹, constar tópico voltado às relações com a sociedade civil, visando estimular e preparar os cidadãos para o controle social. Para além, o Órgão Estadual, instituiu o prêmio de “Boas Práticas de Transparência na Internet”, como parte da campanha “Transparência, faça essa ideia pegar”, com vistas a estimular a transparência e o controle social¹³⁰⁰.

O Tribunal de Contas da União, para além, mantém comunicação permanente com os cidadãos, por meio de redes de relacionamento, como¹³⁰¹:

Facebook com 80 mil seguidores:



Fonte: Facebook, 2024.

Twitter X com 162.100 mil seguidores e 7.085 mil postagens:

¹²⁹⁸BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena. Disponível em: <https://tcers.tc.br/escola/>. Acesso em: 03.09.2023.

¹²⁹⁹BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Plano de Educação Corporativa. Disponível em: <https://tcers.tc.br/arquivos/plano-de-educa%C3%A7%C3%A3o-corporativa/Plano-Educacao-Corporativa-2023-2024.pdf>. Acesso em: 03.09.2023.

¹³⁰⁰BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE-RS. Disponível em: <https://www.interlegis.leg.br/comunicacao/noticias/2014/12/tce-rs-entrega-premio-boas-praticas-de-transparencia-na-internet> Acesso em: 03.09.2023.

¹³⁰¹BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Redes Sociais: Facebook - <https://www.facebook.com/TCUoficial/events/>. Twitter - https://twitter.com/TCUoficial?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor. Instagram - <https://www.instagram.com/tcuoficial/>.



Fonte: X (Twitter), 2024.

O Instagram com 155 mil seguidores e 2.049 postagens:



Fonte: Instagram, 2024.

O cidadão pode ter acesso às informações e comunicar-se para esclarecer dúvidas, por meio das redes sociais citadas. De cuja análise percebe-se um número expressivo de seguidores.

Oportuno referir que é perceptível uma ampliação do papel do Tribunal de Contas, de modo a contribuir para a efetivação do controle social, quer por meio da transparência na divulgação e simplificação dos dados de gestão seus e dos auditados, assim como, na educação sobre a gestão pública e o sobre controle social, destinada à sociedade (tanto aos cidadãos individualmente como as organizações sociais) e, ainda, por meio da atuação como um canal de comunicação para a sociedade.

4.1.1.4.4. Canais de Comunicação no Ministério Público

O Ministério Público, com origem que remonta ao período colonial¹³⁰², na Constituição Federal de 1998, onde passou a integrar as funções essenciais à Justiça¹³⁰³, e adquiriu novas funções, dentre as quais destaca a atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos, o que tornou a instituição em uma espécie de Ouvidoria da sociedade, passando a receber denúncias, inclusive relativas à gestão pública. É uma instituição autônoma, exatamente para bem cumprir o seu papel de fiscal da lei¹³⁰⁴.

O canal de comunicação com o Ministério Público está à disposição do controle externo da gestão, realizado pelo Parlamento, com auxílio do Tribunal de Contas, já que recebe, para além de denúncias, os relatórios feitos pelas Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPI), com vistas à apuração de eventual responsabilidade civil ou criminal dos infratores¹³⁰⁵, assim como atua nos processos que tramitam nos Tribunais de Contas, por meio do Ministério Público de Contas, que existe em cada Tribunal¹³⁰⁶.

¹³⁰²O Brasil, durante o período colonial, não a instituição Ministério Público, contudo as *Ordenações Manuelinas de 1521 e as Ordenações Filipinas de 1603, já faziam menção aos promotores de justiça, atribuindo a eles o papel de fiscalizar a lei e de promover a acusação criminal. Apenas no Império, em 1832, com o Código de Processo Penal do Império, iniciou-se a sistematização das ações do Ministério Público.* Quando as Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, não faziam sequer referência expressa ao Ministério Público. A destacar que na República, o decreto nº 848, de 11/09/1890, ao criar e regulamentar a Justiça Federal, dispôs, em um capítulo, sobre a estrutura e atribuições do Ministério Público no âmbito federal. (...) foi o processo de codificação do Direito nacional que permitiu o crescimento institucional do Ministério Público, visto que os códigos (Civil de 1917, de Processo Civil de 1939 e de 1973, Penal de 1940 e de Processo Penal de 1941) atribuíram várias funções à instituição. Em 1951, a lei federal nº 1.341 criou o Ministério Público da União, que se ramificava em Ministério Público Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho. A Constituição de 1946 passou a fazer referência expressa ao Ministério Público em título próprio (artigos 125 a 128), contudo sem vinculá-lo aos Poderes de Estado. A Constituição de 1967, no capítulo destinado ao Poder Judiciário, faz referência expressa ao Ministério Público. Já a Emenda constitucional de 1969, faz referência expressa ao Ministério Público, o inserindo no capítulo que trata do Poder Executivo. Em 1981, a Lei Complementar nº 40 dispôs sobre o estatuto do Ministério Público, instituindo garantias, atribuições e vedações aos membros do órgão. Em 1985, a lei 7.347 de Ação Civil Pública ampliou consideravelmente a área de atuação do Parquet, ao atribuir a função de defesa dos interesses difusos e coletivos. Foi a Constituição de 1988 que fez referência expressa ao Ministério Público no capítulo "Das funções essenciais à Justiça". Define as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros. Foi na área cível que o Ministério Público adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias étnico-sociais). BRASIL. Ministério Público da União – MPU. Histórico. Disponível em: <https://www.mpu.mp.br/institucional/historico-do-mpu>. Acesso 23.09.2023.

¹³⁰³ BRASIL. Constituição Federal. Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso 23.09.2023.

¹³⁰⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (2017). *Curso de Direito Constitucional* 12ª ed. São Paulo: Saraiva. p. 927. 1651 páginas.

¹³⁰⁵ NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 6. ed. ver., atual. e ampliada. São Paulo: 2016.

¹³⁰⁶ BRASIL. Ministério Público no Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://mp.tcu.gov.br/>. Acesso 23.09.2023.

Em sua atuação, o Ministério Público, promove a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais, quando indisponíveis, o que se constitui em ferramenta de efetivação do controle social, especialmente, quando os direitos individuais, seja de acesso à informação¹³⁰⁷ ou mesmo de acesso a algum tipo de serviço público, estiverem indisponíveis ou forem negados.

Com o objetivo de prevenir e punir o descumprimento do dever de prestar informações por órgãos e entidades, a Constituição Federal, a Lei Federal nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993, que Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados¹³⁰⁸; a Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União¹³⁰⁹; e a Lei Federal nº 7.347 de 24 de julho de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública – ACP¹³¹⁰.

Dentre as competências atribuídas ao Ministério Público merecem destaque as seguintes: - promover o inquérito civil para investigar eventual descumprimento da LAI¹³¹¹ com vistas à responsabilização dos infratores; - realizar audiências públicas, abertas a qualquer cidadão, para discutir situações de lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; - propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos; - promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; - expedir recomendações, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública; - participar nos órgãos colegiados estatais, federais ou do Distrito Federal, constituídos para defesa de direitos e interesses relacionados com as funções da Instituição; - instaurar procedimentos

¹³⁰⁷BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Direito à informação: o papel do Ministério Público e a importância do controle social. Brasília: CNMP. 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/08-05Guia_Direito_a_Informa%C3%A7%C3%A3o_Completo.pdf. Acesso 23.09.2023.

¹³⁰⁸BRASIL. Lei Federal nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993, que Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8625&ano=1993&ato=c01cXTU5ENFpWTb46>. Acesso 23.09.2023.

¹³⁰⁹BRASIL. Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm. Acesso 23.09.2023.

¹³¹⁰BRASIL. Lei Federal nº 7.347 de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso 23.09.2023.

¹³¹¹BRASIL. Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso 23.09.2023.

administrativos ou requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, podendo acompanhá-los e produzir provas; - requisitar, para o exercício de suas atribuições e nos procedimentos de sua competência, informações da Administração Pública direta ou indireta e de entidades privadas, e ter acesso amplo a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública¹³¹².

A considerar que qualquer cidadão pode procurar o Ministério Público para informar situação de descumprimento da lei pelos órgãos ou entidades públicas, a instituição se torna um relevante mecanismo para a efetivação do controle social. Inclusive possui formas de contato permanente com a sociedade, como a Ouvidoria para o encaminhamento de sugestões, críticas, reclamações, elogios ou pedidos de informação acerca do funcionamento e dos serviços do Ministério Público, assim como para receber denúncias que devam ser investigadas. Assim fomenta a participação dos cidadãos, de organismos da sociedade civil e de outras entidades, na instituição, contribuindo para a transparência e o controle social¹³¹³.

O Ministério Público Federal, possui um sistema de ouvidoria que merece referência, pela interação que tem com a sociedade, em razão de possuir diversos canais de comunicação¹³¹⁴.

¹³¹²BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Direito à informação: o papel do Ministério Público e a importância do controle social. Brasília: CNMP. 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/08-05_Guia_Direito_a_Informa%C3%A7%C3%A3o_Completo.pdf. Acesso 23.09.2023.

¹³¹³BRASIL. Ministério Público Federal Ouvidora. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/ouvidoria-mpf>. Acesso 25.09.2023. *A Ouvidoria é dirigida à promoção da qualidade das atividades desempenhadas pelos órgãos, membros, servidores e serviços auxiliares do Ministério Público Federal, bem como ao fomento da participação dos cidadãos e cidadãs, de organismos da sociedade civil e de outras entidades na instituição. O órgão busca contribuir para a transparência, a eficácia, a economicidade, a efetividade, a presteza e o compromisso público nas atividades do MPF.* Os Ministérios Públicos existentes em cada Estado da Federação, de igual forma possuem tais mecanismos. Por exemplo o MP-RS, tem a ouvidoria instituída pela Lei Estadual nº 12.473/2006. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/legislacao/leis/2418/>. Acesso 24.09.2023.

¹³¹⁴BRASIL. Ministério Público Federal Ouvidora. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/ouvidoria-mpf>. Acesso 07.06.2024.



Fonte: Ouvidoria, MPF, 2024.

Está o órgão, também, presente nas redes de relacionamento social como¹³¹⁵. O Facebook com 530 mil seguidores.



Fonte: Facebook, 2024.

Instagram com 170 mil seguidores:

¹³¹⁵ BRASIL. Ministério Público da União – MPU. Redes Sociais: Facebook - <https://www.facebook.com/MPFederal>. Twitter - <https://twitter.com/EscolaMPU>. Instagram - https://www.instagram.com/mpf_oficial/, Canal no Youtube <https://www.youtube.com/user/tvmpf>, Flickr - <https://www.flickr.com/photos/mpfederal/albums/>. Canal no WhatsApp - <https://www.whatsapp.com/channel/0029VaSEPDHId7nRVXD6nV27>.



Fonte: Instagram, 2024.

Linkedin com 98.590 seguidores.



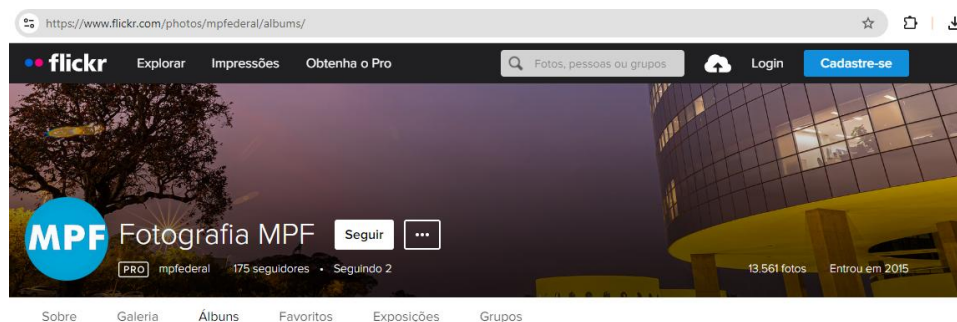
Fonte: LinkedIn, 2024.

Canal no Youtube com 46,6 mil inscritos tendo 7 mil vídeos postados.



Fonte: Youtube, 2024.

Flickr com 175 seguidores:



Fonte: Flickr, 2024.

Canal no WhatsApp, com 11 mil seguidores.



Fonte: WhatsApp, 2024.

Para além de um vasto número de canais nas mais diversas plataformas sociais, com um número expressivo de seguidores, o MPF possui a Escola Superior do Ministério Público¹³¹⁶, que tem por fito *fomentar a capacitação e a produção de conhecimento para o MP e para a sociedade*¹³¹⁷.

¹³¹⁶ BRASIL. Ministério Público da União – MPU. Escola Superior do MPU. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/>. Acesso 07.06.2024.

¹³¹⁷ BRASIL. Ministério Público da União – MPU. Escola Superior do MPU. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/>. Acesso 28.09.2023.



Fonte: ESMPU, 2024.

A Escola promove capacitações sobre matérias relativas à gestão pública, aberta a qualquer cidadão interessado e também possui redes de relacionamento social, como¹³¹⁸:

Facebook com 7,7 mil seguidores, sendo que destes 7,4 mil curtiram as publicações feitas na página.



Fonte: Facebook, 2024.

Twitter com 11.300 mil seguidores e 2.180 postagens

¹³¹⁸ BRASIL. Ministério Público da União – MPU. Escola Superior do MPU. Redes Sociais: Facebook - <https://www.facebook.com/esmpu>. Twitter - <https://twitter.com/EscolaMPU>. Instagram - <https://www.instagram.com/esmpu/>.



Fonte: X (Twitter), 2024.

Instagram com 11.200 mil seguidores e 728 postagens



Fonte: Instagram, 2024.

Pelas redes sociais em comento o cidadão também pode ter acesso às informações relativas às capacitações e assim como comunicar-se com a instituição, que se mostra aberta ao cidadão e interativa.

4.1.1.5. Canais de Comunicação da Sociedade: Observatórios Sociais da Gestão pública

O Observatório Social do Brasil-OBS, constituído na forma de uma instituição não governamental, com o fito de ser um espaço democrático e apartidário, para o exercício da

cidadania, com o objetivo de, por meio do controle social, contribuir para a melhoria da gestão pública. Declara ser *integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos*¹³¹⁹, cidadãos que se dedicam à causa da justiça social de modo voluntário¹³²⁰.



Fonte: Observatório Social do Brasil, 2024.

As unidades estaduais e municipais credenciadas seguem uma metodologia padronizada, assim como recebem capacitação e suporte técnico do OBS. Hoje há 150 (cento e cinquenta) cidades de 17 (dezesete) Estados brasileiros, com observatórios sociais chancelados pelo OSB, neles atuando mais de 3.500 (três mil e quinhentos) voluntários. Segundo dados do observatório, entre 2013 e 2019, houve uma economia superior a R\$ 4 bilhões de reais para os cofres municipais. Onde o OSB está presente há uma redução nos casos de corrupção e desvios de recursos públicos. *O mais importante não são os números! É a nova cultura que está se formando: da participação do cidadão de olho no dinheiro público*¹³²¹.

No que se refere ao cidadão, o OSB possui uma Escola de Cidadania, que objetiva qualificar os cidadãos para o exercício do controle social, por meio de cursos de capacitação¹³²². Dentre os cursos ofertados muitos são relativos às contratações públicas, ou licitações¹³²³.

Disponibiliza, ainda, à sociedade um “Canal de Denúncias”, para ouvir os cidadãos, garantindo-lhes o anonimato, para que possam fazer suas comunicações com segurança e

¹³¹⁹BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>. Acesso em 09.09.2023.

¹³²⁰BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>. Acesso em 07.06.2024.

¹³²¹BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>. Acesso em 09.09.2023.

¹³²²BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Escola da Cidadania. Disponível em: <https://escoladacidadania.osbrasil.org.br/>. Acesso em 09.09.2023.

¹³²³BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Escola da Cidadania. Cursos sobre Licitação. Disponível em: <https://escoladacidadania.osbrasil.org.br/cursos-sobre-licitacao/>. Acesso em 09.09.2023.

tranquilidade. O canal é uma das principais ferramentas para a detecção de irregularidades. Objetiva permitir que servidores públicos, fornecedores, cidadãos usuários de serviços públicos¹³²⁴, e quaisquer outros interessados *possam reportar, de forma anônima e segura, situações como assédio, corrupção, fraudes e outros atos ilícitos*¹³²⁵.

No Estado de São Paulo, outra estrutura de controle social o merece destaque, se localiza no Município de Ribeirão Preto, cujo desejo de combater à corrupção resultou na fundação, em 1999, da Amigos Associados de Ribeirão Bonito - AMARRIBO, com o fito de promover o controle da Administração Pública pela sociedade, tendo em vista o combate à corrupção, assim como promover o desenvolvimento humano e a qualidade de vida na cidade¹³²⁶.

O movimento social iniciado em 2005, na cidade de Maringá, localizada no estado do Paraná, que após ter vivenciado um escândalo de corrupção na Administração Pública, criou seu Observatório Social, dando origem à criação de mais de 50 observatórios sociais dedicados à cidadania e à educação fiscal, em diversas cidades, todos qualificados pelo Observatório Social do Brasil (OSB)¹³²⁷.

A Rede Nossa São Paulo¹³²⁸, iniciada em 2007, luta por uma cidade justa, democrática e sustentável, para tanto, tem mobilizado a sociedade por meio de debates sobre informações relativas à gestão da gigante capital, produzidas pelo Observatório de Cidadania e por outras instituições de controle social, assim como pelos órgãos de Estado.

Em 2008, iniciativas sociais foram reunidas, formando uma frente de mobilização no âmbito da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis. A Rede é composta por organizações apartidárias e inter-religiosas e tem como missão “*comprometer a sociedade e*

¹³²⁴O Brasil possui a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, a qual no art. 6º prevê, dentre os direitos do usuário, a participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços, obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço. Nos arts. 9º e 10º assegura que o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos e que a manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em 09.09.2023.

¹³²⁵BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Canal de Denúncias. Disponível em: <https://osbrasil.ouvidoriacompliance.com.br/>. Acesso em 09.09.2023.

¹³²⁶BRASIL. Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO. Promover a transparência, a probidade, a integridade e a boa gestão de recursos públicos, bem como prevenir e combater toda forma de corrupção, objetivando a transformação dos cidadãos em agentes de mudança para uma sociedade mais justa, ética e democrática. Disponível em: <https://amarribo.org.br/>. Acesso em 09.09.2023.

¹³²⁷S.E.R. Maringá. Sociedade Eticamente Responsável. Institucional – Quem Somos. Disponível em: <http://observatoriosocialmaringa.org.br/institucional/>. Acesso em 09.09.2023.

¹³²⁸Rede Nossa São Paulo– RNSP. A Rede Nossa São Paulo é uma organização da sociedade civil que tem por missão mobilizar diversos segmentos da sociedade para, em parceria com instituições públicas e privadas, construir e se comprometer com uma agenda e um conjunto de metas, articular e promover ações, visando a uma cidade de São Paulo justa, democrática e sustentável. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/>. Acesso em 13.09.2023.

*sucessivos governos com comportamentos éticos e com o desenvolvimento justo e sustentável de suas cidades”*¹³²⁹.

Dentre a experiência de cidades latino-americanas¹³³⁰, se destaca o movimento existente há mais de uma década, na Colômbia, denominado de *Bogotá Cómo Vamos*, o qual se dedica à análise de indicadores técnicos de desenvolvimento, visando contribuir para a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e com o exercício da cidadania pelo controlo social¹³³¹.

Há, também, criado em 2003 o Observatório de Política Exterior - OPEX, com um olhar mais amplo, a englobar Brasil, Argentina e Uruguai, o qual consiste num projeto interinstitucional, de informação semanal, executado por grupos acadêmicos dos três países¹³³². Contudo, estes são apenas alguns exemplos dos Observatórios situados pelo mundo, ainda podendo mencionar Países como: Espanha¹³³³, Guatemala¹³³⁴, México¹³³⁵, Porto Rico¹³³⁶ e República Dominicana¹³³⁷, trazidos como exemplos de boas práticas.

A contribuição dos Observatórios Sociais é inquestionável, tanto que muitas denúncias de corrupção têm sido objeto de investigação em decorrência da atuação de tais organismos. A experiência do *Bogotá Cómo Vamos*, já referida, é exemplo disso, visto que resultou de uma aliança entre a Casa Editorial El Tiempo, a Fundación Corona e a Cámara de Comercio de Bogotá, tendo como “estopim” a campanha eleitoral de 1997 na Colômbia, em que se percebia a ausência do exercício cidadão de prestação de contas em relação às promessas eleitorais dos

¹³²⁹BRASIL. Rede Social Brasileira por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis. A Rede foi lançada em encontro realizado em Belo Horizonte no dia 8 de julho de 2008. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/rede-social-brasileira-por-cidades-justas-democraticas-e-sustentaveis/>. Acesso em 09.09.2023.

¹³³⁰ALBORNOZ, L.A; HERSHMANN, M. Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. e-compós. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Dez 2006. Disponível em: www.compos.com.br/e-compos. Acesso em: 13.09.2023.

¹³³¹Bogotá Cómo Vamos. *El trabajo de Bogotá Cómo Vamos ha sido combinar el análisis de indicadores técnicos y la percepción ciudadana que permite conocerlos resultados de la gestión para mejorar la calidad de vida en la ciudad y su impacto en la ciudadanía*. Disponível em: <https://bogotacomovamos.org/quienes-somos/>. Acesso em 13.09.2023.

¹³³² *Criado em 2003, o OPEX dedica-se à produção de informes semanais contendo as notícias de Política Externa de jornais de grande circulação dentro dos países englobados pelo projeto, além de informes mensais com análises*. GEDES, Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional. Observatório de Política Exterior. Disponível em: <https://gedes-unesp.org/observatorio-de-politica-exterior/>. Acesso em 10.12.2023.

¹³³³Observatorio Social de España. Disponível em: <http://www.observatoriosocial.org/ose/index.html>

¹³³⁴Observatorio del Gasto Social. Disponível em: <http://ogs.ciidhguatemala.org>

¹³³⁵Observatorio de Política Social y Derechos Humanos. Disponível em: <http://observatoriopoliticasocial.org/>

¹³³⁶Observatorio de Gobernanza, Transparencia y Rendición de Cuentas de Puerto Rico. Disponível em: <http://www.puertoricotransparente.org/>

¹³³⁷Observatorio Político Dominicano. Disponível em: <http://www.opd.org.do/>

candidatos eleitos e seu impacto na qualidade de vida da cidade¹³³⁸. O que, inclusive foi uma das inspirações para o surgimento da Rede Nossa São Paulo, no Brasil, acima citada.

Na mesma direção, no Brasil, é exemplo a atuação do Observatório Social de Foz do Iguaçu - OSFI, que dentre os diversos monitoramentos que realiza e denúncias que faz, se destaca a voltada à contratação pública, nos moldes de quando denunciou o Pregão Eletrônico nº 044/2018, referente à aquisição de diversos equipamentos de proteção individual para uso das equipes da Diretoria de Meio Ambiente. O OSFI, na ocasião, averiguou que havia um valor acima do valor de mercado em relação à compra de capacetes de segurança, a gerar uma economia expressiva aos cofres públicos¹³³⁹.

De igual forma merece destaque o Observatório Social de Maringá - OSM, na sua atuação na área da contratação pública a gerar expressiva economia aos cofres públicos, do que são exemplos, sua atuação na aquisição de medicamentos a gerar uma economia de 900% em um único item e 793,33% em outro, assim como, no ano de 2008, quando foi responsável por uma economia de mais de novecentos mil reais (180 mil euros) para os cofres públicos, na aquisição de uniformes escolares. Em 2009 conseguiu a revogação de licitação que visava a compra de material de expediente com preços 45% diferentes para produtos iguais e mais uma vez contribuiu para uma expressiva economia na aquisição de medicamentos¹³⁴⁰.

¹³³⁸SCHOMMER, P. C., & MORAES, R. L. (2010). Observatórios Sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. GESTÃO. Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, 8(3).

¹³³⁹O valor unitário, no Pregão, era de R\$ 152,95. Entretanto, foi adquirido pela Prefeitura Municipal por R\$ 8,91 a unidade, depois do OSFI ter alertado o responsável quanto ao valor acima do valor de mercado, o que levou a uma economia de R\$ 1.440,40 somente neste item. BUONO, Rafaela Marçal; NICOLÁS, Maria Alejandra. Controle social: as ações do Observatório Social (OSFI) em Foz do Iguaçu (PR/Brasil). 168. Revista da CGU. Brasília, volume 12, nº 22, jul-dez 2020.

¹³⁴⁰Dentre os principais resultados obtidos pela instituição pode-se destacar, como o primeiro trabalho realizado na área da saúde, onde foi detectado no preço licitado para o medicamento ácido acetilsalicílico – AAS, possivelmente um erro de digitação, ofertado pelo fornecedor com o preço de R\$0,009 por comprimido, havia sido registrado na ata pelo valor de R\$ 0,09. Um superfaturamento de 900%. Nessa área o observatório conseguiu ajustar os preços máximos dos medicamentos com os preços de mercado, indicando a possibilidade de economia em várias medicações compradas pela prefeitura. Um exemplo de fato praticado pela Prefeitura que é citado no sítio eletrônico do observatório, descreve o caso da redução no preço do medicamento tenoxicam 20mg, que baixou de R\$ 3,588 para R\$0,045 após a análise do OSM, uma economia de 793,33%. (...)Já no ano de 2009 o OSM conseguiu a revogação de licitação que visava a compra de material de expediente com preços 45% diferentes para produtos iguais como esclarecido abaixo, resultando uma economia de R\$ 672.129,46. (...)No ano de 2009 mais uma vez a Secretaria de Saúde foi foco do observatório. Com a análise e acompanhamento das licitações o Município economizou R\$528.245,86 em um processo que objetivava a compra 64 medicamentos para os postos de saúde municipais. O resultado foi uma economia de 62,35% no ano de 2009 com relação ao valor comprado em 2005, considerando os mesmos remédios e as mesmas quantidades. NUNES, Jaques. Observatório Social: Contribuição Para a Transparência na Gestão Pública. Universidade Federal de Santa Catarina, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/121344/304503.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10.12.2023.

Os exemplos citados demonstram que a contribuição dos Observatórios Sociais é inquestionável, podendo se expressar para a qualidade dos atos públicos. Ainda, expressam o quanto a sociedade organizada pode contribuir para a promoção de *accountability* democrática. Não restam dúvidas de que para o exercício efetivo do controle social é relevante que a própria sociedade esteja organizada por meio de espaços de diálogo como observatórios, conselhos, plebiscitos, orçamento participativo, dentre outros. Tais órgãos, ainda que tenham força sancionatória sobre os agentes públicos, podem contribuir para que as instituições que tem esse poder, ao ter conhecimento de fatos puníveis, venham a apurar a responsabilidade e aplicar as sanções legalmente estabelecidas, assim como trazer à luz tais fatos de modo a influenciar no resultado das eleições e assim, no destino de uma cidade ou mesmo País¹³⁴¹.

O OBS possui redes de relacionamento social, como¹³⁴²:

Facebook com 21 mil seguidores



Fonte: Facebook, 2024.

Twitter com 1.733 mil seguidores e 4.734 postagens:

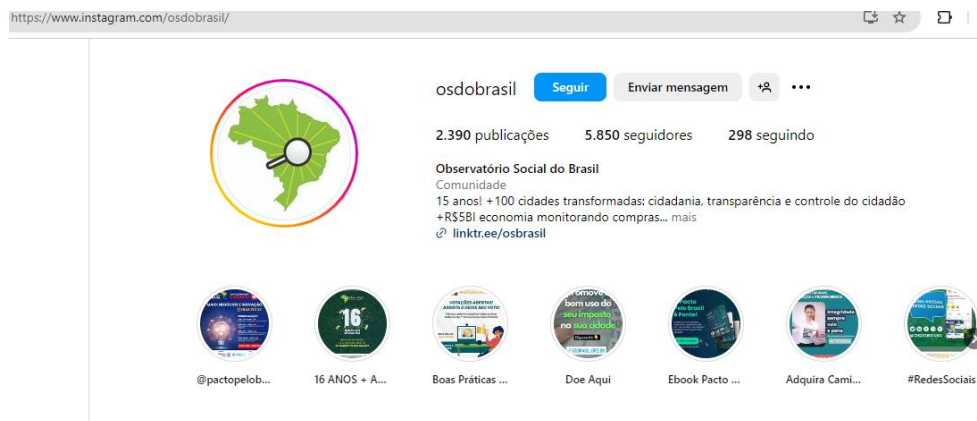
¹³⁴¹Schommer, P. C., & Moraes, R. L. (2010). Observatórios Sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, 8(3), 298-326.

¹³⁴²BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Redes Sociais: Facebook - <https://www.facebook.com/OSdoBrasil>. Twitter - <https://twitter.com/osbrasil>. Instagram - <https://www.instagram.com/osdobrasil/>. Canal no Youtube. - <https://www.youtube.com/osdobrasil>.



Fonte: X (Twitter), 2024.

Instagram com 5.850 mil seguidores e 2.390 postagens



Fonte: Instagram, 2024.

Canal no Youtube com 11,3 mil inscritos e 804 vídeos.



Fonte: Youtube, 2024.

É por meio das redes sociais e canal citados que o cidadão também pode ter acesso às informações relativas à gestão pública, à atuação do OBS, assim como pode esclarecer suas dúvidas, inclusive, para decodificar as informações técnicas a que tem acesso nos portais públicos.

Organizações da sociedade, como os observatórios, as associações, os espaços dentro das Universidades¹³⁴³, dentre outras, para além de auxiliar na análise e compreensão das informações técnicas divulgadas de forma ativa pelo estado também auxiliam por construir canais de comunicação entre o cidadão e o Estado, de modo a permitir um diálogo constante.

Não resta dúvida quanto à relevância do fomento as organizações sociais despolitizadas, que auxilie os cidadãos no exercício do controlo social, frente a sua contribuição ao controlo da gestão pública, em especial no combate à corrupção. No que tange às contratações públicas, o olhar do cidadão, diretamente, é de inquestionável relevância, pois poderá fazer análises qualificadas quanto à necessidade daquele bem ou serviço para atender a demanda social, se há outros serviços ou produto (objeto) disponível no mercado que melhor atender à necessidade, se o valor orçado pelo Estado corresponde ao praticado no mercado e, ainda, muito contribuirá

¹³⁴³Universidades com cursos que tratam de temáticas relativas à gestão do Estado, têm projetos com foco no controlo da gestão pública, contudo, nas investigações feitas, não se identificou projeto focado especificamente no controlo das contratações públicas e muito menos que agregue um papel de interagir com a sociedade, com cunho educativo e informativo. No Brasil, no estado de Santa Catarina, há um observatório que tem por foco as ações da própria Universidade Federal – Observatório SFSC, responsável por exemplos já citados nessa investigação. Disponível em: <https://obs.ufsc.br/observatorio/portal/>. Acesso em 05.10.2023.

ao acompanhar e avaliar à execução do contrato, especialmente se tratar de fornecimentos de bens ou prestação de serviços dos quais é usuário.

As organizações sociais não governamentais asseguram aos cidadãos o apoio técnico necessário à compreensão das informações divulgadas por meio da transparência ativa, assim como o acesso às informações, pois orientam o cidadão na forma e identificação do que deve ser solicitado para obter a informação que necessita, bem como possuem uma força maior de pressão do que o cidadão individual, inclusive para edificar canais de comunicação, a permitir um diálogo constante dos cidadãos com o Estado¹³⁴⁴. Assim, muito podem contribuir para a efetivação da chamada *accountability social*, que consiste num *mecanismo de controlo não eleitoral e vertical das autoridades políticas que se baseia nas ações de uma série de associações e movimentos de cidadãos e da mídia*¹³⁴⁵, conforme referido no Capítulo II, que é condição para a legitimidade da representação política¹³⁴⁶.

No Brasil se percebe a existência de muita estrutura, social e estatal, voltada a viabilizar o controlo social, contudo com pouca participação. Assim, o maior desafio hoje no Estado Brasileiro é despertar no cidadão o interesse em participar, em se perceber como parte do Estado, construir esse sentimento de pertença, de dever de cuidado de algo que também é seu, especialmente nas novas gerações. A fazer perceber a necessidade de uma política de educação para a cidadania, desde a escola básica, como ocorreu de maneira transformadora na Inglaterra¹³⁴⁷, com o fito de criar a cultura de interesse pelas questões do Estado.

4.1.2. Mecanismos de efetivação da transparência e do controlo social da contratação pública em Portugal

Oportuno lembrar a partida que Portugal está inserido num contexto de relações internacionais, em especial por integrar a União Europeia, que lhe exige medidas de transparência e abertura de dados, o que impulsiona ações nessa direção.

¹³⁴⁴SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. *Interesse Público*, v.1, p.163 - 209, 2021. P. 193.

¹³⁴⁵SMULOVITZ, C. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. p. 10.

¹³⁴⁶FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. Disponível em: <http://www.anpocs.org/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt04-19/872-sociedade-civil-e-controle-social-da-corrupcao-no-brasil/file>. p. 09 e 10. Acesso em 05.10.2023.

¹³⁴⁷A preocupação em introduzir a Educação para a cidadania no sistema educativo surge no governo britânico em 1997, tendo em 1998 a Cidadania sido proposta como um dos temas transversais ao currículo que deveria ser abordado nas escolas públicas, em 2002 tornou-se obrigatória nas escolas secundárias (11-16 anos) a conceptualizar-se em três termos: responsabilidade moral e social; literacia política e participação ativa. O que tornou o Sistema Educativo Inglês uma referência para o exercício da cidadania nas escolas europeias. FONSECA, Eduardo Nuno (2008). *Cidadania, política e educação: o caso inglês*. VI Congresso Português de Sociologia. Disponível em: <http://historico.aps.pt/vicongresso/pdfs/709.pdf>. Acesso em: 05.10.2023.

A Comissão Europeia, no âmbito de um pacote de medidas com o objetivo de facilitar a criação de um espaço comum de dados na UE, revisou a Diretiva então vigente, para superar os obstáculos que ainda impedem a plena reutilização de informações do setor público. Aponta que a *reutilização de dados abertos pode contribuir para o crescimento da economia europeia, desenvolver a inteligência artificial e ajudar a superar os desafios societais*¹³⁴⁸. Exigindo que as novas diretivas sejam transpostas para as normas internas de cada estado-membro. Para além, tomou diversas iniciativas visando medir a abertura de dados públicos em nível europeu e mundial, o que fomentou ações internas nos países que a integram¹³⁴⁹.

Portugal, no caminho indicado pela União Europeia, tem empenhado esforços com vistas a *dinamizar e promover o ecossistema e comunidade de dados abertos nacional*. No relatório relativo à maturidade de dados abertos, de 2022, Portugal subiu dez posições, passando a ocupar a 20ª posição, no que a Agência para a Modernização Administrativa - AMA, teve relevante papel, em especial ao instituir a Rede Nacional de Administração Aberta - RNAA¹³⁵⁰.

No âmbito de sua legislação interna Portugal assegura a transparência e o controlo social da gestão estatal em nível constitucional. Na Constituição da República de 1976¹³⁵¹, conforme indicado no Capítulo III, item 3.2, assegura ao cidadão o direito de participar da Administração Pública, promove a cidadania e a participação popular, assim como, ao tratar sobre a organização do Poder Político, disciplina a publicidade dos atos.

Em nível infraconstitucional Portugal aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental, por meio da Lei nº 26/2016, de 22 de agosto¹³⁵², assim como, o princípio da Administração Aberta, que exige a divulgação ativa dos dados da gestão de forma

¹³⁴⁸COMISSÃO EUROPEIA. Da Diretiva Informação do Setor Público (ISP) à Diretiva Dados Abertos. *A Comissão Europeia adotou uma proposta de revisão da Diretiva ISP (Diretiva 2013/37/UE) em abril de 2018. A proposta foi apresentada no âmbito de um pacote de medidas destinadas a facilitar a criação de um espaço comum de dados na UE. Esta revisão cumpre igualmente a obrigação de revisão estabelecida no artigo 13.º da diretiva.* Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/psi-open-data>. Acesso em: 05.10.2023.

¹³⁴⁹SILVA. Paulo. As Políticas de Open Data em Portugal: análise da sua implementação e impacto. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação, orientada pela Doutora Maria Manuel Borges e coorientada pela Doutora Daniela de Filippo, apresentada ao Departamento de Filosofia, Comunicação e Informação da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra 2017. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/psi-open-data>. Acesso em: 05.10.2023.

¹³⁵⁰PORTUGAL. Rede Nacional de Administração Aberta. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/rede-nacional-de-administracao-aberta-ogp-2/>. Acesso em 05.10.2023.

¹³⁵¹PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Garante ao cidadão o direito à participação na gestão do Estado, nos arts. 1º, 2º, 3º, 9º, b-c; 48º,1-2; 73º,2 e 268º,1-2, ainda na parte III do art. 119º regula a publicidade dos atos da Administração Pública. Disponível em: <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>. Acesso em 01.06.2023.

¹³⁵²PORTUGAL. Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto. Que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro. Disponível em: https://dre.pt/home/-/dre/75177807/details/maximized?p_auth=VLJzFY4y. Acesso em 01.06.2023.

periódica e atualizada¹³⁵³. A referida lei foi alterada pela Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto¹³⁵⁴, que aprovou os princípios gerais em matéria de dados, transpondo a Diretiva Europeia 2019/1024 sobre dados abertos e a reutilização de informação do setor público, que foi substituída pela Diretiva 2019/1024, num processo evolutivo.

No que diz com a contratação pública, para além das exigências de transparência, referidas, está submetida a outras, asseguradas na legislação específica que a regula, consistente no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto¹³⁵⁵. O CCP assegura a transparência e a publicidade desde as tramitações procedimentais pré-contratuais, submetendo a contratação pública, também, ao princípio da administração aberta¹³⁵⁶.

O Estado português para atender as determinações legais, de modo a dar efetividade aos comandos de possuir uma Administração Pública, verdadeiramente, aberta, ou seja, guiada pela transparência e comunicação com a sociedade, instituiu mecanismos estatais, objetivando atender a transparência ativa, assim como, o dever de informar, na medida em que for solicitado. Para tanto instituiu mecanismos estatais específicos.

Os mecanismos instituídos pelo Estado são, alguns, de cunho geral, isto é, dedicados a interação em relação as ações da gestão pública de modo geral, outros são específicos, ou seja, destinados à contratação pública. Ambos se somam com o objetivo de dar efetividade às previsões normativas de transparência e controlo social da contratação pública. Objetiva-se, no presente item, apontar os referidos mecanismos estatais, de cunho geral e os destinados, de modo específico, às contratações públicas e, por fim, os mecanismos instituídos pela própria sociedade.

4.1.2.1. Portal Dados.gov

¹³⁵³NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Sociais*. Ed. 2 Ed. AAFDL. Lisboa 2017.

¹³⁵⁴PORTUGAL. Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto. Que aprova os princípios gerais em matéria de dados abertos e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público, alterando a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/68-2021-170221042>. Acesso em 01.06.2023.

¹³⁵⁵PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/108086621/details/maximized?serie=I&day=2017-08-31&date=2017-09-01>. Acesso em 01.06.2023.

¹³⁵⁶O CPP, ao tratar dos princípios, traz os princípios aplicáveis à administração eletrónica - art. 14º; o princípio da boa administração - art. 5º; o princípio da colaboração com os particulares - art. 11º (dever de informar); o princípio da participação - art. 12º; e, o princípio da administração aberta - art. 17º.

Nos domínios da Administração Pública, tem-se presenciado a definição e a evolução de políticas e estratégias, para a disponibilização de dados abertos, na Europa e em Portugal¹³⁵⁷, conforme referido. Foi a Diretiva 2013/37/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013¹³⁵⁸, que preconizou a política europeia de livre acesso aos dados. A Diretiva em pauta foi transposta para a Lei n.º 26/2016¹³⁵⁹, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e promove a sua reutilização através do uso de formatos de dados abertos em Portugal. A Diretiva 2013 foi substituída pela Diretiva 2019/1024 que, para além, aborda os obstáculos à reutilização de informações financiadas por fundos públicos em toda a UE e atualiza a legislação com os progressos das tecnologias digitais.

No mesmo propósito o Portugal firmou a Declaração de Talin¹³⁶⁰ em 2017, a qual agrega mais um passo na caminhada da União Europeia e, por consequência, de Portugal, ao estipular um plano de ação política para potenciar os serviços da Administração Pública, através das tecnologias digitais. Reforça, assim, o compromisso dos Estados-Membros de promover políticas para implementar tecnologias digitais no contato entre a Administração Pública e os cidadãos. A permitir, inclusive, a intercomunicação dos sistemas eletrónicos dos Estados-Membros, de modo a possibilitar que tais sistemas possam comunicar entre si, assim como, que os cidadãos possam ascender aos serviços online de outros Estados-Membros, tal qual ocorre em relação ao seu país de origem. A Declaração de Talin é, assim, *mais um passo em direção a uma Europa cada vez mais digital, mais próxima e mais amiga dos seus cidadãos*¹³⁶¹.

¹³⁵⁷SILVA, Paulo Pereira da. As políticas de *Open Data* em Portugal: análise da sua implementação e impacto. 2017. Coimbra: Universidade de Coimbra. Tese de mestrado. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/322011884_As_Politicas_de_Open_Data_em_Portugal_analise_da_sua_implementacao_e_impacto/link/5a3d6ced0f7e9ba8688e8fbf/download. Acesso em 17.10.2023.

¹³⁵⁸UNIÃO EUROPEIA – UE. Diretiva 2013/37/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que altera a Diretiva 2003/98/CE relativa à reutilização de informações do setor público. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:pt:PDF>. Acesso em 17.10.2023.

¹³⁵⁹PORTUGAL. Lei n.º 26/2016. Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/26-2016-75177807>. Acesso em 17.10.2023.

¹³⁶⁰UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Moldar o futuro digital da Europa. *A Declaração de eGoverno segue a Declaração de Malmö assinada em 2009 e o lançamento do Plano de Ação de eGoverno 2016-2020, que reconhecem que um governo orientado para os serviços, fiável e inovador a todos os níveis é essencial para desenvolver uma sociedade dinâmica, produtiva e europeia. Desde 2009, felizmente, foram alcançados vários marcos importantes, como a contratação pública eletrónica, a implantação de serviços transfronteiriços essenciais financiados pelo programa Mecanismo Interligar a Europa e a identificação eletrónica (eID)*. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>. Acesso em 17.10.2023.

¹³⁶¹PORTUGAL. Justiça.Gov. Notícia. Europa reforça aposta numa Administração Pública Digital. *No dia 6 de outubro, os ministros responsáveis pelas políticas de e-Government de 32 Estados-Membros da União Europeia e da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) assinaram a Declaração de Talin, na capital da Estónia, que estipula um plano de ação política a cinco anos para potenciar os serviços da Administração Pública através*

Nessa profícua jornada de *digitalização* da Administração Pública, Portugal já conta com um longo percurso, durante o qual foram efetivadas diversas ações, das quais são exemplos: - o Cartão de Cidadão¹³⁶², que identifica o cidadão perante qualquer entidade pública ou privada, no território nacional, assim como nos países da União Europeia; - o Programa Simplex¹³⁶³, lançado em 2006, que objetiva trazer medidas de simplificação nas interações entre a Administração Pública e a sociedade, por meio de recursos de tecnologias digitais, que venham modernizar; - A Receita sem Papel, com o fito de controlo e medida de combate a corrupção, inclui um “Código de acesso e dispensa” fornecido apenas ao utente, para validação da dispensa dos fármacos, assim como, inclui um “Código de Direito de Opção”, voltado à validação desse direito do utente no levantamento dos produtos de saúde¹³⁶⁴; -

Nesse contexto o país editou a Lei nº 68/2021, de 26 de agosto, como já referido, transpondo a Diretiva Europeia 2019/1024 sobre dados abertos e a reutilização de informação do setor público e aprovando os princípios gerais em matéria de dados, que consistem na exigência de que as entidades sujeitas às regras e princípios da administração aberta produzam ou disponibilizem documentos e dados, sempre que possível, abertos desde a sua concepção, objetivando assegurar sua disponibilização futura aos cidadãos e organizações sociais. Para além, a lei exige, no contexto da Estratégia Nacional de Dados Abertos, que sejam elaborados e aplicados planos que estabeleçam metas em matéria de disponibilização de dados abertos, bem como programas de financiamento e métricas de avaliação de resultados, a serem atingidos periodicamente¹³⁶⁵.

Quanto ao Portal Dados.Gov, a norma em questão, afirmou que se constitui como o catálogo central de dados abertos, que tem como função agregar, referenciar, publicar e alojar

das tecnologias digitais. Disponível em: <https://justica.gov.pt/Noticias/Europa-reforca-aposta-numa-Administracao-Publica-Digital/>. Acesso em 19.10.2023.

¹³⁶²PORTUGAL. Cartão de Cidadão. *O Cartão de Cidadão identifica o cidadão português perante qualquer entidade pública ou privada. É válido em todo o território nacional, assim como nos países da União Europeia.* Disponível em: <https://justica.gov.pt/Registos/Identificacao/Cartao-de-Cidadao#Quempodepedir>. Acesso em 19.10.2023.

¹³⁶³PORTUGAL. Programa Simplex. *O SIMPLEX integra medidas de simplificação, modernização e inovação, consagrando o digital como regra de atuação enquanto forma de melhorar a qualidade dos serviços públicos, centradas em eventos de vida relevantes para as pessoas e das empresas. Estas medidas visam melhorar o ambiente de negócios e facilitar o acesso aos serviços públicos por todas as pessoas, reforçando também a capacidade interna da Administração Pública para responder cabalmente às necessidades da sociedade que serve.* Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/>. Acesso em 19.10.2023.

¹³⁶⁴PORTUGAL. Serviço Nacional de Saúde. Receita sem papel. Disponível em: <http://spms.min-saude.pt/product/receita-sem-papel/>. Acesso em 19.10.2023.

¹³⁶⁵PORTUGAL. Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto. Que aprova os princípios gerais em matéria de dados abertos e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público, alterando a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, em seu art. 2º. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/68-2021-170221042>. Acesso em 01.06.2023.

dados abertos de diferentes organismos e setores da Administração Pública central, regional e local. Funcionando, também, como um portal indexador de conteúdos alojados noutros portais ou catálogos de dados abertos, setoriais ou descentralizados¹³⁶⁶.

Determinou a lei em comento, como obrigação das entidades por ela abrangidas, assegurar a publicação dos documentos e dados disponíveis no portal Dados.Gov, sempre atualizados. Ainda, que haja possibilidade de pesquisa nos referidos dados e documentos, nos termos do regime de acesso à informação administrativa e ambiental e da reutilização de documentos administrativos. Para além, determinou que as informações referidas sejam indexadas no portal Dados.gov, com vista a facilitar o acesso aos mesmos por qualquer interessado.

Dessa forma o Portal Dados.gov¹³⁶⁷, passa a ser, juridicamente, reconhecido como o catálogo central de dados abertos em Portugal, tendo como função agregar, referenciar, publicar e alojar dados abertos de diferentes organismos e setores da Administração Pública¹³⁶⁸.



Fonte: Dados.gov, 2024

Ocorre que o Portal é uma grande base de dados para fins de pesquisa e acesso pelos cidadãos, de um modo geral, servindo assim à transparência ativa.

A interação com os cidadãos se dá por meio de um formulário no site¹³⁶⁹ e das redes sociais, como¹³⁷⁰:

¹³⁶⁶PORTUGAL. Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto. Que aprova os princípios gerais em matéria de dados abertos e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público, alterando a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, em seu art. 5º. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/68-2021-170221042>. Acesso em 19.10.2023.

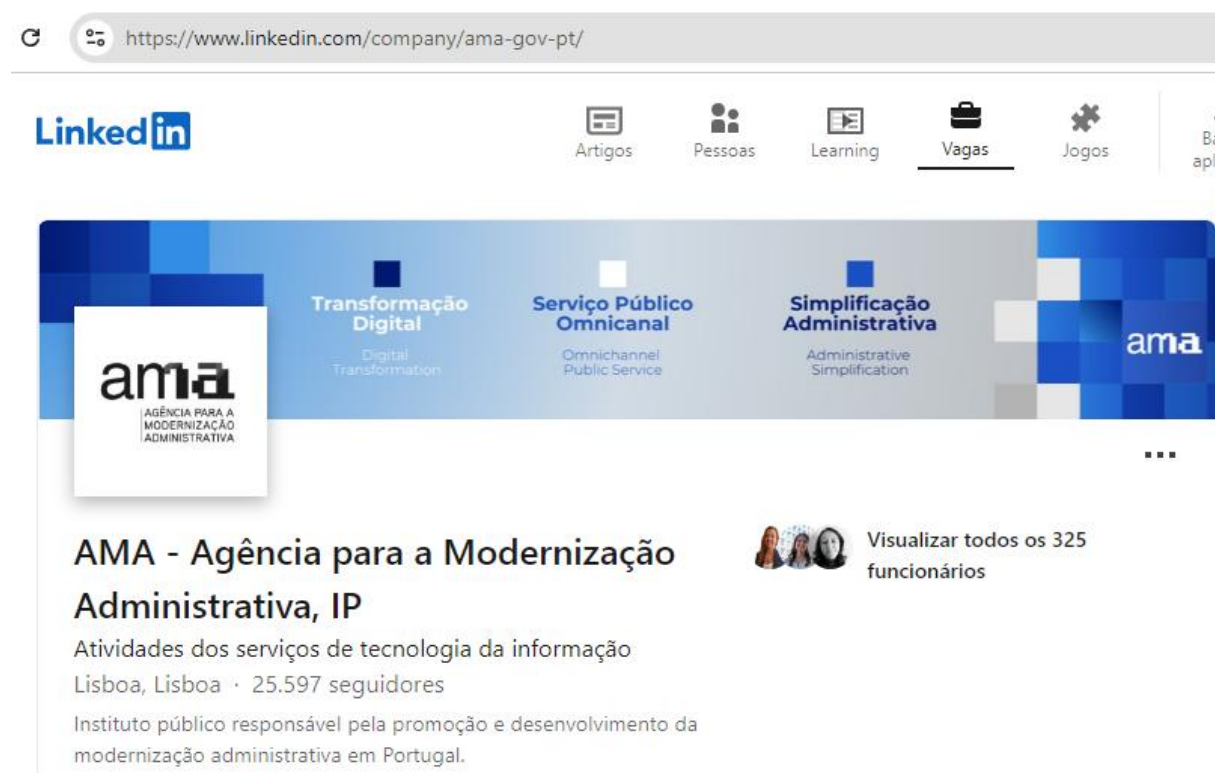
¹³⁶⁷PORTUGAL. Dados.Gov. Disponível em: <https://dados.gov.pt/pt/>. Acesso em 08.06.2024.

¹³⁶⁸PORTUGAL. Dados.Gov. Disponível em: <https://dados.gov.pt/pt/>. Acesso em 19.10.2023.

¹³⁶⁹PORTUGAL. Dados.Gov. Contate-nos. Disponível em: <https://dados.gov.pt/pt/contact/>. Acesso em 08.09.2024.

¹³⁷⁰BRASIL. Dados.Gov. Redes Sociais: LinkedIn - <https://www.linkedin.com/company/ama-gov-pt/>. Twitter - <https://twitter.com/Dadosgov/>. Github - <https://github.com/amagovpt/>.

LinkedIn, na qual possui 25.597 seguidores:



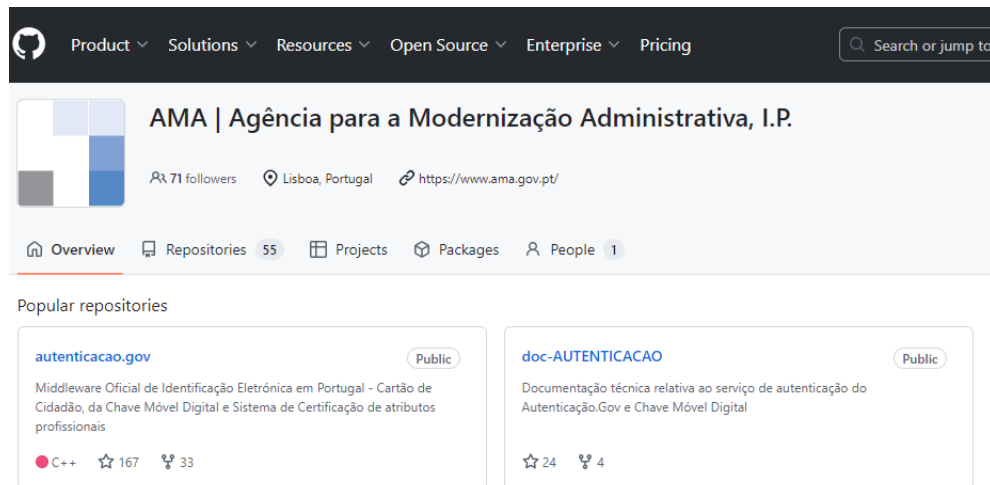
Fonte: LinkedIn, 2024.

Twitter com 2.843 postagens e 7.055 seguidores:



Fonte: X (Twitter), 2024.

GitHub com 71 seguidores:



Fonte: Github, 2024.

Ainda que possua as referidas redes sociais a interação com os cidadãos é mínima, ao que se percebe em sua análise, já que possuem poucos seguidores e quase nenhuma participação. A outra forma que disponibiliza para interação direta é por meio do preenchimento de um formulário, no site, indicando as dúvidas que possui, tendo muito a evoluir nesse aspecto¹³⁷¹.

4.1.2.2. Rede Nacional de Administração Aberta

A Agência para a Modernização Administrativa - AMA¹³⁷², em maio de 2018, instituiu a Rede Nacional de Administração Aberta - RNAA¹³⁷³, com o objetivo de desenvolver, coordenar, executar e supervisionar o Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, para, assim, implementar a participação de Portugal na *Open Government Partnership* - OGP.

A OGP, como já referido, teve sua origem em setembro de 2011, por iniciativa multilateral, de Chefes de Estado e de Governo de oito países, dentre os quais está o Brasil, buscando comprometer governos com o fortalecimento da democracia participativa, pela

¹³⁷¹PORTUGAL. Dados.Gov. *Utilize este formulário para esclarecer dúvidas ou pedir assistência na utilização do dados.gov. Pode também efetuar sugestões sobre conjuntos de dados ou informação que gostaria de ver disponibilizada no portal. Para interagir com as entidades fornecedoras, solicitando mais dados ou melhorias específicas, por exemplo, utilize a funcionalidade de "contacto".* Disponível em: <https://dados.gov.pt/pt/contact/>. Acesso em 07.09.2024.

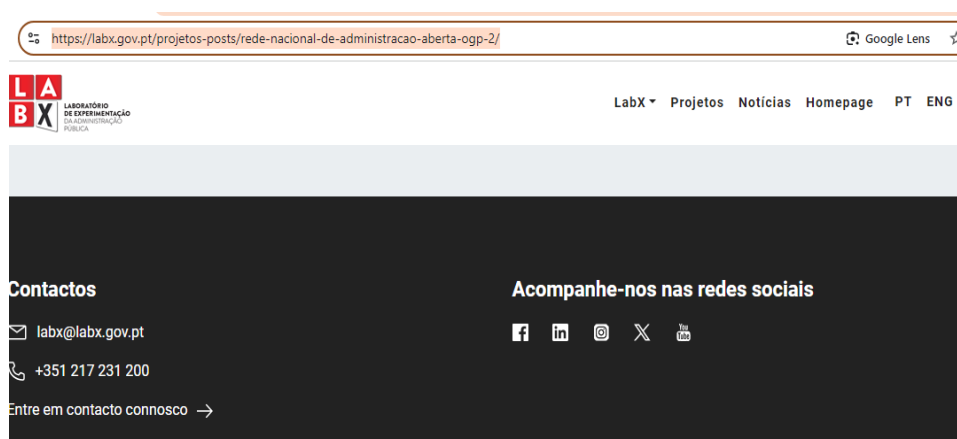
¹³⁷²PORTUGAL. Agência de Modernização Administrativa – AMA. Criada em 2007, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado - PRACE, a *Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA)* é o instituto público responsável pela promoção e desenvolvimento da modernização administrativa em Portugal. A sua atuação divide-se em três eixos: *Transformação Digital, Serviço Público Omnicanal e Simplificação Administrativa*. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/>. Acesso em: 13.10.2023.

¹³⁷³PORTUGAL. Rede Nacional de Administração Aberta. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/rede-nacional-de-administracao-aberta-ogp-2/>. Acesso em 13.10.2023.

promoção da transparência, do fomento à participação pública e do combate à corrupção, utilizando as novas tecnologias¹³⁷⁴. Os países assumem o mencionado compromisso ao subscrever a Declaração de Administração Aberta¹³⁷⁵.

A Rede consiste numa estrutura informal, que é composta por entidades públicas e organizações da sociedade civil¹³⁷⁶, todas comprometidas com o objetivo de desenvolvimento, coordenação, execução e supervisão do Plano de Ação Nacional de Administração Aberta.

A RNAA tem interação com os cidadãos, oferecendo no site oficial um formulário de contato direto e, para além, indicar e-mail, telefone e as redes sociais da AMA



Fonte: RNAA, 2024.

As redes sociais que possui são¹³⁷⁷:

Facebook, com 2,2 mil seguidores.

¹³⁷⁴OGP. Open Government Partnership. A Rede. Quem somos/ O que fazemos. Disponível em: <https://ogp.eportugal.gov.pt/ogp>. Acesso em 13.10.2023.

¹³⁷⁵OGP. Open Government Partnership. Declaração de Administração Aberta. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>. Acesso em 13.10.2023.

¹³⁷⁶PORTUGAL. Rede Nacional de Administração Aberta. *Para além da Agência para a Modernização Administrativa, que coordena os trabalhos, a Rede é constituída pelas seguintes entidades:* - Área de Governo da Presidência e da Modernização Administrativa; - Autoridade Tributária; - Provedor de Justiça; - Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos; - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas; - Associação Nacional de Jovens Empresários; - Associação Nacional de Municípios Portugueses; - Plataforma de Associações da Sociedade Civil; - Transparência e Integridade.

Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/rede-nacional-de-administracao-aberta-ogp-2/>. Acesso em 13.10.2023.

¹³⁷⁷BRASIL. RNAA. Redes Sociais: Facebook - <https://www.facebook.com/labx.gov.pt/>; LinkedIn - <https://www.linkedin.com/company/labx-govpt/>; Instagram - https://www.instagram.com/labx_centroinovacaopublico/; Twitter - https://twitter.com/labx_govpt. Canal no YouTube - <https://www.youtube.com/c/LabXCentroparaaInova%C3%A7%C3%A3oSetorP%C3%BAblico>.



Fonte: Facebook, 2024.

Instagram, com 474 seguidores.



Fonte: Instagram, 2024.

LinkedIn, com 6.385 seguidores.



Fonte: LinkedIn, 2024.

Twitter-X, com 963 seguidores.



Fonte: X (Twitter), 2024.

Canal no YouTube com 147 inscritos.



Fonte: Youtube, 2024.

Percebe-se que a Rede Nacional de Administração Aberta, de Portugal, possui uma ampla inserção nas plataformas sociais e, ainda que não possua um número expressivo de seguidores, está atuando para ampliar sua relação com os cidadãos. O que se constata pelas ações que promove com vistas à inclusão das próximas gerações, bem como a formar uma consciência social crítica em relação à gestão estatal, por projetos como a utilização de mecânicas e estratégias de jogos em contextos relacionados à Administração Pública, para atrair a atenção dos jovens¹³⁷⁸.

¹³⁷⁸PORTUGAL. AMA. Projeto Gamificação. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/gamificacao/>. Acesso em: 08.09.2024.

Home > Projetos > Gamificação

Gamificação



Fonte: LabX, 2024.

De igual forma nos projetos voltados à Educação para a Cidadania de crianças e jovens, desenvolvidos na comunidade escolar e nas entidades da sociedade civil¹³⁷⁹.

Home > Projetos > Educação para a Cidadania

Educação para a Cidadania



Fonte: LabX, 2024.

Pelo Projeto de Oficinas de Simplificação da Linguagem¹³⁸⁰, busca preparar a própria Administração Pública para a relação com o cidadão, por meio da simplificação da linguagem na comunicação.

¹³⁷⁹PORTUGAL. AMA. Projeto Educação para a Cidadania. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/educacao-para-a-cidadania/?lang=pt>. Acesso em: 08.09.2024.

¹³⁸⁰PORTUGAL. AMA. Projeto Oficinas de Simplificação da Linguagem. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/oficinas-de-simplificacao-da-linguagem/>. Acesso em: 08.09.2024.

Oficinas de Simplificação da Linguagem



Fonte: LabX, 2024.

Para além, a Agência para a Modernização Administrativa – AMA, disponibiliza formas de contato como endereço de e-mail, número de telefone e um canal de denúncias. O canal de denúncias se destina a receber informações sobre infrações já consumadas ou com elevada probabilidade de virem a ser praticadas, ou mesmo em execução, enquadráveis pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção - MENAC e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção e pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o regime de proteção de denunciadores de infrações (RGPD)¹³⁸¹.

A RNAA, para além, diante da percepção da necessidade de delinear um plano envolvendo a participação e o escrutínio dos cidadãos, de modo a tornar possível aferir quais são as suas reais necessidades, deu início a ações que, na primeira fase do plano, envolveram vários canais de comunicação, que permitissem entender e expressar suas necessidades e propostas. São exemplos desses canais a participação em eventos abertos, a submissão de ideias no website dedicado a tal fim, dentre outros.

Nesse contexto, o II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2021 – 2023), decorreu de um processo que se iniciou com fóruns de discussão para a identificação de grandes temas, seguindo com sessões de ideação, levantamento de propostas e a formalização dos nove compromissos, que consistem em: 1. Implementar o portal único da educação. 2. Desenvolver assistência virtual autónoma no Portal das Finanças. 3. Desenvolver canais de atendimento inclusivos no acesso a serviços públicos. 4. Criar um manual de boas práticas com normas de interconexão de dados. 5. Evoluir e divulgar o portal Dados.gov. 6. Alertar e capacitar para as questões da cibersegurança. 7. Reforçar a transparência através do reforço do Registro Central

¹³⁸¹PORTUGAL. AMA. Canal de Denúncias. Disponível em https://whistleblowersoftware.com/secure/AMA_externo/new. Acesso em: 08.09.2024.

de Beneficiário Efetivo (RCBE). 8. Incrementar a transparência e a prevenção da corrupção na implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e na aplicação de fundos públicos. 9. Promover a cidadania através do reforço do acesso à informação (+Informação +Cidadania)¹³⁸².

Percebe-se que dentre os compromissos estão àqueles voltados à efetivação da transparência e do controlo social, por meio do acesso a informação e da participação do cidadão. Com vistas à inclusão, está o compromisso de disponibilizar canais de atendimento inclusivos de acesso a serviços públicos. No que se refere ao Portal Dados.gov, assumiu o compromisso de melhorias, como o de evolui-lo através de novos componentes para melhorar a análise dos dados, bem como a sua fiabilidade; aumentar o volume de dados disponibilizados e investir na comunicação e pedagogia sobre o Portal para informar e auscultar as necessidades da sociedade civil, assim como, incrementar o envolvimento dos cidadãos e cidadãs, em quantidade e em qualidade.

Portugal, na condição de membro da OGP subscreve os princípios formalizados na Declaração de Administração Aberta, que são: - *Transparência*: a exigir do Governo a publicação proativa de informação de modo a promover mecanismos para o fortalecimento do direito à informação. - *Accountability*: a demandar a edição de regras, regulamentos e mecanismos que exijam dos governantes que justifiquem suas ações, que ajam de acordo com as exigências normativas, assim como que sejam responsabilizados na hipótese de descumprimento. - *Participação pública*: *a exigir o envolvimento dos cidadãos num diálogo sobre as políticas e programas públicos, solicitando a sua contribuição e feedback para medidas mais ágeis, inovadoras e eficazes*. - *Tecnologia e inovação*: deve ser utilizada para apoiar e promover os demais princípios¹³⁸³.

A efetivação da transparência e do controlo social, pelo acesso à informação e a participação do cidadão são objetivos presentes e norteadores do Plano.

4.1.2.3. Portal Mais Transparência

¹³⁸²PORTUGAL. II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2021 – 2023). Disponível em: https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/349603/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf/b7de164f-43ad-bc6e-fa8b-0a6c3adf9dc6. Acesso em: 08.09.2024.

¹³⁸³PORTUGAL. II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2021 – 2023). P. 05. Disponível em: https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/349603/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf/b7de164f-43ad-bc6e-fa8b-0a6c3adf9dc6. Acesso em: 13.10.2023.

O Portal Mais Transparência¹³⁸⁴, de responsabilidade da Agência para a Modernização Administrativa - AMA¹³⁸⁵, é um Portal de informação sobre assuntos relativos à gestão dos recursos públicos, permitindo aos cidadãos acessar informações disponibilizadas pelos Estados de maneira mais simples e acessível, atendendo ao desafio de partilhar informações, de maneira clara e inteligível, com a sociedade, de modo a facilitar o controlo social. O Portal integra inúmeras fontes de dados abertos relevantes para a transformação em informação útil para os cidadãos¹³⁸⁶.



Fonte: Portal Mais Transparência - AMA, 2024

Desde a construção do Portal, o cidadão teve voz ativa, contribuindo com suas ideias, preocupações e desejos, por meio de entrevistas, questionários e workshops de cocriação. O que ajudou, para além de colocar as pessoas no centro de todas as preocupações e atenção, a enriquecer o trabalho estratégico e operacional feito pelos profissionais e equipas da Administração Pública, que participaram na criação do portal¹³⁸⁷.

O Portal indica como canal de comunicação apenas um e-mail, pois apenas direciona o cidadão para outros portais que possuem seus próprios canais de comunicação. Inclusive a AMA, que administra o Portal, em seu site direto possui diversos canais de comunicação com a sociedade, como referido ao trata-se da RNAA.

¹³⁸⁴PORTUGAL. Portal Mais transparência. Disponível em: <https://transparencia.gov.pt/pt/>. Acesso em: 13.10.2023.

¹³⁸⁵PORTUGAL. Agência de Modernização Administrativa – AMA. Criada em 2007, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado - PRACE, a *Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA)* é o instituto público responsável pela promoção e desenvolvimento da modernização administrativa em Portugal. A sua atuação divide-se em três eixos: *Transformação Digital, Serviço Público Omnicanal e Simplificação Administrativa*. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/>. Acesso em: 13.10.2023.

¹³⁸⁶PORTUGAL. Portal Mais transparência. Disponível em: <https://transparencia.gov.pt/pt/>. Acesso em: 08.06.2024.

¹³⁸⁷PORTUGAL. Portal Mais transparência. Disponível em: <https://transparencia.gov.pt/pt/sobre-o-portal/>. Acesso em: 22.10.2023.

A importância do portal Mais Transparência foi expressa no reconhecimento que lhe atribuiu o prémio de Transformação Digital da APDSI - Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, na categoria *Proximidade com o Cidadão e Sociedade mais Inclusiva*¹³⁸⁸.

O Portal Mais transparência, par além de uma expressiva base de dados para fins de pesquisa e acesso pelos cidadãos, atendendo à transparência ativa, entretanto tem poucos mecanismos para o diálogo com o cidadão.

4.1.2.4. Portal dos Contratos Públicos

O Portal BASE¹³⁸⁹ tem por objetivo dar transparência às informações relativas aos contratos públicos firmados ao abrigo do regime normativo estabelecido pelo CCP, celebrados em Portugal continental e regiões autónomas.

A regulação do funcionamento e gestão do portal dos contratos públicos, denominado de “Portal BASE”, previsto no Código dos Contratos Públicos – CCP, se dá pela Portaria n.º 318-B/2023, de 25 de outubro¹³⁹⁰, a qual, também procede à aprovação dos modelos de dados a transmitir ao portal para efeitos do disposto no CCP.

O Portal, para cumprir com os objetivos a que se propõe centraliza as informações relativas à formação e à execução dos contratos públicos sujeitos ao CCP e legislação conexa, num espaço virtual, e as disponibiliza publicamente, sendo acessível a qualquer cidadão.

Contém, ainda, uma parte reservada com dados relevantes para efeitos de auditoria e controlo da atividade contratual da Administração Pública. Dessa forma o Portal BASE constitui-se num instrumento central de produção de informação estatística sobre a contratação pública nacional, nomeadamente para efeitos de elaboração dos relatórios anuais da contratação pública e dos relatórios estatísticos a remeter à Comissão Europeia. A contribuir efetivamente para a transparência e o controlo da contratação pública.

¹³⁸⁸PORTUGAL. AMA. Mais Transparência vence prémio Transformação Digital 2022. A importância do portal Mais Transparência foi hoje reconhecida, tendo sido distinguido como vencedor do prémio de Transformação Digital da APDSI - Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, na categoria «Proximidade com o Cidadão e Sociedade mais Inclusiva. Disponível em: https://www.ama.gov.pt/pt_BR/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/premios. Acesso em: 22.10.2023.

¹³⁸⁹PORTUGAL. O Portal BASE. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/base4>. Acesso em 03.11.2023.

¹³⁹⁰PORTUGAL. Portaria n.º 318-B/2023, de 25 de outubro. Procede à regulação do funcionamento e gestão do portal dos contratos públicos, denominado «portal BASE», previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP) e à aprovação dos modelos de dados a transmitir ao portal BASE, para efeitos do disposto no CCP, revogando a Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro. Disponível em: Portaria n.º 318-B/2023, de 25 de outubro. Acesso em 05.11.2023.

Importante registrar que, nos termos do art. 6º, item 6, da Portaria nº 318-B/2023, de 25 de outubro, as entidades públicas com funções de auditoria, fiscalização e regulação podem ter acesso direto às bases de dados que suportam o Portal BASE, para o desempenho da respetiva missão, com vistas e com essa contribuir.

As entidades adjudicantes devem transmitir ao Portal BASE, os dados indicados no art. 7º, da Portaria nº 318-B/2023, de 25 de outubro, como obrigatórios, nos prazos estabelecidos no art. 8º, podendo transmitir os dados indicados como voluntários. Não comunicados os dados nos prazos estabelecidos o IMPIC¹³⁹¹, I. P., procederá, à comunicação dessa situação às entidades com poderes de fiscalização e de auditoria, exceto na hipótese de impossibilidade de comunicação decorrente de problemas de interoperabilidade ou condicionantes técnicas do sistema.

O Portal contém notícias relacionadas a matéria contratação pública, documentação relativa às Diretivas Europeias, orientações técnicas expedidas pelo IMPIC, I. P., perguntas frequentes, dentre as quais estão as questões relacionadas com o funcionamento do Portal, o que deve ser publicado e o acesso ao Portal, bem como as respectivas respostas. No ícone Relatórios, estão publicados os relatórios anuais de contratação pública em Portugal, sendo o último publicado em novembro de 2022, contendo dados dos contratos firmados em 2021, contudo na síntese mensal da contratação há os dados das contratações realizadas até setembro de 2023¹³⁹².

É disponibilizada no Portal, ainda, a legislação a regular a matéria, assim como as decisões definitivas de aplicação da sanção acessória, durante todo o período de inabilidade. Há, ainda, uma área dedicada para a publicação de informação da Comissão Independente de acompanhamento e fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública – CIMEC, a qual tem por missão acompanhar e fiscalizar os procedimentos adotados ao abrigo do regime jurídico das medidas especiais de contratação pública, bem como a celebração e a execução dos respetivos contratos¹³⁹³.

¹³⁹¹PORTUGAL - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/>. Acesso em: 05.11.2023.

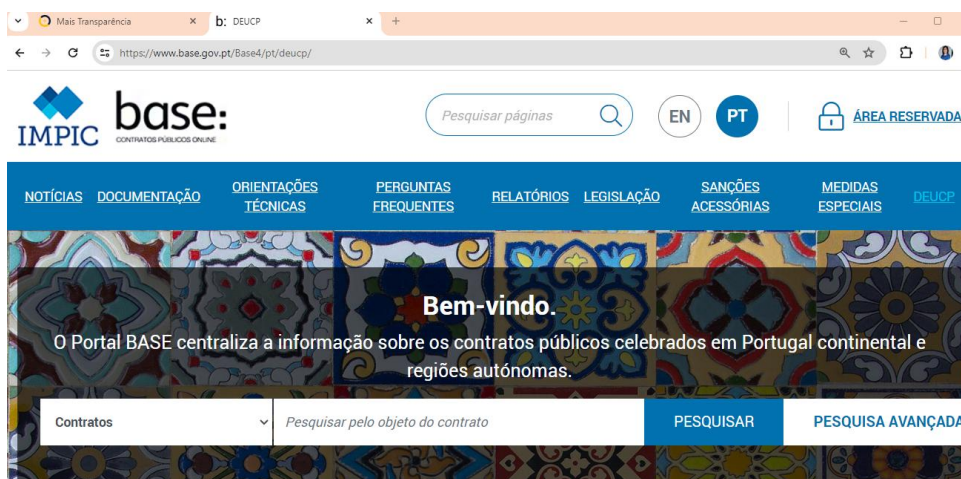
¹³⁹²PORTUGAL. O Portal BASE. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/relatorios-circulares-e-notas-informativas/relatorios/>. Acesso em 05.11.2023.

¹³⁹³PORTUGAL. O Portal BASE. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/medidas-especiais-de-contrata%C3%A7%C3%A3o-mec-lei-n-%C2%BA-30-2021/enquadramento-legal/>. Acesso em 05.11.2023.

Por fim, contém o Portal o Documento Europeu Único de Contratação Pública – DEUCP, que é gerado através de uma ferramenta desenvolvida pela Comissão Europeia e disponibilizada pelo IMPIC, I.P., a título gratuito, no Portal BASE¹³⁹⁴.

As informações relativas aos contratos públicos dizem respeito à formação do contrato, contendo dados sobre o tipo de contrato, o procedimento do qual decorreu, a fundamentação normativa, as entidades que são partes, o objeto do contrato, a data de celebração, o preço pactuado, o prazo e o local de execução. Assim como contém as informações relativas à execução dos contratos, contendo a data de fecho, o preço total efetivo, eventuais causas para alterações ao preço ou ao prazo de execução.

O acesso a tais informações se dá através da funcionalidade de pesquisa, na modalidade simples ou avançada. A apresentação dos resultados em ambas as modalidades de pesquisa trazem ao utilizador do Portal, a possibilidade de exportar os resultados obtidos e descarregá-los para dispositivo próprio, através do próprio portal e de outros portais públicos, designadamente do portal dados.gov.pt., para uma posterior análise e uso das informações. As informações encontram-se visíveis pelo prazo de 10 anos, após tal período, o acesso fica a depender de autorização do IMPIC, I. P.,¹³⁹⁵ na condição de entidade gestora do portal, e do pagamento de taxa prevista em regulamento. O Portal ainda disponibiliza modelos de dados, que muito contribuem para assegurar a transparência e a igualdade na contratação¹³⁹⁶.



Fonte: IMPIC, 2024.

¹³⁹⁴PORTUGAL. O Portal BASE. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/deucp/>. Acesso em 05.11.2023.

¹³⁹⁵PORTUGAL. O Portal BASE. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/deucp/>. Acesso em 08.06.2024.

¹³⁹⁶AZEVEDO, Patrícia Anjos. CARNEIRO, Davide Rua. A relevância do Portal BASE, à luz dos princípios fundamentais da contratação pública e do procedimento de formação dos contratos públicos em Portugal. *Revistas Direito*. Vol. 29, nº2: 9-27 (Xullo-Dezembro, 2020). Disponível em: <https://revistas.usc.gal/index.php/dereito/article/view/7144>. Acesso em: 03.11.2023.

A considerar que parte significativa da informação relacionada à contratação pública existe ao nível dos relacionamentos entre as entidades, o Portal BASE tem uma relevante função ao disponibilizá-la à sociedade em geral, mais ainda quando o faz por meio de dados abertos. Esse contributo, contudo, poderia ser ainda mais eficaz se houvesse a organização das informações na forma de dados, a potencializar sua capacidade de gerar informações, bem como, facilitar e melhorar suas análises¹³⁹⁷, como se verá, oportunamente, no presente estudo. De igual forma não possui o Portal um mecanismo de interação com o cidadão, de forma direta, contudo esse contato existe por meio do IMPIC, que é o gestor do Portal.

4.1.2.5. Canais de Comunicação do Estado

As instituições e órgãos de controlo interno e externo, integrantes da estrutura estatal, na busca de atrair o olhar do cidadão, para somar-se no desempenho de suas funções de controlador, no decorrer dos tempos, instituiu mecanismos voltados a promover um diálogo constante com a sociedade, estruturando, para tanto, canais de comunicação.

A considerar as formas, instituídas pelos órgãos e instituições de controlo interno e externo, para comunicarem-se com a sociedade, algumas merecem destaque, como se passa a tratar.

4.1.2.5.1 Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P.

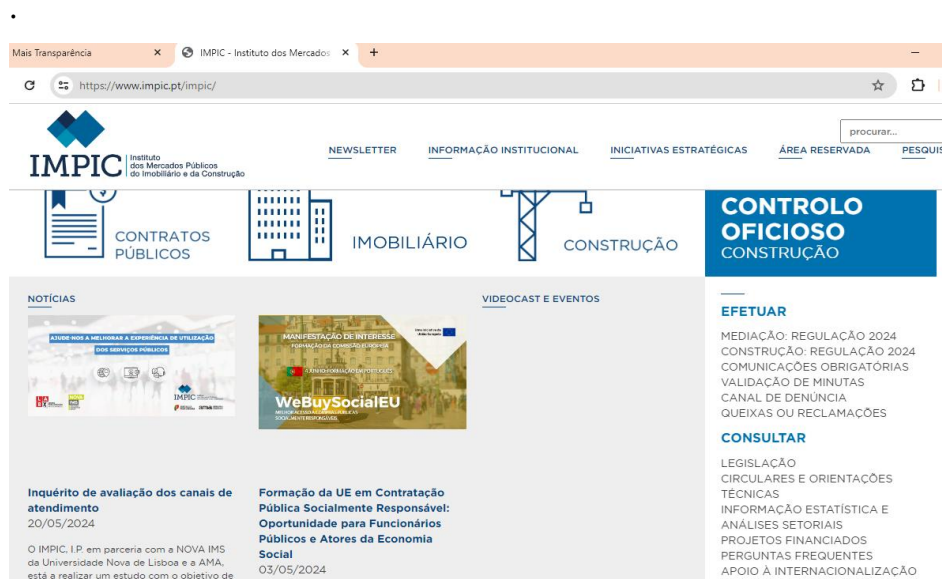
O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P., é responsável pela regulação dos contratos públicos, sendo também o ponto de referência de cooperação com a Comissão Europeia¹³⁹⁸, como já referido no presente estudo.

O IMPIC, I.P. Visa promover um sector da construção e do imobiliário moderno e competitivo e contribuir para uma contratação pública transparente e eficiente, tem dentre suas

¹³⁹⁷AZEVEDO, Patrícia Anjos. CARNEIRO, Davide Rua. A relevância do Portal BASE, à luz dos princípios fundamentais da contratação pública e do procedimento de formação dos contratos públicos em Portugal. *Revistas Direito*. Vol. 29, nº2: 9-27 (Xullo-Dezembro, 2020). P. 25. Disponível em: <https://revistas.usc.gal/index.php/dereito/article/view/7144>. Acesso em: 03.11.2023.

¹³⁹⁸PORTUGAL - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. O referido Instituto, nos termos do art. 454º-A do CPP é, na forma da lei, *o organismo responsável pela regulação dos contratos públicos e é o ponto de referência de cooperação com a Comissão Europeia, para efeitos do disposto no n.º 5 do artigo 83.º da Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014*. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/>. Acesso em: 05.11.2023.

atribuições a de analisar queixas e denúncias de cidadãos; assim interagindo diretamente com a sociedade por meio de seu canal de denúncia¹³⁹⁹



Fonte: IMPIC, 2024.

O cidadão, no exercício do controlo social, poderá apresentar denúncias por correio eletrónico, para o endereço: denuncia@impic.pt; por carta, enviada através dos CTT, dirigida ao IMPIC - Canal de denúncia, ou ainda de forma presencial, para o que necessitará solicitar o agendamento por correio eletrónico, para o endereço: denuncia@impic.pt¹⁴⁰⁰. O Instituto, ainda, disponibiliza um livro de reclamações, por meio do qual poderá ser acessado o manual de apoio, assim como há um mecanismo de contato direto, “contacte-nos”, pelo qual o cidadão poderá fazer denúncias pelo próprio site, ou ainda por contacto telefónico¹⁴⁰¹, em uma linha de apoio, cujo número é ali informado¹⁴⁰².

¹³⁹⁹PORTUGAL - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/>. Acesso em: 08.06.2024.

¹⁴⁰⁰PORTUGAL - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. Canal de Denúncia. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/canal-de-denuncia/como-apresentar-uma-denuncia>. Acesso em: 05.11.2023.

¹⁴⁰¹PORTUGAL - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. Disponível em: <https://www.livroreclamacoes.pt/Inicio/>. Acesso em: 08.06.2024.

¹⁴⁰²PORTUGAL - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. Canal de Denúncia. Disponível em: <https://www.livroreclamacoes.pt/Inicio/FormContacto>. Acesso em: 05.11.2023.



Fonte: IMPIC, 2024.

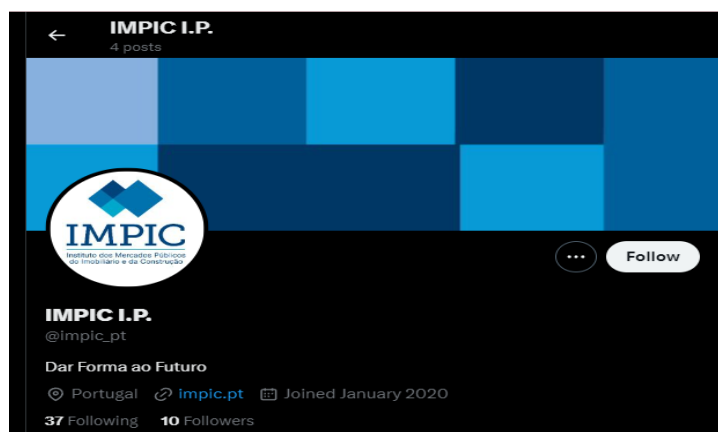
Nas redes sociais o IMPIC, I.P. também se faz presente¹⁴⁰³, por meio das seguintes plataformas:

LinkedIn, onde tem 18.000 seguidores



Fonte: LinkedIn, 2024.

Twitter X, com 10 seguidores:



¹⁴⁰³PORTUGAL. IMPIC. Redes sociais. LinkedIn. Disponível em: <https://www.linkedin.com/company/impic-ip/>. Twitter. Disponível em: https://twitter.com/impic_pt. Acesso em: 10.11.2023.

Percebe-se que o Instituto disponibiliza diversos canais para a interação com o cidadão, a destacar que disponibiliza um canal exclusivamente para o fim de receber denúncias.

4.1.2.5.2 Canais de Comunicação nas instituições independentes de controlo da gestão pública em Portugal: Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO e Conselho das Finanças Públicas – CFP.

Portugal possui duas Instituições Fiscais Independentes, são elas a Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO, que se constitui em uma unidade especializada a funcionar na Assembleia da República desde o ano 2006 e o Conselho das Finanças Públicas – CFP, que se constitui num organismo autónomo, instituído no ano de 2011, que não está inserido em nenhuma outra instituição ou órgão de Estado.

4.1.2.5.2.1 Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO

A Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO¹⁴⁰⁴, funciona no âmbito da Assembleia da República, como uma unidade especializada, sob a orientação da comissão parlamentar permanente, com competência em matéria orçamental e financeira, tendo a função de prestar apoio técnico, por meio da elaboração de estudos e documentos de trabalho, sobre os assuntos relacionados à gestão orçamental e financeira públicas¹⁴⁰⁵. É composta por três

¹⁴⁰⁴PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Disponível em: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx. Acesso em: 10.11.2023.

¹⁴⁰⁵Na forma definida na Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República, Lei n.º 77/88, de 1 de julho, alterada pela Lei n.º 13/2010, de 19 de julho. PORTUGAL. Parlamento. Disponível em: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LOFAR_Anotada.pdf. Acesso em: 11.11.2023. A UTAO, no que diz com a proposta da lei de Orçamento do Estado e suas alterações, realiza estudos técnicos de avaliação, análise e acompanhamento, relativos à gestão orçamental e financeira pública; a Conta Geral do Estado; a execução orçamental, para o conjunto das administrações públicas; às revisões do Programa de Estabilidade e Crescimento; aos contratos de Parceria Público Privados, aos contratos de Concessão e aos contratos de Reequilíbrio Financeiro, celebrados por qualquer entidade pública, em especial quanto aos encargos decorrentes da sua celebração, o processo de negociações e as alterações contratuais e o seu cumprimento. Procede também o estudo técnico sobre o impacto orçamental das iniciativas legislativas submetidas pelo Presidente da Assembleia da República à comissão especializada que detenha a competência em matéria orçamental e financeira, bem como faz outros estudos técnicos de avaliação, análise e acompanhamento que lhe sejam determinados pela referida comissão. Realiza, ainda, reportes trimestrais sobre o endividamento contraído e investimento realizado em todas as entidades e empresas do sector público e à administração regional e local. Os documentos elaborados em razão do exercício de tais competências encontram-se disponibilizados no seu site oficial. Regimento da Assembleia da República. Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 17.º do Regimento da Assembleia da República. Disponível

técnicos contratados nos termos da Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR)¹⁴⁰⁶.

Instituída em 7 de agosto de 2006, sua atuação iniciou apenas em novembro daquele ano, ainda, no mesmo ano, a Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006¹⁴⁰⁷, alterada pela Resolução n.º 57/2010¹⁴⁰⁸, de 23 de junho, reforçou os meios humanos e as competências da UTAO. Fato que tornou a se repetir em 2014, quando as competências da Instituição foram novamente reforçadas pela Resolução da Assembleia da República n.º 60/2014¹⁴⁰⁹, de 30 de junho, que para além, acresceu-lhe as competências relativas à avaliação e ao acompanhamento das Parcerias Público-Privadas, concessões e reequilíbrios financeiros. Com vistas à qualidade técnica, em situações de matérias que possuam elevado grau de complexidade técnica e científica, pode solicitar a contratação de estudos a outras entidades, o que deve ser submetido à aprovação do Presidente da Assembleia da República.

Para uma comunicação direta com o cidadão a UTÃO não possui canais próprios, apenas dispondo dos canais da Assembleia da República.

Oportuno referir, no contexto, que a Assembleia da República, no seu site possui um espaço destinado à Cidadania e participação, o qual é estruturado com vistas a fomentar e facilitar a participação social, para tanto possui os seguintes links para cesso: Espaço Cidadania; Direitos de iniciativa dos cidadãos; Bolsa de sugestões; Contributos a iniciativas; Prémio Direitos Humanos; Prémio António Barbosa de Melo de Estudos Parlamentares e Parlamento dos Jovens¹⁴¹⁰.

O Espaço Cidadania possui as indicações para contatos por telefone, fax e e-mail com as diversas estruturas administrativas internas, como grupos parlamentares, deputados únicos representantes, secretaria geral, direção de apoio parlamentar, das diversas divisões de apoio, dentre outras¹⁴¹¹. O Correio do Cidadão é um espaço para contato direto, pelo próprio site e no

em: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf. Acesso em: 11.11.2023.

¹⁴⁰⁶PORTUGAL. UTAO. Regulamento Interno, art. 4º. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIIIILEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>. Acesso em: 11.11.2023.

¹⁴⁰⁷PORTUGAL. Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2006/08/15100/56055605.pdf>. Acesso em 11.11.2023.

¹⁴⁰⁸PORTUGAL. Resolução da Assembleia da República n.º 57/2010. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/06/12000/0222102221.pdf>. Acesso em: 11.11.2023.

¹⁴⁰⁹PORTUGAL. Resolução da Assembleia da República n.º 60/2014. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2006/08/15100/56055605.pdf>. Acesso em: 11.11.2023.

¹⁴¹⁰PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Disponível em: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx. Acesso em: 11.11.2023.

¹⁴¹¹PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Espaço Cidadania. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Paginas/contactos.aspx>. Acesso em: 13.11.2023.

link Visitas, para o agendamento de visitas guiadas aos principais espaços e salas do Parlamento, dando a conhecer a história do Palácio de S. Bento, desde a sua construção à atual função parlamentar¹⁴¹². O link direitos de iniciativa dos cidadãos contém orientação para fazer petições, iniciativa legislativa de cidadãos e iniciativa de referendo dos cidadãos¹⁴¹³. Nos demais links é informado sobre a apreciação pública de iniciativas, os contributos que houve às iniciativas¹⁴¹⁴⁻¹⁴¹⁵.



Fonte: Correio do cidadão, 2024

Merece destaque a indicação de como proceder à candidatura ao Prémio Direitos Humanos e ao Prémio António Barbosa de Melo de Estudos Parlamentares, assim como informa sobre as premiações já concedidas. As referidas premiações representam um importante incentivo à participação do cidadão e fomento ao controlo social¹⁴¹⁶. De igual forma

¹⁴¹²PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Espaço Cidadania. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/VisitasPalacioSBento.aspx>. Acesso em: 13.11.2023.

¹⁴¹³PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Direitos de iniciativa dos cidadãos. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Cidadania/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 13.11.2023.

¹⁴¹⁴PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Cidadania e participação. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Cidadania/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 13.11.2023.

¹⁴¹⁵PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Cidadania e participação. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Cidadania/Paginas/DadosAbertos.aspx>. Acesso em: 08.06.2024.

¹⁴¹⁶PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Prémio Direitos Humanos. *O Prémio é pecuniário, no valor de 25 000,00 €, e as candidaturas são apresentadas nos termos previstos na Resolução n.º 69/98, de 10 de dezembro, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 48/2002, de 4 de julho, e no Regulamento do Prémio.* Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Cidadania/Paginas/Premio-Direitos-Humanos.aspx>. Prémio António Barbosa de Melo de Estudos Parlamentares. 1 - *É instituído o Prémio António Barbosa de Melo de Estudos Parlamentares (adiante designado Prémio), destinado a galardoar, de dois em dois anos, um trabalho de investigação inédito, elaborado por cidadãos portugueses ou estrangeiros, em português, nos domínios do Direito Constitucional, da História Contemporânea e da Ciência Política, relacionado com o tema do Parlamento e do Parlamentarismo em Portugal.* 2 - *O Prémio compreende a atribuição de um diploma e de um valor pecuniário de 20.000 euros (vinte mil euros), bem como a possibilidade de publicação do trabalho de investigação pela Divisão de Edições da Assembleia da República, em termos a definir no quadro do seu plano de edições.* 3 - *Para a atribuição do Prémio, é, de dois em dois anos, constituído um júri, presidido pelo Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, o qual integra dois representantes daquela Comissão e dois representantes da Comissão de Educação e Ciência.* Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Cidadania/Paginas/Premio-Antonio-Barbosa-de-Melo-de-Estudos-Parlamentares.aspx>. Acesso em: 13.11.2023.

o Parlamento dos Jovens, tem o intuito de fomentar a participação dos jovens desde o ensino básico, o que é louvável já que cria uma consciência cidadã e proporciona o conhecimento das estruturas de estados, desde a infância.

A contribuir para superar o obstáculo do desinteresse dos cidadãos pela gestão do Estado, conforme já abordado no Capítulo I, quando se referiu o artigo, em honrosa coautoria com a orientadora da presente tese, Professora Doutora Maria João Estorninho, no qual expressou-se o entendimento de que *uma política de educação para a cidadania, desde a escola básica*, seria o melhor percurso¹⁴¹⁷, objetivando criar a cultura de interesse pelas questões do Estado. A exemplo do que ocorreu na Inglaterra e teve um impacto transformador, por tornar o Sistema Educativo Inglês uma referência para o exercício da cidadania nas escolas europeias¹⁴¹⁸.

A perceber-se que a UTAO interage com a sociedade por meio de canais de comunicação convencionais como: e-mail, telefone e formulários de contato, assim como, disponibiliza aos cidadãos informações e documentos como relatórios e estudos, para além de dados brutos, a permitir que pesquisadores e interessados façam suas próprias análises.

4.1.2.5.2.2 Conselho das Finanças Públicas – CFP

O Conselho das Finanças Públicas – CFP é um organismo independente que atua desde 2012 e tem por missão a vigilância orçamental, fiscalizando o cumprimento das regras orçamentais e a sustentabilidade das finanças públicas, com foco na saúde financeira do País. Em sua atuação preventiva contribui para a qualidade das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado. O CFP exerce as funções de fiscalização previstas na legislação comunitária, sendo um dos conselhos orçamentais europeus, também designados por vigilantes orçamentais (*fiscal watchdogs*)¹⁴¹⁹.

Na condição e com a autonomia de um organismo independente¹⁴²⁰, o Conselho promove, de modo tecnicamente qualificado, a transparência da política orçamental, ao

¹⁴¹⁷SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. Interesse Público., v.1, p.163 - 209, 2021. P. 192.

¹⁴¹⁸FONSECA, Eduardo Nuno (2008). Cidadania, política e educação: o caso inglês. VI Congresso Português de Sociologia. Disponível em: <http://historico.aps.pt/vicongresso/pdfs/709.pdf>. Acesso em: 13.11.2023.

¹⁴¹⁹ PORTUGAL. Conselho das Finanças Públicas. *O CFP foi criado pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2011, de 20 de agosto). A atual Lei de Enquadramento Orçamental dispõe sobre o CFP no artigo 7.º*. Disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/cfp>. Acesso em: 13.11.2023.

¹⁴²⁰Na condição de um organismo independente, o Conselho tem autonomia administrativa e financeira e património próprio, sujeitando-se ao regime dos serviços e fundos autónomos PORTUGAL. Estatutos do Conselho das Finanças Públicas. Art. 1º, aprovado pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, com as alterações introduzidas

produzir relatórios que são enviados ao Presidente da República, à Assembleia da República, ao Governo, ao Tribunal de Contas e ao Banco de Portugal e disponibilizados na sua página eletrônica¹⁴²¹. Dessa forma contribui para a qualidade da democracia, das decisões de política económica e para reforçar a credibilidade fiscal do Estado ao *promover condutas financeiramente sãs na gestão financeira pública*¹⁴²².

No objetivo de tornar possível o exercício de suas atribuições, é assegurado ao Conselho o acesso a todas as informações de natureza económica e financeira necessárias, estando todas as entidades públicas obrigadas ao fornecimento tempestivo de tais informações, bem como dos esclarecimentos adicionais que lhes forem solicitados¹⁴²³. De igual forma possui, nas regras para a escolha dos membros para sua composição e seus mandatos¹⁴²⁴, mecanismos para garantir sua independência, assim como essa é uma preocupação no que diz com as normas de repasse e gestão de recursos¹⁴²⁵.

pelo artigo 187.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro. Disponível em: https://www.cfp.pt/uploads/canais_ficheiros/lei-54-2011-versao-atualizada.pdf. Acesso em: 13.11.2023. UNIÃO EUROPEIA - UE. Regulamento n.º 473/2013. Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013, entende-se por '*Organismos independentes*', *organismos estruturalmente independentes ou organismos dotados de autonomia funcional em relação às autoridades orçamentais do Estado-Membro, relativamente aos quais a legislação nacional aplicável garante um grau elevado de autonomia funcional e de responsabilização*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=FR>. Acesso 13.11.2023.

¹⁴²¹PORTUGAL. Estatutos do Conselho das Finanças Públicas. Conforme art. 7º. Disponível em: https://www.cfp.pt/uploads/canais_ficheiros/lei-54-2011-versao-atualizada.pdf. Acesso em: 13.11.2023.

¹⁴²²BALEIRAS, Rui Nuno (também coordenador); DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel. Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987. Lisboa. ed: Conselho das Finanças Públicas. V. 1. 2018. p. 316 e 319. ISBN = 978-989-20-7860-1. Disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes>. Acesso em: 13.11.2023.

¹⁴²³O incumprimento do dever de prestar as informações solicitadas em tempo oportuno, por parte das entidades públicas, será objeto de divulgação na página eletrônica do conselho e, se o Conselho considerar grave, deve comunicá-lo ao Presidente da República, à Assembleia da República, ao Tribunal de Contas e ao Banco de Portugal. O acesso às informações sofre apenas às restrições previstas na lei em matéria de segredo de Estado, de segredo de justiça e de sigilo bancário. O Conselho não tem a competência coativa, não podendo aplicar penalidades às entidades públicas e seus agentes, contudo possui o poder de gerar constrangimento público, capaz de trazer altos ônus políticos.

¹⁴²⁴PORTUGAL. Conselho De Finanças Públicas. Estatuto. Os membros do conselho superior têm mandato com duração de sete anos, não renovável, isto é, período superior ao dos mandatos da área política, exatamente para evitar associações dessa natureza, a garantir a independência política. São inamovíveis, de modo a evitar perseguições de qualquer natureza. Ficam, ainda, vedados de voltarem a ser nomeados antes de decorridos cinco anos do término do seu mandato anterior. É vedada a nomeação, como membro do Conselho Superior, de quem seja ou tenha sido, nos últimos dois anos, Deputado ao Parlamento Europeu, Deputado de Parlamento Nacional, membro do Governo, membro dos Governos Regionais, de órgãos executivos das autarquias locais, de órgãos executivos nacionais de um partido político ou gestor público. Ficam, ainda, após assumir seu mandato, vedados de desempenhar outras funções públicas ou privadas em Portugal e em quaisquer outras entidades cujas atribuições possam gerar conflitos de interesse com as suas funções no conselho. Disponível em: https://www.cfp.pt/uploads/canais_ficheiros/lei-54-2011-versao-atualizada.pdf. Acesso em: 13.11.2023.

¹⁴²⁵PORTUGAL. Conselho De Finanças Públicas. Estatuto. para assegurar a independência e autonomia do Conselho, a previsão de que as verbas provenientes do Orçamento do Estado a si destinadas só podem ser reduzidas em circunstâncias excepcionais, devidamente fundamentadas. O Conselho, na preparação de seu orçamento, está sujeito a parecer favorável emitido conjuntamente pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelo Governador do Banco de Portugal e está sujeito à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas na execução do

A OECD, ao analisar o CFP, afirmou que o Conselho se tornou *numa instituição independente conceituada que produz análises de elevada qualidade sobre as finanças públicas em Portugal*. Destacou que os relatórios do CFP são referidos, com frequência, durante os debates orçamentais nacionais e objeto discussão no Parlamento. Ressaltou o papel que o Conselho tem desempenhado no que se refere a melhora da transparência orçamental e da disponibilização de informações novas para facilitar a supervisão e ampliar a *compreensão dos temas que afetam a sustentabilidade orçamental do país no longo prazo*¹⁴²⁶.

Ao proceder uma análise técnica qualificada dos dados orçamentais, formular relatórios e divulgá-los, como referido, é inegável a contribuição do Conselho para a transparência e o Controlo Social da gestão pública do País, pois o cidadão tem acesso a informações técnicas, da área orçamental, analisadas e traduzidas, na forma de dados tratados e estudados, ficando assim mais compreensíveis, a permitir a efetivação do controlo social. Não percebemos nenhuma abordagem específica em relação a contratação pública.

A comunicação direta com o cidadão pode dar-se por meio do site, mediante o preenchimento de um formulário a ser remetido pelo próprio site e por telefone¹⁴²⁷.



Fonte: CFP, 2024.

Possui, ainda, para interação com o cidadão redes sociais de relacionamento, como¹⁴²⁸:

orçamento. Disponível em: https://www.cfp.pt/uploads/canais_ficheiros/lei-54-2011-versao-atualizada.pdf. Acesso em: 13.11.2023.

¹⁴²⁶PORTUGAL. Conselho de Finanças Públicas. Notícias. Disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/noticias/noticias/resultados-da-analise-da-ocde-ao-cfp>. Acesso em: 13.11.2023.

¹⁴²⁷PORTUGAL. Conselho de Finanças Públicas. Contactos. Disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/contactos>. Acesso em: 08.06.2024.

¹⁴²⁸PORTUGAL. Conselho de Finanças Públicas. Redes Sociais: Facebook - <https://www.facebook.com/PaginaOficialCFP>. Twitter - https://twitter.com/cfp_pt. LinkedIn - <https://www.linkedin.com/company/conselho-das-finan-as-p-blicas-portuguese-public-finance-council/>. Outras formas de contato estão disponíveis em: <https://www.cfp.pt/pt/contactos>. Acesso em: 10.11.2023.

Facebook com 691 seguidores:



Fonte: Facebook, 2024.

Twitter com 804 seguidores e 266 postagens:



Fonte: X (Twitter), 2024.

LinkedIn, com 3000 seguidores:



Fonte: LinkedIn, 2024.

A permitir que o cidadão também possa ter acesso às informações e comunicar-se. Com função semelhante, merece ser aqui mencionada a Autoridade da Concorrência¹⁴²⁹, que desde a sua criação em 2003, busca promover a concorrência, com vistas a efetivar o inscrito na Constituição da República Portuguesa e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *de forma a garantir o bom funcionamento da economia de mercado e a defesa dos consumidores*.

4.1.2.5.3. Canais de Comunicação no Ministério Público

O Ministério Público, como organização estável e permanente, segundo os registros doutrinários, surgiu no século XIV. Foi no período monárquico que se definiu com traços que perduraram no tempo ou impuseram o desenho institucional do Ministério Público, em definitivo. A alteração da designação de Procuradoria-Geral da Coroa e Fazenda para Procuradoria-Geral da República, se deu em 8 de outubro de 1910, por um decreto da primeira República, mas foi no período da segunda República que as atribuições do Ministério Público, especialmente em matéria consultiva, se estabilizaram sendo, também, criado o Conselho Superior do Ministério Público. Em 25 de abril de 1974, a Constituição da República sistematizou o Ministério Público em capítulo próprio e consagrou a sua autonomia de modo expresse¹⁴³⁰.

¹⁴²⁹ PORTUGAL. Autoridade da Concorrência. Disponível em: <https://www.concorrencia.pt/pt/missao-e-objetivos-da-adc>. Acesso em: 05.09.2024.

¹⁴³⁰ PORTUGAL. Ministério Público. História. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/historiamp/historia>. Acesso em 17.11.2023. A lembra que *essa autonomia se define pela vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos seus magistrados às diretivas, ordens e instruções previstas no EMP (artigo 3.º/2 EMP)*.

O Ministério Público é, em tempos atuais, um órgão constitucional com competência para exercer a ação penal, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, representar o Estado e defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determinar, conforme dispõe o artigo 219.º/1 do CRP. Integra o poder judicial e participa na administração da justiça, mantendo sua autonomia. Tem como órgãos a Procuradoria-Geral da República; as Procuradorias-Gerais Regionais, as Procuradorias da República de Comarca e as Procuradorias da República Administrativas e Fiscais, nos termos da Constituição da República, do Estatuto do MP e da Lei de Organização do sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto) ¹⁴³¹.

O Ministério Público, por seus diversos órgãos, para além de suas atribuições normativas está aberto ao controlo social, dispondo de canais para receber denúncias, como o do Departamento Central de Investigação e Ação Penal, para receber denúncias relativas à corrupção ¹⁴³², possibilitando acompanhar o andamento da denúncia feita ¹⁴³³.



Fonte: Ministério Público Portugal, 2024

Em espaço voltado ao cidadão, o Ministério Público possui em seu site oficial, informações relacionadas com as suas atividades nas diversas áreas em que atua, inclusive tendo

¹⁴³¹PORTUGAL. CRP. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775-49312775>. Acesso em 17.11.2023.

¹⁴³²PORTUGAL. Ministério Público. Denúncia de actos de corrupção e fraudes. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/cidadao>. Acesso em 08.06.2024.

¹⁴³³PORTUGAL. Ministério Público. Denúncia de actos de corrupção e fraudes. Disponível em: <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>. Acesso em 17.11.2023. Esclarece o site que: *A comunicação dos factos pode ser feita de forma anónima. No entanto, é importante que tenha conhecimento de que, quanto a alguns tipos de crimes (crimes semipúblicos ou particulares), as denúncias anónimas não substituem a denúncia formal dos factos, que deve ser efectuada num serviço do Ministério Público ou num órgão de polícia criminal. Nesses casos, é necessário que o denunciante/queixoso se identifique e assine a queixa ou que a apresente através de mandatário judicial ou mandatário munido de poderes especiais para o efeito. Se tal não acontecer, o Ministério Público não pode dar início ao procedimento criminal.*

sido, algumas dessas informações, elaboradas com base em levantamento de questões e respostas disponibilizadas nos sites das Procuradorias-Gerais Regionais do Porto (www.pgporto.pt) e de Lisboa (www.pgdlisboa.pt). Há, também, informações quanto às formas de contato (endereço, telefone, e-mail) com os órgãos que compõe o Ministério Público¹⁴³⁴. Não se localizou perfis de nenhum dos órgãos que compõe o Ministério Público nas redes sociais.

4.1.2.5.4 Canais de Comunicação do Tribunal de Contas

A origem do Tribunal de Contas no País luso remonta os princípios do séc. XIII, com D. Dinis, quando se percebe o embrião de uma *contabilidade pública - ainda que extremamente rudimentar - onde se nota a preocupação de uma certa fiscalização*, a iniciar o desenho de uma repartição contabilística¹⁴³⁵. No reinado de D. José I, foi criado o Erário Régio, pela carta de Lei de 22 de dezembro de 1761, após a extinção da Casa dos Contos do Reino¹⁴³⁶.

A influência das novas ideias políticas e o advento da Monarquia Constitucional, em 1832, somados ao relatório sobre a organização da Fazenda, Justiça e Administração Pública, de Mouzinho da Silveira, foi criado, em substituição do Erário Régio, o Tribunal do Tesouro Público, pelo Decreto de 16 de maio, promulgado nos Açores por D. Pedro, no qual, no qual foi estabelecida a obrigatoriedade da publicitação das contas de receita e despesa do Estado, nos termos já expressos na Constituição de 1822 e também na Carta Constitucional de 1826. Ocorreu que o Tribunal do Tesouro Público, só após passados 10 anos de sua criação pela legislação de Mouzinho da Silveira, em 1832, veio a iniciar suas funções, sendo, contudo, extinto em 1836 com a Revolução de Setembro, que defendia a criação de um órgão independente de fiscalização das finanças públicas, a resultar na determinação de criação de um Tribunal de Contas, na Constituição de 1838. O movimento político, denominado de Cabralismo, fez ser restabelecido o Tribunal do Tesouro Público. Em 1844, foi definida a nova estrutura da Fazenda Pública, cuja administração central da Fazenda passou a compreender a

¹⁴³⁴PORTUGAL. Ministério Público. Cidadão. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/cidadao>. Acesso em 17.11.2023.

¹⁴³⁵PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Casa do Contos (1389-1761). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1389-1761.shtm>. Acesso em 17.11.2023.

¹⁴³⁶PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Erário Régio (1761-1832). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1761-1832.shtm>. Acesso em 19.11.2023.

Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, o Tribunal de Tesouro Público e o Conselho Fiscal de Contas¹⁴³⁷.

O Conselho Fiscal de Contas tinha atribuição para o julgamento das receitas e despesas públicas, a liquidação dos atrasos do Tesouro e recenseamento da dívida pública, para além. O Conselho só teve seu Regulamento publicado em 27 de fevereiro de 1845. Advém que em 10 de novembro 1849, o Governo decreta a reorganização da Administração Superior da Fazenda Pública, e com ela veio a extinção do Conselho Fiscal de Contas, assim, não tendo passado de um *“ensaio, ponte de passagem entre o nada da fiscalização pombalina e a autêntica instituição revedora de contas”*, então criada e denominada Tribunal de Contas¹⁴³⁸.

Desse modo em 10 de novembro de 1849, o Tribunal de Contas foi criado tendo presente a preocupação com a definição clara das suas competências e a garantia da independência dos seus membros, enquanto julgadores. Foi reorganizado em 1859. Contudo, em 1910, a implantação da República *fez-se sentir nesta Instituição, como em todas as outras, despoletando a sua extinção em 11 de abril de 1911*¹⁴³⁹. Tendo sido substituído pelo Conselho Superior da Administração Financeira do Estado - CSAFE, criado pelo Governo provisório da República, em 11 de abril de 1911, o qual por não corresponder aos objetivos traçados, em especial pela falta de especialização dos seus julgadores, em 1919, foi substituído pelo Conselho Superior de Finanças¹⁴⁴⁰, que desde a Revolução de 28 de maio de 1926 funcionava com uma composição provisória, tendo em 1930 sido substituído pelo Tribunal de Contas¹⁴⁴¹.

Foram, contudo, as reformas com vistas a reorganização financeira do Estado, iniciadas em 1928, pelo então Ministro das Finanças, Oliveira Salazar, que deram origem à regulamentação geral da Contabilidade Pública, pelo Decreto n.º 18.381, de 24 de maio de 1930, e a criação do Tribunal de Contas, pelo Decreto n.º 18.962, que três anos depois foi reorganizado pelo Decreto com força de lei n.º 22.257, de 25 de fevereiro de 1933¹⁴⁴².

¹⁴³⁷PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Tribunal do Tesouro Público (1832-1844). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1832-1844.shtm>. Acesso em 19.11.2023.

¹⁴³⁸PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Conselho Fiscal de contas (1844-1849). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1844-1849.shtm>. Acesso em 19.11.2023.

¹⁴³⁹PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Tribunal de Contas (1849-1911). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1849-1911.shtm>. Acesso em 19.11.2023.

¹⁴⁴⁰PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Conselho Superior da Administração Financeira do Estado (1911-1919). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1911-1919.shtm>. Acesso em 19.11.2023.

¹⁴⁴¹PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Conselho Superior de Finanças (1919-1930). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1919-1930.shtm>. Acesso em 19.11.2023.

¹⁴⁴²PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. O Tribunal de Contas na reforma de Salazar (1930-1976). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1930-1976.shtm>. Acesso em 19.11.2023.

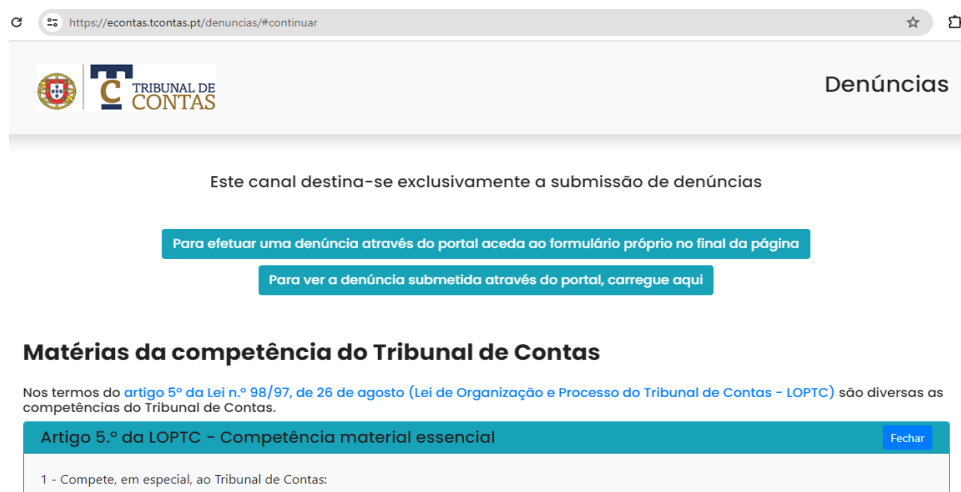
Foi a Constituição de 1976, que instituiu o Estado democrático após a revolução de 25 de Abril de 1974, que atribuiu ao Tribunal de Contas uma nova dimensão, não só o integrando no âmbito dos Tribunais e definindo a sua competência, como também estabelecendo que a nomeação do seu Presidente, seria feita pelo Presidente da República, sob proposta do Governo. Atribui ao órgão *características de real independência e de superioridade das suas decisões relativamente às da Administração, quando se trata de aplicação do Direito*¹⁴⁴³.

Dentro de suas funções jurisdicionais o Tribunal de Contas tem a missão de fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as Contas que a Lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela Lei, nos termos do disposto no art. 214º da Constituição e art. 1º da LOPTC. Tem, ainda, a incumbência de certificar a Conta Geral do Estado, nos termos do que determina o art. 66º, n.º 6 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto¹⁴⁴⁴. Desse modo, muito contribui para o desenvolvimento sustentável das finanças públicas.

O Tribunal de contas possui em seu site oficial orientações para fazer denúncias, de modo a possibilitar o controlo social. Nessas orientações indica que pode fazer denúncias qualquer pessoa singular ou coletiva que possua, ou possa possuir, informação que seja, ou possa ser, relevante para o exercício das competências do Tribunal de Contas, em especial àquelas relativas à possíveis práticas de irregularidades ou ilegalidades no âmbito da gestão e utilização de bens e/ou dinheiros públicos. Indica que o denunciante deve, preferencialmente, identificar-se, contudo o anonimato não impossibilita a denúncia, na hipótese de a relevância e credibilidade da mesma o justificar.

¹⁴⁴³PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Um Tribunal de Contas democrático. Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1976-.shtm>. Acesso em 19.11.2023.

¹⁴⁴⁴PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Um Tribunal de Contas democrático. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/Missao/Pages/Missao.aspx>. Acesso em 19.11.2023. Sobre o tema relativo ao Tribunal de contas leciona CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed, 12 reimp. Coimbra: Almedina, 2003.



Fonte: Tribunal de Contas, 2024.

As denúncias podem ser formuladas por documento próprio, acessível ao pé da página, por correspondência dirigida ao Tribunal de Contas, indicando os endereços para tanto, por e-mail, cujos endereços eletrônicos são indicados no site, ou ainda, pelo canal telefónico dedicado para as denúncias, de igual forma indicados no site. Esclarece que o conteúdo das denúncias deve ser relacionado às matérias de competência do Tribunal de Contas. Esclarece, ainda, que as denúncias apresentadas serão objeto de análise técnica pelos departamentos competentes e, em função da respetiva relevância, um Juiz Conselheiro determinará de que forma serão consideradas. Por fim informa sobre a garantia da confidencialidade quanto à identidade do denunciante e de que poderá ser beneficiado por medidas de proteção e de apoio¹⁴⁴⁵.

Nas redes sociais, o Tribunal de Contas está presente¹⁴⁴⁶, possuindo:

Facebook com 4,4 mil seguidores

¹⁴⁴⁵PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Um Tribunal de Contas democrático. Disponível em: <https://econtas.tcontas.pt/denuncias/>. Acesso em 19.11.2023. A confidencialidade sobre a identidade do denunciante é garantida, nos termos do artigo 18.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, salvo obrigação legal ou decisão judicial. No tratamento dos dados pessoais do denunciante será observado o disposto no artigo 19.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro. O denunciante beneficia das medidas de proteção e de apoio e, bem assim, das garantias previstas, respetivamente, nos artigos 22.º e 23.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro. O denunciante beneficia ainda do regime de responsabilidade previsto no artigo 24.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

¹⁴⁴⁶PORTUGAL. Tribunal de Contas. Redes sociais. LinkedIn - <https://pt.linkedin.com/company/tribunal-de-contas-de-portugal>. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/TribunaldeContasdePortugal> e Twitter - <https://twitter.com/tribunalcontas>. Acesso em: 06.09.2024.



Fonte: Facebook, 2024.

Twitter com 539 seguidores e 742 postagens:



Fonte: X (Twitter), 2024.

Linkedin, com 19 mil seguidores:



Fonte: LinkedIn, 2024.

As redes sociais e o número de seguidores que possuem deixam claro o quanto contribuem para a efetivação da transparência e do controlo social.

4.1.2.6 Canais de Comunicação da Sociedade

A sociedade civil organizada possui instituições que fazem esse apoio para o cidadão proceder ao controlo social, tanto no aspecto da forma de contato, como da tradução das informações e mesmo, possuem estrutura para fazerem de modo tecnicamente qualificado tal controlo.

4.1.2.6.1 Canais de Comunicação da Associação Portuguesa dos Contratos Públicos – APCP

A APCP é uma Associação sem fins lucrativos, de amplitude nacional, totalmente independente, não possuindo qualquer vínculo com iniciativas ou organizações de carácter político ou confessional. Possui como foco promover atividades práticas de contratação pública mais simples e eficientes, para cujo desenvolvimento realiza debates e avalia estratégias. Na busca de *melhorar o entendimento da Contratação Pública e democratizar os processos aquisitivos promovidos por entidades Públicas*, estabelece relações com organismos e entidades públicas e privadas, nacionais e estrangeiras¹⁴⁴⁷.

¹⁴⁴⁷PORTUGAL. Associação Portuguesa dos Contratos Públicos - APCP. Disponível em: <https://apcontratospublicos.pt/>. Acesso em: 10.11.2023.

Na qualidade de entidade formadora, certificada pela Direção Geral de Emprego e das Relações de Trabalho - DGERT¹⁴⁴⁸, a APCP realiza formação contínua, aperfeiçoamento e atualização, com foco na contratação pública¹⁴⁴⁹.

A interação com a sociedade, a permitir o exercício do controlo social, é feita, dentre outras formas, pelo livro de reclamações, que possui 1.080.950 registros de reclamações, 33.750 pedidos de informação. Possui, ainda, 409.725 fornecedores de bens e prestadores de serviços registados. O livro pode ser acessado diretamente pelo site, onde há um tutorial orientativo para auxiliar o cidadão que pretenda fazê-lo¹⁴⁵⁰. Há também um mecanismo de contato direto, “contacte-nos”, pelo qual o cidadão poderá fazer denúncias diretamente pelo site, ou ainda por contacto telefónico, em uma linha de apoio, cujo número é ali informado¹⁴⁵¹.



Fonte: Livro de reclamações, 2024.

Nas redes sociais o APCP, por sua academia¹⁴⁵² também se faz presente:

No Facebook, onde possui mil seguidores.

¹⁴⁴⁸PORTUGAL. Direção Geral de Emprego e das Relações de Trabalho - DGERT. Disponível em: <https://certifica.dgert.gov.pt/pesquisa-entidades-certificadas/resultado-da-pesquisa-de-entidades-certificadas.aspx?v=a81564f7-4d67-4a87-b0dd-aae620f45171>. Acesso em: 10.11.2023.

¹⁴⁴⁹PORTUGAL. Associação Portuguesa dos Contratos Públicos - APCP. Disponível em: <https://apcontratospublicos.pt/academia-apcp/>. Acesso em: 10.11.2023.

¹⁴⁵⁰PORTUGAL - Associação Portuguesa dos Contratos Públicos - APCP. Canal de Denúncia. Disponível em: <https://www.livroreclamacoes.pt/Inicio/>. Acesso em: 10.11.2023.

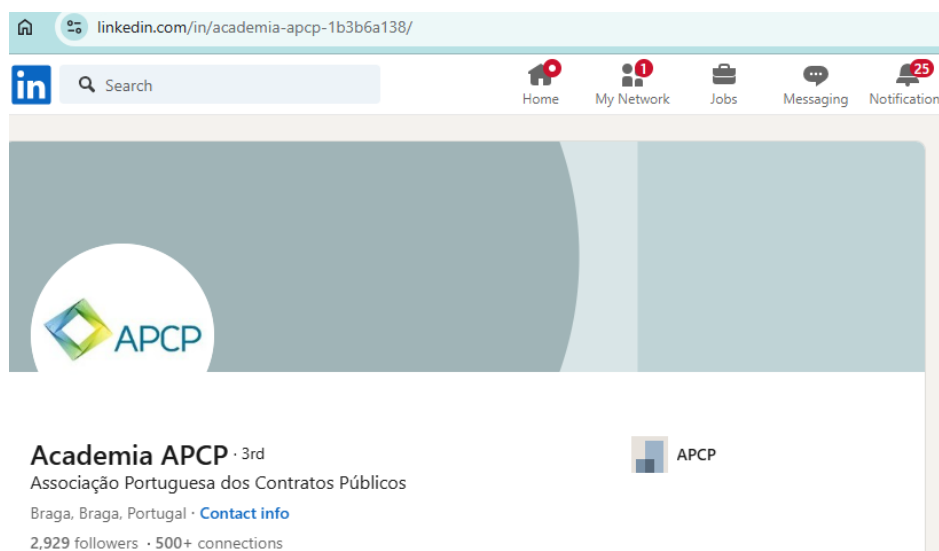
¹⁴⁵¹PORTUGAL - Associação Portuguesa dos Contratos Públicos - APCP. Canal de Denúncia. Disponível em: <https://www.livroreclamacoes.pt/Inicio/>. Acesso em: 08.06.2024.

¹⁴⁵²PORTUGAL. APCP. Redes sociais. LinkedIn. Disponível em: <https://www.linkedin.com/in/academia-apcp-1b3b6a138/>. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/apcontratospublicos/>. Acesso em: 06.09.2024.



Fonte: Facebook, 2024.

No LinkedIn, onde tem 2.929 seguidores.



Fonte: LinkedIn, 2024.

A perceber-se que a Associação procura manter diálogo com os cidadãos por meio de canais convencionais e das redes sociais, entretanto é o livro de reclamações seu maior mecanismo de comunicação com os cidadãos.

4.1.2.6.2. Canais de Comunicação da Transparência e Integridade, Associação Cívica - TIAC

A TIAC é uma organização não-governamental que tem como missão combater à corrupção, foi criada em 17 de setembro de 2010 e representa a Transparência Internacional

Portugal – TI Portugal¹⁴⁵³, que, por sua vez, é uma Organização não Governamental, de utilidade pública, independente e sem fins lucrativos, que *tem como missão combater a corrupção e promover a transparência, a boa governança, e a defesa dos direitos humanos e dos valores da democracia*¹⁴⁵⁴.

No âmbito das suas atividades a TIAC promove a divulgação de dados e a capacitação dos cidadãos, a buscar um maior envolvimento na vida pública e uma melhoria da qualidade da democracia local. Desenvolve, ainda, um trabalho de investigação que resulta na publicação periódica do Índice de Transparência Municipal - ITM, usado para medir o grau de transparência da Administração Pública das Câmaras Municipais, através de uma análise da informação disponibilizada aos cidadãos. O ITM, publicado anualmente, *permite ao cidadão e ao decisor aferir o grau de transparência do seu município através de uma análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos websites das Câmaras Municipais*¹⁴⁵⁵.

No que diz, especificamente, com a contratação pública a TIAC monitora, divulga e analisa dados abertos, fazendo recomendações sobre apontamentos de órgãos de controlo e de instituições internacionais sobre a contratação pública realizada em Portugal. Do que é exemplo a recente notícia que divulga em seu site e suas redes sociais, sobre ter a Comissão Europeia (CE) instaurado *processo de infração a Portugal pela falta de conformidade com a legislação europeia em matéria de contratação pública*¹⁴⁵⁶. Ao comentar a notícia ressalta que a contratação pública é uma área de elevado risco de corrupção e fraude, o que se acentua quando a formação dos contratos se dá por procedimentos não concorrenciais, como os ajustes diretos, *os quais podem amplificar o favorecimento de adjudicatários e potenciais conflitos de interesses*. Ressaltando, ser imperativo haver *mecanismos e ferramentas de dados abertos que*

¹⁴⁵³PORTUGAL. Transparência e Integridade, Associação Cívica -TIAC. *A Transparência e Integridade, Associação Cívica é a representante da Transparency Internacional em Portugal, a maior organização mundial de organizações da sociedade civil dedicadas a combater a corrupção*. Disponível em: <https://transparencia.pt/>. Acesso em: 13.10.2023.

¹⁴⁵⁴PORTUGAL. Transparência Internacional Portugal – TI Portugal. Organização não Governamental, de utilidade pública, independente e sem fins lucrativos. Disponível em: <https://transparencia.pt/organizacao/>. Acesso em: 06.10.2023.

¹⁴⁵⁵PORTUGAL. Transparência e Integridade, Associação Cívica -TIAC. Índice de Transparência Municipal - ITM. Disponível em: <https://transparencia.pt/>. Acesso em: 13.10.2023. A investigação conta com a parceria do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, do Instituto Superior Técnico, do Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas da Universidade do Minho e do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

¹⁴⁵⁶*Segundo o comunicado de imprensa publicado pela CE, está em causa a não conformidade com aspetos de três diretivas europeias relativas à contratação pública: a Diretiva 2014/24/EU, relativa aos contratos públicos; a Diretiva 2014/25/EU, sobre os contratos públicos nos setores dos serviços; e a Diretiva 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão*. PORTUGAL. Transparência e Integridade, Associação Cívica –TIAC. Disponível em: <https://transparencia.pt/portugal-continua-com-falhas-na-aplicacao-das-regras-de-contratacao-publica/>. Acesso em: 08.06.2024.

permitam à sociedade civil monitorizar e acender facilmente à informação sobre a utilização de dinheiro público.¹⁴⁵⁷

A TIAC, para além, ministra formação aos cidadãos, assim como, promove o Pacto de Integridade, propondo-se a reforçar os níveis de transparência e participação em processos de contratação pública¹⁴⁵⁸.

→  <https://transparencia.pt/cdi/> 

QUE FAZEMOS



Educação, Formação e
Sensibilização



Acervo de Documentação



Provedoria TI-PT



Festival Transparente

Fonte: TIAC, 2024.¹⁴⁵⁹

A TIAC possui, informados em sua página, telefone, e-mail e está presente nas redes de relacionamento social¹⁴⁶⁰, assim possui:

Facebook com 47 mil seguidores.

¹⁴⁵⁷Segundo o comunicado de imprensa publicado pela CE, está em causa a não conformidade com aspetos de três diretivas europeias relativas à contratação pública: a Diretiva 2014/24/EU, relativa aos contratos públicos; a Diretiva 2014/25/EU, sobre os contratos públicos nos setores dos serviços; e a Diretiva 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão. PORTUGAL. Transparência e Integridade, Associação Cívica –TIAC. Disponível em: <https://transparencia.pt/portugal-continua-com-falhas-na-aplicacao-das-regras-de-contratacao-publica/>. Acesso em: 08.06.2024.

¹⁴⁵⁸PORTUGAL. Transparência e Integridade, Associação Cívica –TIAC. Contratação Pública. Os custos de um investimento público pouco transparente e capturado pela corrupção são incalculáveis, no presente e no futuro. A resposta dada por Portugal aos desafios propostos pela Comissão Europeia (CE) ficou aquém das expectativas. Ainda que se devam assinalar progressos e aspetos positivos, a nossa performance neste domínio não satisfaz. Cabe por isso aos cidadãos e às empresas contribuir para que a despesa pública seja boa despesa, apoiando a prevenção e a fraude. Disponível em: <https://transparencia.pt/contratacao-transparente/>. Acesso em: 06.10.2023.

¹⁴⁵⁹PORTUGAL. Transparência e Integridade, Associação Cívica –TIAC. Índice de Transparência Municipal - ITM. Disponível em: <https://transparencia.pt/contratacao-transparente/>. Acesso em: 08.06.2024.

¹⁴⁶⁰PORTUGAL. Transparência e Integridade, Associação Cívica –TIAC. Redes Sociais: Facebook - <https://www.facebook.com/transparenciapt/>. Twitter - <https://twitter.com/transparenciapt>. Instagram - https://www.instagram.com/transparencia_integridade/. Acesso em: 06.10.2023.



Fonte: Facebook, 2024.

Twitter com 4.159 mil seguidores e 5613 postagens



Fonte: X (Twitter), 2024.

Instagram com 1.346 seguidores e 766 postagens.



Fonte: Instagram, 2024.

Por tais meios o cidadão também pode ter acesso às informações relativas à gestão pública, às atuações da instituição, assim como pode apoiá-la, esclarecer dúvidas, inclusive, para decodificar as informações técnicas a que tem acesso nos portais públicos e participar de cursos de capacitação relativos à gestão pública.

4.1.2.6.3 Canais de Comunicação do Observatório da Contratação Pública – OCP

O Observatório da Contratação Pública – OCP, teve sua criação motivada, a partida, pela necessidade de construir e manter atualizado, a nível nacional e europeu, um sistema de gestão da informação de natureza legislativa, jurisprudencial e doutrinária, evoluindo, na sequência dos diplomas referidos, para tratar sobre todos os aspetos da contratação pública¹⁴⁶¹.

No foco da contratação pública, em especial suas regulações, criou uma ferramenta de partilha de conhecimento com todos os que lidam com a matéria, em âmbito profissional e académico.

A disseminação do conhecimento relativo ao tema da contratação pública é um de seus papéis mais expressivos, por fomentar e viabilizar o controlo social. Ao disponibilizar acesso a dossiers temáticos e a instrumentos de pesquisa de informações compiladas, como já referido nesse estudo, traduz informações técnicas as tornando acessíveis à compreensão de quem não atua na área, ou seja, aos cidadãos em geral, de modo a permitir a efetivação do controlo social e, para além, por meio de uma abordagem multidisciplinar, faz perceber à sociedade que a

¹⁴⁶¹PORTUGAL. Observatório da Contratação Pública – OCP. Apresentação. Disponível em: <https://www.contratacapublica.com.pt/o-projeto-ocp/apresentacao>. Acesso em: 08.06.2024.

temática da contratação pública é transversal a diversos ramos do conhecimento, devendo ser tratada de modo interdisciplinar¹⁴⁶².

Possui, informados em sua página, telefone, e-mail e não está presente nas redes de relacionamento social.

Procedida a análise das principais instituições integrantes da estrutura estatal e da sociedade civil, situadas no Brasil e em Portugal, quanto aos mecanismos utilizados para efetivar a transparência e o controlo social, de modo a viabilizar um diálogo entre os cidadãos e o estado, passa-se a apresentar uma investigação feita nos respectivos sites, com o intuito de avaliar a efetividade dos referidos mecanismos. Assim como, realizar uma análise comparativa entre as instituições com similitude de atuação no Brasil e em Portugal e, por fim, realizar uma análise comparativa entre os países.

4.2. Análise comparativa dos mecanismos de transparência e controlo social da contratação pública no Brasil e em Portugal

Identificados os mecanismos utilizados para efetivar a transparência e o controlo social, de modo a viabilizar um diálogo entre os cidadãos e o estado, em especial em relação à contratação pública, desde a formação dos contratos, passa-se a avaliar se atendem aos objetivos propostos e, por fim, realiza-se a uma análise comparativa entre as instituições e entre Brasil e Portugal. Para tanto, procedeu-se, por meio da metodologia a seguir exposta.

Realizou-se um levantamento das principais instituições integrantes da estrutura estatal e da sociedade civil, situadas no Brasil e em Portugal, quem tem dentre seus objetivos o de promover a transparência e o controlo estatal, conforme referido no início do presente Capítulo.

Selecionadas as instituições realizou-se um levantamento de dados, nos respectivos sites oficiais, para fins de identificar os mecanismos usados na promoção da transparência e do controlo social da contratação pública desde a formação dos contratos.

Identificados os mecanismos, procedeu-se à respectiva análise qualitativa, avaliando-se quanto à interatividade e respostas em relação aos cidadãos; à diversidade linguística, buscando identificar se o conteúdo estava disponível em outras línguas além do português, e quanto aos mecanismos voltados à acessibilidade, com vistas à inclusão de pessoas com deficiência. Por

¹⁴⁶²Com efeito, não obstante a sua inerente dimensão jurídica, a temática da contratação pública é transversal a diversos ramos do conhecimento, como seja o da gestão, o da sociologia, o da estatística ou o das tecnologias de informação. É o reconhecimento da importância dessas outras dimensões que justifica a promoção neste site de uma abordagem multidisciplinar às matérias da contratação pública. PORTUGAL. Observatório da Contratação Pública – OCP. Disponível em: <https://www.contratacao publica.com.pt/>. Acesso em: 20.11.2023.

fim anotou-se observações de mecanismos ou práticas percebidos na análise dos sites institucionais, que qualifiquem a transparência e o controle social.

Os dados empíricos obtidos a partir da amostra estudada¹⁴⁶³, decorreram de levantamento feito nos sites institucionais, registrados em formulário padrão e posteriormente, tabulados para gerarem gráficos que auxiliaram na análise qualitativa¹⁴⁶⁴, feita por critérios pré-estabelecidos, considerando o referencial teórico.

Na análise qualitativa no que diz com a interatividade e respostas buscou-se verificar se a instituição possui mecanismos diretos de interação, como fóruns ou formas de contato para atendimento ao cidadão, como e-mail, telefone, atendimento presencial, informados na página principal, ainda, divulgação de conteúdos em redes sociais e se nessas há participação dos cidadãos postando comentários, perguntas e se essas são respondidas. Avaliou-se, também, se os caminhos disponíveis no site ao cidadão estão de fácil acesso, assim considerados aqueles indicados na página principal do site e acessíveis, no máximo, na próxima aba de acesso.

Quanto à diversidade linguística, buscou-se avaliar se o site possui tradução para outras línguas além do português, já que a falta de tal disponibilidade pode dificultar o acesso para não falantes da língua portuguesa, como os imigrantes.

No que diz respeito à acessibilidade de pessoas com deficiência objetivou-se aferir se a instituição possui mecanismos voltados a incluir pessoas que possuem deficiências.

Levantados os dados procedeu-se a respectiva tabulação, por meio de tabelas de dupla entrada, comparando-se as variáveis aferidas, entre as instituições com identidade de atuação no Brasil e em Portugal e entre os dois países, em uma comparação geral das variáveis. A partir da tabulação feita gerou-se gráficos, com vistas a subsidiar à investigação proposta, ou seja, identificar os mecanismos usados na promoção da transparência e do controle social na contratação pública, desde a formação dos contratos, bem como, viabilizar a respectiva análise qualitativa que, como já explicitado, se deu quanto à interatividade e respostas, diversidade linguística e acessibilidade.

¹⁴⁶³PINEDA, E. B.; ALVARADO, E. L. Metodología de la investigación. 3. ed. Washington: Organización Pan-Americana da Saúde, 2008.

¹⁴⁶⁴Em estudos qualitativos, pesquisadores vão dando sentido a pesquisa gradativamente conforme vão se familiarizando com os dados coletados, codificados e analisados. FERENHOF. Helio Aisenberge. Métodos Qualitativos de Pesquisa: De dados à informação ao conhecimento; formando pesquisadores. Periódico da Universidade Federal de Santa Catarina. v.7, n.19 • nov. 2018/fev. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ijkem/article/download/81602/46291>. Acesso em 28.08.2024. Sobre o tema: CRESWELL, J. W. Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa-: Escolhendo entre Cinco Abordagens. Penso Editora, 2014.

A análise comparativa deu-se em relação às instituições, onde comparou-se a instituição de um país com àquela que possui correspondência no outro país, com o objetivo de identificar práticas comuns e práticas diversas¹⁴⁶⁵ que possam contribuir para a evolução dos referidos mecanismos nas instituições. Por fim, procedeu-se, com base nos dados globais a comparação entre os dois países.

Ao término da investigação nos sites das instituições selecionadas, realizou-se um levantamento de dados em relação a algumas instituições de ensino que possuem Observatórios Sociais em cada um dos países, com o objetivo de identificar o quanto as Universidades estão engajadas nos propósitos da promoção da transparência e do controlo social da contratação pública.

Explicitada a metodologia da escolha da amostra, do levantamento dos dados e da respectiva análise, passa-se a expor os resultados obtidos, iniciando-se com a análise comparativa entre as instituições investigadas e culminando-se com a análise comparativa entre os dois países – Brasil e Portugal.

4.2.1. Política de Dados Abertos sobre a Gestão Pública do Brasil e a Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA) de Portugal: análise comparativa

A escolha das ações de governo expressas nas políticas identificadas, para a presente análise comparativa, decorre do fato de possuírem correspondência nas competências e funções que desempenham nos respectivos países.

A Política de Dados Abertos sobre a Gestão Pública, do Brasil, é um mecanismo que busca divulgar informações sobre a Administração Pública Federal do Brasil, em diversas áreas, não apenas sobre contratações, contudo estando a contratação pública inserida de modo indireto, o que permite que seja objeto de pesquisa no site. No contexto nacional essa política serve de padrão, quanto à transparência, para os demais entes federados do país¹⁴⁶⁶.

Da análise dos dados levantados percebe-se que o mecanismo não possui interação com a sociedade, pois já na primeira página direciona o cidadão para outras páginas de informações oficiais a depender do que desejar, assim, permite ao cidadão um autoatendimento, no sentido de direcionar sua pesquisa para sites oficiais que contenham dados sobre o assunto que deseja investigar.

¹⁴⁶⁵ BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Ed. 70, 1979.

¹⁴⁶⁶ BRASIL. Política de Dados Abertos sobre a Gestão Pública. Encontre dados publicados pelo governo federal e por governos locais para realizar pesquisas, desenvolver aplicativos e criar serviços. Disponível em: <https://dados.gov.br/home>. Acesso em 06.08.2024.

O cidadão brasileiro poderá acessar ao site pelo seu cadastro no Gov.br, que consiste em um Portal governamental para o acesso à documentos e serviços pessoais, dos órgãos públicos federais.

O mecanismo não faz divulgação de conteúdo em redes sociais, a primeira página não possui tradução para outras línguas, o que poderá haver após ser encaminhado para a página do assunto que desejar. Quanto à acessibilidade, possui disponibiliza a ampliação e redução do tamanho da letra e a possibilidade de alto contraste¹⁴⁶⁷.

A Rede Nacional de Administração Aberta RNAA¹⁴⁶⁸, de Portugal, instituída pela Agência para a Modernização Administrativa - AMA¹⁴⁶⁹, com o objetivo de implementar a participação de Portugal na *Open Government Partnership* – OGP¹⁴⁷⁰, desenvolve, coordena, executa e supervisiona o Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, que contempla ações e mecanismos com vistas à efetivação da transparência e do controlo social, em todas as áreas da Administração Pública, inclusive as contratações.

Da análise dos dados levantados percebe-se que a RNAA, em seu site oficial possui interação com a sociedade, ao permitir que o cidadão faça pesquisa nas informações ali postadas, bem como, permite contato direto, para o qual requer o preenchimento de um formulário, que exige identificação¹⁴⁷¹. Tais abas de contatos estão disponíveis na página principal. Outra forma de contato com a sociedade são as redes sociais, nas quais divulga informações, são elas o Instagram, o Facebook, o LinkedIn, o Twitter -X e Canal no YouTube, procedendo-se a análise dos referidos canais de comunicação percebe-se que os cidadãos embora os sigam, pouco interagem postando manifestações nos mesmos.

O site institucional está disponível em português e inglês, não se percebendo formas de acessibilidade às pessoas com deficiência¹⁴⁷².

Chama a atenção a preocupação com a inserção das próximas gerações (criança e jovem) na Administração Pública, por meio de projetos como a Gamificação que, como já dito em item

¹⁴⁶⁷BRASIL. Portal de Dados Abertos. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-digital>. Acesso em 07.07.2024.

¹⁴⁶⁸PORTUGAL. Rede Nacional de Administração Aberta. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/rede-nacional-de-administracao-aberta-ogp-2/>. Acesso em 21.07.2024.

¹⁴⁶⁹PORTUGAL. Agência de Modernização Administrativa – AMA. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/>. Acesso em: 21.07.2024.

¹⁴⁷⁰OGP. Open Government Partnership. A Rede. Quem somos/ O que fazemos. Disponível em: <https://ogp.eportugal.gov.pt/ogp>. Acesso em 21.07.2024.

¹⁴⁷¹ PORTUGAL. Rede Nacional de Administração Aberta. Contato. Disponível em: <https://labx.gov.pt/contactos/>. Acesso em 21.07.2024.

¹⁴⁷² Ao acessar a Declaração de acessibilidade o site informa que O presente sítio Web ainda não foi alvo de testes com utilizadores com deficiência. Disponível em: <https://ogp.eportugal.gov.pt/acessibilidade/>. Acesso em 21.07.2024.

anterior, consiste na utilização de mecânicas e estratégias de jogos em contextos relacionados à Administração Pública¹⁴⁷³. O Projeto voltado à Educação para a Cidadania de crianças e jovens entre os 8 e os 18 anos, tem como objetivo fomentar e promover a participação cívica e se desenvolve na comunidade escolar e nas entidades da sociedade civil. A destacar as seguintes iniciativas experimentais: *“Agora Falo Eu!”*, *“Estrelas da Cidadania”*, *“World Café Cidadania”* e *“Torneio da Cidadania”* – que envolveram mais de 200 jovens com idades compreendidas entre os 7 e os 17 anos¹⁴⁷⁴.

A simplificação da linguagem na comunicação da Administração Pública com a sociedade, por meio de uma escrita simples e direta, que permita ao cidadão mais facilmente compreender as informações divulgadas, é o foco do Projeto de Oficinas de Simplificação da Linguagem¹⁴⁷⁵. As entidades devem centrar a sua comunicação nos leitores de modo a melhorar a eficiência administrativa e a própria participação cidadã, assim, dando efetividade à transparência e ao controlo social. Por fim, merece atenção o Guia de Serviços Públicos para Jovens entre os 17 e os 23 anos, que objetiva propor soluções que possam facilitar o contato dos jovens com o Estado, por meio de serviços públicos digitais (SPD)¹⁴⁷⁶.

Procedendo-se a uma análise comparativa dos sites, quanto aos mecanismos disponíveis para transparência e controlo social, considerando os requisitos propostos, percebe-se:

Quanto à interatividade e respostas, a Política de Dados Abertos do Brasil, atende seu objetivo de divulgar informações sobre a Administração Pública Federal, nas suas diversas áreas de atuação, entretanto possui pouca interação com a sociedade. O site, basicamente, direciona os usuários para páginas de outros sites oficiais, que contenham as informações que deseja acessar, não disponibilizando mecanismos diretos de interação ou resposta entre o usuário e a Administração, ficando essa na dependência do que dispuser o site para o qual foi direcionado. Outro aspecto que limita essa interação com o usuário é a falta de divulgação de conteúdo em redes sociais.

A Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA) de Portugal, em contrapartida, procede a uma maior interação com os cidadãos, pois oferece no site oficial para além de mecanismos de pesquisa um formulário de contato direto que, contudo, exige identificação do

¹⁴⁷³PORTUGAL. AMA. Projeto Gamificação. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/gamificacao/>. Acesso em: 21.07.2024.

¹⁴⁷⁴ PORTUGAL. AMA. Projeto Educação para a Cidadania. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/educacao-para-a-cidadania/?lang=pt>. Acesso em: 21.07.2024.

¹⁴⁷⁵PORTUGAL. AMA. Projeto Oficinas de Simplificação da Linguagem. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/oficinas-de-simplificacao-da-linguagem/>. Acesso em: 21.07.2024.

¹⁴⁷⁶PORTUGAL. AMA. Projeto Guia de Serviços Públicos para Jovens. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/on18/>. Acesso em: 20.07.2024.

solicitante. Outro diferencial a destacar é o fato de a RNAA utilizar redes sociais, como Instagram, Facebook, LinkedIn, Twitter e YouTube, nas quais divulga informações e promove interação social, ainda que de modo limitado.

Vislumbra-se, nesse aspecto, que a Rede Nacional de Administração Aberta, de Portugal, pode servir de inspiração em muitos aspectos para a evolução da Política de Dados Abertos sobre a Gestão Pública, brasileira, nos aspectos relacionados à transparência e o controle social, analisados. Ressaltando que a maneira como a RNAA, direciona sua política, com a inclusão das próximas gerações, atuando desde a infância, constrói uma consciência social crítica a repercutir em toda a gestão estatal, desde a atuação cidadã no controle social até a escolha dos governantes. Essa consciência pelo conhecimento gera um empoderamento dos cidadãos.

No que se refere à acessibilidade de pessoas com deficiência, as limitações do site da Política de Dados Abertos do Brasil merecem atenção, pois possui mecanismos parciais de acessibilidade, consistentes meramente na ampliação e redução do tamanho da letra e na possibilidade de alto contraste, o que causa restrição para a capacidade de alcance da plataforma e reduz a inclusão. De outro lado, a RNAA ainda que possua a Declaração de Acessibilidade e Usabilidade em seu site¹⁴⁷⁷, não possui recursos de acessibilidade disponíveis aos cidadãos.

No que diz com a diversidade linguística, se percebe que o site brasileiro não está disponível em outras línguas, apenas na língua pátria, a dificultar o acesso para não falantes da língua portuguesa. Já a Rede Nacional de Administração Aberta disponibiliza seu conteúdo em português e inglês, facilitando a amplitude de seu alcance.

Em síntese, se percebe que a Rede Nacional de Administração Aberta, de Portugal, supera em todos os critérios a Política de Dados Abertos do Brasil, exceto quanto à acessibilidade para a inclusão de pessoas com deficiência, que a Rede não atende enquanto a PDAB, atende parcialmente.

4.2.2. Portais de Transparência da Gestão Pública do Brasil, Portais Dados.gov e Mais Transparência de Portugal: análise comparativa

¹⁴⁷⁷PORTUGAL. Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA). Acessibilidade. Disponível em: <https://labx.gov.pt/acessibilidade/>. Acesso em: 25.07.2024. Importa esclarecer que a afiação do Símbolo de Acessibilidade não garante que o sítio seja 100% acessível, mas demonstra haver um esforço em aumentar a acessibilidade, conforme a Resolução do Conselho de Ministros Nº 97/99 sobre acessibilidade dos sítios da administração pública na Internet pelos cidadãos com necessidades especiais.

A escolha das ações de governo expressas nos portais identificados para a presente análise comparativa decorre do fato de possuírem correspondência nas competências e funções que desempenham nos respectivos países.

O Portal de Transparência da Gestão Pública, do Brasil, integrado à política de dados abertos, é uma exigência a ser atendida por todos os entes federados do país (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Dentre os portais existentes em todos os entes federados investigou-se o Portal de Transparência do Governo Federal¹⁴⁷⁸, por ter a estrutura mais completa e servir de base para os demais portais. Procedido o levantamento dos dados constatou-se que objetiva divulgar informações relativas à Administração Pública Federal do Brasil, em diversas áreas, dentre as quais está a contratação pública.

Da análise dos dados levantados percebe-se que o Portal possui interação com a sociedade por meio de uma Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação¹⁴⁷⁹, através da qual o cidadão pode solicitar informações ou fazer denúncias, para o que necessita fazer um cadastro identificado¹⁴⁸⁰. Sendo cidadão brasileiro poderá acessar ao site com seu cadastro no Gov.br, já referido.

O Portal não faz divulgação de conteúdo em redes sociais, nem possui tradução para outras línguas. Quanto à acessibilidade, possui como mecanismos disponíveis ampliação e redução do tamanho da letra e a possibilidade de alto contraste.

O Portal Dados.gov, de Portugal, é estruturado e mantido pelo governo português, possuindo uma Plataforma aberta para dados públicos, em geral, dentre os quais estão os relativos à contratação pública¹⁴⁸¹.

Da análise dos dados levantados percebe-se que a interação com a sociedade se dá por meio da disponibilização de informações, numa proposta de transparência ativa, para fins de pesquisa, sendo que para algumas ações como *esclarecer dúvidas ou pedir assistência na utilização do dados.gov*, *efetuar sugestões*, *interagir com as entidades fornecedoras*, o cidadão necessita usar um formulário¹⁴⁸².

¹⁴⁷⁸BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sobre/contato>. Acesso em 07.07.2024.

¹⁴⁷⁹BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/login?tipo=5&ouvidoriaInterna=false&redirect=/manifestacao/criar?tipo=5%26ouvidoriaInterna=false>. Acesso em 07.07.2024.

¹⁴⁸⁰BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Novo Cadastro. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/usuario/criar>. Acesso em 07.07.2024.

¹⁴⁸¹ PORTUGAL. Dados.Gov. Disponível em: <https://dados.gov.pt/pt/>. Acesso em 18.07.2024.

¹⁴⁸²PORTUGAL. Dados.Gov. Contato. Disponível em: <https://dados.gov.pt/pt/contact/>. Acesso em 18.07.2024.

O Portal faz divulgação de conteúdo em redes sociais como, LinkedIn, Twitter e Github, nas quais se percebe muito pouca interação, por parte dos cidadãos, com postagens de comentários.

As informações estão disponibilizadas no site institucional com tradução para inglês, espanhol e francês, contudo, não se percebe no site mecanismo de acessibilidade voltado à inclusão de pessoas com deficiência¹⁴⁸³.

Percebe-se que serve à transparência ativa, ou seja, divulgar informações prestadas pelo estado, não tendo como foco responder dúvidas dos cidadãos nem fazer análise de dados.

O Portal Mais Transparência¹⁴⁸⁴, também de Portugal, está sob a responsabilidade da Agência para a Modernização Administrativa - AMA¹⁴⁸⁵, é um Portal de informação ativa, que permite o acesso pelos cidadãos sobre assuntos relativos à gestão dos recursos públicos em geral, dentre os quais estão os relativos à contratação pública.

Da análise dos dados levantados percebe-se que a interação direta com a sociedade é promovida por meio de um e-mail informado no site. Ao acessar o Portal o cidadão é direcionado para outros sites, que possuem mecanismos de contato próprios.

As informações disponíveis no site institucional estão traduzidas para o inglês. Quanto à acessibilidade, a instituição declara estar comprometida e possui declaração de conformidade, entretanto, quanto à pessoa com deficiência não se percebe mecanismos disponíveis no site, inclusive, na avaliação do site para a certificação de acessibilidade são apontadas muitas falhas, a indicar sua insuficiência¹⁴⁸⁶.

Procedendo-se a uma análise comparativa dos sites, quanto aos mecanismos disponíveis para transparência e controle social, considerando os requisitos propostos, percebe-se que:

A interatividade e respostas no Portal de Transparência da Gestão Pública do Brasil se dá por meio do direcionamento do cidadão à Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, na qual necessita fazer um cadastro identificado para solicitar informações ou fazer

¹⁴⁸³PORTUGAL. Dados.Gov. Acessibilidade. Ao acessar a declaração de acessibilidade o site informa que O presente sítio Web ainda não foi alvo de testes com utilizadores com deficiência. Não se percebe no site mecanismo de inclusão. Disponível em: <https://dados.gov.pt/pt/pages/faqs/acessibilidade/>. Acesso em 21.07.2024.

¹⁴⁸⁴PORTUGAL. Portal Mais transparência. Disponível em: <https://transparencia.gov.pt/pt/>. Acesso em: 20.07.2024.

¹⁴⁸⁵PORTUGAL. Agência de Modernização Administrativa – AMA. Disponível em: <https://transparencia.gov.pt/pt/>. Acesso em: 20.07.2024.

¹⁴⁸⁶PORTUGAL. Agência de Modernização Administrativa – AMA. Acessibilidade. Possui declaração de acessibilidade, contudo nos testes de usabilidade com pessoas com deficiência aponta diversas falhas em relação a inclusão de pessoas com deficiências, entretanto indica haver mecanismos ainda que não os aponte. Disponível em: <https://transparencia.gov.pt/pt/acessibilidade/>. Acesso em: 20.07.2024.

denúncias. Não divulga conteúdos em redes sociais, assim, não possuindo interação com a sociedade.

Os portais portugueses, Portal Dados.gov e o Portal Mais Transparência, disponibilizam informações relativas à gestão estatal, dentre as quais estão as relativas à contratação pública. O Portal Dados.gov permite os esclarecimentos de dúvidas ou o pedido de assistência, por formulário disponibilizado no site e, para além, divulga seus conteúdos em redes sociais como: Instagram, LinkedIn, Twitter e GitHub. O Portal Mais Transparência, gerido pela AMA, procede a interação com a sociedade por um e-mail informado na página principal. Não se utiliza de redes sociais para divulgar informações, pois direciona o cidadão para outros sites que possuem suas próprias formas de contato com os cidadãos.

No que diz com a acessibilidade, percebe-se que o portal do Brasil atende parcialmente, enquanto os portais de Portugal não possuem mecanismos de acessibilidade para pessoas com deficiência, embora declarem ter essa intenção e possuam declaração de conformidade, como referido.

Quanto à diversidade linguística, o portal brasileiro não procede a tradução das informações que disponibiliza para outras línguas, ao contrário dos portais portugueses, Portal Dados.gov e Portal Mais Transparência, que disponibilizam informações em outros idiomas, ampliando o acesso às informações para usuários não falantes do português.

A comparação exposta leva à conclusão de que os portais portugueses têm uma interação mais ativa com a sociedade, em especial o Portal Dados.gov. A disponibilização das informações em outras línguas, para além do português, necessita de atenção pelo portal brasileiro, pois limita seu alcance. Entretanto a acessibilidade, para a inclusão de pessoas com deficiência, carece de atenção por todos os portais, em especial os portais de Portugal, já que é atendida, de modo parcial, pelo portal brasileiro.

4.2.3. Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP) do Brasil e o Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE) de Portugal: análise comparativa

A seleção dos portais identificados para a presente análise comparativa decorre do fato de ambos tratarem sobre contratação pública, possuindo, assim identidade nas competências e funções que desempenham nos respectivos países.

O PNCP é um sítio eletrônico oficial do Brasil destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos para a formação dos contratos públicos, pela Lei nº 14.133/2021¹⁴⁸⁷. Assim, percebe-se que trata com exclusividade sobre contratação pública.

Dá análise dos dados levantados percebe-se que é um mecanismo de divulgação ativa de dados sobre a matéria, não possuindo interação com a sociedade, por exemplo, com perguntas e respostas, permitindo apenas a pesquisa pelo cidadão na base de dados disponível. Não fazendo divulgação de conteúdo em redes sociais.

As informações para pesquisa estão na página principal do site, contudo não estão traduzidas para outras línguas. Quanto à acessibilidade de pessoas com deficiência disponibiliza das informações em linguagem de sinais, bem como, possui mecanismos para cidadãos com limitação motora, dentre outras. A indicação de como acessar tais apoios está na página principal do site, que remete à página específica com os detalhes¹⁴⁸⁸.

O site é bem didático, tendo seu conteúdo separado por assunto, a direcionar e facilitar à consulta pelo cidadão.

O Portal BASE centraliza as informações relativas aos contratos públicos celebrados em Portugal continental e regiões autónomas¹⁴⁸⁹. O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. - IMPIC, I.P., é a instituição responsável pela gestão do Portal¹⁴⁹⁰. É, assim, um sítio eletrônico oficial que tem por função informar sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, de modo centralizado, a configurar *um espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, permitindo assim o seu acompanhamento e monitorização*¹⁴⁹¹.

Da análise dos dados levantados percebe-se que o Portal BASE procede à divulgação de informações de forma ativa, não possuindo interação direta com a sociedade, pois permite apenas que os cidadãos realizem pesquisas na base de dados disponível, cujo link de acesso está na página principal do site. De igual forma não faz divulgação de conteúdo em redes sociais.

¹⁴⁸⁷BRASIL. Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCP. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em 08.08.2024.

¹⁴⁸⁸BRASIL. Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCP. Acessibilidade. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-e-usuario>. Acesso em 08.08.2024.

¹⁴⁸⁹ PORTUGAL. Portal BASE. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/base4>. Acesso em 22.07.2024.

¹⁴⁹⁰ PORTUGAL. Portal BASE. A gestão do Portal BASE é da responsabilidade do IMPIC, I.P. conforme dispõe o artigo 3º n.º 3 alínea f) do Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro e o artigo 3.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/base4>. Acesso em 22.07.2024.

¹⁴⁹¹PORTUGAL. Portal BASE. O portal dos contratos públicos, denominado Portal BASE, destina-se a divulgar informação pública sobre os contratos públicos sujeitos ao regime do Código dos Contratos Públicos, de acordo com o previsto no artigo 2.º do DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que alterou e republicou o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/o-portal/base/>. Acesso em 22.07.2024.

As informações são ofertadas em inglês e português, não possuindo, entretanto, acessibilidade para as pessoas com deficiência.

Um aspecto a ressaltar é que o Portal BASE faz um tratamento das informações por meio de relatórios anuais¹⁴⁹², assim como, faz uma Síntese Mensal da Contratação Pública¹⁴⁹³. O que facilita a compreensão das informações pelos cidadãos e pelos próprios órgãos de controlo do estado.

Desse modo, ao comparar o Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP) do Brasil e o Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE) de Portugal, percebe-se que ambos os portais têm a função central de divulgar informações sobre contratos públicos, mas diferem em suas abordagens e funcionalidades.

Procedendo-se a uma análise comparativa dos sites, quanto aos mecanismos disponíveis para transparência e controlo social, considerando os requisitos propostos, percebe-se o seguinte:

A interatividade e respostas no âmbito do Portal Nacional das Contratações Públicas do Brasil, se limite a transparência ativa, com pesquisa pelo cidadão na base de dados disponível, não possibilitando interação direta com respostas às dúvidas pontuais relativas à contratação pública. Sequer procedem à divulgação de seu conteúdo nas redes sociais.

O Portal dos Contratos Públicos de Portugal, à semelhança do brasileiro, tem na pesquisa em sua base de dados a principal forma de acesso à informação relativa à contratação pública pelos cidadãos. Assim, se dedicando a proceder à divulgação ativa das informações relacionadas ao tema, sem possibilitar interação direta com a sociedade. O PNCP do Brasil, não divulga seu conteúdo em redes sociais. O Portal BASE, no entanto, publica relatórios anuais e sínteses mensais da contratação pública, a facilitar a compreensão, por parte dos cidadãos e órgãos de controle do Estado, estando à frente do brasileiro, nesse aspecto.

A acessibilidade, a considerar os mecanismos disponíveis ao acesso as informações por pessoas com deficiência o PNCP – Brasil, possui alguns mecanismos de acessibilidade, como exemplo a disponibilização de informações em Libras (Língua Brasileira de Sinais). Indica na página principal do site, como acessar esses recursos, a tornar o portal mais inclusivo. Por outro lado, o Portal BASE, não oferece mecanismos de acessibilidade para pessoas com deficiência, a limitar o acesso pleno de todos os cidadãos às informações disponíveis.

¹⁴⁹²PORTUGAL. Portal BASE. Relatório Anual da Contratação Pública. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/relatorios-circulares-e-notas-informativas/relatorios/>. Acesso em 22.07.2024.

¹⁴⁹³PORTUGAL. Portal BASE. Síntese Mensal da Contratação Pública. Disponível em: https://www.base.gov.pt/Base4/media/3x2brcgt/s%C3%ADntese-mensal-da-contrata%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-power-bi_abril-2024.pdf. Acesso em 22.07.2024.

No que se refere à diversidade linguística o PNCP não disponibiliza seus conteúdos em outras línguas, além do português, a restringir o acesso aos usuários não falantes da língua local. Este é um ponto a exigir melhorias, em especial, na contratação pública por ser matéria que demanda por transparência e mesmo concorrência em nível global. O Portal BASE, de outra banda, disponibiliza informações em inglês e português, ampliando o acesso e a inclusão dos não falantes de português, bem como facilita a internacionalização dos contratos, a contribuir para uma maior transparência e compreensão do tema.

A análise comparativa entre os portais evidencia que ambos carecem de mecanismos de interação direta com a sociedade, assim como quanto à divulgação de seu conteúdo em redes sociais.

O PNCP está mais avançado em termos de acessibilidade para pessoas com deficiência. Já o Portal BASE precisa evoluir nesse aspecto para garantir o acesso pleno de todos os cidadãos.

No que diz com a diversidade linguística, o Portal BASE é superior ao brasileiro, disponibilizando informações em inglês e português, enquanto o PNCP oferece apenas em português.

Os portais desempenham um papel crucial na promoção da transparência e do controle social na contratação pública em ambos os países, mas há áreas significativas para melhorias, especialmente em termos de interatividade e acessibilidade, a ocorrer nos portais dos dois países e diversidade linguística, no portal brasileiro.

4.2.4. Controladoria-Geral da União (CGU) do Brasil e o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC I.P.) de Portugal: análise comparativa

A análise comparativa entre as instituições identificadas faz em razão da similitude nas competências e funções que desempenham, sendo uma de cunho controlador e outra de cunho regulador, respectivamente. Em comum, ainda, ambas as instituições promovem a transparência e a participação cidadã em seus contextos nacionais. Ressaltando-se que as duas instituições tratam sobre a atividade contratual pública, tendo o Instituto português nela o foco principal e a CGU não, visto que sua atuação engloba a gestão pública de modo global.

A Controladoria-Geral da União - CGU, como órgão de controle interno do Governo Federal do Brasil¹⁴⁹⁴, tem dentre suas atribuições a de atuar com vistas à efetivação da

¹⁴⁹⁴BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br>. Acesso em 07.07.2024.

transparência e do controle social, para tanto possui diversos Canais de Comunicação com os cidadãos. Um dos principais mecanismos utilizados pela CGU para interagir com os cidadãos é o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv).

O SisOuv abrange as ouvidorias da administração pública direta e indireta, centralizando a comunicação com o cidadão. À CGU cabe o papel de órgão central do Sistema¹⁴⁹⁵.

Da análise dos dados levantados percebe-se que o SisOuv é um mecanismo abrangente que permite a interação entre a sociedade e o governo em diversas áreas. Entre os canais de comunicação disponíveis estão: o Fala.BR: Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal¹⁴⁹⁶, a permitir a comunicação online. As redes sociais: Instagram, Facebook, LinkedIn e Twitter-X, que como já visto nesse estudo, são utilizadas como formas de transparência ativa, já que sem interação direta com os cidadãos, que postam comentários, contudo tais não são respondidos.

As informações, ao estarem disponibilizadas em áudio e em libras, garantem a acessibilidade visual e auditiva¹⁴⁹⁷. Embora a CGU demonstre um forte compromisso com a transparência e acessibilidade, a ausência de mecanismos traduzidos para outras línguas pode limitar o alcance da comunicação com cidadãos não falantes do português, a necessitar melhorias.

O IMPIC, I.P., em Portugal, como instituição estatal responsável pela regulação dos contratos públicos, tem como dever a promoção da transparência e do Controlo social¹⁴⁹⁸. Para tanto, da análise dos dados levantados, percebe-se que disponibiliza diversos canais de contato com os cidadãos, a incluir e-mail e telefone, que são canais tradicionais de contato direto; atendimento presencial, que exige agendamento prévio por correio eletrônico¹⁴⁹⁹; carta enviada através dos CTT; o livro de reclamações, que consiste numa ferramenta principal para

¹⁴⁹⁵BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br>. Acesso em 07.07.2024.

¹⁴⁹⁶BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Acessibilidade. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-e-usuario>. Acesso em 07.07.2024.

¹⁴⁹⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br>. Acesso em 07.07.2024.

¹⁴⁹⁸ PORTUGAL. Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/>. Acesso em: 25.07.2024.

¹⁴⁹⁹PORTUGAL - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. Canal de Denúncia. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/canal-de-denuncia/como-apresentar-uma-denuncia>. Acesso em: 25.07.2024.

denúncias, acessível via site ou por contato telefônico¹⁵⁰⁰ e as redes sociais: LinkedIn e Twitter-X, ainda que com pouca atividade e interação.

Constata-se, ainda, que o site está disponível em português e inglês. Entretanto a acessibilidade para pessoas com deficiência não é percebida, apesar da afixação do Símbolo de Acessibilidade¹⁵⁰¹.

O acesso ao Livro das Reclamações, bem como a indicação dos demais contatos, estão na primeira página do site principal, assim de fácil localização.

Procedendo-se a uma análise comparativa dos sites, quanto aos mecanismos disponíveis para transparência e controlo social, considerando os requisitos propostos, percebe-se que:

No que se refere à interatividade e respostas a CGU chama a atenção pelo uso, para além dos mecanismos convencionais, das redes sociais para sua comunicação com os cidadãos, ainda que basicamente para a transparência ativa. O IMPIC I.P., de modo diverso, realiza uma abordagem mais tradicional para comunicar-se com os cidadãos.

No que refere à acessibilidade percebe-se que a CGU prima pela integração de mecanismos de acessibilidade voltados à inclusão de pessoas com deficiência, apresentando, assim, melhores práticas de acessibilidade ao divulgar informações por meio de áudios com tradução para língua dos sinais, por exemplo, ao passo que o IMPIC I.P. não possui mecanismos voltados a promover a acessibilidade em seu site.

A preocupação com a diversidade linguística está presente no site do IMPIC I.P., que é acessível em duas línguas (inglês e português), estando a frente da CGU que disponibiliza seu conteúdo apenas em português.

A análise comparativa, evidencia que, mesmo ambas as instituições estando comprometidas com a transparência e o controle social, os mecanismos que utilizam são diversos. A CGU se destaca pelo uso de plataformas digitais, enquanto o IMPIC I.P. mantém uma forma de interação mais tradicional. Entretanto necessitam evoluir, em especial a CGU, quanto à diversidade linguística e o IMPIC I.P. quanto à acessibilidade, voltada à inclusão de

¹⁵⁰⁰PORTUGAL - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. Canal de Denúncia. O Instituto É responsável pela regulação dos contratos públicos, buscando contribuir para uma contratação pública transparente e eficiente, nesse foco interage diretamente com a sociedade por meio de seu canal de denúncia, onde recebe e analisa queixas e denúncias dos cidadãos. Disponível em: <https://www.livroreclamacoes.pt/Inicio/FormContacto>. Acesso em: 05.11.2023.

¹⁵⁰¹PORTUGAL. Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. Acessibilidade. A afixação do Símbolo de Acessibilidade não garante que este sítio seja 100% acessível. A utilização deste símbolo demonstra, unicamente, um esforço em aumentar a acessibilidade deste sítio em conformidade com a Resolução do Conselho de Ministros N° 97/99 sobre acessibilidade dos sítios da administração pública na Internet pelos cidadãos com necessidades especiais. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/outros/acessibilidade>. Acesso em: 25.07.2024.

pessoas com deficiência. Tais qualificações muito contribuirão para ampliar o alcance das instituições, de modo a promover e ampliar o controlo social pela inclusão de pessoas com deficiência, assim como à transparência na gestão pública.

4.2.5. Instituição Fiscal Independente (IFI) do Brasil, Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) e Conselho das Finanças Públicas (CFP) de Portugal: Análise Comparativa

A escolha dessas instituições para a presente análise comparativa decorre do fato de se tratar de instituições fiscais independentes, apresentando características semelhantes, para além de desempenharem funções que possuem correspondência nos respectivos países.

No Brasil a Instituição Fiscal Independente – IFI, funciona junto ao Senado Federal¹⁵⁰², contudo não é estatal, possuindo independência em sua atuação. Promove a transparência ao divulgar informações ativas analisadas tecnicamente e na forma de dados, que ficam disponíveis para acesso do público no site da instituição¹⁵⁰³. Possui como foco de atuação os aspectos fiscais do Estado, envolvendo de modo indireto a contratação pública, no que se refere às questões orçamentárias e de despesa pública.

Da análise dos dados levantados percebe-se que os cidadãos podem pesquisar nas informações disponibilizadas no site sem a necessidade de fazer cadastro prévio ou qualquer tipo de identificação. Os caminhos para pesquisar se encontram disponíveis na página principal do site. As informações estão disponibilizadas em português, inglês, espanhol e francês. Quanto à acessibilidade para a inclusão de pessoas com deficiência, percebe-se que as informações estão disponibilizadas por áudio e traduzidas em língua de sinais¹⁵⁰⁴. A instituição traz em seu site a indicação de como solicitar informações de modo acessível, orientando o cidadão.

A instituição, para além, divulga informações por meio de redes sociais, possuindo página no Instagram, Facebook, LinkedIn e Twitter – X, nas quais os cidadãos, com pouca frequência, postam comentários, os quais não são respondidos ou comentados pela IFI.

¹⁵⁰²BRASIL. Instituição Fiscal Independente – IFI. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/contatos>. Acesso 04.06.2024.

¹⁵⁰³BRASIL. Instituição Fiscal Independente – IFI. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/dados>. Acesso 04.06.2024.

¹⁵⁰⁴A acessibilidade se dá pelos mesmos mecanismos disponíveis às informações do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/acessibilidade/pages/acessibilidade-no-portal-do-senado>. Acesso em 04.06.2024.

A UTAO opera no âmbito da Assembleia da República de Portugal, como uma unidade especializada, sob a orientação da comissão parlamentar permanente, com competência em questões orçamentais e financeiras¹⁵⁰⁵.

A instituição possui como função principal fornecer apoio técnico, elaborando estudos e documentos de trabalho sobre temas relacionados à gestão orçamental e financeira pública¹⁵⁰⁶, assim, a contratação pública é pauta de modo indireto, ou seja, pela via orçamentária.

Ao dar publicidade em seu sítio oficial a estudos e relatórios, envolvendo temas relativos à gestão orçamental e financeira do estado a UTAO promove a transparência ativa e, considerando tratar-se de conteúdos com informações detalhadas e tecnicamente fundamentadas, facilitam e até mesmo viabilizam o controlo social.

A instituição promove a interação com o cidadão através de canais de comunicação convencionais que permitem contato de modo direto, por formulários de contato, e-mail e por telefone. Entretanto a UTAO não se faz presente em plataformas de redes sociais, assim também como não disponibiliza ferramentas de acessibilidade a pessoas com deficiência. Seu site, ainda, não possui tradução para outras línguas.

O Conselho das Finanças Públicas de Portugal, assim como a UTAO, procede à fiscalização do cumprimento das regras orçamentais e da sustentabilidade das finanças públicas, atuando com independência e de modo preventivo¹⁵⁰⁷. Promove a transparência em suas ações, ao disponibilizar, para acesso dos cidadãos em geral, informações e documentos como relatórios e estudos, contemplando temas como análises orçamentais, previsões económicas e sustentabilidade da dívida pública, para além, disponibiliza dados brutos, de modo a permitir que pesquisadores e interessados façam suas próprias análises.

A instituição interage com a sociedade por meio de canais de comunicação convencionais como: e-mail, telefone e formulários de contato, permitindo aos cidadãos fazerem perguntas, solicitar informações adicionais ou mesmo oferecer sugestões. Para além o CFP se faz presente nas redes sociais, entretanto, com pouca interação pelos cidadãos.

¹⁵⁰⁵ PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Disponível em: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaDeApoioOrcamental.aspx. Acesso em: 27.07.2024.

¹⁵⁰⁶ Nos termos do disposto na Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República, Lei n.º 77/88, de 1 de julho, alterada pela Lei n.º 13/2010, de 19 de julho. PORTUGAL. Parlamento. Disponível em: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LOFAR_Anotada.pdf. Acesso em: 27.07.2024.

¹⁵⁰⁷ PORTUGAL. Conselho das Finanças Públicas. Disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/cfp>. Acesso em: 28.07.2024.

No que se refere à acessibilidade para a inclusão de pessoas com deficiência, embora possua a Declaração de Acessibilidade e Usabilidade¹⁵⁰⁸, não disponibiliza recursos em seu site.

Procedendo-se a uma análise comparativa dos sites, quanto aos mecanismos disponíveis para transparência e controle social, considerando os requisitos propostos, percebe-se as seguintes situações:

A IFI do Brasil, para além das informações disponíveis no site institucional, utiliza as redes sociais para comunicar-se com a sociedade, ainda que de forma limitada. A UTAO e o CFP, de Portugal, oferecem uma gama maior de relatórios e dados. O CEF, de forma semelhante a IFI, usa as redes sociais limitadamente, contudo a UTAO, não as possui.

A IFI, do Brasil, se destaca por ofertar recursos de acessibilidade em seu site, ao passo que a UTAO e o CFP não disponibilizam recursos para a inclusão de pessoas com deficiência.

Quanto à diversidade linguística o site da instituição portuguesa UTAO, está disponível apenas em português, já o CFP, para além do português oferece suas informações em inglês. De outro lado a IFI do Brasil disponibiliza suas informações em quatro línguas (português, inglês, espanhol e francês), proporcionando um acesso mais amplo às informações.

A análise comparativa revela que as três instituições possuem espaço para melhorias em seus mecanismos de transparência e controle social, já que apresentam limitações, especialmente, na interação com os cidadãos por meio das redes sociais. Assim como, quanto à acessibilidade e à diversidade linguística, requisitos nos quais necessitam avançar.

4.2.6. Tribunal de Contas do Brasil e Tribunal de Contas de Portugal: Análise Comparativa.

A escolha das sobreditas instituições para proceder-se a uma análise comparativa decorre do fato de possuírem correspondência nas competências e funções controladoras que desempenham nos respectivos países.

O Tribunal de Contas da União - TCU, do Brasil, como órgão de controle externo do Governo Federal¹⁵⁰⁹ é norteador do agir dos demais Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. O TCU possui dentre suas atribuições a de atuar para a efetivação da transparência e do controle social na gestão pública, a incluir a contratação pública.

Da análise dos dados levantados percebe-se que a instituição, com vistas a efetivar os objetivos citados, possui diversos Canais de Comunicação, dentre os quais está o Sistema de

¹⁵⁰⁸PORTUGAL. Conselho das Finanças Públicas. Acessibilidade. Disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/acessibilidade>. Acesso em: 25.07.2024.

¹⁵⁰⁹BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em 15.07.2024.

Ouvidoria do TCU¹⁵¹⁰, com uma página direcionada para receber manifestações sobre pedido de acesso à informação, denúncias sobre desvios de condutas funcionais, sugestões, elogios e reclamações relativas à atuação do TCU. O cidadão é direcionado, através do ícone *Fale Conosco* às diversas formas de comunicação disponíveis, como: endereço de e-mail, número do telefone da ouvidoria, assim como informações sobre as redes sociais da Instituição. Traz, ainda, informações sobre o Programa Nacional de Prevenção a Corrupção¹⁵¹¹ e, para além, possui um Canal de denúncias¹⁵¹², por meio do qual o cidadão pode se manifestar, inclusive de modo presencial.

Os mecanismos de comunicação com o cidadão estão na página principal de acesso. O TCU, para além, criou perfis oficiais nas principais redes de relacionamento e compartilhamento de informações, como: Instagram, Facebook, LinkedIn, Twitter – X e Youtube. Nos referidos canais é possível encontrar vídeos institucionais, informações sobre auditorias e trabalhos do tribunal, eventos, cursos, dentre outros. Ao acessar as redes sociais percebe-se que os cidadãos postam comentários, contudo tais não são objeto de interação por parte da Instituição, de modo que as redes sociais são apenas mais uma forma de transparência ativa.

As informações disponíveis no site institucional estão traduzidas para outras línguas, sendo elas inglês e espanhol.

Quanto à acessibilidade, o TCU disponibiliza as informações de modo acessível por áudio, traduzido por meio de linguagem de sinais, nas informações escritas ainda é possível letras e fundo com alto contraste, navegação assistida, menu para navegação por teclado, assim como, o site traz a indicação de como solicitar a informação de modo acessível¹⁵¹³.

O TCU possui uma Escola de Governo destinada a atuar na especialização e capacitação do seu corpo técnico, bem como do público externo¹⁵¹⁴, a destacar as capacitações voltadas às

¹⁵¹⁰BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Manifeste-se. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/>. Acesso em 15.07.2024.

¹⁵¹¹BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Endereços e contatos. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/enderecos-e-contatos/>. Acesso em 15.07.2024.

¹⁵¹²BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Representação. Disponível em: <https://representacaov2.apps.tcu.gov.br/denuncie>. Acesso em 15.07.2024.

¹⁵¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. O portal foi estruturado para facilitar navegação assistida, seguindo as recomendações de acessibilidade do Web Content Accessibility Guidelines 2.0 (Guia de acessibilidade para conteúdo da web 2.0) e do eMAG 3.1, sendo estes o guia internacional e o nacional mais recente, respectivamente. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/acessibilidade/acessibilidade-no-portal-tcu/Acessibilidade>. Acesso em 15.07.2024.

¹⁵¹⁴BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Instituto Serzedello Corrêa. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/instituto-serzedello-correa/>. Acesso em: 15.07.2024.

compras públicas. Os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais reproduzem estrutura e ações semelhantes.

O Tribunal de Contas português, como órgão estatal de controlo externo desempenha um papel essencial na fiscalização financeira e orçamentária do Estado¹⁵¹⁵.

Da análise dos dados levantados percebe-se que, no seu site oficial o Tribunal fomenta o controlo social, ao orientar os cidadãos para fazer denúncias, assim como ao proceder a publicação de relatórios com informações sobre a gestão financeira do estado, inclusive no que se refere a contratação pública, bem como ao divulgar pareceres e permitir acesso a bases de dados de suas decisões, entre outras ações. A destacar, ainda, que no link *Transparência* é disponibilizado o acesso de forma centralizada a conteúdos contendo análises críticas sobre a gestão financeira do Estado, relatórios de auditoria e outros documentos relevantes.

O site oficial contém mecanismos que facilitam a interação com o cidadão, como: os formulários para contato eletrônico, o e-mail e os números de telefones disponíveis, todos indicados no site. Para além, o Tribunal se faz presente em redes sociais como: o Twitter-X, o Facebook e o LinkedIn, nas quais divulga informações atualizadas e interage com o público, ainda, que de modo limitado, entretanto, é perceptível que as redes contribuem de modo adicional para a comunicação com a sociedade. Contém o site oficial, ainda, um *Canal de Denúncias*, a servir como ferramenta para a transparência e responsabilização na gestão pública, já que permite aos cidadãos reportarem denúncias de modo confidencial e seguro. Sendo acessível na página principal do site.

Os mecanismos destinados à acessibilidade de pessoas com deficiência não se fazem presentes. No aspecto linguístico o site está disponível em português e inglês.

Procedendo-se a uma análise comparativa dos sites, quanto aos mecanismos disponíveis para transparência e controlo social, considerando os requisitos propostos, percebe-se as seguintes situações:

No que diz com a interatividade e respostas ao cidadão, os tribunais dos dois países oferecem vários canais de comunicação, dentre os quais estão as redes sociais. No entanto, a interação nas redes sociais é mínima, sendo usadas praticamente com o fim de transparência ativa.

Merece destaque o a disponibilizado aos cidadãos, pelo Tribunal português, de análises críticas sobre a gestão financeira do Estado, visto contribuir para uma consciência cidadã.

¹⁵¹⁵PORTUGAL. Tribunal de Contas. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Pages/homepage.aspx>. Acesso em: 28.07.2024.

O Tribunal brasileiro procede a práticas abrangentes de acessibilidade, enquanto o TdC de Portugal, é insuficiente nesse aspecto. Ainda, quanto à diversidade linguística, o TCU oferece suas informações em três línguas, enquanto o TdC de Portugal disponibiliza seu conteúdo em duas línguas apenas.

Em conclusão relativamente a comparação dos sites das referidas instituições percebe-se que ambos os tribunais de contas, do Brasil e de Portugal, desempenham um relevante papel na promoção da transparência e do controlo social, possuindo amplos mecanismos para sua efetivação. Entretanto no que se refere a interação efetiva pelas redes sociais e aos mecanismos de acessibilidade para a inclusão de pessoas com deficiência, muito há a evoluir em ambos.

4.2.7. Ministério Público do Brasil e Ministério Público de Contas de Portugal: Análise Comparativa

A escolha dessas instituições para a presente análise comparativa decorre do fato de possuírem correspondência nas competências e funções que desempenham nos respectivos países.

O Ministério Público Federal, do Brasil, foi escolhido para ser o foco da investigação por ser a maior estrutura dentro da Instituição, já que atua em nível nacional¹⁵¹⁶. Na condição de fiscal da lei e de órgão de controlo externo, o Ministério Público atua para dar efetividade à transparência e ao controlo social da gestão pública.

Da análise dos dados levantados percebe-se que possui diversos Canais de Comunicação com os cidadãos, dentre os quais se destaca o e-mail, o telefone, a ouvidoria e as redes sociais. Para além o MPF possui salas de atendimento presencial ao cidadão em todos os Estados e no Distrito Federal¹⁵¹⁷.

Chama a atenção a comunicação do órgão pelas redes sociais, em especial pela atualização e informações constantes nas postagens que procede. Como diferencial possui, ainda, um Canal no Youtube contendo debates e informações sobre matérias nas quais atua, disponibiliza um número telefônico com WhatsApp aos cidadãos para contato e possui um canal de Rádio Web, no qual traz notícias sobre a atuação institucional, tendo um cunho informativo importante.

¹⁵¹⁶BRASIL. Ministério Público Federal. Lembrando que a Instituição Ministério Público está organizada com estruturas estaduais – Ministério Público Estadual – em todos os Estados, que atuam no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, ainda, junto aos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e Federal - Ministérios Públicos de Contas -, que atuam no âmbito de cada Tribunal de Contas - e o Ministério Público Federal, que atua em âmbito nacional. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/>. Acesso 07.06.2024

¹⁵¹⁷BRASIL. Ministério Público Federal. Salas de atendimento. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/telefones-das-salas-de-atendimento-ao-cidadao-nos-estados-e-df>. Acesso 07.06.2024.

Outrossim, percebe-se que o conteúdo do site não está traduzido para outras línguas, o que é negativo do ponto de vista de diversidade linguística, entretanto, possui acessibilidade visual ao disponibilizar conteúdos por áudio e com tradução para a língua de sinais, assim como traz a indicação de como solicitar a informação de modo acessível.

O MPF possui, ainda, uma escola, Escola Superior do Ministério Público, que tem por *fito fomentar a capacitação e a produção de conhecimento para o MP e para a sociedade*¹⁵¹⁸. Exercendo um relevante papel na efetivação da transparência e do controlo social.

O Ministério Público português, para além de suas atribuições normativas, como já referido, está aberto ao controlo social, pois, conforme se percebe da análise dos dados levantados, dispõe de canais para receber denúncias, como o do Departamento Central de Investigação e Ação Penal, para aquelas relativas à corrupção¹⁵¹⁹.

A instituição utiliza o seu portal eletrónico, também, como uma ferramenta para a divulgação de informações e dados institucionais, com vistas a cumprir o princípio da transparência administrativa. O site disponibiliza relatórios anuais, estatísticas de criminalidade e outros documentos que, ao informar sobre o desempenho e as atividades do MP, podem servir para alertar sobre problemas havidos na gestão estatal¹⁵²⁰.

O site, para além de promover a transparência, foca na interação do MP com o cidadão, oferecendo canais e ferramentas que facilitam a comunicação e a participação do cidadão, tais como: - serviço de atendimento ao cidadão que permite a submissão de queixas, denúncias e pedidos de informação; - a disponibilização de formulários online para diferentes tipos de solicitações, como pedidos de acesso a informações, registros criminais e outros serviços administrativos; - seção de notícias e comunicados, atualizada com informações sobre ações, investigações e decisões importantes do MP¹⁵²¹.

No que se refere à acessibilidade para a inclusão de pessoas com deficiência, se percebe que o site não contempla tais mecanismos. O conteúdo, entretanto, pode ser acessado em três línguas, ou seja, em português, inglês e espanhol, sendo esse um aspecto muito positivo. Não se localizou perfil da instituição nas plataformas de relacionamento.

¹⁵¹⁸BRASIL. Ministério Público Federal. Escola Superior do Ministério Público. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/>. Acesso 07.06.2024.

¹⁵¹⁹PORTUGAL. Ministério Público. Denúncia de actos de corrupção e fraudes. Disponível em: <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>. Acesso em 28.07.2024.

¹⁵²⁰PORTUGAL. Ministério Público. Site Oficial. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/pagina/relatorios>. Acesso em 28.07.2024.

¹⁵²¹PORTUGAL. Ministério Público. Site Oficial. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/cidadao>. Acesso em 28.07.2024.

Procedendo-se a uma análise comparativa entre as instituições do Ministério Público do Brasil e de Portugal, quanto aos mecanismos que disponibilizam para a efetivação da transparência e do controle social, a considerar a interatividade e respostas, acessibilidade e diversidade linguística, tem-se que:

Quanto a interatividade e respostas o site do Ministério Público Federal do Brasil se destaca pela variedade e amplitude dos canais de comunicação que disponibiliza aos cidadãos, tais como Canal no Youtube, número telefônico com WhatsApp e um canal de Rádio Web, para além dos canais convencionais como e-mail, telefone. Merece referência, ainda, o fato de possuir salas de atendimento presencial aos cidadãos em todos os estados e no Distrito Federal do Brasil, sendo, também, presença ativa nas plataformas de redes sociais.

O Ministério Público de Portugal, de igual forma, dispõe de múltiplos canais com vistas a promover a transparência e a interação com os cidadãos, tais como: - Portal Eletrônico, Serviço de Atendimento ao Cidadão, disponibilização de formulários online e Seção de Notícias e Comunicados com informações sobre ações, investigações e decisões importantes do órgão. Entretanto percebe-se que o órgão brasileiro possui formas mais inovadoras e atuais de comunicação.

No que diz com a acessibilidade de pessoas com deficiência o Ministério Público do Brasil disponibiliza mais recursos para inclusão, a destacar informações disponíveis por áudio e traduzida em Libras (Língua Brasileira de Sinais). O Ministério Público de Portugal, em contraste, apresenta limitações perceptíveis nos mecanismos de inclusão de pessoas com deficiência.

Em relação à diversidade linguística a instituição brasileira apresenta limitação expressiva pois seu site não oferece tradução para outras línguas. Em situação bem mais favorável está o Ministério Público de Portugal, já que oferta seu conteúdo em três línguas (português, inglês e espanhol).

A análise comparativa leva a concluir que o Ministério Público do Brasil dispõe de maior diversidade e abrangência em seus canais de comunicação, com destaque para as novas metodologias, enquanto o MP de Portugal se concentra mais em mecanismos convencionais. O mesmo ocorre em relação aos mecanismos de inclusão de pessoas com deficiência, em relação ao que a instituição brasileira demonstra um maior número de recursos de acessibilidade, entretanto, quanto à diversidade linguística, a instituição portuguesa está muito a frente ao ofertar seu conteúdo em três línguas, enquanto a instituição brasileira oferta

apenas na língua nativa. O que evidencia a necessidade de aprimoramento de ambas as instituições.

4.2.8. Observatório Social do Brasil (OBS), Associação Portuguesa dos Contratos Públicos - APCP, Transparência e Integridade, Associação Cívica - TIAC e Observatório da Contratação Pública – OCP: Análise Comparativa

A escolha das instituições para a presente análise comparativa decorre do fato em comum, de se tratar de instituições constituídas pela sociedade civil organizada, com o objetivo de promover a transparência e o controlo social da Gestão Pública, no Brasil e em Portugal. São elas: o Observatório Social do Brasil (OBS), que possui diversas instituições afiliadas nos diversos Estados e Município brasileiros e, de outro lado, em Portugal, a Associação Portuguesa dos Contratos Públicos (APCP), a Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC) e o Observatório da Contratação Pública (OCP). A análise comparativa se foca, como dito na interatividade e respostas, na acessibilidade de pessoas com deficiência e na diversidade linguística.

O Observatório Social do Brasil-OBS foi constituído na forma de uma instituição não governamental, de origem da sociedade civil, possui mais de 100 Observatórios Locais, em 17 Estados Brasileiros¹⁵²². A investigação foi feita em relação ao Observatório Nacional, e seus mecanismos de contato com a sociedade, visto servir de norteador aos demais observatórios a ele filiados.

O Observatório trata dos assuntos relacionados à gestão pública, dentre os quais está a contratação pública (licitação), a qual possui uma aba específica de acesso no site, contendo, entretanto, informações desatualizadas sobre a matéria, pois baseada em lei não mais vigente¹⁵²³.

Da análise dos dados levantados percebe-se que o Observatório realiza a divulgação ativa das informações em seu site, com a possibilidade de pesquisa direcionada pelo cidadão.

¹⁵²² BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/>. Acesso em 18.07.2024.

¹⁵²³ BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Ferramentas/Licitações/Perguntas e respostas. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/perguntas-e-respostas/>. Acesso em 18.07.2024.

Possui uma Ouvidoria¹⁵²⁴, disponível ao cidadão para contato, contudo exige, para denúncias, o preenchimento de um formulário, no qual a identificação é opcional¹⁵²⁵.

O OBS possui perfil institucional nas seguintes plataformas de redes sociais: Instagram, Facebook, LinkedIn e Twitter-X. Possui ainda um Canal no Youtube. Os cidadãos, ao acessar as redes sociais pouco interagem por meio de manifestações ou mesmo de comentários e as poucas manifestações postadas não são respondidas pelo OBS.

Os conteúdos disponíveis estão traduzidos para outras línguas como inglês, espanhol, e francês, contudo não se identificou nenhuma forma de acessibilidade à pessoa com deficiência no site.

A Associação Portuguesa dos Contratos Públicos foi constituída na forma de Associação sem fins lucrativos, com vistas a realizar o controlo social, atuando de forma independente e com amplitude nacional, tendo como foco a contratação pública¹⁵²⁶.

Da análise dos dados levantados percebe-se que o site da Associação disponibiliza documentos e informações sobre os processos de formação dos contratos públicos, que auxiliam os cidadãos a melhor compreender o rito a que estão submetidos. A incluir relatórios anuais que, para além das atividades da APCP, apresentam informações quantitativas sobre a contratação pública em Portugal; - a legislação e normativas que regulam a matéria, dentre outros. Os materiais disponibilizados podem ser acessados em português ou inglês.

Objetivando assegurar a comunicação com o cidadão a instituição disponibiliza canais como: - formulários online, disponíveis para submeter perguntas, sugestões, reclamações e denúncias relacionadas à contratação pública; - serviço de atendimento ao cidadão, ofertando suporte por e-mail e telefone, a permitir que obtenham respostas rápidas a suas dúvidas e preocupações. A merecer destaque o Livro de Reclamações, com o objetivo de prestar esclarecimentos a consumidores e empresas sobre o livro de reclamações utilizado no setor privado¹⁵²⁷.

Para além, possui plataforma em redes sociais, constituídas pelo Facebook e LinkedIn, nas quais procede a divulgação de eventos e informações relevantes, contudo possui poucos

¹⁵²⁴BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Ouvidoria. Disponível em: <https://osbrasil.ouvidoriacompliance.com.br/>. Acesso em 18.07.2024.

¹⁵²⁵BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Canal de Denúncias. Disponível em: <https://osbrasil.ouvidoriacompliance.com.br/ouvidoria/faca-seu-relato>. Acesso em 18.07.2024.

¹⁵²⁶PORTUGAL. Associação Portuguesa dos Contratos Públicos - APCP. Disponível em: <https://apcontratospublicos.pt/>. Acesso em: 01.08.2024.

¹⁵²⁷PORTUGAL. Associação Portuguesa dos Contratos Públicos - APCP. Livro de Reclamações. Que consiste em um serviço de apoio que se destina a esclarecer consumidores e empresas sobre a utilização e funcionalidades do livro de reclamações (de capa vermelha) utilizado no setor privado (DL n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua versão atual). Disponível em: <https://www.livroreclamacoes.pt/Inicio/FormContacto>. Acesso em: 01.08.2024.

seguidores e muito poucas interações. A instituição promove eventos educativos e informativos, disponíveis de modo presencial e/ou online, buscando capacitar cidadãos e empresas quanto as melhores práticas em contratos públicos¹⁵²⁸. Não se localizou no site nenhum mecanismo voltado a acessibilidade de pessoas com deficiência.

A TIAC é uma organização não-governamental que tem como missão combater à corrupção. Foi criada em 17 de setembro de 2010 e representa a Transparência Internacional em Portugal – TI Portugal¹⁵²⁹, que, por sua vez, é uma Organização não Governamental, de utilidade pública, independente e sem fins lucrativos, que *tem como missão combater a corrupção e promover a transparência, a boa governança, e a defesa dos direitos humanos e dos valores da democracia*¹⁵³⁰. Assim, se percebe que não trata exclusivamente sobre contratação pública, tendo um foco mais abrangente que, entretanto, inclui o tema.

A Associação Cívica conduz investigações sobre temas relacionados à corrupção, integridade e boas práticas governamentais, sobre as quais realiza e divulga análises técnicas e faz recomendações. Para além, avalia o nível de transparência e integridade das instituições públicas de Portugal, sobre o que divulga relatórios contendo uma visão crítica e informada, que é disponibilizada aos cidadãos no site institucional¹⁵³¹.

Da análise dos dados levantados percebe-se que o site institucional possui mecanismos de interação com a sociedade, tais como: a disponibilização de formulários online, para denúncias e de e-mail e telefone para contato direto. Nas plataformas de redes sociais, tais como: Facebook, Twitter e LinkedIn, a TIAC mantém presença ativa.

A instituição, entretanto, falha no que se refere à acessibilidade de pessoas com deficiência, sobre o que não se percebe no site a presença de ferramentas de inclusão. Já no que se refere a língua, o site está disponível em português e inglês.

¹⁵²⁸PORTUGAL. Associação Portuguesa dos Contratos Públicos – APCP. Academia. Na qualidade de entidade formadora, certificada pela DGERT, a APCP realiza formação contínua/aperfeiçoamento/atualização, formação modular certificada e especialização em várias áreas temáticas, com especial incidência no Direito (380); no Desenvolvimento Pessoal (090); no Comércio (341); na Gestão e Administração (345); no Enquadramento na Organização/Empresa (347); na Informática na ótica do utilizador (482); na Construção Civil e Engenharia Civil (582); na Saúde (729) e na Segurança e Higiene no Trabalho (862). Disponível em: <https://apcontratospublicos.pt/academia-apcp/>. Acesso em: 01.08.2024.

¹⁵²⁹PORTUGAL. Transparência e Integridade, Associação Cívica -TIAC. A Transparência e Integridade, Associação Cívica é a representante da Transparency Internacional em Portugal, a maior organização mundial de organizações da sociedade civil dedicadas a combater a corrupção. Disponível em: <https://transparencia.pt/>. Acesso em: 01.08.2024.

¹⁵³⁰PORTUGAL. Transparência Internacional Portugal – TI Portugal. Organização não Governamental, de utilidade pública, independente e sem fins lucrativos. Disponível em: <https://transparencia.pt/organizacao/>. Acesso em: 01.08.2024.

¹⁵³¹ PORTUGAL. Transparência Internacional Portugal – TI Portugal. Relatórios. Disponível em: <https://transparencia.pt/?s=relat%C3%B3rio>. Acesso em: 01.08.2024.

O Observatório da Contratação Pública, de Portugal, é uma instituição não estatal, que objetiva a *partilha de conhecimento com todos os que lidam com as problemáticas da contratação pública, quer no âmbito profissional, quer no contexto académico*¹⁵³².

Da análise dos dados levantados percebe-se que disponibiliza no site institucional informações sobre contratação pública, assim como estudos e pesquisas relacionados ao tema, guias e manuais educativos, que explicam as melhores práticas na formação dos contratos públicos.

Objetivando assegurar que os cidadãos possam interagir com a instituição o Observatório disponibiliza canais de comunicação que consistem em: formulário para perguntas, e-mail e telefone, para comunicação direta com a equipe do OCP. Para além, apoia e organiza eventos sobre contratação pública, assim como promove um fórum permanente para debates sobre o tema¹⁵³³ e se faz presente nas plataformas de redes sociais do Facebook, LinkedIn e Twitter – X, entretanto, com pouca interação com a sociedade.

O site está disponível em português e inglês. Todavia, não se percebe recursos de acessibilidade para a inclusão de pessoas com deficiência.

Procedendo-se a uma análise comparativa dos sites das instituições em cotejo, quanto aos mecanismos disponíveis para transparência e controlo social, considerando os requisitos propostos, percebe-se as seguintes situações:

No que diz com a interatividade e respostas o Observatório Social do Brasil disponibiliza canais para interação com o público, incluindo redes sociais, ainda que com pouca interação, ouvidoria e formulários online para denúncias. Por outro lado, a Associação Portuguesa dos Contratos Públicos (APCP) e a Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC), disponibilizam mecanismos mais estruturados para interação com os cidadãos, uma vez que oferecem formulários online, e-mails, e suporte telefônico, a permitir uma comunicação direta. A TIAC se destaca por possuir uma maior presença nas redes sociais e interação mais ativa com o público.

O Observatório da Contratação Pública, de forma semelhante à APCP e TIAC, disponibiliza canais de comunicação com a sociedade, a destacar o fato de, para além, promover eventos e manter um fórum permanente para discussões sobre contratação pública. A interação nas redes sociais, de igual forma aos demais é, ainda, limitada.

¹⁵³² PORTUGAL. Observatório da Contratação Pública – OCP. Apresentação. Disponível em: <https://www.contratacapublica.com.pt/o-projeto-ocp/apresentacao>. Acesso em: 08.06.2024.

¹⁵³³ PORTUGAL. Observatório da Contratação Pública – OCP. Fórum. Disponível em: <https://www.contratacapublica.com.pt/forum/>. Acesso em: 08.06.2024.

Quanto aos mecanismos para a acessibilidade de pessoas com deficiência, tanto no Observatório Social do Brasil quanto nas instituições portuguesas APCP, TIAC e OCP não se fazem presentes a evidenciar uma falha que impede a inclusão de todos os cidadãos no processo de controle social e transparência da gestão pública.

No que concerne à diversidade linguística, o Observatório Social do Brasil disponibiliza conteúdos, além da língua nativa, em inglês, espanhol e francês, ao passo que as instituições portuguesas APCP, TIAC e OCP, disponibilizam os conteúdos de seu site para além do português, em inglês.

A análise comparativa evidencia, em termos de interatividade e respostas, que todas as instituições necessitam aprimorar o uso das redes sociais, merendo destaque a boa prática do OCP, de possuir um fórum permanente para discussões sobre contratação pública. Os mecanismos de acessibilidade para pessoas com deficiência não estão disponibilizados de modo satisfatório por nenhuma das instituições. Por fim, a diversidade linguística, é mais bem atendida pelo OBS, necessitando ser ampliada nas instituições portuguesas.

4.2.9. Observatórios da Administração Pública em Universidades no Brasil e em Portugal

No que se refere aos Observatórios da Administração Pública, vinculados a Universidades, no Brasil e em Portugal, percebe-se que em ambos os países há diversos observatórios que se dedicam a promover a transparência, a boa governança e a participação cidadã no âmbito das Universidades.

Alguns exemplos de observatórios sociais ligados a universidades portuguesas, são os seguintes:

- O Observatório Nacional da Administração Pública – ONAP, vinculado ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e da Universidade de Lisboa - ISCSP-Lisboa¹⁵³⁴.

- O Observatório das Políticas de Educação e Formação (OP. Edu), decorrente da colaboração entre o Centro de Estudos Interdisciplinares em Educação e Desenvolvimento (CeIED) da Universidade Lusófona e o Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra¹⁵³⁵.

¹⁵³⁴ PORTUGAL. Observatório Nacional da Administração Pública - ONAP. Disponível em: <https://www.iscsp.ulisboa.pt/pt/investigacao/laboratorios-observatorios/ver-laboratorios/observatorio-nacional-da-administracao-publica>. Acesso em: 03.08.2024.

¹⁵³⁵ PORTUGAL. Observatório das Políticas de Educação e Formação (OP. Edu). Disponível em: <https://www.opedu.pt/>. Acesso em: 03.08.2024.

- Observatório de Economia e Gestão de Fraude (OBEGEF), vinculado à Universidade do Porto¹⁵³⁶.

- O Observatório de Políticas de Comunicação e Cultura (POLObs), associado à Universidade do Minho¹⁵³⁷.

Alguns exemplos de observatórios sociais ligados a universidades brasileiras, são os seguintes:

- Observatório de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (OPP/UFC)¹⁵³⁸, a tratar-se de um projeto de extensão vinculado à Universidade Federal do Ceará;

- Observatório de Gestão Pública (OGP), vinculado à Universidade Estadual de Londrina (UEL)¹⁵³⁹.

- Observatório Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)¹⁵⁴⁰. e

- O Observatório Social da Universidade de Brasília (UnB)¹⁵⁴¹.

A estrutura e a forma de funcionamento dos Observatórios são semelhantes em ambos os Países.

Os Observatórios demonstram o engajamento das Universidades portuguesas e brasileiras na promoção da transparência e do controlo social na administração pública, o que faz por meio da pesquisa académica e da extensão universitária.

A considerar que realizam uma análise técnica e qualificadas das informações, por seus académicos e docentes, muito podem contribuir para a promoção da transparência e do controlo social, para além dos muros das academias.

A presença de observatórios sociais nas universidades representa uma oportunidade para que a academia possa contribuir de maneira direta e prática com a boa governança pública, ao

¹⁵³⁶ PORTUGAL. Observatório de Economia e Gestão de Fraude (OBEGEF). Disponível em: https://obegef.pt/wordpress/?page_id=1778. Acesso em: 03.08.2024.

¹⁵³⁷ PORTUGAL. Observatório de Políticas de Comunicação e Cultura (POLObs). Disponível em: <https://polobs.pt/basedados/observatorio-de-politicas-de-comunicacao-e-cultura/>. Acesso em: 03.08.2024.

¹⁵³⁸ BRASIL. Observatório de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (OPP/UFC). O Observatório de Políticas Públicas é um programa de extensão da Universidade Federal do Ceará, compreendendo várias áreas do conhecimento, com a participação de professores, alunos e funcionários, nos diversos Centros e Faculdades. Disponível em: <https://oppce.ufc.br/pt/observatorio-de-politicas-publicas/>. Acesso em: 04.08.2024.

¹⁵³⁹ BRASIL. Universidade Estadual de Londrina – UEL. Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública. O Centro de Estudos Sociais Aplicados - CESA da Universidade Estadual de Londrina - UEL, conta com o Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública- NIGEP. O núcleo é resultado do trabalho cooperativo de professores do CESA e visa acompanhar, pesquisar, avaliar, informar, compartilhar, assessorar e propor políticas públicas, bem como produzir novas metodologias de trabalho que permitam maior eficiência, eficácia e efetividade em gestão pública na esfera regional. Disponível em: <https://www.uel.br/projetos/nigep/>. Acesso em: 04.08.2024.

¹⁵⁴⁰ BRASIL. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Disponível em: <https://obs.ufsc.br/observatorio/portal/>. Acesso em: 04.08.2024.

¹⁵⁴¹ BRASIL. Observatório Social da Universidade de Brasília (UnB). Disponível em: <https://observadf.unb.br/noticias>. Acesso em: 04.08.2024.

viabilizar uma fiscalização mais rigorosa e técnica dos atos estatais, em especial porque possuem as ferramentas necessárias para desenvolver metodologias avançadas de transparência e controlo social. Pois a realização de uma fiscalização rigorosa e técnica, de maneira estruturada e contínua, contribuirá para formar uma cultura de responsabilidade e integridade nas instituições públicas.

Oportuno ressaltar que a capacidade técnica, aliada à independência acadêmica, confere uma posição diferenciada e mesmo estratégica aos observatórios, para que contribuam com a efetivação da boa governança na gestão pública, para o que é essencial ampliar suas ações para além dos limites da atuação convencional das universidades, de modo a integrar os cidadãos no intuito de ampliar e qualificar o controle social da gestão estatal. Para o que é essencial que os observatórios sociais universitários se comprometam com uma maior interação com a sociedade civil, assumindo, assim, um papel de contribuição na construção de uma administração pública mais transparente e democrática.

Realizada a análise comparativa das instituições selecionadas para compor a amostra, no Brasil e em Portugal, feita em relação as instituições que possuem correspondência nas competências e funções que desempenham nos respectivos países, quanto aos mecanismos de transparência e controlo social da contratação pública, passa-se a realizar uma análise comparativa, em relação aos países em foco, considerando os dados globais obtidos.

4.2.10. Mecanismos de transparência e controlo social da contratação pública no Brasil e em Portugal: Análise comparativa global

Considerando os dados globais obtidos na investigação, passa-se a realizar uma análise comparativa em relação aos países em foco, com vistas a identificar, nas respectivas instituições selecionadas como amostra, os mecanismos disponibilizados para a efetivação da transparência e do controlo social da contratação pública desde a formação dos contratos, bem como, realizar a respectiva análise qualitativa que, como já dito, se dará quanto à interatividade e respostas, diversidade linguística e acessibilidade com vistas à inclusão de pessoas com deficiência.

Passa-se assim a apontar as percepções obtidas:

Da análise dos dados levantados percebe-se que em Portugal há mais instituições destinadas exclusivamente o controlo da contratação pública do que no Brasil:

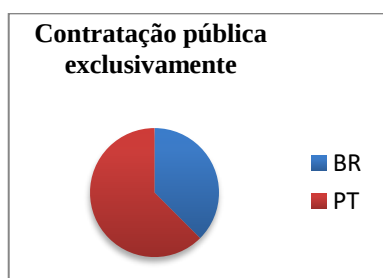
Contratação pública como foco exclusivo.

Elementos por grupo e por país		
Grupo	BR	PT
1	1	2
2	1	1
3	1	1
4	1	1
5	1	2
6	1	1
7	1	1
8	1	3
RESPONDENTES	8	12

O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

	BR	PT
contratação pública exclusivamente	2	5
RESPONDENTES	8	12

	BR	PT
contratação pública exclusivamente	25,0%	41,7%

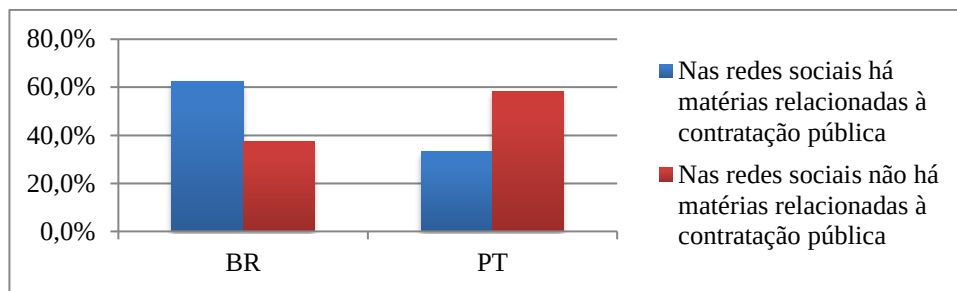


O número de instituições com dedicação exclusiva a determinada matéria permite mais qualidade de controlo em razão da especialidade que possui, em especial quando se trata de assunto com alta complexidade, como é a contratação pública. Para além estas instituições efetivam a publicidades dos atos desde a formação dos contratos até a respectiva execução, a viabilizar o controlo social de todos o ciclo da contratação pública.

Nesse quesito Portugal está à frente do Brasil, por possuir duas instituições voltadas exclusivamente à contratação pública.

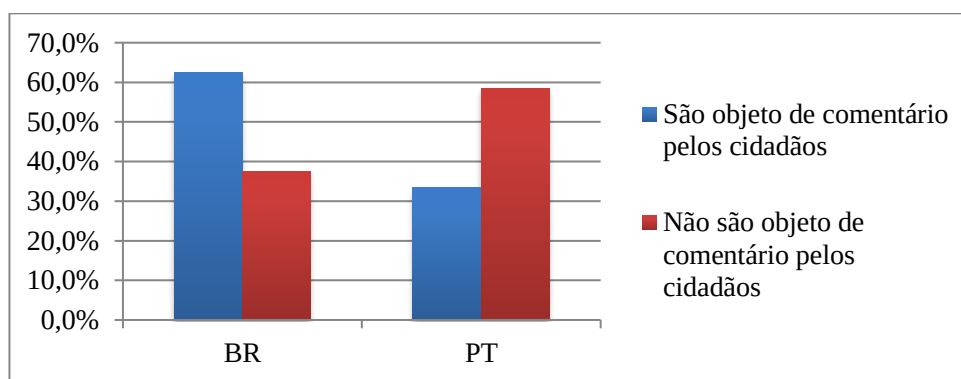
Ao considerar as redes sociais das instituições investigadas, de modo geral, quanto à divulgação de matérias relacionada à contratação pública, obteve-se os seguintes resultados:

	BR	PT
Nas redes sociais há matérias relacionadas à contratação pública.	62,5%	33,3%
Nas redes sociais não há matérias relacionadas à contratação pública.	37,5%	58,3%



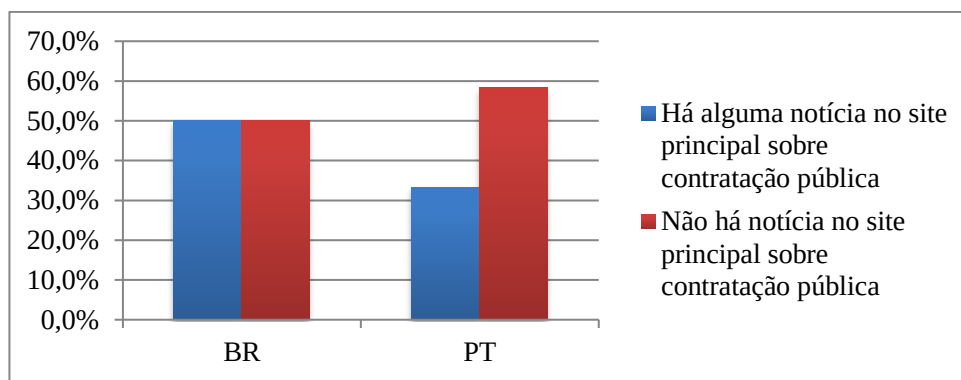
Ao considerar as interações feitas pelos cidadãos nas redes sociais, quanto às matérias relacionadas à contratação pública, obteve-se os seguintes resultados:

	BR	PT
São objeto de comentário pelos cidadãos	62,5%	33,3%
Não são objeto de comentário pelos cidadãos	37,5%	66,7%



Ao considerar os sites das instituições investigadas, de modo geral, quanto à localização das matérias relacionadas à contratação pública que é divulgada, obteve-se os seguintes resultados:

	BR	PT
Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública	50,0%	33,3%
Não há notícia no site principal sobre contratação pública	50,0%	66,7%



Ao considerar a análise conjunta dos dados levantados, percebe-se que, exceto em relação aos mecanismos destinados, exclusivamente, à contratação pública, os demais pouco noticiam sobre a matéria, estando os brasileiros à frente dos portugueses no que se refere a divulgação nas redes sociais e à interação dos cidadãos em relação às postagens feitas. Os resultados são semelhantes quando se trata da localização das matérias relativa à contratação, no site principal.

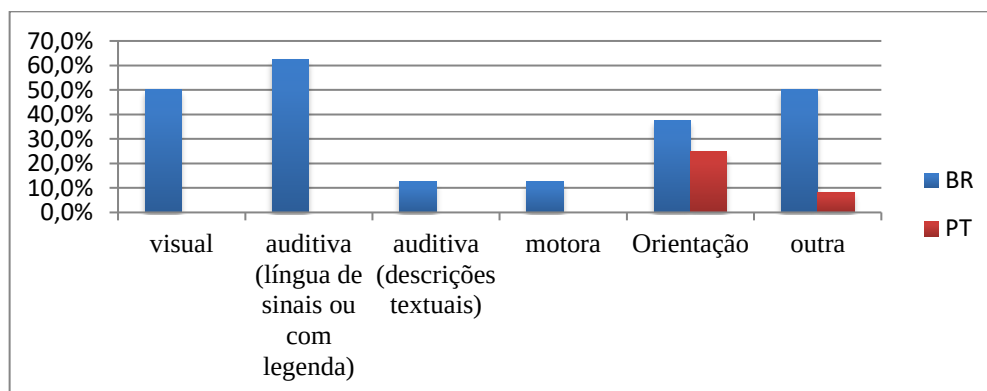
Ao demonstrar que, de modo geral, as instituições que não são voltadas exclusivamente à contratação pública pouco divulgam sobre a matéria e, assim, pouco contribuem para a efetivação da transparência e do controle social em relação à contratação pública, sendo ainda em menor proporção em Portugal. Considerando a relevância da matéria e a ampliação de suas funções com o acréscimo de novo objetivos, a deficiência apontada deve ser alvo de atenção em ambos os países.

No que se refere aos sites institucionais investigados, quanto à análise qualitativa dos mecanismos de efetivação da transparência e do controle social, considerando a interatividade e respostas, a diversidade linguística e a acessibilidade, com vistas à inclusão de pessoas com deficiência, tem-se que:

	BR	PT
visual (áudio ou outra forma)	4	0
auditiva (vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda)	5	0
auditiva (descrições textuais para imagens e gráficos)	1	0
motora (permite a navegação usando apenas o teclado)	1	0
site orienta sobre como obter informação de modo acessível	3	3
outra	4	1
RESPONDENTES	8	12

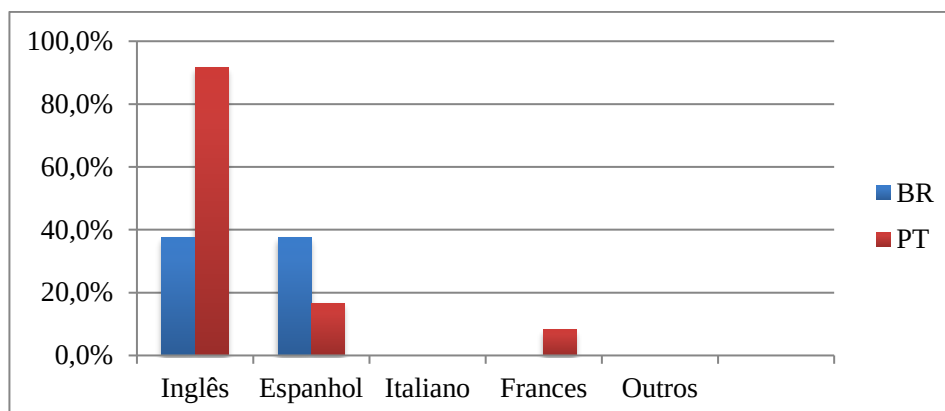
Quanto à acessibilidade com vistas à inclusão de pessoas com deficiência, ao observar-se os dados levantados, em relação a cada uma das instituições, resta evidenciada a insuficiência em ambos os Países. Veja-se:

	BR	PT
visual (áudio ou outra forma)	50,0%	0,0%
auditiva (vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda)	62,5%	0,0%
auditiva (descrições textuais para imagens e gráficos)	12,5%	0,0%
motora (permite a navegação usando apenas o teclado)	12,5%	0,0%
site orienta sobre como obter informação de modo acessível	37,5%	25,0%
outra	50,0%	8,3%



A análise conjunta das informações deixa claro que o Brasil está bem à frente de Portugal quanto à disponibilização de mecanismos de transparência e controlo social destinados à inclusão de pessoas com deficiência, embora não atenda plenamente a necessidade. Sendo esse um foco a merecer especial atenção em ambos os países, pelos valores que representa quando à efetivação dos direitos fundamentais e ao tratamento igualitário de todos os cidadãos, sem discriminação.

Quanto à diversidade linguística, observando-se o gráfico abaixo, é perceptível que Portugal possui quase que a totalidade dos mecanismos destinados à interação com os cidadãos, nos sites das instituições investigadas disponíveis, para além do Português, em inglês, a representar 91,7%, 16,7% em espanhol e 8,3% em francês. Já o Brasil possui, apenas, 37,5% disponíveis em inglês e o mesmo percentual em espanhol.



A constatação exposta evidencia que Portugal está muito à frente do Brasil no que se refere a diversidade linguística dos mecanismos, destinados à interação com os cidadãos, disponíveis nos sites das instituições investigadas. Optando, como segunda língua de disponibilização, pelo inglês, o que amplia a acessibilidade por ser considerada a língua mais falada no mundo¹⁵⁴².

De outro lado o Brasil, tem como segunda língua mais usada nos sites institucionais o espanhol que, ainda que se considere que é o idioma oficial de muitos países, inclusive vizinhos ao Brasil, é a quarta língua mais falada no mundo¹⁵⁴³.

Assim, percebe-se que o Brasil necessita melhorar a diversidade linguística dos mecanismos destinados à interação com os cidadãos, nos sites institucionais, em especial em tempos de globalização e imigração de alta densidade, adotando com maior amplitude o inglês, sem deixar de manter a adoção do espanhol¹⁵⁴⁴.

Quanto à interatividade e respostas aos cidadãos, ao proceder-se à análise dos gráficos resultantes da tabulação dos dados percebe-se que, em média geral, o Brasil possui maior interação com os cidadãos por meio das redes sociais, do que Portugal. Veja-se os dados a seguir:

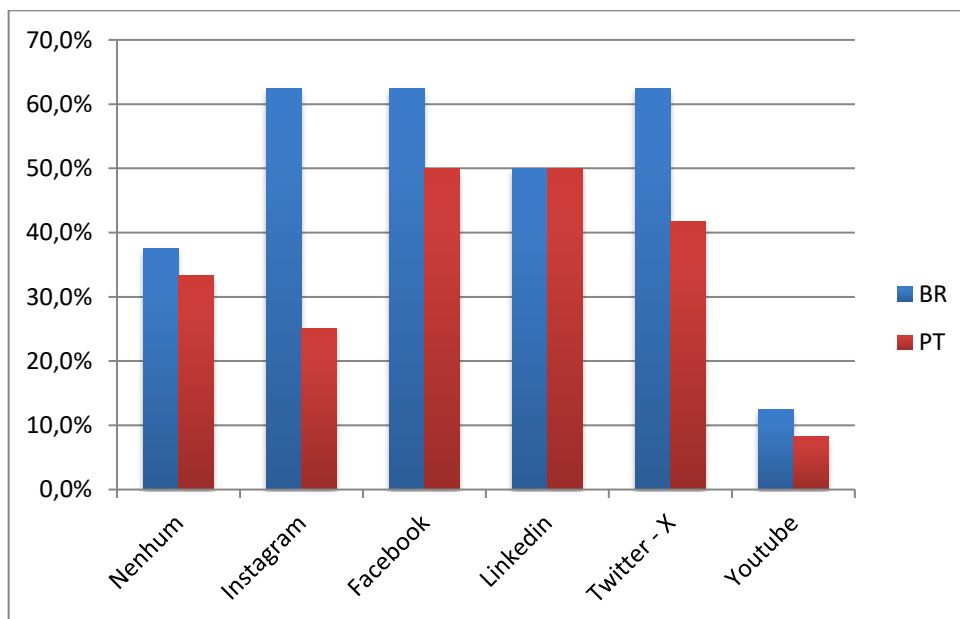
¹⁵⁴²BRASIL. National Geographic. Qual é o idioma mais falado do mundo? Publicado 17 de mai. de 2023, 16:24 BRT. Segundo a Enciclopédia Britannica, uma plataforma de dados do Reino Unido voltada para a educação, o idioma mais falado no mundo é o inglês. Dados de 2020 fornecidos por essa plataforma indicam que existem cerca de 1 bilhão e 270 milhões de falantes de inglês em todo o mundo. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/cultura/2023/05/qual-e-o-idioma-mais-falado-do-mundo>. Acesso em: 29.08.2024.

¹⁵⁴³ Wikipedia. Lista de línguas por número total de falantes. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_l%C3%ADnguas_por_n%C3%BAmero_total_de_falantes. Acesso em: 29.08.2024.

¹⁵⁴⁴ A considerar que o Brasil faz fronteira com dez países e que a maioria deles tem o espanhol como língua oficial, tais como a Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia; que mantém relações comerciais com muitos países de língua espanhola e que há muitos imigrantes que falam o idioma no país, o espanhol possui grande relevância como idioma no país.

	BR	PT
Nenhum	3	4
Instagram	5	3
Facebook	5	6
Linkedin	4	6
Twitter X	5	5
Youtube	1	1
RESPONDENTES	8	12

	BR	PT
Nenhum	37,5%	33,3%
Instagram	62,5%	25,0%
Facebook	62,5%	50,0%
Linkedin	50,0%	50,0%
Twitter X	62,5%	41,7%
Youtube	12,5%	8,3%

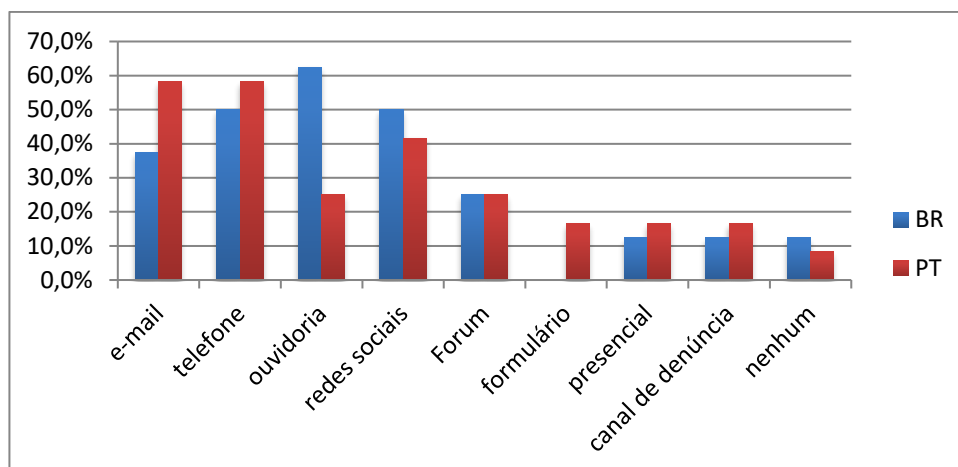


A destacar que o mecanismo em que os dois países possuem o mesmo percentual de disponibilização nos sites das instituições investigadas é o Linkedin, que é uma rede de relacionamento voltada as relações profissionais.

No que se refere às demais redes e canais de comunicação social na análise do gráfico percebe-se que, em média geral, o Brasil está à frente de Portugal. No que se toca às demais redes e canais de comunicação social na análise do gráfico percebe-se que, em média geral, o Brasil está à frente de Portugal:

	BR	PT
e-mail	3	7
telefone	4	7
ouvidoria	5	3
redes sociais	4	5
fórum	2	3
formulário	0	2
presencial	1	2
canal de denúncia	1	2
nenhum	1	1
RESPONDENTES	8	12

	BR	PT
e-mail	37,5%	58,3%
telefone	50,0%	58,3%
ouvidoria	62,5%	25,0%
redes sociais	50,0%	41,7%
fórum	25,0%	25,0%
formulário	0,0%	16,7%
presencial	12,5%	16,7%
canal de denúncia	12,5%	16,7%
nenhum	12,5%	8,3%



Da análise conjunta dos gráficos relativos aos mecanismos de interação com o cidadão, considerando-se redes sociais e os outros mecanismos identificados, percebe-se que, em média geral, os dois países encontram-se muito próximos, estando o Brasil levemente a frente. Merece destaque o fato de o Brasil possuir bem mais estruturas de ouvidorias do que Portugal (62% contra 25%). De igual forma merece referência a constatação de que Portugal está à frente do Brasil nas formas de comunicação por mecanismos convencionais, como e-mail, telefone e modo presencial. Em contrapartida o Brasil possui mais mecanismos disponíveis à comunicação com os cidadãos em plataformas digitais do que Portugal. A demonstrar que o Brasil está à frente de Portugal na modernização da forma de dialogar com os cidadãos.

Ocorre que não basta à disponibilização dos mecanismos aos cidadãos, é necessário que sejam efetivos, o que exige um agir estatal para despertar na sociedade o interesse pela gestão do estado e para a importância do exercício do controlo social, sendo ainda, essencial, de outro lado, que as instituições estatais ao divulgar as informações o façam de forma clara, compreensível aos cidadãos, sem exigir prévio conhecimento técnico para entendê-las. O que merece destaque em relação à contratação pública, área na qual o controlo social muito pode somar para, por exemplo, que a descrição do objeto seja adequada ao atendimento da necessidade que a motivou, evitar o direcionamento da contratação por meio da descrição do objeto, que sejam pagos valores superiores aos praticados no mercado, assim como que a execução seja adequada, a contribuir para evitar a corrupção e os prejuízos que essa prática desastrosa gera à sociedade e aos cofres públicos.

Nessa direção algumas práticas que se percebeu na investigação merecem ser ressaltadas, como, em Portugal, as ações da Rede Nacional de Administração Aberta - RNAA, ao possuir projetos voltados à aproximar as gerações futuras (crianças e jovens) com o Estado, por meio da utilização de mecânicas e estratégias de jogos, em contextos relacionados à

Administração Pública, assim como, projetos voltados à Educação para a Cidadania de crianças e jovens, entre os 8 e os 18 anos, com vistas a fomentar e promover a participação cívica. O que é feito na comunidade escolar e nas entidades da sociedade civil.

De igual forma outros projetos em linhas semelhantes¹⁵⁴⁵, já citados, merecem referência nessa análise comparativa geral, de modo valorizar ações que, para além de disponibilizar mecanismos de contato, qualifiquem o cidadão e o estado para que essa comunicação seja efetiva e possa fluir. Nesse aspecto, percebe-se que Portugal está bem mais avançado do que o Brasil, a servir de inspiração.

Em relação ao Brasil, percebe-se que busca na modernização da forma de se comunicar ampliar o diálogo com a sociedade, o que fica claro no aumento da presença dos órgãos estatais nas plataformas digitais, assim como, nas iniciativas inovadoras, como a do Ministério Público Federal, ao possuir Canal no Youtube e Canal de Rádio Web, contendo notícias sobre a atuação institucional. Também busca essa aproximação com os cidadãos por meio de algumas Escolas de Governo, como a do TCU e do MPF, que buscam qualificar servidores e cidadãos.

Na análise dos dados resta evidente que, tanto Portugal como o Brasil, vêm a trilhar um caminho evolutivo na disponibilização de mecanismos destinados à efetivação da transparência e do controlo social e, por possuírem experiências diferentes em alguns aspectos, pode um contribuir para a evolução e aprimoramento do outro. Entretanto, no que se refere, especificamente, à contratação pública não se percebe, em nenhum dos países, uma prática voltada a ampliar o controlo social a merecer destaque. Contudo, não se pode deixar de referir que ambos os países estruturaram portais destinados, exclusivamente, ao tema da contratação pública, o PNCP, no Brasil e o Portal Base, em Portugal, todavia, ambos sem interação com os cidadãos, apenas fazendo o papel da transparência ativa.

¹⁵⁴⁵ A destacar as iniciativas experimentais acima citadas, que são: “Agora Falo Eu!”, “Estrelas da Cidadania”, “World Café Cidadania” e “Torneio da Cidadania” – que envolveram mais de 200 jovens com idades compreendidas entre os 7 e os 17 anos. O Projeto de Oficinas de Simplificação da Linguagem, a exigir que as entidades centrem sua comunicação nos leitores de modo a melhorar a eficiência administrativa e a própria participação cidadã.

CONCLUSÃO

Ao culminar mais esta etapa acadêmica, o Doutorado, buscou-se investigar sobre um tema que tornasse possível dar um contributo para a área na qual tivemos a alegria e honra de atuar profissionalmente, para além da Academia, a Administração Pública e nessa, especificamente, a contratação pública. Para tanto propomo-nos a investigar sobre os mecanismos viabilizadores de transparência e controlo social na formação dos contratos públicos, no Brasil e em Portugal, para fins de um estudo comparado, que pudesse contribuir à evolução da matéria em ambos os Países.

A relevância da contratação pública na gestão estatal e, por consequência, de seu potencial de contribuição, decorrem do fato de ser o Estado, em regra, o maior adjudicante nas sociedades em que está inserido, especialmente em nível local. A fazer com que suas ações como contratante impactem significativamente o comportamento do mercado fornecedor, a tornar a contratação pública um poderoso instrumento de regulação à disposição do estado. O que expressa a importância de poder contribuir para a evolução do tema, a justificar o nosso interesse e escolha para fins da presente investigação.

Nesse contexto o presente estudo se voltou a investigar sobre os mecanismos viabilizadores de transparência e de controlo social na formação dos contratos públicos, suas regulações normativas e formas práticas de efetivação, no Brasil e em Portugal.

Ocorre que a amplitude de espécies de contratos públicos e respectivos quadros normativos, nos exigiu delimitar o foco da presente investigação na formação dos contratos públicos que integram o regime geral de contratação pública, ao que significa dizer, no Brasil aqueles regulados pela Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021¹⁵⁴⁶ e em Portugal, a contratação Pública de que trata a Parte II do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto Lei nº 111-B/2017 de 31 de agosto¹⁵⁴⁷. A escolha de tais contratações, conforme dito introdutoriamente e delimitado no Capítulo III, deu-se em razão da rotina de suas ocorrências

¹⁵⁴⁶BRASIL. Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021. Que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 15.08.2024.

¹⁵⁴⁷PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto Lei nº 111-B/2017 de 31 de agosto. Que segundo estabelece o art. 3º, no item 2 - *O regime da contratação pública estabelecido na parte II é aplicável à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código e não sejam excluídos do seu âmbito de aplicação.* Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/108086621/details/maximized?serie=I&day=2017-08-31&date=2017-09-01>. Acesso em 15.08.2024.

em todos os âmbitos da gestão pública e, por consequência, da expressividade de valores que representam.

Dessa forma, o objeto da presente investigação foi o estudo comparado dos mecanismos de transparência e controlo social na formação dos contratos públicos, que cabem na delimitação proposta, no Brasil e em Portugal.

Na plataforma teórica introdutória, constante no Capítulo I, que tratou sobre a transparência e o controlo social, como fatores essenciais para a legitimação da gestão estatal, apontou-se que, a considerar que numa gestão democrática o poder para governar emana da delegação feita pelo povo aos eleitos, o direito de cada cidadão participar do governo, desde a definição até a execução das ações governamentais, deve ser assegurado, visto que os interesses tutelados lhes pertencem.

Diante dessa realidade o agir dos governantes na condução do estado deve estar permeado pela transparência, de modo a permitir a participação cidadã, em consonância com o princípio democrático. Essa relação Estado-sociedade exige que se estabeleça um novo espaço de interlocução e deliberação, que seja capaz de incluir atores externos, viabilizando uma cidadania ativa e eficaz, a legitimar as ações governamentais pelo controlo social.

Há que se considerar, nesse contexto, que quando se trata da gestão do Estado se está a falar do exercício do poder político, que consiste num poder de direito e de autoridade, inerente à estrutura política, sem a qual deixaria de existir. É assim, o poder em sua plenitude, apto a solucionar os problemas sociais.

Ocorre que esse poder pleno nas mãos dos homens, facilmente leva ao cometimento de abusos, cuja contenção ou mesmo limitação, infelizmente, não fica garantida pela estrutura de estado decorrente da divisão do poder central em três poderes, nem mesmo pelo sistema de freios e contrapesos, instituído com o fim de evitar excessos capazes de gerar a prevalência de um poder sobre o outro, aniquilando a harmonia e a independência entre os poderes, essencial a manutenção da democracia.

As frequentes dificuldades enfrentadas na gestão estatal, que vai desde as crises políticas e financeiras até a ineficiência das políticas públicas e a corrupção, em especial no que se refere à contratação pública, vêm a demonstrar a insuficiência deste sistema de controlo estatal de um poder sobre o outro. A tornar necessário um sistema de controlo relacionado à estrutura administrativa hierarquizada e as funções que exerce, inserindo-se o controlo social como parte integrante desse sistema.

O controlo social, nesse contexto estrutural, exerce um papel de inquestionável relevância, já que impõe limites ao poder, pelo exercício da democracia participativa, de modo independente, em especial, nos aspectos político e funcional. Ao que significa dizer, não se sujeitando às interferências do jogo político de acomodações de interesses, que se estabelece nos palcos do exercício dos poderes constituídos e que faz estremecer o sistema de freios e contrapesos, instituído constitucionalmente, a permitir o cometimento de abusos.

A imposição de limites, pelo controlo social, com vistas à boa governança passa, necessariamente, por uma atuação permanente, que possibilite utilizar avaliações de resultados, de processos ou de custos e benefícios, como meio de acompanhar o desenvolvimento das ações da administração, a partir de objetivos ou metas a serem alcançadas.

O alicerce nos preceitos de boa governança indica que não basta a figura do governo como um ente uno, autossuficiente e centralizador de decisões, a mostrar-se necessária a transparência como instrumento viabilizador do acesso à informação pelos governados. A perceber-se que a transparência não é uma liberalidade do gestor, mas constitui-se numa obrigação, por se tratar de um elemento substancial do estado democrático de direito, no qual o exercício dos poderes se dá por delegação de competência feita pela sociedade aos cidadãos eleitos a exigir prestação de contas e responsabilização.

Nesse raciocínio, não se pode deixar de repisar que uma democracia de qualidade, alinhada com preceitos de boa governança, deve prover os seus cidadãos de mecanismos que permitam o controlo sobre os tomadores de decisão, a viabilizar que sejam responsabilizados por seus atos.

A boa governança exige planeamento e gestão transparente e responsável, a envolver todas as ações administrativas, dentre as quais está a contratação pública, que merece um olhar de especial atenção pela expressividade que representa no orçamento dos estados. A exigir legitimação pela transparência e pelo controlo social, conforme se demonstrou no referencial teórico formulado no Capítulo II, no qual se partiu do estudo relativo à terminologia “contratação pública”, buscando-se uma delimitação conceitual a partir do debate entorno da origem e evolução do contrato administrativo.

A considerar, assim, o debate doutrinário relativamente à origem do contrato administrativo, se optou pela solução proposta por Estorninho¹⁵⁴⁸, na forma expressa no item 2.1, de submeter a mesma jurisdição e núcleo de princípios, toda a contratação administrativa, sem distinguir a contratação administrativa, dos contratos privados da Administração. A

¹⁵⁴⁸ ESTORNINHO, Maria João. Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 1990. p. 185/184.

denominar esse “todo” de “atividade contratual da Administração”. Tratando, assim, todos os contratos firmados pelo Poder Público da mesma maneira no que se refere à jurisdição e núcleo de princípios aplicáveis. Tal entendimento encontra eco na doutrina e sistema normativo brasileiros, entretanto distinguindo-se quanto à jurisdição, por, no Brasil, diversamente do que ocorre em Portugal, não haver órgão destinado exclusivamente a julgar a Administração Pública, a semelhança do Tribunal Administrativo português, tornando toda a atividade contratual da Administração submetida a órgão de jurisdição comum.

Procedida a necessária delimitação conceitual, estabeleceu-se o debate entorno das funções da contratação pública, para além do objeto contratado com vistas a atender à necessidade administrativa, ou seja, outros objetivos de cunho social, econômicos e ambiental, que lhes foram agregados. O que nos levou à conclusão de que a contratação pública, hoje, se tornou um verdadeiro instrumento de gestão e que os novos objetivos, inclusive, se voltaram a favor da própria contratação pública, contribuindo para a eficiência e o combate à corrupção.

Percebe-se assim que a contratação pública, a exigir governança, se tornou ainda mais expressiva, visto que alargada por objetivos mais amplos, a potencializar sua capacidade como instrumento de regulação estatal.

Nesse contexto, para além da expressividade no mercado interno dos Países, em termos mundiais, a contratação pública passou a impactar, também, nas relações externas. Em especial porque a globalização e o desenvolvimento das relações econômicas, tornou mais frequentes os contratos envolvendo relações internacionais a gerar, o denominado pela doutrina, *fenômeno da internacionalização do direito dos contratos públicos*, os expondo à influência de regras internacionais e ao olhar atento de instituições, de igual forma, internacionais.

A expressividade, em âmbito internacional, da contratação pública, a atrair tantos olhares, fica evidente quando se analisa os percentuais que representa frente ao PIB dos países. Para fins de relembrar nesse momento conclusivo, repisa-se a informações introdutórias, apontando que o Sistema Económico Latino-americano y del Caribe - SELA, em 2015, estimou que as compras públicas correspondem a 17,87% (dezessete inteiros e oitenta e sete décimos) do produto interno bruto (PIB) mundial, chegando a quase 15,52% (quinze inteiros e cinquenta e dois décimos) nos países da América Latina¹⁵⁴⁹. Para a Organização das Nações Unidas – ONU, as compras públicas são *responsáveis por uma média de 12% do produto interno bruto*

¹⁵⁴⁹SELA – SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe. Disponível em: <http://www.sela.org/media/3203641/presentacion-compras-publicas-en-alc-15-y-16-jul15.pdf>. Acesso em 01.07.2024.

(PIB) dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e até 30% do PIB de muitos países em desenvolvimento¹⁵⁵⁰.

As compras públicas, em países industrializados, *podem representar até 70% dos gastos governamentais, especialmente em períodos de instabilidade*¹⁵⁵¹. Na União Europeia a contratação pública corresponde a 2 bilhões de EUR por ano, a representar 14 % do PIB¹⁵⁵², expressividade que lhes faz contribuir para a realização do mercado europeu, contribuindo para a denominada *europeização da contratação pública*, a refletir no ordenamento jurídico dos Países-membros, em decorrência da transposição da Diretivas comunitárias para os diplomas normativos internos, em como por sua aplicação pela jurisprudência nacional.

O contexto exposto torna justificável que o potencial transformador da contratação pública fez com que a si fossem agregados novos objetivos, em âmbito interno e internacional, assim, passando a ser usada como um instrumento de contribuição para a realização das mais diversas políticas públicas. A merecer destaque àquelas relativas à sustentabilidade social e ambiental, ao empreendedorismo e a ampliação da transparência e do controlo social, que se volta à própria contratação pública, com vistas à eficiência e ao combate a corrupção.

A inserção de objetivos mais amplos, teve apoio de organismos internacionais, que se voltaram a orientar e apoiar seus Estados-membros para que as contratações públicas servissem como instrumento de transformação social em prol de objetivos de interesse público, para além de sua função convencional. A levar a evolução dos diplomas normativos que regulam a matéria, em âmbito interno dos países e na esfera das relações internacionais, do que são exemplo as Diretivas da União Europeia.

Percebeu-se, entretanto, na investigação que o agigantamento da contratação pública, pela ampliação dos seus objetivos, impactou nos critérios de seleção do futuro contratado, fazendo emergir outros problemas, como os decorrentes do aumento do custo do produto, frente à sustentabilidade fiscal do estado e os riscos de prejuízos à concorrência diante da inserção de

¹⁵⁵⁰Organização das Nações Unidas – ONU. Compras Públicas Sustentáveis. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/explore-topicos/eficiencia-de-recursos/what-we-do/compras-publicas-sustentaveis#:~:text=As%20compras%20p%C3%BAblicas%20t%C3%AAm%20um,de%20muitos%20pa%C3%ADses%20em%20desenvolvimento>. Acesso em 01.07.2024.

¹⁵⁵¹BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública – Enap, em parceria com a Universidade Federal de Brasília (UnB). Mapeamento internacional das Compras Públicas: Estratégias Nacionais e Desenvolvimento. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7887/1/2023.10.04%20-%20Mapeamento%20internacional%20de%20compras%20p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em 01.07.2024.

¹⁵⁵²COMISSÃO EUROPEIA. Aumentar o impacto do investimento público graças a uma contratação pública eficiente e profissional. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3543_pt.htm. Acesso em 01.07.2024.

requisitos de complexa aferição. Tais problemas somados aos propósitos de desburocratização das atividades estatais, tornaram a governança da contratação pública ainda mais complexa.

A realidade exposta passou a exigir a qualificação do controle estatal de modo a evitar que portas sejam abertas à corrupção e ao desperdício dos recursos públicos. Levando à conclusão, lógica, de que a transparência e o controle social constituem antídotos essenciais, já que a participação efetiva dos cidadãos, para além de fortalecer a democracia, contribui para a boa governança pela ampliação do olhar de controle que representa. Conforme constatado em nossos estudos e afirmado ao longo da presente investigação a Administração Pública tende a se tornar mais corrupta, quanto menor for a participação da sociedade.

Outro aspecto que não pode deixar de ser ressaltado nesse momento conclusivo é o de que a proteção da relação de confiança entre o cidadão e o Estado exige transparência e controle social, pois só se confia naquilo que se conhece. De modo que maior será a confiança do povo no Estado, quanto maior for o conhecimento que tiver sobre a gestão pública a que está submetido.

No contexto da contratação pública essa premissa gera reflexos de economicidade, já que a relação contratual tem por base a confiança. A lembrar que, conforme expresso no item 2.4, o descrédito interno e externo, decorrente da desconfiança em relação à gestão estatal, traz prejuízos inestimáveis. Isso porque, em nível externo, afasta investimentos no País, faz elevar as taxas de juros para subsídios de organismos internacionais, dentre outros reflexos que fazem aumentar o custo das contratações públicas. Em nível interno os prejuízos são, ainda, maiores, pois afastam os cidadãos do Estado e, por consequência, do exercício do controle social e da atuação preventiva e corretiva dele decorrentes.

A perceber-se que as contratações públicas se tornam menos onerosas quando firmadas por meio de processos transparentes, que promovam concorrência entre os interessados em contratar e estejam expostas a baixos índices de corrupção, ou seja, sejam formadas numa relação permeada pela confiança. Ao ser a corrupção um dos maiores geradores de desconfiança é, por consequência, um dos grandes males que atinge a contratação pública.

A considerar que a contratação pública se dá numa interface entre os setores público e privado, representa para a corrupção uma oportunidade de ganhos econômicos indevidos, por meio de atos considerados corruptos, a envolver uma pessoa com poder decisório no Estado e outra na iniciativa privada. As quais usem essa relação com o objetivo de trocar vantagens para obter benefícios. A se tratar de um fenômeno que envolve um conjunto de fatos inter-relacionados, que vai desde a oferta de dinheiro em troca de uma ação ou omissão com vistas a

alterar determinado procedimento, a direcionar a contratação ou a superfaturar valores, até ações com fins estritamente políticos, como o de apoio eleitoral.

Os prejuízos decorrentes da corrupção na contratação pública são tão expressivos aos estados, em termos mundiais, que o seu combate é uma luta que tem perpassado continentes, sendo pauta permanente de organismos internacionais que, para além de suas ações internas, fomentam e exigem dos Países-membros um agir na mesma direção, assim como realizam ações de apoio e orientação.

Nos Países em investigação, historicamente, a corrupção tem se mostrado a causa de grandes prejuízos, em especial na contratação pública, conforme se percebe nos casos trazidos no item 2.5.2., que, infelizmente, constituem uma pequena amostra de um universo permeado por manobras corruptivas. Entretanto, suficientes para impactar, especialmente quando ocorridos em áreas como a da educação e da saúde, pelos prejuízos diretos aos cidadãos. A última, ainda mais, pela desumanidade que representam, caracterizando um “aproveitar-se” de um momento de grande fragilidade humana, inclusive, em situações de imensa comoção social, como foi na pandemia da Covid-19.

Percebe-se, nesse contexto que o combate à corrupção exige um olhar alargado e capaz de englobar as mais variadas relações desse fenômeno político, econômico, sociológico e multifacetário. A demandar, para além de mecanismo normativos e penalizadores, ações preventivas que o evitem ou o percebam na origem, se possível antes de consolidar-se, para o que a transparência e o controlo social constituem-se no melhor antídoto. Assim, a contribuir para a boa governança de uma nova contratação pública, que por ter seus objetivos ampliados, como referido, tornou-se ainda mais complexa.

Ocorre que para o controlo social efetivamente contribuir com a boa governança dessa nova e complexa contratação pública, inclusive no combate à corrupção, deve dar-se de maneira qualificada. A demandar que as informações relativas à formação e a execução dos contratos sejam acessíveis a todos os cidadãos, estejam atualizadas, sejam compreensíveis, claras e completas. Para além, exige que o cidadão tenha interesse pela gestão estatal e seja capaz de compreender as informações acessadas.

A efetiva compreensão das informações divulgadas depende, por um lado da capacitação do cidadão e, por outro lado, da simplificação de seu conteúdo para uma linguagem acessível ao entendimento daqueles que não possuem conhecimento técnico relacionado à matéria, visto que a gestão do estado, em especial a contratação pública, se faz por meio de atos complexos e técnicos.

Essa “tradução” das informações técnicas é o que garantirá a verdadeira transparência da gestão, de modo a tornar possível um controlo social efetivo a configurar-se como fortalecedor da democracia representativa, pois, para além de ser um reforço ao controlo estatal, fomenta o exercício da cidadania, contribuindo para uma sociedade mais justa, independente e conhecedora de seus direitos e obrigações.

Na perspectiva de uma prestação de contas permanente de modo a viabilizar um diálogo constante entre os cidadãos e o Estado, é essencial que sejam disponibilizados mecanismos de comunicação entre os atores do controlo social e a estrutura estatal. O que deve ser assegurado por meio do sistema normativo e efetivado por meio de ações de gestão.

O propósito estatal de alcançar o ideal de comunicação com os cidadãos tem levado a legislação que regulamenta a matéria a evoluir em todo o mundo, o que também se reflete em Portugal e no Brasil.

Ao proceder-se a investigação relativa ao quadro normativo aplicável à transparência e ao acesso à informação da Gestão Pública, nos referidos países, conforme constante nos itens 3.2.1 e 3.2.2, percebeu-se, na análise comparativa constante no item 3.2.3, que encontram identidade em muitos aspectos. A destacar que ambos os Países, asseguram o direito do cidadão de participar da Administração Pública, no exercício do controlo social, em suas constituições, a demonstrar a relevância dada à matéria.

Portugal, assegura a publicidade da gestão estatal na parte III, art. 119º, da Constituição, assim como o direito do cidadão ao exercício efetivo do controlo social, é garantido nos arts. 9º, b-c; 48º, 1-2; 73º, 2 e 268º, 1-2, o que é regulado pela Lei nº 83/1995, de 31 de agosto. O Brasil traz, desde o preâmbulo da Constituição, até expressar no *caput* do art. 37, a publicidade como princípio norteador da Administração Pública. Do que decorre o dever de transparência e o direito de acesso à informação pelos cidadãos, como forma de garantir o controlo social da gestão do Estado. Direcionando a legislação infraconstitucional para os mesmos propósitos.

Na seara internacional os dois países se tornaram signatários de tratados, convenções e declarações sobre o tema, assim, reafirmando seus propósitos de respeito à transparência na gestão pública, ao acesso às informações da gestão estatal e ao controlo pelos cidadãos.

A ressaltar, quanto a contratação pública, que na legislação interna de Portugal, decisões que envolvam a localização e a realização de obras públicas ou de outros investimentos públicos, que sejam capazes de gerar impacto ambiental ou nas condições económicas e sociais e na vida dos cidadãos ou dos agregados populacionais, é assegurado que haverá prévia audição dos cidadãos interessados e das entidades defensoras dos interesses que possam vir a ser

afetados. Tal garantia não encontra correspondência no Brasil, havendo de mais próximo a determinação legal de que haja participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, por meio de uma gestão democrática, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, não tratando especificamente da realização de obras públicas¹⁵⁵³.

Outro destaque que merece ser repisado em sede conclusiva é que os dois Países editaram leis regulando o acesso à informação, o Brasil a Lei Federal nº 12.527/2011¹⁵⁵⁴, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI¹⁵⁵⁵ e Portugal a Lei nº 26/2016, de 22 de agosto¹⁵⁵⁶, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos.

No âmbito dos princípios, os dois países encontram similitude, pois o princípio da administração aberta, em Portugal, garante a divulgação ativa dos dados da gestão de forma periódica e atualizada, o que encontra correspondência, no Brasil, na Lei Complementar nº 131/2009¹⁵⁵⁷, que alterou a lei de acesso à informação (Lei Federal nº 12.527/2011), acima citada, para determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As referidas leis, tem em comum a exigência de divulgação em meios eletrônicos e, para além, de que as informações sejam compreensíveis e de livre acesso a todo e qualquer cidadão. Expressando preocupação com a qualidade das informações divulgadas, para além do acesso pelos cidadãos.

O referido arcabouço normativo relacionado à transparência e ao controlo social da Administração Pública, em ambos os Países, fazem ampliar a transparência das contratações

¹⁵⁵³BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Que estabelece diretrizes gerais da política urbana no país. Art. 2º (...) II – *gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 01.05.2024.

¹⁵⁵⁴BRASIL. Lei Federal nº 12.527/2011. Esta é uma Lei Federal, mas possui caráter nacional, isto é, aplica-se a todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 26.05.2023.

¹⁵⁵⁵HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

¹⁵⁵⁶PORTUGAL. Lei nº 26/2016, de 22 de agosto. Disponível em: https://dre.pt/home/-/dre/75177807/details/maximized?p_auth=VLJzFY4y. Acesso em 01.06.2023. A Lei em pauta transpõe a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, a deixar clara a forte influência comunitária.

¹⁵⁵⁷BRASIL. Lei Complementar 131/2009, que a alterou e a Lei Federal nº 12.527/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 26.05.2023.

públicas, pois se somam às regulações específicas que tratam da formação dos contratos públicos, e que contém suas próprias exigências de transparência e controlo social.

Oportuno ressaltar, em uma análise comparativa dos sistemas normativos dos dois países, Brasil e Portugal, é que a atualização e evolução dos diplomas normativos que regulam a contratação pública se deram com uma expressiva diferença temporal, pois, em Portugal o CCP, instituído pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, já trazia expressiva inovação e no Brasil a evolução normativa, de fato, só ocorreu em 2021, ainda que se possa alegar que a Lei Federal nº 10.520/2002, de 17 de julho, ao regular o pregão eletrônico, já trouxe mudanças nesse aspecto¹⁵⁵⁸.

A referida distância temporal na evolução normativa dos dois países repousa no fato de que Brasil e Portugal enfrentam realidades bem diferentes no que diz com a contratação pública, especialmente quanto às relações internacionais, pois o fato de Portugal integrar a União Europeia, o submete a exigências de conformação de seus sistemas normativos internos com as Diretivas Europeias, conforme amplamente tratado, a reduzir sua autonomia e impulsionar essa evolução normativa. Diferentemente do que ocorre no Brasil, que não integra nenhum bloco com tal força normativa, a refletir no tempo de evolução de sua legislação.

Quanto ao quadro normativo destinado, especialmente, a regular a transparência e ao controlo social na formação dos contratos públicos no Brasil e em Portugal, para apontar as conclusões a que se chegou, se faz necessário, a partida, identificar qual é o momento inicial da formação do contrato, visto que é a partir de então se são aplicáveis as disposições normativas constantes nas regulações específicas.

No item 3.3.2 se trouxe ao debate a problemática relativa ao momento inicial do processo de formação do contrato, expondo-se a discussão estabelecida na doutrina portuguesa, sobre qual seria o *momento zero* do procedimento de formação do contrato, a partir do qual deveria ser objeto de regulação específica. Assentando-se que em Portugal o legislador pôs fim aos debates ao regular a matéria no CCP de 2008, no art. 36º, nº 1, adotando a posição de que o procedimento de formação de contrato inicia-se com a decisão de contratar. De modo que a decisão de contratar se firmou como sendo o marco para aplicação do CCP, assim como para gerar a obrigação à entidade adjudicante de levar o procedimento até o fim, celebrando o contrato com aquele que apresentar a melhor proposta.

¹⁵⁵⁸BRASIL. Lei Federal nº 10.520/2002, de 17 de julho. Revogada. Disponível em: Acesso em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm?origin=instituicao#:~:text=LEI%20No%2010.520%2C%20DE%2017%20DE%20JULHO%20DE%202002.&text=Institui%2C%20no%20C3%A2mbito%20da%20Uni%C3%A3o,comuns%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. 26.08.2024.

No Brasil a Lei Federal nº 14.133, de 2021, em seus artigos 12 e 18¹⁵⁵⁹, ao deixar claro que a contratação pública inicia na decisão de contratar, ampliou o olhar normatizando desde a fase de planejamento da contratação, a iniciar no aspecto orçamentário para o custeio da despesa, que ocorre no exercício anterior ao da sua execução. Para tanto estabeleceu um procedimento que engloba desde a tomada da decisão de gestão quanto a totalidade das contratações a serem efetivadas a cada exercício. A exigir a elaboração de um Plano de Contratação Anual que contemple as contratações pretendidas de um exercício para o outro, de modo que o planejamento possa subsidiar a orçamentação da entidade contratante. Exigindo a transparência desse plano de contratação anual, por meio da divulgação no Portal Nacional da Contratação Pública - PNCP¹⁵⁶⁰, a permitir que o mercado fornecedor tenha conhecimento e se prepare para fornecer ao estado, assim como, para viabilizar o controle social.

Portugal exige que haja um planejamento prévio, inclusive no aspecto orçamentário para o custeio da despesa, a demonstrar a exigência de um planejamento orçamentário prévio, para além do exercício financeiro¹⁵⁶¹.

Em uma análise comparativa percebe-se que, tanto no Brasil como em Portugal, a contratação pública inicia na decisão de contratar, entretanto, o que se entende por decisão de contratar varia de um país para outro, sendo, em Portugal a decisão ocorrida a cada contratação, com o objetivo de impulsionar o rito procedimental exigido para a formação do respectivo contrato, exigindo planejamento orçamentário, contudo não o inserindo no rito da formação do contrato. De outro lado no Brasil, a decisão de contratar é considerada àquela relativa ao total das contratações que serão realizadas ao longo do exercício financeiro estando, o planejamento de tais contratações, inserido no procedimento necessário à formação do contrato.

A lei brasileira demonstra uma valorização do planejamento a expressar ser fator determinante na contratação pública, devendo ser considerado desde o planejamento orçamentário da entidade contratante, o que se entende como o melhor e mais adequado entendimento, podendo, nesse aspecto, servir de inspiração para a legislação lusa, em especial porque assegura um nível de transparência prévio à contratação, que permite ao mercado fornecedor se preparar para concorrer nos certames.

Ao proceder-se a análise da regulação normativa do procedimento de formação do contrato, no Brasil e em Portugal, se percebe, que cada uma das etapas macro da formação do

¹⁵⁵⁹BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Art. 18. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 28.01.2024.

¹⁵⁶⁰BRASIL. Portal Nacional da Contratação Pública - PNCP. Plano de Contratação Anuais. Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/pca?pagina=1>. Acesso em 23.03.2024.

¹⁵⁶¹Nos termos do previsto no CCP, em seu art. 96º, 1, h.

contrato (o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a adjudicação e celebração do contrato) são compostas por diversas fases a formar o rito pelo qual tramitará o processo de contratação pública.

O foco da presente investigação fez direcionar o olhar para a transparência e o controle social, assegurados nas fases ou etapas estabelecidas para a tramitação dos procedimentos de formação dos contratos ou pré-contratuais, em cada um dos países, compreendendo desde a decisão de contratar até a celebração do contrato.

Procedendo-se à análise comparativa quanto as fases ou o rito procedimental estabelecido para a formação dos contratos públicos, objeto da presente investigação, em cada um dos países em estudo, inferiu-se que em Portugal a etapa do planejamento, contempla a fase inicial, indo da decisão de contratar até o momento da publicidade do concurso. A seleção do fornecedor, vai desde o momento da fase inicial em que é dada publicidade ao concurso, incluindo as demais fases até a adjudicação e a celebração do contrato. Já no Brasil a etapa do planejamento engloba toda a fase preparatória, que vai desde a elaboração do Plano Anual de Contratação, no exercício anterior, até a publicidade do edital ou aviso de contratação direta. Ficando as demais fases, ou seja, desde o momento em que é dada a publicidade ao certame, até a adjudicação e a celebração do contrato, na etapa de seleção do fornecedor. Lembrando que a execução do contrato, em ambos os países, constitui-se numa etapa distinta, com peculiaridades próprias a depender do objeto contratado.

No que se refere ao quadro normativo aplicável em cada uma dessas etapas procedimentais para a formação do contrato, nos países em estudo, com vistas a garantia de que haja transparência e controle social, em uma análise comparativa constatou-se que:

- Na etapa do planejamento, que no Brasil inicia no exercício anterior, quando é feito o planejamento global das contratações por meio da elaboração de um plano de contratação anual, a transparência se dá com a publicização desse plano no Portal Nacional da Contratação Pública – PNCP. A permitir amplo acesso e controle, tanto pelos órgãos oficiais de controle, como pela sociedade em geral, para o exercício do controle social e pelos fornecedores interessados em contratar. Em Portugal o procedimento de formação de um contrato público inicia-se com a decisão de contratar, podendo, anteriormente, serem realizadas consultas informais ao mercado, para obter informações, com vistas subsidiar o planejamento da contratação. Entretanto, na legislação luso não há uma obrigatoriedade de que seja dada publicidade a esta etapa interna de planejamento da contratação, sendo possível sua discussão apenas a partir do momento da publicidade do concurso.

Assim sendo, fica demonstrada uma expressiva distinção entre os países no que se refere à publicidade dada aos atos da fase de planejamento da contratação, restando perceptível que no Brasil a publicidade é mais ampla, pois engloba desde a elaboração do Plano Anual de Contratação, no exercício anterior ao da efetivação do contrato. O que é positivo, pois para além de ampliar a transparência e o controle social, permite que o mercado fornecedor se prepare para concorrer àquela contratação, assim alargando também a concorrência.

Oportuno repisar, nesse momento conclusivo, que é na fase de planejamento da contratação que é realizada a descrição do objeto a ser contratado, inclusive é nessa fase que lhes são somados objetivos para além da função principal. A descrição do objeto deverá contar com todos os seus detalhes, de modo a permitir a cotação do seu real valor de mercado, o adequado planejamento orçamentário para o custeio da despesa, a garantia da mais ampla concorrência, sem direcionamentos do certame e a boa execução do contrato. Assim, viabilizando o atendimento pleno da necessidade pública que levou à contratação, bem como, dos objetivos indiretos acrescidos.

Importante lembrar, ainda, que os procedimentos administrativos internos, destinados à formação do contrato não se alteram em razão da modalidade de concurso a ser procedida, nem mesmo na hipótese de dispensada de concorrência, por razões legais, pois a identificação do procedimento legal aplicável é posterior a toda a etapa preparatória da contratação.

- Na etapa de seleção do fornecedor é que se dá o momento em que os interessados em contratar com a Administração terão acesso às informações necessárias para elaborarem suas propostas. O que ocorre a partir do momento em que a intenção de contratar é oficialmente divulgada ao mercado, por meio da publicidade do edital ou dos instrumentos regulatórios como o anúncio, o programa do procedimento e o caderno de encargos.

Assim sendo, percebe-se que ao serem publicizadas as regras assentadas nos instrumentos regulatórios, dá-se início à fase externa, a permitir, para além da busca de possíveis interessados em contratar, a efetivação do controle social.

Importante ressaltar que o controle social muito pode contribuir em relação a todos os seus aspectos, tanto no que diz com a descrição do objeto, de modo a aferir se de fato está adequado ao atendimento da necessidade pública que lhe deu origem, se não contém elementos capazes de prejudicar a ampla concorrência, dentre outros; quanto ao valor orçado, se de fato corresponde ao praticado no mercado, de modo a não estar superfaturado ou subfaturado ao ponto de inviabilizar a execução do contrato.

A análise comparativa entre Portugal e Brasil, nos permitiu inferir que, nessa fase há similitude no sistema normativo dos dois países no que diz com a divulgação dos instrumentos regulatórios do concurso para fins de selecionar o fornecedor. Merece destaque, entretanto, o fato de Portugal, para além da publicidade interna, também divulgar o anúncio de pré-informação de interesse em contratar, para além do anúncio do concurso, no Jornal Oficial da União Europeia¹⁵⁶². A fazer ampliar a transparência e o controlo social.

- A etapa ou fase da adjudicação e celebração do contrato é o momento em que a entidade adjudicante decide, frente aos concorrentes, quanto à seleção da proposta que melhor atende a necessidade pública, em razão da qual foi promovido o certame.

Em Portugal a decisão de adjudicação deve ser notificada, algumas devendo, inclusive, ser publicadas através de anúncios no Jornal Oficial da União Europeia, cuja preterição não gera efeito quanto à validade e eficácia do ato, entretanto, gerando responsabilidade internacional ao país por violação ao Direito da União Europeia.

No Brasil, a decisão de adjudicação se dá ao final do processo de formação do contrato, isto é, após a verificação de todos os requisitos necessários à contratação, em relação ao concorrente que apresentou a proposta julgada como vencedora¹⁵⁶³. A publicidade da decisão de adjudicação ocorre juntamente com a da decisão de homologação, no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, visto ser comum que ambas as decisões sejam expressas em ato único.

Em análise comparativa entre os dois países aferiu-se que no Brasil não é exigido o respeito a um prazo entre a publicidade ou o conhecimento pelos participantes do certame da decisão de adjudicação e a celebração do contrato, até porque tal decisão representa uma mera formalidade, a dar conhecimento das decisões já tomadas no processo de formação dos contratos. Entretanto, em Portugal, diferentemente do que ocorre no Brasil, se percebe que a habilitação é feita após a adjudicação, isto é, no período que fica entre a adjudicação e a celebração do contrato, quando são apurados os requisitos necessários à celebração do contrato.

No que se refere a transparência, percebe-se que o rito estabelecido pela legislação lusa traz maior amplitude, inclusive a permitir maior controlo social, em razão desse período que fica entre a adjudicação e a celebração do contrato.

¹⁵⁶²UNIÃO EUROPEIA. N.º 1 do artigo 48.º, art. 49º e 51, da Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>. Acesso em 27.08.2024.

¹⁵⁶³BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm#promulgacao. Acesso em 27.08.2024.

A etapa derradeira é a relativa à execução do contrato, a qual, no que diz com a transparência a lei portuguesa exige que todos os contratos celebrados sejam publicitados no Portal BASE¹⁵⁶⁴, que centraliza a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal continental e regiões autónomas. A semelhança do que ocorre no Brasil, cuja legislação exige que os contratos sejam disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas¹⁵⁶⁵.

A lei brasileira, para além, determina que as contratações públicas estejam submetidas a práticas contínuas e permanentes de controlo preventivo, dentre as quais está o controlo social. Em razão do que exige que o Portal ofereça sistema de gestão que compartilhe com a sociedade informações referentes à execução dos contratos, ainda, que torne viável a interlocução entre os cidadãos e os representantes da Administração e do contratado. Exige, ainda, que ao término do contrato seja divulgado um relatório sobre a consecução dos objetivos que justificaram a contratação, contendo a indicação de condutas para o aprimoramento das atividades da Administração¹⁵⁶⁶. Assim, estando, nesse aspecto, a ampliar a transparência e o controlo social sobre a execução do contrato, com maior vigor do que Portugal.

Importante ressaltar que mesmo nos regimes excepcionais de contratação, dos quais é exemplo o enfrentamento à pandemia decorrente da Covid-19, tanto Portugal quanto o Brasil editaram normativas de exceção, objetivando a desburocratização e a celeridade no processo de formação dos contratos que o momento exigia. Entretanto mesmo em estado de exceção constitucional a transparência não foi deixada de lado, conforme se apontou no item 3.3.3. Ainda, quanto aos contratos firmados, exigiram igualmente sua publicação nos portais destinados a esse fim.

Ocorre que não é suficiente que o quadro normativo dos Estados assegure a transparência e exija que seja viabilizado o controlo social, se não houver mecanismos que permitam a interação do cidadão com o Estado, e que sejam capazes de incluir toda a sociedade.

No intuito de realizar essa investigação, no capítulo IV, buscou-se identificar os mecanismos assegurados para a efetivação da transparência e do controlo social na formação dos contratos públicos nos países investigados, procedendo-se a uma análise comparativa. Para o que se fez um levantamento das principais instituições estatais e da sociedade civil, situadas no Brasil e em Portugal, voltadas a realização do controlo da contratação pública, das ações

¹⁵⁶⁴PORTUGAL. Portal Base. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/base4>. Acesso em: 27.08.2024.

¹⁵⁶⁵BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em 27.08.2024.

¹⁵⁶⁶BRASIL. Lei Federal nº 14.133/2021. Artigos 169 e 174, §3º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 27.08.2024.

administrativas do estado em geral, bem como, das instituições que possuam práticas voltadas a promover a transparência e a interação do cidadão com o estado.

Selecionadas as instituições que constituíram a amostra a ser investigada, procedeu-se ao levantamento de dados necessário a identificar os principais mecanismos pelos quais efetivam a transparência e o controlo social da contratação pública, bem como procedeu-se a respectiva análise qualitativa visando identificar se, na prática, atendem aos propósitos a que se destinam.

Na análise qualitativa dos dados levantado considerou-se como critérios avaliativos a interatividade e respostas aos cidadãos; a diversidade linguística e a acessibilidade com vistas à inclusão de pessoas com deficiência. Foram, ainda, registradas observações de mecanismos ou práticas percebidas na análise dos sites institucionais, que qualifiquem à promoção e a efetivação da transparência e o controlo social.

Promoveu-se a uma análise comparativa entre as instituições e entre os dois países, onde comparou-se a instituição de um país com àquela que possui correspondência no outro país, identificando-se práticas comuns e diversas, de modo a contribuir para a evolução dos referidos mecanismos no âmbito das instituições. Por fim, procedeu-se, com base nos dados globais, a comparação entre Brasil e Portugal, de igual forma identificando-se práticas comuns e diversas, com o fito de contribuir para a evolução dos referidos mecanismos nos dois países.

A investigação empírica realizada nos conduziu à conclusão geral de que muito há a evoluir no que diz com a transparência e o controlo social da Administração Pública, no Brasil e em Portugal, em especial quanto aos mecanismos disponíveis aos cidadãos para interagir com o estado. A conclusão decorreu da análise dos resultados apresentados, relativamente a comparação entre os mecanismos disponíveis nos sites institucionais, quanto à interação com os cidadãos, à diversidade linguística e à acessibilidade para inclusão de pessoas com deficiência. Assim, passa-se a expor as principais razões que direcionaram para o entendimento apontado.

Quanto à diversidade linguística, percebeu-se que Portugal possui quase que a totalidade dos mecanismos disponíveis, para além do Português, em inglês, a representar 90%, entretanto, apenas 16,7% dos sites investigados possui tradução para o espanhol e 8,3%, para o francês. O que permite um olhar crítico, por não permitir a inclusão dos não falantes das duas línguas citadas, contudo, constituem franca minoria. O Brasil, em contrapartida, possui, apenas, 37,5% disponíveis em inglês e o mesmo percentual em espanhol. A se encontrar em situação bem menos inclusiva.

Desse modo, no que se refere a diversidade linguística dos mecanismos destinados à interação com os cidadãos, disponíveis nos sites das instituições investigadas, percebe-se que Portugal está muito à frente do Brasil, especialmente, porque disponibiliza as traduções para o inglês, o que amplia a acessibilidade por ser considerada a língua mais falada no mundo, ainda que deixe de incluir a população que não fala nem o português nem o inglês.

Em contrapartida o Brasil, ainda que disponibilize a tradução para o espanhol, essa se dá em menos da metade dos sites institucionais, assim, para além de ampliar tal disponibilidade, necessita melhorar a diversidade linguística, incluindo a tradução para o inglês, especialmente, em tempos de globalização, a trazer imigrantes das mais diversas línguas e, sobretudo, no que se refere à contratação pública, onde o mercado fornecedor não tem fronteiras.

Outro aspecto que nos chamou a atenção foi o relacionado aos mecanismos voltados a promover a acessibilidade de pessoas com deficiência, onde se percebeu precariedade, a gerar exclusão de parcela expressiva da população, para além de expressar desrespeito aos direitos fundamentais.

Na análise comparativa entre as instituições chamou-nos a atenção o fato de que algumas instituições portuguesas embora possuam o *Símbolo de Acessibilidade* não se localizou em seu site recursos de acessibilidade voltados à inclusão de pessoas com deficiência, como é o caso da RNAA, que inclusive informa no site que *a afixação do Símbolo de Acessibilidade não garante que o sítio seja 100% acessível, mas demonstra haver um esforço em aumentar a acessibilidade*¹⁵⁶⁷.

No que diz com a comparação entre os países, se percebeu que o Brasil, no que se refere à disponibilização de mecanismos de transparência e controlo social, destinados à inclusão de pessoas com deficiência, está bem à frente de Portugal. Ressaltando que isso não significa afirmar que o Brasil atende plenamente ao requisito em relação aos sites institucionais, pois pela análise feita constatou-se que ainda há muito a percorrer nessa direção.

Nessa direção ressalta-se o fato percebido, de não haver uma política de estado, em ambos os países, que padronize ou estabeleça, ao menos em relação aos órgãos estatais, uma oferta mínima de mecanismos para a inclusão da pessoa com deficiência. A evidenciar uma falha que fragiliza a inclusão de todos os cidadãos no processo de controle social e transparência

¹⁵⁶⁷PORTUGAL. Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA). Acessibilidade. Disponível em: <https://labx.gov.pt/acessibilidade/>. Acesso em: 31.08.2024. Importa esclarecer que a afixação do Símbolo de Acessibilidade não garante que o sítio seja 100% acessível, mas demonstra haver um esforço em aumentar a acessibilidade, conforme a Resolução do Conselho de Ministros N° 97/99 sobre acessibilidade dos sítios da administração pública na Internet pelos cidadãos com necessidades especiais.

da gestão pública, afrontando ao princípio da igualdade, ao restringir o acesso à informação à significativa parcela da população, caracterizando desrespeito aos direitos humanos e os princípios de não discriminação.

Assim, resta demonstrado que os mecanismos destinados à inclusão das pessoas com deficiência são insuficientes em relação ao total das instituições investigadas, em ambos os Países, a merecer especial atenção pelos valores que representa quando ao tratamento igualitário de todos os cidadãos, sem discriminação, a constituir requisito essencial à efetivação dos direitos fundamentais.

Percebeu-se que para um avanço substancial na transparência e no controlo social, é necessário um compromisso com a inclusão de pessoas com deficiência por meio da disponibilização de mecanismos de acessibilidade, a permitir que participem ampla e ativamente. A evolução nesse aspecto é imprescindível para a realização de uma administração pública moderna, inclusiva e democrática.

Quanto à interação do estado com os cidadãos a investigação apresentou elementos, nos resultados obtidos, que levaram à percepção de que a Administração Pública não acompanhou a evolução social no que se refere as formas de comunicação, pois segue usando, majoritariamente, meios convencionais quando já está a sociedade em tempos de comunicação digital.

Tempos esses que geraram nos cidadãos o hábito de buscar informações da fácil e rápido acesso, preferencialmente, através de aparelhos móveis, como os telefones celulares. Geraram, também, reflexo quanto ao conteúdo das informações, passando a população, em especial os mais jovens, a ter interesse por conteúdos de rápida compreensão, resumidos, focados, praticamente formados por notícias curtas, quase usadas como títulos para épocas passadas.

Essa nova realidade de comunicação exige do estado uma adequação de seu agir, tanto no que diz com a forma de se comunicar, quanto no que diz com o conteúdo a ser comunicado, para que o controlo social seja, de fato, efetivo.

No contexto do objeto da investigação, ao avaliar os sites institucionais percebeu-se que as informações relacionadas à contratação pública são de difícil acesso, sequer estando no site principal, exceto nas instituições que tratam especificamente sobre a matéria. Para além, são informações de conteúdo extenso e com linguagem, na maioria das vezes, técnica. O que ocasiona desinteresse nos cidadãos que, como dito, são movidos pela facilidade de acesso às informações e a objetividade do conteúdo. Nas redes sociais, que hoje constituem a maior ferramenta de comunicação, praticamente não se percebe informações relacionadas à

contratação pública com intuito de transparência. Se localizando quase que exclusivamente notícias relacionadas à corrupção já ocorrida em contratações ou as publicações de cunho oficial, extensas e com linguagem técnica, como exemplo, um edital publicado na íntegra.

Outro aspecto a merecer atenção quanto as redes sociais é o fato de que os dois portais dedicados exclusivamente à contratação pública, PNCP no Brasil e Portal Base em Portugal, não possuem redes sociais, o que em nossa opinião é, extremamente, prejudicial em relação à efetivação do controlo social, já que poderiam potencializar a amplitude do alcance das informações, em especial ao público mais jovem, que muito pode contribuir. A lembrar que, em Portugal, o IMPIC, I.P, também dedicado à matéria, está presente nas redes sociais, ainda que muito timidamente.

Assim, constata-se que a divulgação de informações nas redes sociais relativamente à contratação pública, com adequação do conteúdo, interação, respondendo comentários, perguntas e críticas, muito poderá contribuir para a efetivação da transparência e do controlo social.

As demais instituições investigadas, que possuem redes sociais, apresentam desatualização e insuficiência nas informações divulgadas, em especial quanto à contratação pública. De igual forma, se percebeu insuficiência na interatividade com os cidadãos, pois a totalidade dos sites, tanto das instituições brasileiras como portuguesas, não respondem aos comentários, críticas e mesmo questionamentos postados nas redes sociais.

Na análise comparativa feita entre Brasil e Portugal, percebeu-se que, em média geral, os dois países encontram-se muito próximos no que diz com a interação com os cidadãos em plataformas digitais, estando o Brasil levemente a frente.

Nesse contexto é oportuno lembrar, uma prática que nos chamou a atenção no Brasil, na fase de execução do contrato, é a exigência de que sejam disponibilizadas, no portal PNCP, informações relacionadas ao servidor que fiscaliza a execução do contrato, de modo a permitir que os cidadãos possam contatá-lo, no exercício do controlo social. Para além, chamou-nos a atenção as práticas promovidas pelo Ministério Público Federal, brasileiro, que possui um Canal no Youtube, contendo debates e informações sobre matérias nas quais atua, assim como possui um canal de Rádio Web, no qual trata sobre diversos assuntos, dentre os quais estão as contratações públicas.

Em que pese os dois países marcarem presença nas novas tecnologias, há espaço para muita evolução, pois o fato é que, em tempos atuais, temos que nos curvar à relevância das novas metodologias de comunicação, em especial as redes sociais, na vida cotidiana dos

cidadãos, sobretudo para os mais jovens. A torná-las mecanismos essenciais de transparência e controlo social, diante de seu potencial de contribuição para disseminar informações e viabilizar a comunicação com os cidadãos. Para além, na era da globalização, da tecnologia da informação e das redes sociais, não resta dúvida de que os novos mecanismos de comunicação devem estar presentes como veículos essenciais à transparência na Administração Pública.

Há, entretanto, que se atentar para o fato de que poderá a exposição de eventual cidadão denunciante na mídia, constranger, reprimindo que sejam reportadas denúncias pelas redes sociais. Assim, devem ser divulgados, amplamente e com constância, nas redes sociais, os mecanismos de comunicação que assegurem confidencialidade das denúncias e proteja a identidade dos denunciantes. Esses mecanismos viabilizadores de comunicação confidencial com os cidadãos são essenciais para fortalecer a vigilância e contribuir para a integridade na administração pública.

Ocorre que não basta à disponibilidade dos mecanismos de transparência e controlo social, pois a efetividade dos mesmos passa, necessariamente, pela conscientização dos cidadãos, quanto à relevância de acompanhar a gestão do estado, por meio do controlo social. Essa educação para uma cidadania ativa deve ser construída desde os bancos escolares. Entende-se necessário, ainda, que haja capacitação das instituições estatais para promover a transparência ativa, por meio da divulgação de informações com qualidade, ao que significa dizer, contendo conteúdo claro, compreensível aos cidadãos e que utilizem mecanismos que, na prática, sejam efetivos para que as informações divulgadas cheguem, de fato, até os cidadãos.

Nessa direção, chamou-nos atenção as ações da Rede Nacional de Administração Aberta – RNAA, exatamente por possuir esse duplo olhar, pois atua para a inserção das próximas gerações no ambiente da gestão estatal e na qualidade da informação divulgada pelo estado. O faz por meio de projetos com os quais essa geração se identifica, como a Gamificação, inserindo mecânicas e estratégias de jogos em contextos relacionados à Administração Pública. De igual forma o faz no projeto voltado à Educação para a Cidadania, que tem como objetivo fomentar e promover a participação cívica de crianças e jovens entre os 8 e os 18 anos e, para além, o projeto se desenvolve no ambiente escolar, contribuindo para formar, desde a escola, cidadãos com consciência cívica e capacidade de bem exercer o controlo social, bem como, com um olhar crítico, por melhor conhecer a gestão estatal¹⁵⁶⁸.

¹⁵⁶⁸A destacar iniciativas experimentais como: “Agora Falo Eu!”, “Estrelas da Cidadania”, “World Café Cidadania” e “Torneio da Cidadania” – que envolveram mais de 200 jovens com idades compreendidas entre os 7 e os 17 anos. PORTUGAL. AMA. Projeto Educação para a Cidadania. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/educacao-para-a-cidadania/?lang=pt>. Acesso em: 31.08.2024.

No intuito de qualificar a informação, com vistas a dar maior efetividade à transparência, a RNAA, tem projetos com foco na simplificação da linguagem para fins de comunicação da Administração Pública com a sociedade, buscando, por exemplo uma escrita simples e direta, que seja de fácil compreensão ao cidadão comum, sem a tecnicidade que leva a incompreensão e ao desinteresse¹⁵⁶⁹. Merece, ainda, atenção o Guia de Serviços Públicos para Jovens, que objetiva propor soluções facilitadoras do contato dos jovens com o Estado, para tanto oferece serviços públicos digitais (SPD) para jovens entre os 17 e 23 anos¹⁵⁷⁰.

Tais ações buscam aproximar, efetivamente, a gestão estatal do cidadão, tornando-a alvo do interesse, em especial, da nova geração. O que é essencial, especialmente, para a contratação pública, diante do potencial que tem o controlo pela sociedade de evitar inadequação do objeto contratado à necessidade a ser atendida, direcionamento da contratação, custos fora do valor de mercado por meio de superfaturamentos, inexecução ou mesmo execução insatisfatória do objeto contratado, dentre outras tantas, que levam a verdadeiros “esquemas de corrupção”. A ocasionar prejuízos incalculáveis a gestão estatal tanto no que se refere ao custo como a má qualidade dos serviços públicos prestados à comunidade.

Nesse aspecto percebeu-se, de modo geral, que nas instituições portuguesas há uma maior preocupação em contribuir para formar uma cidadania ativa e com consciência crítica, do que nas brasileiras. Pois é de se questionar se os propósitos normativos são atendidos quando a instituição pública usa mecanismos ineficazes, dos quais são exemplos redes sociais não atualizadas e sem interação com o cidadão, publicidade oficial pouco acessada pelos cidadãos, ouvidorias que nada escutam, e, para agravar, mecanismos que deixam uma expressiva parcela da população à margem por faltar-lhes condições de acessibilidade. Certo é que esse mundo do “faz de conta” não pode contar pontos para fins de controlo quanto ao cumprimento das normas de transparência e promoção do controlo social como deveres estatais.

Assim, não se pretende com a presente investigação esgotar o debate sobre a matéria, muito pelo contrário, objetiva-se apontar caminhos e reflexões capazes de, para além de contribuir para o aprimoramento dos mecanismos de transparência e controlo social da contratação pública, possam abrir portas para futuros debates que sigam a contribuir para a qualificação e ampliação dos referidos mecanismos.

¹⁵⁶⁹PORTUGAL. AMA. Projeto Oficinas de Simplificação da Linguagem. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/oficinas-de-simplificacao-da-linguagem/>. Acesso em: 31.08.2024.

¹⁵⁷⁰PORTUGAL. AMA. Projeto Guia de Serviços Públicos para Jovens. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/on18/>. Acesso em: 20.07.2024.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ACCIOLY, HILDEBRANDO. *Tratado de Direito Internacional Público*. São Paulo: QuartierLatin, 2009, 3 v.

ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam: As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Ed. Temas e Debates. ISBN 9789896441975.

ALBORNOZ, L.A; HERSHMANN, M. Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. e-compós. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*. Dez 2006. Disponível em: www.compos.com.br/e-compos.

ALEXANDRINO, José de Melo. *Direitos Fundamentais*. Introdução Geral. Ed. Principia. Estoril. Abril de 2007

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert. *Derecho y Razón Práctica*, 2.^a ed., México: Fontamara, 1998.

ALFONSO, Luciano Parejo, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 12^a ed., Tirante lo Blanch: Valência: 2022.

ALMEIDA, J. R. B.; TAMANAHA, M.; NERY, L. C. C. *As Contratações Públicas em Tempos de Pandemia - uma abordagem sobre estratégia, desafios e dificuldades*. Artigo apresentado no Curso de Mestrado Profissional em Ciências Policiais de Segurança e de Ordem Pública. Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo. São Paulo, 2020.

ALVES, Evaldo. As mudanças estruturais e a gestão pública. In: FIGUEIREDO, Calos Maurício; NÓBREGA, Marcos (orgs.). *Administração Pública: Direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ALVES, Léo da Silva. *Gestão e fiscalização de contratos públicos*. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 120, Maio/Ago/2011.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, Reimpressão da 4.^a Edição de 2015, Coimbra, Almedina, 2022.

AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2001.

AMARAL. Diogo Freitas. *Ciência Política*. Lisboa. 1990.

AMORIM. Fabiana Borelli e STADLER, Adriano. O acesso à informação na gestão pública: dificuldades enfrentadas pelo poder executivo municipal de Londrina (PR). *Revista Gestão e Secretariado (GeSec)*, São Paulo, SP, v. 10, n. 2, mai/ago, 2019, p. 246-268. P. 250. Disponível em: <https://revistagesec.org.br>.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Lições de Direito Administrativo*. 3. ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 5. ed, Coimbra: Almedina, 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. amplamente reform. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ARAUJO, Luis Ivani de Amorim. *Das Organizações Internacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar. A corrupção e os controles internos do Estado. *Lua Nova*, vol. 65, p. 137-173, 1996.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Estudio introductorio, in Comentarios a la Ley de Contratos de la Administraciones Públicas*, Tomo I, Comares, Granada, 2002. Disponível em: <https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/913EC53B-45CB-471D-9142-9B186D079240/305604/PL15.pdf>.

ARISTÓTELES. *Política*. Edição bilingue (português-grego) com tradução direta do grego. Tradução de António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. 1ª ed. Lisboa: Vega, 1998. 668p. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/357991/mod_resource/content/1/Aristoteles_Pol%C3%ADtica%20%28VEGA%29.pdf.

ARROWSMITH, Sue. *The Law of Public and Utilities Procurement*, I, Sweet & Maxwell. 2014.

ARRUDA, Romero Oliveira. *PIX Orçamentário. A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas*. Instituto Legislativo Brasileiro – ILB. Senado Federal. Brasília 2022. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/608701/Romero_Oliveira_Arruda.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014

AZEVEDO, Patrícia Anjos. CARNEIRO, Davide Rua. A relevância do Portal BASE, à luz dos princípios fundamentais da contratação pública e do procedimento de formação dos contratos públicos em Portugal. *Revistas Direito*. Vol. 29, nº2: 9-27 (Xullo-Dezembro, 2020). Disponível em: <https://revistas.usc.gal/index.php/dereito/article/view/7144>.

BALEIRAS, Rui Nuno (também coordenador); DIAS, Rui e ALMEIDA, Miguel. *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*. Lisboa. ed: Conselho das Finanças Públicas. V. 1. 2018. p. 316. ISBN = 978-989-20-7860-1. Disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes>.

BARBOSA SOBRINHO, Osório Silva. *Direito Constitucional de Petição: Exercício da cidadania*. ESMPU. Brasília-DF. 2016. p. 41, Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Direito_constitucional_de_peti%C3%A7%C3%A3o.pdf.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo, Saraiva, 1999.

BASTERRA, Marcela. *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2006.

BATISTA, Carmem Lúcia. *Informação pública: entre o acesso e a apropriação social*. Dissertação de Mestrado. Catálogo Universidade de São Paulo - USP. São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/cite.php?id=tde-05112010-110124&lang=pt-br>.

BERGUE, S. T. *Comportamento organizacional*. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB. P. 61/62. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145399/1/PNAP%20-%20GP%20-%20Comportamento%20Organizacional.pdf>.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão Estratégica de pessoas no Setor Público*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. *A moderna sociedade anônima e a propriedade privada*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BILHIM, João Abreu de Faria. *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004.

BILHIM, João Abreu de Faria. *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade. Por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2009.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra. 2000.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 6. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1991. Disponível em: https://www.academia.edu/32618751/dicionario_de_politica_BOBBIO_Norberto_MATTEUCCI_Nicola_PASQUINO_Gianfranco.pdf.

BOCHI, Adriano. Especificação ou descrição do objeto incompleta, sucinta, genérica ou desprovida de previsão de características essenciais dos itens a serem contratados. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 22, n. 4959, 28 jan. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55377>.

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. *Revista*

da CGU. Volume 14. Nº 25. Jan-Jun 2022. ISSN 2595-668X. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/493.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. A Auditoria Governamental como Instrumento de Promoção da Transparência. In: *Congresso Consad de Gestão Pública*, 4., 2011, Brasília, DF. Anais eletrônicos. Brasília, DF, CONSAD, 2011. Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_44-155_156_157.pdf.

BRANDÃO, Elizabeth. *Comunicação Pública*. Paper preparado para XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação - Recife, setembro de 1998. Disponível em: <https://fasam.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Comunica%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-Paper-Intercom.pdf>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Democracia, estado social e reforma gerencial*. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 50, n. 1, pág. 112-116, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/gfRLmWnLrxgkj6ChFJrZ53s/?format=pdf&lang=pt>.

BRIERLY, James Leslie. *Direito Internacional*. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1979.

BRITO, Halisson Silva de; COSTA, Ana Carla Oliveira da. Corrupção em tempos da covid-19: o papel do Controle Externo nos desafios provocados pelo atual cenário pandêmico. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, 2021.

BUONO, Rafaela Marçal; NICOLÁS, Maria Alejandra. Controle social: as ações do Observatório Social (OSFI) em Foz do Iguaçu (PR/Brasil). 168. *Revista da CGU*. Brasília, volume 12, nº 22, jul.-dez 2020.

CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Valdemar D'Oliveira. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. reimpressão. Ed. AAFDL. Lisboa 2018.

CAETANO, Marcelo. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Reimpressão da 6.ª Edição, Revista e Ampliada por Miguel Galvão Teles. Almedina. Tomo I, 2015.

CAMPOS. Claudinei José Gomes e SAIDEL, Maria Giovana Borges. Amostragem em Investigações Qualitativas: Conceitos e Aplicações. *Revista Pesquisa Qualitativa*. São Paulo (SP), v.10, n.25, p. 404-424, set./dez. 2022. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/download/545/337/2183>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. 2, 4ª ed., Coimbra, ed. Coimbra 2007/2011, II.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed. 14 reimpressão. Coimbra. Almedina. 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de Direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro. Repudiando Montesquieu? A expansão e a legitimidade da justiça constitucional. *Revista do Tribunal Regional Federal Quarta Região*, Porto Alegre, ano 12, n. 40, 2001. Disponível em: <https://www2.trf4.jus.br/trf4/revistatrf4/arquivos/Rev40.pdf>.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. A Terceirização na Administração Pública: Vantagens, Desvantagens e Ameaças ao Regime Jurídico das Relações do Trabalho. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*. Curitiba | v. 2 | n. 2 | p. 61 - 80 | Jul/Dez. 2016.

CARNELUTTI, Francesco. *Metodologia do Direito*. Trad. Frederico A. Paschoal. Campinas – SP: Bookseller, 2002.

CARVALHO, Helen Cris Cosme de. Princípio da soberania popular no contexto nacional: construção participativa de políticas públicas. Direito e democracia. *Revista de Ciências Jurídicas – ULBRA*, Vol. 14 – Nº 2 – Jul./Dez. 2013.

CASTELLS, Manuel. *A ruptura: a crise da democracia liberal*. Trad. Joana Angélica d’Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CAUBET, Christian Guy. *A força e o Direito nas relações internacionais*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79059846.pdf>.

CAVALCANTI, Márcio Novaes. *Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.

CHESNEAUX, Jean. Tirania do efêmero e cidadania do tempo. In: MORIN, Edgar *et al.* *A sociedade em busca de valores: Para fugir à alternativa entre o cepticismo e o dogmatismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

CHIAVANETO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COIMBRA. José Duarte, CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. *Direito Administrativo na Emergência- Organização Administrativa, Procedimento Administrativo, Contratação Pública e Processo Administrativo na resposta à COVID-19*. Ebook. Ed. Almedina. ISBN: 9789724085067. Ano 2020.

COLLAÇO. João Maria Tello de Magalhães. *Concessões de serviços públicos – sua Natureza Jurídica*. Coimbra. 1914.

COPATTI, Livia Copelli. A Instituição Fiscal Independente como mecanismo de boa governança nas finanças públicas. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 96-114, jul/dez 2017. Disponível em: www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/download/2611/pdf.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Coimbra: Almedina, 1987.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. *O Direito de Manifestação – âmbito de protecção e restrições*. Coimbra: Almedina, 2006.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 10.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Edição 127 – maio de 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/91>.

COSTA, Felipe Paiva de. As vantagens do pregão em sua forma eletrônica. *Revista Jus Navigandi*, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/63398/as-vantagens-do-pregao-em-sua-forma-eletronica>.

COULANGES, Fustel. *A Cidade Antiga. Estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*. Lisboa, Livraria Clássica Editora, 10ª Edição.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. *Dimensões Normativas da Governança e do Planejamento Administrativo: Estudo do acesso a cargos, empregos e funções públicas à luz dos retratos do Brasil*. Belo Horizonte. Ed. D'Plácido. 2018.

CRESWELL, J. W. *Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre Cinco Abordagens*. Penso Editora, 2014.

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

CUNHA, Eleonora Schettini M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. *Cadernos Adenauer XII*, Rio de Janeiro, n. 3, 111 – 126, 2011.

CUNHA, Paulo de Pitta e. *A Europa em Tempo de Incerteza*. Lisboa: AAFDL. 2019.

DAFT, Richard L. *Organizações: Teoria e projetos*. Tradução Cid Knipel Moreira. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAHLBERG, Ingetraut. Teoria do Conceito. Tradução: Astério Tavares Campos. *Ciência da Informação, IBICT*, Vol. 7, n.º 2, Brasília, Brasil, Dezembro, 1978, pág. 101 a 107. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/issue/view/14/showToc>.

DALLARI, Adilson Abreu. *Aspectos jurídicos da licitação*. 7º Ed. Saraiva. 2007.

DELGADO, Daniel García. *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires: Ariel, 1998.

DELGADO, Gabriela (Coord.). *Terceirização do Direito do Trabalho*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

DELGADO, Gabriela Neves. *Terceirização: paradoxo do Direito do Trabalho contemporâneo*. São Paulo: LTr, 2003.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*. 2. ed. — São Paulo: LTr, 2015.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011.

DELLAGNEZZE, René. *O poder do estado soberano e a microfísica do poder no pensamento de Michel Foucault*. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-137/o-poder-do-estado-soberano-e-a-microfisica-do-poder-no-pensamento-de-michel-foucault/>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo, Atlas, 2012.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. 15ª ed., Trad. Gilson Cesar Cardoso de Sousa. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. La figura del contrato administrativo. *Revista de Administración Pública*, ISSN 0034-7639, Nº 41, 1963, p. 99-130. P. 103 Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2113075>.

ESTORNINHO, Maria João. A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (1) Por uma contratação pública sustentável e amiga do bem comum. In *A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos*. Coord. Mesma Autora. Ed. ICJP/CIDP/Universidade de Lisboa. Lisboa. 2016.

ESTORNINHO, Maria João. COVID-19: (Novos) Desafios e (Velhos) Riscos na Contratação Pública, *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, 2020.

ESTORNINHO, Maria João. *Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável*. 2ª reimpressão da edição de 2012. Coimbra, Almedina, 2014.

ESTORNINHO, Maria João. *Direito Administrativo I – Roteiro Prático, Jurisprudência e Exames*. Vol. I. 3ª Edição. Lisboa, AAFDL, 2023.

ESTORNINHO, Maria João. *Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português*. Coimbra, Almedina, 2006.

ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement. Por uma contratação Pública Sustentável*. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf.

ESTORNINHO, Maria João. *Requiem pelo Contrato Administrativo*. Coimbra. Almedina. 1990.

FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*. São Paulo: Atlas, 1987.

FEITEN, Pedro; ZENI, Bruna Schlindwein; GOERGEN, João Davi. Conselhos Municipais: espaços institucionalizados de práticas de gestão pública compartilhada. In: HERMANY, Ricardo (org.). *Empoderamento Social Local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

FELÍCIO, Alessandra Metzger. Terceirização: caracterização, origem e evolução jurídica. In: HENRIQUE, Carlos Augusto Junqueira. Gabriela (Coord.). *Terceirização do Direito do Trabalho*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

FERENHOF, Helio Aisenberge. Métodos Qualitativos de Pesquisa: De dados à informação ao conhecimento; formando pesquisadores. *Periódico da Universidade Federal de Santa Catarina*. v.7, n.19, nov. 2018/fev. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ijkem/article/download/81602/46291>

FERNANDES, Thiago Albuquerque. As fases e etapas do processo de contratação no setor público. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6284, 14 set. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62806>.

FERRARI, Maria Aparecida. Teorias e Estratégias de Relações Públicas. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. (org.). *Gestão Estratégica em Comunicação Organizacional e Relações Públicas*. 2. ed. São Caetano do Sul: Difusão, 2009.

FERREIRA, Carlos Cesar Martins. Participação estrangeira em licitações federais: uma abordagem quantitativa utilizando o Painel de Compras. *Revista do Serviço Público (RSP)*, Brasília 72 (4). P. 779-802 out/dez 2021.

FERREIRA, Clayton Alexandre. *A governança nas Contratações Públicas: Uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte. Ed. Dialética, 2021.

FERREIRA, Daniel. *A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável*. Belo Horizonte: Fórum. 2012.

FERREIRA, Helaine Cristina de Sales. Direito administrativo: transparência pública e controle social nas licitações, uma questão de cidadania. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*. Ano 03, Ed. 10, Vol. 03, pp. 78-104. Outubro de 2018.

FERREIRA, Flávio dos Santos. *Licitação Sustentável: A Administração Pública como Consumidora Consciente e Diretiva*. Monografia de Conclusão de Curso apresentada à Coordenação de Direito do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF. Brasília: UDF. 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. *Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil*. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt04-19/872-sociedade-civil-e-controle-social-da-corrupcao-no-brasil/file>.

FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 13, n. 51, p. 121-153, 2013.

FLORENTINO, Américo Matheus. *Auditoria contábil*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

FONSECA, Eduardo Nuno. *Cidadania, política e educação: o caso inglês*. VI Congresso Português de Sociologia, 2008. Disponível em: <http://historico.aps.pt/vicongresso/pdfs/709.pdf>.

FORTINI, Cristiana, SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Revista Interesse Público-IP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corrupcao.pdf>.

FOUCAULT, Michel. *A Arqueologia do Saber*. Tradução: Miguel Serras Pereira. Edições 70, Lisboa, Setembro, 2016.

FOUCAULT, Michel. *A Microfísica do Poder*. Organização e Tradução, Roberto Machado. Rio de Janeiro, Graal, 22 ed. 2013.

FRANÇA, Fábio. Relações Públicas no Século XXI: Relacionamento com Pessoas. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Obtendo Resultados com Relações Públicas*. 2ª. ed. São Paulo: Thomson, 2006.

FRANKLIN, Luiza Amália; ALMEIDA MENDES, Wesley de; FRANKLIN, Eliza Cristina Soares. Covid-19 e suspeitas de corrupção: Fragilidades da Administração Pública brasileira. *Revista de Ciências Humanas*, v. 3, n. 21, 2021.

FREITAS, Juarez. Direito Constitucional à Democracia. In: FREITAS, Juarez. Anderson V. Teixeira. (Orgs.). *Direito a Democracia: Estudos Transdisciplinares*. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. Licitações e sustentabilidade: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. *Revista de Interesse Público*, Porto Alegre, Ano 13, n. 70, nov./dez. de 2011.

FREITAS, Lourenço Vilhena de. *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*. Vol. I. Ed. AAFDL. 2023.

FURTADO, Lucas Rocha. *Brasil e Corrupção. Análise de Casos (Inclusive da Operação Lava Jato)*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 8. ed. Madrid: Civitas, 1998. v. 1.

GAROFOLIO, Roberto e FERRARI, Giulia. *Manuale dei Contratti Pubblici*, 3ª Ed., Neldiritto Editore: Molfetta, 2023.

GASPAR, Vitor. PAOLO, Mauro e MEDAS, Paulo. *O Combate à Corrupção no Governo*. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/04/04/blog-fm-ch2-tackling-corruption-in-government>.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIANETTI, Eduardo. *O anel de Giges: Uma fantasia ética*. São Paulo: Companhia das letras, 2020.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 4. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2005.

GOEPFERT JÚNIOR, Frederico Julio. Do TCU e das aquisições públicas. *Revista do TCU* 134. Setembro/Dezembro. Brasília-DF. 2015, p. 16. Disponível em: <file:///C:/Users/Maria%20Aparecida/Downloads/1334-Texto%20do%20artigo-2372-1-10-20160606.pdf>.

GOMES, Carla Amado. OLIVEIRA, Heloísa. *As cidades na era das alterações climáticas*. Lisboa: Lisbon Public Law Editions, 2023.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfarestate: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *Revista de Administração Pública*, volume 40, edição 2. São Paulo, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000200003&lng=pt&tlng=pt.

GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. Amat. *Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, Pedro. *A Concessão de Serviços Públicos*. Coimbra: Almedina, 1999.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Estado de Exceção no Direito Constitucional- Uma Perspectiva do Constitucionalismo Democrático*. Ebook. Ed. Almedina, 2020.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de direito internacional público: introdução, fontes, relevância, sujeitos, domínio, garantia*. Imprensa: Rio de Janeiro, Renovar, 2005.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; DE VITA, Pedro Henrique Braz. A hora e a vez do planejamento das contratações públicas: as novidades da Lei nº 14.133/2021. In.: DE VITA, Pedro Henrique Braz; GUIMARÃES, Bernardo Strobel; BREUS, Thiago Lima. *Horizontes e perspectivas da Lei nº 14.133/2021: ensaios sobre licitações e contratações públicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

GUIMARÃES, Edgar. Inovações no planejamento da fase interna das contratações; In.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

HABERMAS, Jürgen. *A transformação estrutural da esfera pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

HOBBS, Tomas. *Leviatã*. Tradução Rosnia D'Angina. Ícone Editora. São Paulo. 2008.

HORBACH, Carlos Bastide. Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos. *Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)*, Brasília, v. 6, nº 1, 2016 p. 52-68.

JACOBI, Pedro. *Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade*. Caderno de Pesquisa, São Paulo, n.118.

JACOBI, Pedro. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 1993.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Lei 8.666/93 Licitações e contratos e outras normas pertinentes*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico*. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

JUND, Sérgio. *Administração, orçamento e contabilidade pública*. Imprensa: Rio de Janeiro, Elsevier, Campus, 2008.

JUNQUILHO, Gerson Silva. *Teoria da Administração Pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; p. 58/60. Brasília: CAPES: UAB, 2010. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/012016/bff2116121f3abd748394c59eea14c03.pdf>.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. Ed. Revista dos Tribunais. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15.ed. São Paulo: Dialética, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 10 ed. Revista, atualizada e ampliada- SÃO PAULO. Revista dos tribunais, 2014.

KARL, Marx. *O Capital: Crítica da Economia Política. (Os Economistas)*. Trad. de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 3ª ed. São Paulo, Nova Cultural, 1988.

KARNAL, Leandro. *O que aprendi com Hamlet*. Leya; 1ª edição. 2018.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Trad. Ivone Benedetti, Jefferson Camargo, Marcelo Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELTNER, Dacher. *O paradoxo do poder: como ganhamos e perdemos influência*. Tradução: Jorge Pereirinha Pires. 1ª ed. Lisboa: Temas e Debates, 2016. - 244 p.: il.; 24 cm. - Tít. orig.: The power paradox - how we gain and lose influence.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, pág. 479-499, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>.

KOPITS, George. Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices, OECD. *Journal on Budgeting*, Vol. 11/3. 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Independent-Fiscal-Institutions-Developing-good-practices.pdf>.

KRUGMAN, Paul. *A crise de 2008 e a economia da depressão*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

KUNSCH, Margarida Maria K. *Relações públicas e modernidade: novos paradigmas na comunicação organizacional*. 5ª ed. São Paulo: Summus, 1997.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

LEAL, Rogério Gesta. CASTRO, Matheus Felipe de. Fundamentos Redefinitórios do Direito Fundamental de Participação Social na Política Brasileira. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 11, n. 15, p.311-338, jan./dez. 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/Maria%20Aparecida/Downloads/307-1242-1-SM.pdf>.

LEAL, Rogério Gesta. Participação Social na Administração Pública: Um imperativo Democrático. In *Empoderamento Social Local*. Org. Ricardo Hermany. Santa Cruz do Sul: Ed. IPR, 2010.

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. *Direito ambiental contemporâneo*. São Paulo: Editora Manole, 2004.

LIMA, L. V. de A.; RUFINO, M. A.; LEITE FILHO, P. A. M.; MACHADO, M. R. Corrupção e as Rodas do Desempenho no MERCOSUL. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 32, n. 1, p. 247-265, 2021. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/5984>.

LINDER, J. C. *Outsourcing para a mudança radical - Uma abordagem sustentada para a transformação da empresa*. Lisboa: Monitor. 2008.

LISBOA, Alan Ricardo Fogliarini. Revisitando Montesquieu: uma análise contemporânea da teoria da separação dos poderes. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 52, abr 2008. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2670.

LOCKE, John. *Dois Tratados Sobre o Governo*. Ed. Peter Laslett. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

LOPES, Pedro Moniz. *Derrotabilidade Normativa e Normas Administrativas – o Enquadramento das Normas Regulamentares na Teoria dos Conflitos Normativos*, 2 vols., AAFDL, Lisboa, 2019.

LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Barcelona: Anthropos, 2005.

MACHO, Luis Miguez. La Reforma de la Legislación Española de Contratos del Sector Público en el Marco del Acuerdo Revisado sobre contratación Pública de la OMC y su Influencia Sobre las Nuevas Directivas de Contratación Pública de la Unión Europea. In MARTINS, Afonso d'Oliveira (Director). *O Direito Administrativo Transnacional (Direito Administrativo internacional, europeu e global) e suas implicações no Direito Administrativo de Espanha e de Portugal*. Actas do XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo. Universidade Lusíada Editora. Lisboa. 1918. P. 111-204.

MADUREIRA, César. *A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa*. Oeiras: Edições INA. 2004.

MADUREIRA, César. RODRIGUES, Miguel. A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. In *Comportamento Organizacional E Gestão*, 2006, vol. 12, n.º 2, 153-171. Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AP_sec-XXI_INA-2006.pdf.

MAIA, Luiza. Desenvolvimento Sustentável nos Municípios - estudo de casos. Síntese. *Revista TCE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 50-67, jan./dez. 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Revista-Sintese-2007-V2.pdf>.

MALMEGRIN, M. L. **Gestão operacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 1ª Ed. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MARTINS, Afonso d'Oliveira. Contratação Pública (novas directivas de 2014 da OMC e da EU e seu impacto no Direito da União Europeia e nos Direitos Administrativos da Espanha e de Portugal. In MARTINS, Afonso d'Oliveira (Director). *O Direito Administrativo Transnacional (Direito Administrativo internacional, europeu e global) e suas implicações no Direito Administrativo de Espanha e de Portugal*. Actas do XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo. Universidade Lusíada Editora. Lisboa. 1918. P. 107-109.

MARTINS, Manuel Meirinho. *Cidadania e Participação Política: temas e perspectivas de análise*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2010.

MARTINS, Maria do Carmo Fernandes. *Bases do Poder Organizacional*. Disponível em: https://www.larpsi.com.br/media/mconnect_uploadfiles/c/a/cap_01er.pdf.

MARTINS, Sérgio Pinto. *A terceirização e o Direito do Trabalho*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. *A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro*. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf.

FORTINI, Cristiana e AMORIM, Rafael Amorim de. Novo olhar para as contratações públicas: precedentes e perspectivas da Lei nº 14.133/2021. MATOS, Marilene Carneiros; ALVES,

Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de (organizadores). *Nova Lei de licitações e contratos: Lei nº 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. Versão e-book. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br>.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEDEIROS, Rui. Alguns desafios em sede de reforma legal do regime instrumental de contratação pública português. In MARTINS, Afonso d'Oliveira (Director). *O Direito Administrativo Transnacional (Direito Administrativo internacional, europeu e global) e suas implicações no Direito Administrativo de Espanha e de Portugal*. Actas do XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo. Universidade Lusíada Editora. Lisboa. 1918. P. 205-247.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 22ª. ed. São Paulo. Malheiros, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo. Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso D. De Albuquerque. *Direito Internacional Público*. Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 8ª edição, 1986, 2 v.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Renato Geraldo. *O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos*. Curitiba. Zênite, 2012.

MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de Licitação Sustentável. In: SANTOS, Murillo Giodan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MIRANDA, Jorge. *Constituição e Democracia*. Disponível em: <http://s.oab.org.br/arquivos/2017/03/jorge-miranda-07-03-constituicao-e-democracia.pdf>.

MIRANDA, Jorge. *Direito Eleitoral*. 1. Ed. Almedina, 2018.

MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais na Ordem Constitucional Portuguesa. In *Revista de Direito Público (RDP)*. nº 82 (1987). Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79337>.

MIRANDA, Jorge. *Direitos Fundamentais*. 2. Ed. Almedina, 2018.

MIRANDA, Jorge. *Eleições e democracia*. 2. ed. Lisboa: Critério, 1980.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, VII. Ed. Coimbra, 2007.

MIRANDA, Jorge. Notas sobre o Direito de Petição. *Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*. p. 281/293, Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/11799/9878>.

MIRANDA, Jorge. Os Direitos Fundamentais – Sua Dimensão Individual e Social. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política (CDCCP)*. N. 1. 1992. Disponível em: <https://www.ibdc.com.br/artigos>.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 25.

MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MONTESQUIEU, Charles de. *O espírito das leis*. 7. ed. Trad. Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 2000, Livro XI, Capítulo VI.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAIS, Carlos Blanco. As mutações constitucionais implícitas e os seus limites jurídicos: autópsia de um Acórdão controverso. *JURISMAT*, Portimão, n.º 3, 2013, pp. 55-90. ISSN: 2182-6900. Disponível em: http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/5027/as_mutacoes_constitucionais.pdf?sequence=1.

MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: UnB, 2003. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos: estrutura da contratação, concessões e permissões: responsabilidade fiscal, pregão, parcerias público-privadas*. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MOTTA, Fernando Claudio Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Gestão Pública: tributação e orçamento; lei de responsabilidade fiscal; tópicos em contabilidade pública; Gestão Pública no Brasil, de JK a Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos três níveis de governo*. São Paulo: Saraiva, 2006.

NASCIMENTO, Elyesley Silva do. *Publicidade e transparência na ótica da nova Lei de licitações*. In: DOUGLAS, William; BORELLI, Renato (coord.); CASTRO, Leonardo; ROCHA, Marcelo Hugo da (org.). *Nova Lei de licitações: apontamentos práticos*. São Paulo: Rideel, 2021.

NEVES, Ana Fernanda. Os Princípios da Contratação Pública, In *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia* — Vol. II, Coimbra Editora, 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e inexigibilidade de licitação pública*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021.

NIETZSCHE, F. *A vontade de poder*. Tradução de Marcos Sinésio Pereira Fernandes e Francisco José Dias de Moraes. Apresentação de Gilvan Fogel. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

NOHARA, Irene Patrícia. ***Direito Administrativo***. 6. ed. ver., atual. e ampliada. São Paulo: 2016.

NOVAIS. Jorge Reis. *Direitos Sociais*. Ed. 2 Ed. AAFDL. Lisboa 2017.

NOVAIS. Jorge Reis. *Em defesa do Tribunal Constitucional. Resposta aos críticos*. Coimbra: Almedina. 2014.

NUNES, Jaques. *Observatório Social: Contribuição Para a Transparência na Gestão Pública*. Universidade Federal de Santa Catarina, 2011. Disponível em: [efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/121344/304503.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/121344/304503.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

OLIVEIRA, Mario Esteves; OLIVEIRA, Rodrigo Esteves. *Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa: das fontes as garantias*. Coimbra: Almedina, 1998.

OLIVEIRA, Rodrigo Esteves. Os Princípios Gerais da Contratação Pública, in *Estudos de Contratação Pública*, I. P. 51-113. Organização: Pedro Gonçalves, CEDIPRE, Coimbra Editora.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Europeia: processo de integração e mutação*. 3. tiragem. Curitiba: Juruá, 2003.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. O direito de acesso a informações públicas. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 539, 28 dez. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6102>.

OLIVEIRA, Rodrigo Corrêa da Costa; CERÁVOLO, Marcus Augusto Gomes. ME/EPP: licitação exclusiva e cota reservada - operacionalização: (LC 123/06 - art. 48, I e III). *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5655, 25 dez. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69850>.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David, A luta europeia contra a fraude na gestão de fundos e contra a corrupção nos contratos públicos, *Diário Jurídico da União Europeia e da Concorrência*, ISSN 1575-2054, n.º 16, 2010, pp. 7-29. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3247796>.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David, *La Contratación Pública en La União Europeia*, ed. Aranzadi, Navarra, 2002.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David, Por que é que as Administrações acabam sempre por pagar? Enriquecimento sem causa, contratos públicos e os limites do direito europeu em Espanha, CEF Legal: *Revista Prática de Direito. Comentários e casos práticos*, ISSN-e 2697-2239, ISSN 1699-129X nº. 243, 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7871648>.

OTERO, Paulo. *O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático – Constitucional*, Vol. 2, Lex, Lisboa 1995.

OTERO, Paulo. *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I. Reimpressão da edição de 2013. Coimbra, Almedina, 2014.

PACHECO, José da Silva. *Mandado de Segurança e outras Ações Constitucionais*. 5ª ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2008.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 7. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PARENTE, Analice Franco Gomes. REBOUÇAS, Marcus Vinícius Parente. Hamlet e o Poder. *Rev. de Direito, Arte e Literatura*. e-ISSN: 2525-9911. Maranhão, v. 3, n. 2, Jul/Dez. 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadireitoarteliteratura/article/view/3760/pdf>.

PERUZZO, Cicilia Krohling. *Relações Públicas no Modo de Produção Capitalista*. 2. ed. São Paulo: Summus, 1986.

PERUZZOTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social accountability: An introduction. In PERUZZOTI, E.; SMULOVITZ, C. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

PEYREFITTE, Alain. *A sociedade de confiança: ensaio sobre as origens e a natureza do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

PINEDA, E. B.; ALVARADO, E. L. *Metodología de la investigación*. 3. ed. Washington: Organización Pan-Americana da Saúde, 2008.

PINHEIRO-FERREIRA, Silvestre. *Manual do cidadão em um governo representativo*. Paris: Rey e Gravier, 1834. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/555729>.

PINHO, Rodrigo César Rebello. *Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIRES, Alexandre Kalil. *Gestão pública e desenvolvimento: Desafio e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2011.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

PONTES, Mário Rodrigues. A teoria da escolha pública e o funcionamento das Sociedades Democráticas. In: BALÃO, Sandra Maria Rodrigues (Coord.). *Teoria e Prática da Democracia – Estratégias, Actores, Factores e Instrumentos*. Lisboa, MGI, 2014.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Trad. Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia*. Coimbra, Almedina, 2004.

QUADROS, Fausto de. *A Nova Dimensão do Direito Administrativo; O Direito português na Perspectiva Comunitária*. Coimbra, Almedina, 1999.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. *Scielo Brasil: Ambiente e Sociedade*. v. 8, n. 2, jul.- dez.2005.

QUINN, J. B. *A empresa inteligente um novo paradigma*. *Academy of Management Executive*, v. 6, n. 4. 1992.

RAIMUNDO, Miguel Assis. *A formação dos contratos públicos – Uma concorrência ajustada ao Interesse Público*. Lisboa: AAFDL, 2013.

RAIMUNDO, Miguel Assis. Dever de Ponderação da Adjudicação por lotes e dever de fundamentação da não divisão no Direito dos Contratos Públicos. In MARTINS, Afonso d'Oliveira (Director). *O Direito Administrativo Transnacional (Direito Administrativo internacional, europeu e global) e suas implicações no Direito Administrativo de Espanha e de Portugal*. Actas do XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo. Universidade Lusíada Editora. Lisboa. 1918. P. 249-280.

RAIMUNDO, Miguel Assis. Primeira análise das novas directivas. Partes I e II. *Revista de Contratos Públicos*, n.ºs 9, 2013 (mas 2015), pp. 5 ss., e 10, 2014 (mas 2015), pp. 131 ss.

RAMINELLI, F. P. & OLIVEIRA, R. S. de. *O Direito ao Acesso à Informação na Construção da Democracia Participativa: uma análise da página do Conselho Nacional de Justiça no Facebook*. Sequência: Florianópolis, n. 69, dez.2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2014v35n69p159>.

RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, vol. 4, núm. 3, septiembre-diciembre, 2010, pp. 23-43. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441642771003>.

RAWLS, John. *Justiça e democracia*. Trad. Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. *Jornalismo Empresarial: teoria e prática*. 4ª ed. São Paulo: Summus, 1984.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José. Augusto Guilhon. (Org.). *Sessenta anos de política*

externa brasileira (1930-1990). Crescimento, modernização e política externa. v. 1. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

ROBBINS, S. P. *Comportamento Organizacional*. 8 ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. Terceirização – Aspectos jurídicos – Responsabilidades – Direito Comparado. *Revista LTr* 58-08, São Paulo. Vol. 58, n. 08, agosto de 1994.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. O Princípio do Planejamento nas Licitações e Contratações Públicas; In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/2021*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

RODRIGUES, Nuno Cunha. *A contratação Pública como instrumento de Política Económica*. Coimbra: Almedina, 2013.

ROETHLISBERGER, Fritz Jules. A estrada do retorno à razão. In: WALDO, Dwight. *Problemas e aspectos da Administração Pública*. São Paulo: Pioneira, 1966.

ROQUE, Miguel Prata. *Tratado de Governação Pública*. Volume I, AAFDL Editora, Lisboa, 2021.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corrupção e Governo*. Tradução de A. Mata. Lisboa: Prefácio Edição de Livros e Revistas Ltda. ISBN 972-8563-47-7. Título original: *Corruption and government*. Cambridge, 1999.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and conflicts of interest. In: AA.VV. *Corruption and Conflicts of Interest. A Comparative Law Approach*. Ed. Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen e Thomas Perroud. Edward Elgar Publishing, 2014.

ROSS, Alf. *Why Democracy?* 1952, trad. Por que Democracia? Madrid, 1989.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas, 2011.

RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. Trad. Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2019.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALTO, Felipe. *O papel da Instituição Fiscal Independente: Inserida no espírito da responsabilidade fiscal, sua missão é trazer luz para as contas públicas*. Publicado no jornal O Estadão, de São Paulo. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-papel-da-instituicao-fiscal-independente,10000097557>.

SÁNCHEZ-GRAELLIS, Albert. *Public Procurement and the EU Competition Rules*, Hart, Oxford, 2015, p.104.

SANCHEZ, Félix Ruiz. *Orçamento participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002, p.13.

SÀNCHEZ, Pedro Fernández. A Expansão do Regime de Direito Público dos Contratos da Administração Pública, in *O Direito Administrativo nos 30 Anos da Constituição Brasileira de 1988: um Diálogo Luso-Brasileiro*, org. de C. Gomes / A. Neves / E. Neto / F. Motta, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2019.

SÀNCHEZ, Pedro Fernández. *Direito da Contratação Pública*. Vol. I. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021.

SÀNCHEZ, Pedro Fernández. *Direito da Contratação Pública*. Vol. II. 1ª Reimpressão. Lisboa, AAFDL, 2021.

SANTOS, Murillo Giodan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. O papel do Poder Judiciário Brasileiro na tutela e efetivação dos direitos (e deveres) socioambientais. In *Direito Público Sem Fronteiras*. Junho de 2011, p. 11-63. ISBN: 978-989-97410-4-1.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 21, mar/abr/maio, 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/rere-21-marco-2010-ingo-sarlet.pdf>.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. rev. atual. eampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2001.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no estado democrático moderno*. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962.

SCHMITDASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid: Marcial Pons, 2003. Tradução livre.

SCHOMMER, P. C., & MORAES, R. L. Observatórios Sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. GESTÃO. Org - *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 8(3), 2020.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2009.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. In *Revista da CGU*, ano III- Nº 5, dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/revistacgu/Arquivos/5edicao.pdf>.

SHAKESPEARE, William. *A tragédia de Hamlet, príncipe da Dinamarca*. Trad. de Péricles Eugênio da Silva Ramos. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1976.

SHWARTZMAN, Simon. *Consciência Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*. 1999. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/ambiente.htm>.

SICSÚ, João. *Autoridade Fiscal Independente ampliará déficit de democracia no país*. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Autoridade-Fiscal-Independente-ampliara-deficit-de-democracia-no-pais-diz-Sicsu/7/35006>.

SILVA, Almiro do Couto e. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre v. 27 n. 57 Supl. P. 179-206. 2004. Disponível em: <https://pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>.

SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controle externo, controle social e cidadania. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, Edição Especial, p. 46-47, 2009. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1664.pdf>.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Paulo. *As Políticas de Open Data em Portugal: análise da sua implementação e impacto*. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação, orientada pela Doutora Maria Manuel Borges e coorientada pela Doutora Daniela de Filippo, apresentada ao Departamento de Filosofia, Comunicação e Informação da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra 2017. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/psi-open-data>.

SILVA, Suzana Tavares. A intervenção de organismos independentes na avaliação das regras fiscais e o respectivo contributo para a sustentabilidade do sistema fiscal - o Conselho Das Finanças Públicas. In *Controlo da Estabilidade Orçamental e Limites Territoriais ao Poder Tributário Segundo a Jurisprudência da UE*. Obra coletiva Coordenada por NABAIS, José Casalta e SILVA, Suzana Tavares e. ISBN digital 978-989-26-1401-4. Ed. Imprensa da Universidade de Coimbra. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319018659_A_Intervencao_de_Organismos_Independentes_na_Avaliacao_das_Regras_Fiscais_e_o_Respectivo_Contributo_para_a_Sustentabilidade_do_Sistema_Fiscal_O_Conselho_das_Financas_Publicas/download.

SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Transparência da gestão pública: o atendimento aos preceitos normativos da transparência ativa, pelos municípios do Brasil, por meio de um estudo de caso sobre os municípios situados no Estado do Rio Grande do Sul (Brasil, 2017). *Juris Plenum Direito Administrativo*, v.I., 2020.

SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da, e ALVES, Eduardo Gonçalves dos Santos. Licitações sustentáveis – O relevante papel das licitações públicas como incentivadoras do

desenvolvimento sustentável. In *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*. Ano 13 - n. 151 / julho - 2014. Belo Horizonte: Ed. FÓRUM. ISSN 1676-5826.

SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. A transparência na gestão pública e a efetivação do controle social por meio das redes de relacionamento. In *Inquietações Jurídicas Contemporâneas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, v. 1.

SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. A Transparência na Gestão Pública como Instrumento do Controle Social. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v. 160, 2015.

SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade: estudo comparado da regulação no Direito Eleitoral do Brasil e de Portugal. *Revista Interesse Público*, v.1, 2020.

SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. ESTORNINHO, Maria João. Corrupção nas compras públicas de medicamentos: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. *Interesse Público*, v.1, 2021.

SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Vedações na licitação. In SOUZA. André Leandro Barbi de. CHISTOFOLI, Daniel Pires. *Elementos da Nova Lei de Licitações e Contratos Aplicados ao Município (Lei Federal nº 14.133, de 2021)*. Porto Alegre. Ed. IGAM. 2024. P. 29-36.

SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. Modalidades de Licitação. In SOUZA. André Leandro Barbi de. CHISTOFOLI, Daniel Pires. *Elementos da Nova Lei de Licitações e Contratos Aplicados ao Município (Lei Federal nº 14.133, de 2021)*. Porto Alegre. Ed. IGAM. 2024. P. 37-48.

SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. *O Ato Administrativo e os Limites Materiais de sua Anulação e Revogação, no Contexto de uma Visão Sistemática das Relações Juspublicistas*. Interesse Público (Impresso), Porto Alegre, v. 25, p. 223-241, 2004.

SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *A Responsabilidade Fiscal do Administrador Público: Transparência, Controle e Fiscalização*. 1. ed. São José-SC: Conceito Editorial, 2009.

SMULOVITZ, C. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

SOMSEN, Han. *Derecho comunitario del medio ambiente: tratado, instituciones, procedimiento de decisión e instrumento jurídico*. In: ALFONSO, Luciano Parejo.

KRÄMER, Ludwig (orgs.) *Derecho medio ambiental de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.

SOUZA, Marcelo Rebelo de. *O concurso público na formação do contrato administrativo*. Lisboa: Lex - Edições Jurídicas, 1994.

SOUZA, Marcelo Rebelo de. e MATOS, André Salgado de. *Direito administrativo geral: tomo III - atividade administrativa*. 2.ª ed.; reimp. Alfragide: Dom Quixote, 2016.

SOUZA, Alfredo José de. *Controlo externo das finanças públicas: o Tribunal de Contas*. Ed. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/26203/1/BoletimXLI_Artigo2.pdf?ln=pt-pt.

SOUZA. Livia Maria Cruz Gonçalves de, e FARIA. Edimur Ferreira de. *Governança Corporativa na Administração Pública Brasileira: Um processo em construção. Direito & Paz*. São Paulo, SP - Lorena. Ano IX. n. 37. p. 273-292. 2º Semestre, 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/6FC8373CC2389118E050A8C0DD016FCF.

STREECK, Wolfgang. *A Crise de 2008 começou há 40 anos*. De Pé ó Vítimas da Dívida. Rio de Janeiro, 2015.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. GOMES. Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público* Vol. 70, nº 4 Out/Dez 2019.

VAN REYBROUCK, David. *Against elections. Translated by Liz Waters*. New York: Seven Stories Press, 2018.

VELOSO, Juliano Ribeiro dos Santos. *Direito ao Planejamento*. Belo Horizonte. Ed. D'Plácido. 2014.

VIEIRA, Fabíola Sulpino. *Evolução do gasto com medicamentos do sistema único de saúde no período de 2010 a 2016*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180117_td_2356.pdf.

WALINE, Marcel V. *L'Évolution Récente des Rapports de l'Étati avec ses Co-Contractants*, in RDP, 1951.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1992.

WEBER, Thadeu. *Ética e Filosofia Política: Hegel e o Formalismo Kantiano*. 2.ed. Porto Alegre:EDIPUCRS, 2009.

WILSON, John. *Pensar com conceitos*. Tradução: Waldéa Barcellos. 2.^a edição, Martins Fontes, São Paulo, Brasil, 2005.

WOLKMER, Antônio Carlos. Do paradigma Político da Representação à Democracia Participativa. *Revista Sequência*, n. 42. 2001.

WOOD JUNIOR, Thomaz. *Organizações espetaculares*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/download/2611/pdf.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. La corrupcion: su perspectiva latinoamericana. In: OLIVEIRA, E. (org.), *Criminologia crítica*. Belém: Edições CEJUP, 1990.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. München: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Corrupção e Improbidade Administrativa. Cenários de risco e a responsabilização dos Agentes Públicos Municipais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

ZURRO, Alicia Díaz. Eficiencia em la gestión y el control de la actividad económica del sector público. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, Madrid, n. 56, p. 20-21, 2001. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=231385>.

LEGISLAÇÃO DO BRASIL

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Decreto Federal nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. *Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10947&ano=2022&ato=baaATTE1kMZpWT2fb>

BRASIL. Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. *Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. *Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. *Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. *Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. *Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. *Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional*. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006. *Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. *Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. *Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. *Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l111079.htm

BRASIL. Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016. *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm

BRASIL. Lei Federal nº 9.613, de 3 de março de 1998. *Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm#:~:text=L9613&text=LEI%20N%C2%BA%209.613%2C%20DE%203%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201998.&text=Disp%

C3%B5e%20sobre%20os%20crimes%20de,COAF%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.

BRASIL. Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002. *Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 10.696, de 2 de julho de 2003. *Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm

BRASIL. Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. *Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm

BRASIL. Lei Federal nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. *Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm

BRASIL. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017. *Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. *Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm.

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

BRASIL. Lei Federal nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. *Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114284.htm

BRASIL. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos*

Municípios e do Distrito Federal. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320compilado.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965. *Regula a ação popular*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm

BRASIL. Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985. *Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. *Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados*. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8625&ano=1993&ato=c01cXTU5ENFpWTb46>.

BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2004. *Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm

BRASIL. Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. *Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seges/me-n-8.678-de-19-de-julho-de-2021-332956169>.

BRASIL. Resolução nº 29, de 26 de janeiro de 2017. *Dispõe sobre a apresentação de justificativa para a prescrição de medicamento(s) não padronizado(s) no Sistema Único de Saúde (SUS) e centralização de dados*. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cit/2017/res0029_01_11_2017.html

BRASIL. Resolução nº 347, de 13 de outubro de 2020. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. *Dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original170811202010155f8881fb44760.pdf>

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 42, 1º de novembro de 2016. *Cria a Instituição Fiscal Independente no âmbito do Senado Federal*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>.

BRASIL. Senado. Proposta de Emenda Constitucional nº 83 de 2015 – PEC 83/2015. *Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para dispor sobre a Autoridade Fiscal Independente.* Arquivada ao final da legislatura, em 22/12/2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121994>.

LEGISLAÇÃO DE PORTUGAL

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa.* Disponível em: <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>.

PORTUGAL. Decreto do Presidente da República nº 14-A, de 18 de março de 2020. *Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.* Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/130399862>.

PORTUGAL. Decreto do Presidente da República nº 17-A, de 2 de abril de 2020. *Renova a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.* Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-presidente-republica/17-a-2020-131068115>

PORTUGAL. Decreto do Presidente da República nº 20-A, de 17 de abril de 2020. *Procede à segunda renovação da declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.* Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-presidente-republica/17-a-2020-131068115>

PORTUGAL. Decreto Lei nº 111-B, de 31 de agosto de 2017. *Procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e transpõe as Diretivas n.º 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014.* Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/108086621/details/maximized?serie=I&day=2017-08-31&date=2017-09-01>.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 10-A, de 13 de março de 2020. *Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19.* Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/10-a-2020-130243053>.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 18, de 29 de janeiro de 2008. *Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.* Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 442, de 30 de novembro de 1988. *Aprova o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS).* Disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/diplomas_legislativos/Documentos/decreto-lei_442-a-88_de_30_de_novembro_aprova_o_codigo_do_irs_redacao_da_l.pdf#:~:text=Decreto-Lei%20n.º%20442%20-A%2F88%2C%20de%2030%20de%20novembro,Constitui%C3%A7%C3%A3o%2C%20o%20Governo%20decreta%20o%20seguinte%3A%20Artigo%201.o

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 48, de 15 de março de 1995. *Aprova o Código Penal*. Disponível em: <https://www.bing.com/search?q=PORTUGAL.+Decreto-Lei+n%C2%BA+48%2F95&qs=n&form=QBRE&sp=-1&lq=0&pq=portugal.+decreto-lei+n%C2%BA+48%2F&sc=11-28&sk=&cvid=26CDE7A0553C43E7B5C5CD6DF712631C&ghsh=0&ghacc=0&ghpl=>

PORTUGAL. *Estatutos do Conselho das Finanças Públicas*. Disponível em: https://www.cfp.pt/uploads/canais_ficheiros/lei-54-2011-versao-atualizada.pdf.

PORTUGAL. Lei nº 20, de 15 de março de 1995. *Cria o regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado, dando cumprimento à Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de Julho*. Disponível em: https://pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=983&tabela=leis#:~:text=Lei%20n.%C2%BA%2020%2F2008%2C%20de%2021%20de%20Abril%20RESPONSABILIDADE,COM%3%89RCIO%20INTERNACIONAL%20E%20NA%20ACTIVIDADE%20PRIVADA%20%28vers%C3%A3o%20actualizada%29

PORTUGAL. Lei nº 36, de 29 de setembro de 1994. *Medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira* A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164.º, alínea d), 168.º, n.º 1, alíneas b), c), d) e q), e 169.º, n.º 3, da Constituição, o seguinte: Artigo 1.º Acções de prevenção 1 - Compete ao Ministério Público e à Polícia Judiciária, através da Direcção Central para o Combate à Corrupção, Fraudes e Infracções Económicas e Financeiras, realizar, sem prejuízo da competência de outras autoridades, acções de prevenção relativas aos seguintes crimes: a) Corrupção, peculato e participação económica em negócio; b) Administração danosa em unidade económica do sector público; c) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito; d) Infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada, com recurso à tecnologia informática; e) Infracções económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional. Disponível em: <https://vlex.pt/vid/lei-setembro-33184647#:~:text=Lei%20n.%C2%B0%2036%2F94%20de%2029%20de%20Setembro%20Medidas,e%29%20Infrac%C3%A7%C3%B5es%20econ%C3%B3mico-financeiras%20de%20dimens%C3%A3o%20internacional%20ou%20transnacional>.

PORTUGAL. Lei nº 11, de 8 de março de 2012. *Estabelece as novas regras de prescrição e dispensa de medicamentos, procedendo à sexta alteração ao regime jurídico dos medicamentos de uso humano, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 176/2006, de 30 de agosto, e à segunda alteração à Lei n.º 14/2000, de 8 de agosto*. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/11-2012-542271>

PORTUGAL. Lei nº 15, de 22 de fevereiro de 2002. *Código de Processo nos Tribunais Administrativos- CPTA*. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2002-34464475>.

PORTUGAL. Lei nº 19, de 14 de abril de 2014. *Define as bases da política de ambiente*. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/19-2014-25344037>

PORTUGAL. Lei nº 25, de 5 de junho de 2008. *Estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo. Revogada pela Lei n.º 83/2017, de 18-08*. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/legislacao/lei-no-252008-de-5-de->

junho#:~:text=Lei%20n.%C2%BA%2025%2F2008%2C%20de%205%20de%20junho%20Re
sumo,terrorismo.%20Revogada%20pela%20Lei%20n.%C2%BA%2083%2F2017%2C%20de
%2018-08.

PORTUGAL. Lei nº 26, de 22 de agosto 2016. *Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro.* Disponível em: https://dre.pt/home/-/dre/75177807/details/maximized?p_auth=VLJzFY4y.

PORTUGAL. Lei nº 26, de 22 de agosto de 2016. *Acesso à informação administrativa e ambiental e reutilização dos documentos administrativos, alterada pela Lei nº 58/2019, de 8 de agosto.* <https://www.dgterritorio.gov.pt/Lei-no-262016-de-22-de-agosto#:~:text=Lei%20n%C2%BA%2026%2F2016%2C%20de%2022%20de%20agosto%20Acesso,8%20de%20agosto%20%2F%2022%2008%202016%20%2F>

PORTUGAL. Lei nº 30, de 21 de maio de 2021. *Aprova medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado em anexo à Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro.* Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/30-2021-163728569>.

PORTUGAL. Lei nº 68, de 26 de agosto de 2021. *Que aprova os princípios gerais em matéria de dados abertos e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público, alterando a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.* Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/68-2021-170221042>.

PORTUGAL. Lei nº 83, de 31 de agosto de 1995. *Direito de participação procedimental e de acção popular*. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1995-34534075>.

PORTUGAL. Portaria nº 318-B, de 25 de outubro de 2023. *Procede à regulação do funcionamento e gestão do portal dos contratos públicos, denominado «portal BASE», previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP) e à aprovação dos modelos de dados a transmitir ao portal BASE, para efeitos do disposto no CCP, revogando a Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro.* Disponível em: <https://santiagomediano.com/pt-pt/portaria-n-o-318-b-2023-de-25-de-outubro-regula-o-funcionamento-e-gestao-do-portal-dos-contratos-publicos-portal-base-bem-como-procede-a-aprovacao-dos-modelos-de-dados-a#:~:text=Portaria%20n.%C2%BA%20318-B%2F2023%2C%20de%2025%20de%20outubro%20%E2%80%93,a%20Portaria%20n.%C2%BA%2057%2F2018%2C%20de%2026%20de%20fevereiro.>

PORTUGAL. Portaria nº 371 de 14 de dezembro de 2017. *Estabelece os modelos de anúncio aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais previstos no Código dos Contratos Públicos*. Disponível em: https://www.homepagejuridica.pt/legislacao/destaques-do-diario-da-republica/1436-portaria-n-371-2017-de-14-de-dezembro#google_vignette.

PORTUGAL. Resolução da Assembleia da República nº 15-A, de 18 de março de 2020. *Autorização da declaração do estado de emergência*. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-assembleia-republica/15-A-2020-130399863>

PORTUGAL. Resolução da Assembleia da República nº 22-A, de 2 de abril de 2020. *Autorização da renovação do estado de emergência*. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-assembleia-republica/22-a-2020-131068116>.

PORTUGAL. Resolução da Assembleia da República nº 53, 7 de agosto de 2006. *Cria a Unidade Técnica de Apoio Orçamental, junto da Direcção de Serviços de Apoio Técnico e de Secretariado, e procede à segunda alteração à Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de Fevereiro (estrutura e competências dos serviços da Assembleia da República)*. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2006/08/15100/56055605.pdf>.

PORTUGAL. Resolução da Assembleia da República nº 57, de 23 de junho de 2010. *Colocação dos especialistas de medicina geral e familiar*. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/06/12000/0222102221.pdf>.

PORTUGAL. Resolução da Assembleia da República nº 60, de 30 de junho de 2014. *Reforça os meios e as competências da Unidade Técnica de Apoio Orçamental e altera (quarta alteração) a Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de Fevereiro, que aprova a estrutura e competências dos serviços da Assembleia da República*. Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/317987/resolucao-da-assembleia-da-republica-60-2014-de-30-de-junho>

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros nº 13, de 10 de fevereiro de 2023. *Aprova a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2030 - ECO360*. Disponível em: https://www.base.gov.pt/Base4/media/enme0k4p/resolucao-do-conselho-de-ministros-n-13_2023.pdf.

PORTUGAL. UTAO. *Regulamento Interno*. Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIIILEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>.

SITES ACESSADOS

ACADEMIA JURIS ROMA. Artigos. Disponível em: <https://www.accademiajuris.com>.

ANAO. Australian National Audit Office. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/work?query=accountability>.

BBC, News Brasil. ANHOLETE, Andressa. Super pedido de impeachment de Bolsonaro: quais os 23 crimes de responsabilidade listados no documento. BBC, News Brasil, 1º de julho de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57681960>.

ATRICON, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Resolução nº 1 de 12 de julho de 2022. *Altera as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3218/2018 e a Matriz de Fiscalização de Transparência Pública constantes da Resolução Atricon nº 09/2018*. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-01-2022/>.

BANCO MUNDIAL, (The World Bank). A melhoria da governança é elemento fundamental para garantir o crescimento equitativo nos países em desenvolvimento. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>.

BOGOTÁ. Cómo Vamos. Notícias. Disponível em: <https://bogotacomovamos.org/quienes-somos/>.

BOSELLI, André. Rodrigo Maia apreciou só 1 dos 29 pedidos de impeachment contra Bolsonaro. Revista Consultor Jurídico – CONJUR, 25 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-25/maia-nao-apreciou-26-27-pedidos-impeachment-bolsonaro>.

BRASIL, Brasília. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Apresentação: Fernando Henrique Cardoso, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>.

BRASIL. Agência Câmara de Notícias. Emendas Parlamentares. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/689733-orcamento-de-2021-permite-a-cada-deputado-apresentar-r-163-milhoes-em-emendas-individuais/>.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br>.

BRASIL. Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO. Disponível em: <https://amarribo.org.br/>.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-01-2022/>.

BRASIL. Belo Horizonte. Ecologia Integral. Disponível em: <https://www.ecologiaintegral.org.br>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Brasil. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP. Direito à informação: o papel do Ministério Público e a importância do controle social. Brasília: CNMP. 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/08-05_Guia_Direito_a_Informa%C3%A7%C3%A3o_Completo.pdf.

BRASIL. Controladoria Geral da União-CGU. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/>.

BRASIL. Controladoria Geral da União-CGU. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. Manual de Elaboração dos Planos de Dados Abertos – PDAs. Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46702/5/manual_de_elaboracao_de_planos_de_dados_abertos_pdas.pdf.

BRASIL. Fundação Getúlio Vargas – FGV. Disponível em: <https://www.fgv.br/>.

BRASIL. Governo Digital. Emendas Parlamentares. Disponível em: <https://www.gove.digital/transferencias/emendas-parlamentares/>.

BRASIL. Governo Federal. Base Dados Abertos. Ferramenta de Pesquisa. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/busca?termo=undefined>.

BRASIL. Governo Federal. Controladoria-Geral da União – CGU. Acesso à Informação. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>.

BRASIL. Governo Federal. Controladoria-Geral da União – CGU. Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção – CTICC. Instituído pelo Decreto Federal nº 11.528/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/09/conselho-de-transparencia-realiza-primeira-reuniao-ordinaria-em-brasilia>.

BRASIL. Governo Federal. Controladoria-Geral da União – CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br>.

BRASIL. Governo Federal. Controladoria-Geral da União – CGU. Fala.BR. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/falabr>.

BRASIL. Governo Federal. Controladoria-Geral da União – CGU. Pesquisa de Relatórios. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista>.

BRASIL. Governo Federal. Controladoria-Geral da União – CGU. Política de Transparência de Agendas. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencao-da-corrupcao/transparencia-de-agendas>.

BRASIL. Governo Federal. Controladoria-Geral da União – CGU. Portal de Ouvidorias. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br>.

BRASIL. Governo Federal. Controladoria-Geral da União – CGU. Portal de Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

BRASIL. Governo Federal. Controladoria-Geral da União – CGU. Redes Sociais: Facebook - https://www.facebook.com/cguonline/?locale=pt_BR. Twitter - https://twitter.com/CGUonline?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor. Instagram - <https://www.instagram.com/cguoficial/?hl=pt>.

BRASIL. Governo Federal. Dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Economia e Estatística. Disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>.

BRASIL. Governo Federal. Planos de Dados Abertos – PDAs. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conteudo/politica-de-dados->

BRASIL. Ministério Público da União – MPU. Histórico. Disponível em: <https://www.mpu.mp.br/institucional/historico-do-mpu>.

BRASIL. Ministério Público Federal - MPF. Ouvidora. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/ouvidoria-mpf>.

BRASIL. Ministério Público Federal. Transparência. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/servicos/portal-da-transparencia-do-mpf>.

BRASIL. Ministério Público no Tribunal de Contas da União – MP-TCU. Disponível em: <https://mp.tcu.gov.br/>.

BRASIL. Observatório da Contratação Pública. Brasil. Disponível em: <http://www.contratacapublica.com.pt/>.

BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Canal de Denúncias. Disponível em: <https://osbrasil.ouvidoriacompliance.com.br/>.

BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>.

BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Escola da Cidadania. Cursos sobre Licitação. Disponível em: <https://escoladacidadania.osbrasil.org.br/cursos-sobre-licitacao/>.

BRASIL. Observatório Social do Brasil - OBS. Redes Sociais: Facebook - <https://www.facebook.com/OSdoBrasil>. Twitter - <https://twitter.com/EscolaMPU>. Instagram - <https://www.instagram.com/osdobrasil/>.

BRASIL. Observatório Social do Brasil. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/>.

BRASIL. ONG Transparência Internacional. Índice de percepção da corrupção 2022. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/->.

BRASIL. Rede Nossa São Paulo – RNSP. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/>.

BRASIL. Rede Nossa São Paulo – RNSP. Rede Social Brasileira por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/rede-social-brasileira-por-cidades-justas-democraticas-e-sustentaveis/>.

BRASIL. RIO DE JANEIRO. Observatório Social do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/rio-de-janeiro-rio-de-janeiro/>.

BRASIL. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul-TCE/RS. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/>.

BRASIL. Senado Federal. CPI da Covid investigará uso por estados e municípios de verbas federais para saúde. Agência Senado, 14 de abril de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/14/cpi-da-covid-investigara-uso-por-estados-e-municipios-de-verbas-federais-para-saude>.

BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente – IFI. Redes Sociais: Facebook - <https://www.facebook.com/ifibrasil>. Twitter - <https://twitter.com/IFIBrasil>. Instagram - <https://www.instagram.com/ifibrasil/>.

BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. Relatórios de Acompanhamento Fiscal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/ultimas-publicacoes>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2 Turma). Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 47414, Minas Gerais, nº 2015/0013449-4. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=202203653000.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Brasília: STJ. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário com Repercussão geral nº 673707, Minas Gerais. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28transpar%Eancia%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/glpozy2>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.444, Rio Grande do Sul. Relator: Min. Dias Toffoli, 6 de novembro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7631030>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351, Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Plenário, 30 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753468971>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília-STF: STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU (1ª Câmara). Acórdão nº 5.842. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1157490/NUMACORDAOINT%20asc/0.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU (2ª Câmara). Acórdão nº 2973. Relator Min. Ana Arraes, 30 de abril de 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/key:acordao-completo-2349171/numacordaooint%20asc/0

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU (Plenário). Acórdão nº 1888. Relator Min. Benjamin Zumler, 22 de julho de 2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2420064/NUMACORDAOINT%20asc/0

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU (Plenário). Acórdão nº 994. Rel. Min. Ubiratan Aguiar, 21 de junho de 2006. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/994%252f2006/%2520/drelevancia%2520desc%252c%2520numacordaooint%2520desc/0/%2520>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU (Plenário). Acórdão nº 839. Relator Min. Raimundo Carreiro, 6 de abril de 2011. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/key%253aacordao-completo-1173784/dtrelevancia%2520desc/0/sinonimos%253dfalse

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU (Plenário). Informativo nº 57. Sessões 5 e 5 de abril de 2011. Disponível em: <https://investidura.com.br/biblioteca-juridica/jurisprudencia/informativos/tcu/184468-informativo-no-57-do-tcu>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Instituto Serzedello Corrêa. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/instituto-serzedello-correa/>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Portais federais falham na transparência dos contratos administrativos. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/portais-federais-falham-na-transparencia-dos-contratos-administrativos.htm>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão n.º 859. Relator Min. Augusto Nardes, 12 de abril de 2006. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/key:acordao-completo-26952/numacordao-int%20asc/0

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Institucional. História. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia-do-tcu.htm>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Referencial de Combate à Fraude e Corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2ª Edição, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Secretaria Geral de Controle Externo Coordenadoria de Fiscalização e Controle. Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos (2000). Disponível em: <file:///C:/Users/Juridico/Downloads/2063230.PDF>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Súmula nº 177. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP. Ouvidoria. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/ouvidoria>.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE-MT. Disponível em: <https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/radar-da-transparencia-publica/radar-da-transparencia-publica.html>.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE-MT. Relatório do Levantamento dos Portais do Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP, Ciclo 2022. Disponível em: https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/radar-da-transparencia-publica/pdf/relatorio_nacional_versao_final_30_jun23.pdf.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE-RS. Disponível em: <https://www.interlegis.leg.br/comunicacao/noticias/2014/12/tce-rs-entrega-premio-boas-praticas-de-transparencia-na-internet>.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS. Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Jurueña. Disponível em: <https://tcers.tc.br/escola/>.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS. Plano de Educação Corporativa. Disponível em: <https://tcers.tc.br/arquivos/plano-de-educa%C3%A7%C3%A3o-corporativa/Plano-Educacao-Corporativa-2023-2024.pdf>.

BRASIL. Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM-SP. Ouvidoria. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/10834>.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho – TST. Súmula nº 301. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Brasília: TST. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/>.

BRASIL. Universidade de São Paulo-USP. Faculdade de Direito. Carta às brasileiras e aos brasileiros em defesa do Estado Democrático de Direito! Disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/3f8d6ff58f38-carta-as-brasileiras-e-aos-brasileiros-em-defesa-do-estado-democratico-de-direito>.

BRASIL. Universidade Federal do Estado de Santa Catarina – UFSC. – Observatório SFSC. Disponível em: <https://obs.ufsc.br/observatorio/portal/>.

BRASIL.S.E.R. Maringá. Sociedade Eticamente Responsável. Institucional – Quem Somos. Disponível em: <http://observatoriosocialmaringa.org.br/institucional/>.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>.

CIPFA. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. Disponível em: <https://www.cipfa.org/>.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - CIDH. Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>.

BRASIL - ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – MP-RS. Disponível em: <http://transparencia.mprs.mp.br/>.

EUROPA 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_pt.

FMI. Fundo Monetário Internacional. Boa Governança. O papel do FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>.

FMI. Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2018/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2018-pt.pdf>.

FMI. Fundo Monetário Internacional. Relatório Anual de 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2022/downloads/imf-annual-report-2022-portuguese.pdf>.

GENEBRA. ONU - Organização das Nações Unidas. Comissão Nacional de Eleições – CNE. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Disponível em: <https://www.cne.pt/content/onu-pacto-internacional-sobre-os-direitos-civis-e-politicos>

GENEBRA. ONU - Organização das Nações Unidas. Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003 e pelo Brasil. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//topics_corruption/publicacoes/2007_uncac_port.pdf.

GENEBRA. ONU - Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>.

IFAC, International Federation of Accountants. Good Governance in the Public Sector. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf>.

IFAC. International Federation of Accountants. Disponível em: <https://www.ifac.org/>.

IMF at a Glance. International Monetary Fund. Tradução livre. Disponível em: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>.

INTOSAI. International Organisation of Supreme Audit Institutions. Disponível em: <https://www.intosai.org/es/>.

KRUSE, Túlio. “Superpedido” de impeachment de Bolsonaro será protocolado com ato em Brasília. Jornal Estadão, 29 de maio de 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,superpedido-de-impeachment-com-22-acusacoes-de-crime-sera-protocolado-com-ato-em-brasilia,70003758174>.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. Brasília, janeiro - abril de 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/VPBTRQmsPqT8KLqJJmcnqpn/?lang=pt&format=pdf>

OCDE. Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/>.

OMC. Organização Mundial do Comércio. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/thewto_s.htm.

OMS. Organização Mundial da Saúde News. Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>.

OMS. Organização Mundial da Saúde. Declaração do Diretor-Geral da OMS sobre a reunião do Comité de Emergência do Regulamento Sanitário Internacional sobre o novo coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: [https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

OMS. Organização Mundial da Saúde. Declaración del director general de la OMS sobre la reunión del Comité de Emergencia del Reglamento Sanitario Internacional acerca del nuevo coronavirus (2019-nCoV). Disponível em: [https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

ONU. Documento Estratégico Corrupção e Covid-19: Desafios no enfrentamento e na recuperação da crise. Disponível em: <https://integridadeposocovid.com.br/wp-content/uploads/2021/11/COVID-19-Crisis-response.pdf>.

ONU. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/>.

PORTUGAL - Associação Portuguesa dos Contratos Públicos - APCP. Canal de Denúncia. Disponível em: <https://www.livroreclamacoes.pt/Inicio/>.

PORTUGAL - Associação Portuguesa dos Contratos Públicos - APCP. Redes sociais. LinkedIn. Disponível em: <https://www.linkedin.com/in/academia-apcp-1b3b6a138/>. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/apcontratospublicos/>.

PORTUGAL - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/>.

PORTUGAL - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. Canal de Denúncia. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/canal-denuncia/como-apresentar-uma-denuncia>.

PORTUGAL - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P. Redes sociais. LinkedIn. Disponível em: <https://www.linkedin.com/company/impic-ip/>. Instagram. Disponível em: <https://www.instagram.com/impic.io/>. Twitter. Disponível em: https://twitter.com/impic_pt.

PORTUGAL. Agência de Modernização Administrativa – AMA. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/>.

PORTUGAL. Agência de Modernização Administrativa – AMA. Mais Transparência vence prémio Transformação Digital 2022. Disponível em: https://www.ama.gov.pt/pt_BR/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/premios.

PORTUGAL. Agência de Modernização Administrativa – AMA. Portal Mais Transparência. Canal de Denúncias. Disponível em <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/organizacao>.

PORTUGAL. Agência de Modernização Administrativa – AMA. Redes sociais. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/ama.gov.pt>. Twitter. Disponível em: https://twitter.com/ama_gov_pt.

PORTUGAL. Agência para Modernização Administrativa. II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2021 – 2023). Disponível em: https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/349603/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf/b7de164f-43ad-bc6e-fa8b-0a6c3adf9dc6.

PORTUGAL. Associação Portuguesa dos Contratos Públicos - APCP. Disponível em: <https://apcontratospublicos.pt/>.

PORTUGAL. Cartão de Cidadão. Disponível em: <https://justica.gov.pt/Registos/Identificacao/Cartao-de-Cidadao#Quempodepedir>.

PORTUGAL. Conselho das Finanças Públicas. Disponível em: <https://www.cfp.pt/pt/cfp>.

PORTUGAL. Conselho de Finanças Públicas. Redes Sociais: Facebook - <https://www.facebook.com/PaginaOficialCFP>. Twitter - https://twitter.com/cfp_pt. LinkedIn - <https://www.linkedin.com/company/conselho-das-finan-as-p-blicas-portuguese-public-finance-council/>.

PORTUGAL. Dados.Gov. Disponível em: <https://dados.gov.pt/pt/>.

PORTUGAL. Direção Geral de Emprego e das Relações de Trabalho - DGERT. Disponível em: <https://certifica.dgert.gov.pt/pesquisa-entidades-certificadas/resultado-da-pesquisa-de-entidades-certificadas.aspx?v=a81564f7-4d67-4a87-b0dd-aae620f45171>.

PORTUGAL. Estratégia Nacional De Combate À Corrupção, 2020 – 2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-2020-2024>.

PORTUGAL. Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. O Portal BASE. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/base4>.

PORTUGAL. Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. O Portal BASE. Relatórios, Circulares e Notas Informativas. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/relatorios-circulares-e-notas-informativas/relatorios/>.

PORTUGAL. Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. O Portal BASE. Diretivas Europeias. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/documentacao/diretivas-europeias/>.

PORTUGAL. Justiça.Gov. Notícia. Europa reforça aposta numa Administração Pública Digital. Disponível em: <https://justica.gov.pt/Noticias/Europa-reforca-aposta-numa-Administracao-Publica-Digital/>.

PORTUGAL. Ministério Público. Cidadão. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/cidadao>. Acesso em 17.11.2023.

PORTUGAL. Ministério Público. Denúncia de actos de corrupção e fraudes. Disponível em: <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>.

PORTUGAL. Ministério Público. Disponível em: <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>.

PORTUGAL. Ministério Público. História. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/historiamp/historia>.

PORTUGAL. Observatório da Contratação Pública – OCP. Disponível em: <https://www.contratacaopublica.com.pt/>.

PORTUGAL. Observatório Nacional da Administração Pública - ONAP. Disponível em: <https://www.iscsp.ulisboa.pt/pt/investigacao/laboratorios-observatorios/ver-laboratorios/observatorio-nacional-da-administracao-publica>.

PORTUGAL. OGP, Open Government Partnership. A Rede. Quem somos/ O que fazemos. Disponível em: <https://ogp.eportugal.gov.pt/ogp>.

PORTUGAL. OGP, Open Government Partnership. Declaração de Administração Aberta. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>.

PORTUGAL. OGP, Open Government Partnership. Disponível em: <https://ogp.eportugal.gov.pt/ogp>.

PORTUGAL. Organismos Estratégicos do Controlo Interno da CPLP. Disponível em: http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/guia_cplp.pdf.

PORTUGAL. Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico - OCDE. Disponível em: https://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/a-corrupcao-nas/downloadFile/attachedFile_f0/Convencao_OCDE_Corrupcao_PT.pdf?nocache=1311862503.67

PORTUGAL. Organização Transparência e Integridade. Prevenir a Corrupção na Contratação Pública de Emergência. TI, 20 de junho de 2023. Disponível em: <https://transparencia.pt/prevenir-a-corrupcao-na-contratacao-publica-de-emergencia/>.

PORTUGAL. Parlamento. Disponível em: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LOFAR_Anotada.pdf

PORTUGAL. Portal Dados Abertos da Administração Pública. Disponível em: <https://dados.gov.pt/pt/>.

PORTUGAL. Portal Mais transparência. Disponível em: <https://transparencia.gov.pt/pt/>.

PORTUGAL. Programa A educação para a cidadania. Disponível em: <https://www.dge.mec.pt/educacao-para-cidadania-linhas-orientadoras-0>.

PORTUGAL. Programa Simplex. Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/>.

PORTUGAL. Rede Nacional de Administração Aberta. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/rede-nacional-de-administracao-aberta-ogp-2/>.

PORTUGAL. Rede Nacional de Administração Aberta. Disponível em: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/rede-nacional-de-administracao-aberta-ogp-2/>.

PORTUGAL. Serviço Nacional de Saúde. Receita sem papel. Disponível em: <http://spms.min-saude.pt/product/receita-sem-papel/>.

PORTUGAL. Transparência e Integridade, Associação Cívica -TIAC. Disponível em: <https://transparencia.pt/>.

PORTUGAL. Transparência e Integridade, Associação Cívica -TIAC. Redes Sociais: Facebook - <https://www.facebook.com/transparenciapt/>. Twitter - <https://twitter.com/transparenciapt>. Instagram - https://www.instagram.com/transparencia_integridade/.

PORTUGAL. Transparência Internacional Portugal – TI Portugal. Organização não Governamental, de utilidade pública, independente e sem fins lucrativos. Disponível em: <https://transparencia.pt/organizacao/>.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional (3ª Secção). Acórdão nº 496. Relator Conselheiro Vítor Gomes, 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100496.html>.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/>.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. Contatos. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt/contactos.shtm>.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Casa do Contos (1389-1761). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1389-1761.shtm>.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Conselho Fiscal de contas (1844-1849). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1844-1849.shtm>.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Conselho Superior da Administração Financeira do Estado (1911-1919). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1911-1919.shtm>.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Conselho Superior de Finanças (1919-1930). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1919-1930.shtm>.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. O Tribunal de Contas na reforma de Salazar (1930-1976). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1930-1976.shtm>. Acesso em 19.11.2023.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Tribunal de Contas (1849-1911). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1849-1911.shtm>.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Tribunal do Tesouro Público (1832-1844). Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1832-1844.shtm>.

PORTUGAL. Tribunal de Contas. História. Um Tribunal de Contas democrático. Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1976-.shtm>.

PORTUGAL. Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Polícia Judiciária. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/plano-gestao-riscos-corrupcao-infracoes-conexas-da-policia-judiciaria/>.

PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Cidadania e Participação. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Cidadania/Paginas/default.aspx>.

PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Direitos de iniciativa dos cidadãos. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Cidadania/Paginas/default.aspx>.

PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Disponível em: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaDeApoioOrcamental.aspx.

PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Disponível em: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaDeApoioOrcamental.aspx.

PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Espaço Cidadania. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Paginas/contactos.aspx>.

PORTUGAL. Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO. Prémio Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Cidadania/Paginas/Premio-Antonio-Barbosa-de-Melo-de-Estudos-Parlamentares.aspx>.

PÚBLICA. Agência de Jornalismo Investigativo. Os pedidos de impeachment de Bolsonaro. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/>.

REINO UNIDO. Comitê de Padrões na Vida Pública (*Committee on Standards in Public Life - CSPL*). Os Sete Princípios da Vida Pública. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>.

SUÉCIA. Universidade de Gothenburg. Varieties of Democracy (V-Dem). Disponível em: <https://www.v-dem.net/files/25/DR%202021.pdf>.

UNIÃO EUROPEIA - UE. Regulamento n.º 473, de 21 de maio de 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=FR>.

UNIÃO EUROPEIA. Universidade de Cambridge. Centro para o Futuro da Democracia. Disponível em: <https://www.cam.ac.uk/stories/dissatisfactiondemocracy>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Da Diretiva Informação do Setor Público (ISP) à Diretiva Dados Abertos. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/psi-open-data>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Moldar o futuro digital da Europa. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>.

UNIÃO EUROPEIA. Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33027>.

UNIÃO EUROPEIA. Corruption Risk Indicators in Emergency - CO.R.E. -. Disponível em: <https://www.core-anticorruption.eu/indicators/>.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&from=EN>.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:pt:PDF>.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2013/37/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que altera a Diretiva 2003/98/CE relativa à reutilização de informações do setor público. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:pt:PDF>.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/documentacao/diretivas-europeias/>.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/documentacao/diretivas-europeias/>.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1673&from=EN>.

UNIÃO EUROPEIA. Guia sobre Contratos Públicos da União Europeia. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_pt.pdf.

UNIÃO EUROPEIA. Livro Verde. A modernização da política de contratos públicos da UE Para um mercado dos contratos públicos mais eficientes na Europa. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=com:2011:0015:fin:pt:pdf>.

WASHINGTON, D.C. World Bank. Governance. The World Bank's Experience. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>

ANEXOS

1 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Agência para a Modernização Administrativa - AMA**

2 - País: () Brasil (X) Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Rede Nacional de Administração Aberta - RNAA**

4 - Site: <https://labx.gov.pt/projetos-posts/rede-nacional-de-administracao-aberta-ogp-2/>

5 - Se trata de uma instituição estatal?

(X) sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?

() sim (X) não

A RNAA é uma estrutura informal composta por entidades públicas e organizações da sociedade civil. Tem por objetivo desenvolver, coordenar, executar e supervisionar os Planos de Ação Nacional de Administração Aberta. (<https://labx.gov.pt/projetos-posts/rede-nacional-de-administracao-aberta-ogp-2/>).

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

() sim (X) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

(X) sim.

() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

(X) e-mail (X) telefone () ouvidoria (X) redes sociais (X) outro, qual? Formulário.

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim (X) não O cidadão pode pesquisar e acessar informações sem a necessidade de cadastro, contudo para contato há um formulário, que exige identificação. (<https://labx.gov.pt/contactos/>).

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

() sim (X) não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

(X) sim () não

Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

(☒) Instagram (☒) Facebook (☒) LinkedIn (☒) outra, qual? Twitter -X e Canal no You Tube.

7.1 Os cidadãos postam comentários?

(☒) sim ()

Sim Muito pouco.

7.2 Os comentários são respondidos

() sim (☒) não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

() sim (☒) não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

() sim (☒) não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para pesquisa estão na página principal do site?

() sim (☒) não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? 2

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

() sim (☒) não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

(☒) sim () não.

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

(☒) Inglês () Espanhol () Italiano () Francês () Outra, qual?_____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

() sim (☒) não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

() visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

() auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

() auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

() motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

() outra. Qual?_____

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

Merecem destaques projetos voltados à inclusão das próximas gerações (criança e jovem) na Administração Pública.

Projeto Gamificação

A “gamificação” consiste em utilizar mecânicas e estratégias de jogos em contextos reais e diferenciados. As mais valias da gamificação vão muito além do fator de entretenimento, podendo impactar aspetos como a produtividade, foco, determinação e a participação, tornando mais fácil atingir metas e objetivos em qualquer contexto. Apesar de ser um processo já reconhecido em áreas como o marketing e a educação, a utilização de jogos sérios começa a ser uma prática cada vez mais comum na gestão organizacional, utilizando elementos como as recompensas, as tabelas de pontuação, o feedback instantâneo, tirando o melhor partido da necessidade de competição que é intrínseca ao ser humano. (<https://labx.gov.pt/projetos-posts/gamificacao/>)

Educação para a Cidadania

DESAFIO

Encontrar modelos complementares e alternativos de Educação para a Cidadania e para a promoção da participação cívica em crianças e jovens. Os destinatários deste projeto são a comunidade escolar, as entidades da sociedade civil e, muito especialmente, crianças e jovens entre os 8 e os 18 anos.

BENEFICIÁRIOS

Este projeto beneficia principalmente jovens e crianças, organizações da sociedade civil e a comunidade escolar, em especial, responsáveis pela implementação da Estratégia de Educação para a Cidadania.

ABORDAGEM

Começou-se por realizar diagnóstico a crianças de várias idades e conhecer iniciativas, dentro e fora de Portugal, sobre temas de cidadania e participação cívica. Para tal, assistiu-se a duas iniciativas que apoiam o desenvolvimento de competências de cidadania e de participação cívica, bem como realizaram-se entrevistas a técnicos da sociedade civil, professores para conhecer: 1) qual a resposta dos jovens a essas a temáticas de cidadania e participação cívica; 2) quais os canais mais adequados para uma intervenção de estas temáticas. Com base nas aprendizagens, o LabX criou duas ferramentas de diagnósticos e de participação cívica: o jogo de cartas «Agora Falo Eu!» e o jogo de tabuleiro «Estrela da Cidadania!» destinadas para crianças do 1º e 2º ciclo do ensino básico. Ambas foram testadas e iteradas em várias escolas e parceiros da sociedade civil. Para as crianças de 3º ciclo do ensino básico e secundário, testou-se a abordagem da gamificação, observando o “Torneio da Cidadania” com 100 jovens a jogar temas de cidadania numa app e a abordagem do “World Café” de participação cívica realizando três sessões em escolas e associações da sociedade civil.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Desenvolvimento e teste de 4 iniciativas experimentais – “Agora Falo Eu!”, “Estrelas da Cidadania”, “World Café Cidadania” e “Torneio da Cidadania” – que envolveram mais de 200 jovens com idades compreendidas entre os 7 e os 17 anos;

Disponível em: (<https://labx.gov.pt/projetos-posts/educacao-para-a-cidadania/?lang=pt>)

Oficinas de Simplificação da Linguagem

OBJETIVO

Este projeto surgiu com a construção da metodologia da simplificação da linguagem do LabX para apoiar as entidades públicas a adotar uma escrita simples na sua comunicação. O objetivo é colocar os servidores públicos que escrevem as comunicações frente a frente com os seus destinatários e adequar a comunicação de acordo com o feedback recebido. Assim, permite-se que as entidades centrem efetivamente a sua comunicação nos seus leitores permitindo melhorar a eficiência administrativa e a própria participação cidadã.

Disponível em: (<https://labx.gov.pt/projetos-posts/oficinas-de-simplificacao-da-linguagem/>)

ON@18 | O guia de serviços públicos para jovens

OBJETIVO

Perceber fluxos atuais de contacto dos jovens com o Estado; identificar dificuldades; realizar uma proposta de solução experimental que possa vir a facilitar este contacto nomeadamente através dos serviços públicos digitais (SPD).

BENEFICIÁRIOS

Jovens com idade compreendida entre os 17 e os 23 anos.

Disponível em: (<https://labx.gov.pt/projetos-posts/on18/>)

2 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Poder Executivo Federal**

2 - País:

(**X**) Brasil () Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Política de Dados Abertos sobre a Gestão Pública**

4 - Site: <https://dados.gov.br/home>

5 - Se trata de uma instituição estatal?

(**X**) sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controle estatal?

() sim (**X**) não

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

() sim (**X**) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

() sim.

(**X**) não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 – O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

() e-mail () telefone () ouvidoria () redes sociais () outro, qual? _____

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim (**X**) não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

() sim () não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

() sim (**X**) não

Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

() Instagram () Facebook () LinkedIn () outra, qual? _____

7.1 Os cidadãos postam comentários?

() sim () não

7.2 Os comentários são respondidos

() sim () não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☐ sim ☒ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☐ sim ☒ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para pesquisa estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? _____

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☐ sim ☒ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☐ sim ☒ não.

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☐ Inglês ☐ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual? _____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☒ sim ☐ não –

Há o ícone, mas ou está fora do ar ou diz que a página não existe (<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-digital>.)

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☐ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☒ outra. Qual?_ Possui como mecanismos disponíveis ampliação e redução do tamanho da letra e a possibilidade de alto contraste.

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

O site direciona o cidadão para outras páginas de informações oficiais e depender do que desejar.

O cidadão poderá acessar ao site com seu cadastro no Gov.br, que consiste em um Portal governamental para o acesso à documentos e serviços pessoais, dos órgãos públicos federais.

3 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Portal Dados.gov – Portugal**

2 - País: () Brasil (X) Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Plataforma aberta para dados públicos portugueses**

4 - Site: <https://dados.gov.pt/pt/>

5 - Se trata de uma instituição estatal?

(X) sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?

() sim (X) não

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

() sim (X) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

(X) sim.

() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 – O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

() e-mail () telefone () ouvidoria () redes sociais (X) outro, qual? Formulário_____

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim (X) não

Contudo para algumas ações necessita usar um formulário. (<https://dados.gov.pt/pt/contact/>).
Utilize este formulário para esclarecer dúvidas ou pedir assistência na utilização do dados.gov. Pode também efetuar sugestões sobre conjuntos de dados ou informação que gostaria de ver disponibilizada no portal. Para interagir com as entidades fornecedoras, solicitando mais dados ou melhorias específicas, por exemplo, utilize a funcionalidade de "contacto" disponível em cada dataset, para iniciar uma troca de comentários.

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

(X) sim () não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

(X) sim () não

Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

☐ Instagram ☐ Facebook ☒ LinkedIn ☒ outra, qual? Twitter X e Github

7.1 Os cidadãos postam comentários?

☒ sim ☐

Sim Muito pouco.

7.2 Os comentários são respondidos

☐ sim ☒ não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☐ sim ☒ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☐ sim ☒ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para pesquisa estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? 2

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☐ sim ☒ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☒ sim ☐ não.

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☐ Português ☒ Inglês ☒ Espanhol ☐ Italiano ☒ Francês ☐ Outra, qual? _____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☐ sim ☒ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☐ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☐ outra. Qual? _____

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

Ao proceder a análise do Portal percebe-se que serve à transparência ativa, ou seja, divulgar informações prestadas pelo estado, não tendo como foco responder dúvidas dos cidadãos nem fazer análise de dados.

4 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Agência para a Modernização Administrativa - AMA**

2 - País: () Brasil (X) Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Portal Mais Transparência**

4 - Site: <https://transparencia.gov.pt/pt/>

5 - Se trata de uma instituição estatal?

(X) sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?

() sim (X) não

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

() sim (X) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

(X) sim.

() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

(X) e-mail () telefone () ouvidoria () redes sociais () outro, qual? _____

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim (X) não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

() sim (X) não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

() sim (X) não

Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

() Instagram () Facebook () LinkedIn () outra, qual?

Apenas permite acessar as da AMA.

7.1 Os cidadãos postam comentários?

() sim ()

7.2 Os comentários são respondidos

() sim (X) não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☐ sim ☒ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☐ sim ☒ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para pesquisa estão na página principal do site?

☐ sim ☒ não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? 2

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☐ sim ☒ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☒ sim ☐ não.

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☒ Inglês ☐ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual?_____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☐ sim ☒ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☐ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☐ outra. Qual?

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

5 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Poder Executivo Federal**

2 - País: (**X**) Brasil () Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Portal de Transparência do Governo Federal**

4 - Site: **<https://portaldatransparencia.gov.br/>**

5 - Se trata de uma instituição estatal?

(**X**) sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controle estatal?

() sim (**X**) não

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

() sim (**X**) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

(**X**) sim.

() não, pois apenas procede à divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

() e-mail () telefone (**X**) ouvidoria () redes sociais (**X**) outro, qual? Solicitação pelo site.

Ao buscar o caminho indicado para solicitar informação ou fazer denúncia o cidadão é direcionado para uma Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (<https://falabr.cgu.gov.br/web/login?tipo=5&ouvidoriaInterna=false&redirect=/manifestacao/criar?tipo=5%26ouvidoriaInterna=false>) na qual é necessário fazer um cadastro identificado (<https://falabr.cgu.gov.br/web/usuario/criar>).

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

(**X**) sim () não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

(**X**) sim () não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

() sim (**X**) não

Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

() Instagram () Facebook () LinkedIn () outra, qual? _____

7.1 Os cidadãos postam comentários?

☐ sim ☐ não

7.2 Os comentários são respondidos

☐ sim ☐ não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☒ sim ☐ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☒ sim ☐ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para contato estão na página principal do site?

☐ sim ☒ não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão fazer contato com a Instituição? 4

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☒ sim ☐ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☐ sim ☒ não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☐ Inglês ☐ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual? _____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☒ sim ☐ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☐ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☒ outra. Qual? Possui como mecanismos disponíveis ampliação e redução do tamanho da letra e a possibilidade de alto contraste.

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

O site direciona o cidadão para outras páginas de informações oficiais e depender do que desejar.

O cidadão poderá acessar ao site com seu cadastro no Gov.br, que consiste em um Portal governamental para o acesso à documentos e serviços pessoais, dos órgãos públicos federais.

6 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. - IMPIC, I.P.**

2 - País: () Brasil (**X**) Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Portal dos Contratos Públicos – Portal BASE**

4 - Site: <https://www.base.gov.pt/base4>.

5 - Se trata de uma instituição estatal?

(**X**) sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?

() sim (**X**) não

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

(**X**) sim () não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

() sim.

(**X**) não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

() e-mail () telefone () ouvidoria () redes sociais () outro, qual? _____

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim () não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

() sim () não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

() sim (**X**) não

Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

() Instagram () Facebook () LinkedIn () outra, qual? _____

7.1 Os cidadãos postam comentários?

() sim () não

7.2 Os comentários são respondidos

() sim () não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☒ sim ☐ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☒ sim ☐ não

Nas perguntas frequentes.

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? _____

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☒ sim ☐ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☒ sim ☐ não.

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☒ Inglês ☐ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual?_____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☐ sim ☒ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☐ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☐ outra. Qual?_____

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

O Portal BASE faz um tratamento das informações por meio de relatórios anuais (<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/relatorios-circulares-e-notas-informativas/relatorios/>), assim como, faz uma Síntese Mensal da Contratação Pública (https://www.base.gov.pt/Base4/media/3x2brcgt/s%C3%ADntese-mensal-da-contrata%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-power-bi_abril-2024.pdf).

7 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Poder Executivo Federal**

2 - País: (X) Brasil () Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCP**

4 - Site: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>.

5 - Se trata de uma instituição estatal?
(X) sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controle estatal?
() sim (X) não

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?
(X) sim () não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?
() sim.
() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 – O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?
() e-mail () telefone () ouvidoria () redes sociais () outro, qual? _____

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?
() sim (X) não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?
() sim () não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?
() sim (X) não
Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?
() Instagram () Facebook () LinkedIn () outra, qual? _____

7.1 Os cidadãos postam comentários?
() sim () não

7.2 Os comentários são respondidos
() sim () não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

(**X**) sim () não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

(**X**) sim () não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para pesquisa estão na página principal do site?

(**X**) sim () não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? _____

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

(**X**) sim () não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

() sim (**X**) não.

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

() Inglês () Espanhol () Italiano () Francês () Outra, qual? _____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

(**X**) sim () não –

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

() visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

(**X**) auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

() auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

(**X**) motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

(**X**) outra. Qual? O site orienta sobre como obter informação de modo acessível.

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

O site é bem didático, tendo seu conteúdo separado por assunto, a direcionar e facilitar à consulta pelo cidadão.

8 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Controladoria-Geral da União – CGU.**

2 - País: (X) Brasil () Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal e Informações constantes no site.**

4 - Site: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/sisouv>

5 - Se trata de uma instituição estatal?

(X) sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controle estatal?

(X) sim () não

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

() sim (X) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

(X) sim.

() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

() e-mail (X) telefone (X) ouvidoria () redes sociais (X) outro, qual? On-line, pelo FalarBr. Fala.BR é a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal (<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/falabr>).

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim (X) não

A comunicação é direta.

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

() sim () não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

(X) sim () não

Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

(X) Instagram (X) Facebook (X) LinkedIn (X) outra, qual? Twitter -X

7.1 Os cidadãos postam comentários?

(X) sim () não

7.2 Os comentários são respondidos

☐ sim ☒ não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☒ sim ☐ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☒ sim ☐ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para contato estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão fazer contato com a Instituição? 2

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☒ sim ☐ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☐ sim ☒ não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☐ Inglês ☐ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual? _____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☒ sim ☐ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☒ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☒ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☒ outra. Qual? Site orienta sobre como obter informação de modo acessível.

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

9 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção – IMPIC, I.P.**

2 - País: () Brasil (**X**) Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Dados do site e Livro das Reclamações.**

4 - Site: <https://www.livroreclamacoes.pt/Inicio/>

5 - Se trata de uma instituição estatal?

(**X**) sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?

(**X**) sim () não

É responsável pela regulação dos contratos públicos, busca contribuir para uma contratação pública transparente e eficiente, nesse foco interage diretamente com a sociedade por meio de seu canal de denúncia, por meio do qual recebe e analisa queixas e denúncias dos cidadãos.

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

(**X**) sim () não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

(**X**) sim.

() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

(**X**) e-mail (**X**) telefone () ouvidoria () redes sociais (**X**) outro, qual? Presencial, cujo agendamento deve ser feito previamente por correio eletrónico para o endereço: denuncia@impic.pt, (<https://www.impic.pt/impic/pt-pt/canal-de-denuncia/como-apresentar-uma-denuncia>), carta enviada através dos CTT, pelo livro de reclamações, por meio do qual o cidadão poderá fazer denúncias pelo próprio site, ou ainda por contacto telefónico (<https://www.livroreclamacoes.pt/Inicio/FormContacto>).

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim (**X**) não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

() sim () não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

(**X**) sim () não

Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?
() Instagram () Facebook (X) LinkedIn (X) outra, qual? Twitter-X
Essas redes são do IMPIC, o Livro de Reclamações não as possui.

7.1 Os cidadãos postam comentários?
(X) sim () não
Raramente

7.2 Os comentários são respondidos
() sim (X) não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?
(X) sim () não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?
() sim (X) não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para contato estão na página principal do site?
(X) sim () não

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão fazer contato com a Instituição?

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?
(X) sim () não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?
(X) sim () não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?
(X) Inglês () Espanhol () Italiano () Francês () Outra, qual? _____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?
() sim (X) não

A afixação do Símbolo de Acessibilidade não garante que este sítio seja 100% acessível. A utilização deste símbolo demonstra, unicamente, um esforço em aumentar a acessibilidade deste sítio em conformidade com a Resolução do Conselho de Ministros N° 97/99 sobre acessibilidade dos sítios da administração pública na Internet pelos cidadãos com necessidades especiais; (<https://www.impic.pt/impic/pt-pt/outros/acessibilidade>)

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?
() visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.
() auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.
() auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.
() motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

() outra. Qual?_____

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

10 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Conselho das Finanças Públicas – CFP**

2 - País: () Brasil (X) Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Informações ativas analisadas tecnicamente e na forma de dados, disponíveis para acesso no site da instituição.**

4 - Site: <https://www.cfp.pt/pt/cfp>

5 - Se trata de uma instituição estatal?

() sim (X) não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?

() sim (X) não

Instituição Fiscal Independente

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

() sim (X) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

() sim.

(X) não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 – O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

() e-mail () telefone () ouvidoria () redes sociais () outro, qual? _____

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim (X) não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

() sim () não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

(X) sim () não

7– Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

() Instagram (X) Facebook (X) LinkedIn (X) outra, qual? Twitter X

7.1 Os cidadãos postam comentários?

() sim (X) raramente tem alguma interação com like.

7.2 Os comentários são respondidos

() sim (X) não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☐ sim ☒ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☐ sim ☒ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para pesquisa estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? _____

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☐ sim ☒ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☐ sim ☒ não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☒ Inglês ☐ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual?_____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☐ sim ☒ não, contudo possui a Instituição a Declaração de Acessibilidade e Usabilidade.

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☐ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☐ outra. Qual?_____

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

Possui um Blogue com notícias (<https://www.cfp.pt/pt/blogue>)

11 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Instituição Fiscal Independente**

2 - País: (**X**) Brasil () Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Informações ativas analisadas tecnicamente e na forma de dados, disponíveis para acesso no site da instituição.**

4 - Site: <https://www12.senado.leg.br/ifi/contatos>

5 - Se trata de uma instituição estatal?
() sim (**X**) não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?
() sim (**X**) não
Instituição de controlo independente

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?
() sim (**X**) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?
() sim.
(**X**) não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 – O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?
(**X**) e-mail (**X**) telefone (**X**) ouvidoria (**X**) redes sociais () outro, qual? _____

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?
() sim (**X**) não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?
(-) sim (-) não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?
(**X**) sim () não

7– Quais as redes sociais que o mecanismo possui?
(**X**) Instagram (**X**) Facebook (**X**) LinkedIn (**X**) outra, qual? Twitter X

7.1 Os cidadãos postam comentários?
(**X**) sim () Mas muito pouco.

7.2 Os comentários são respondidos
() sim (**X**) não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☐ sim ☒ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☐ sim ☒ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para pesquisa estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? _____

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☐ sim ☒ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☒ sim ☐ não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☒ Inglês ☒ Espanhol ☐ Italiano ☒ Francês ☐ Outra, qual? _____

11- Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☒ sim ☐ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☒ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☒ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☒ outra. Qual? Site oriente como obter informação de modo acessível.

É o mesmo do Portal do Senado. Excelente didática

<https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/acessibilidade/pages/acessibilidade-no-portal-do-senado>

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

12 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO**

2 - País: () Brasil (X) Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Informações ativas analisadas tecnicamente e na forma de dados, disponíveis para acesso no site da instituição.**

4 - Site:

https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx

5 - Se trata de uma instituição estatal?

() sim (X) não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?

() sim (X) não

Instituição Fiscal Independente

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

() sim (X) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

() sim.

(X) não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 – O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

(X) e-mail (X) telefone (X) ouvidoria () redes sociais () outro, qual? _____

Contatos da Assembleia da República.

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim (X) não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

() sim () não

6 - O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

() sim (X) não

7 - Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

() Instagram () Facebook () LinkedIn () outra, qual?

7.1 Os cidadãos postam comentários?

() sim () não

7.2 Os comentários são respondidos

☐ sim ☐ não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☐ sim ☒ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☐ sim ☒ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para pesquisa estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? _____

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☐ sim ☒ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☐ sim ☒ não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☐ Inglês ☐ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual? _____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☐ sim ☒ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☐ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☐ outra. Qual? _____

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

Os recursos do site são os mesmos do Portal da Assembleia da República.

13 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Tribunal de Contas de Portugal.**

2 - País: () Brasil (X) Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Canal de denúncias e Link Transparência no site.**

4 - Site: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Pages/homepage.aspx>

5 - Se trata de uma instituição estatal?

(X) sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?

(X) sim () não

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

() sim (X) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

(X) sim.

() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

(X) e-mail (X) telefone () ouvidoria (X) redes sociais (X) outro, qual? Canal de denúncias (<https://econtas.tcontas.pt/denuncias/>).

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim (X) não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

() sim () não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

(X) sim () não

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

() Instagram (X) Facebook (X) LinkedIn (X) outra, qual? Twitter X.

7.1 Os cidadãos postam comentários?

(X) sim () não

Muito pouco.

7.2 Os comentários são respondidos

() sim (X) não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☒ (X) sim () não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☒ (X) sim () não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para contato estão na página principal do site?

☒ (X) sim () não

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão fazer contato com a Instituição? 2

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☒ (X) sim () não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☒ (X) sim () não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☒ (X) Inglês () Espanhol () Italiano () Francês () Outra, qual?_____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

() sim ☒ (X) não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

() visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

() auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

() auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

() motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

() outra. Qual?_____

12 - Alguma observação a destacar sobre o site

O TC, em seu site tem link com outros portais com informações sobre a gestão pública e para denúncias.

14 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Tribunal de Contas da União – TCU.**

2 - País: (**X**) Brasil () Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Sistema de Ouvidoria do TCU.**

4 - Site: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/>

5 - Se trata de uma instituição estatal?

(**X**) sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controle estatal?

(**X**) sim () não

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

() sim (**X**) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

(**X**) sim.

() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

(**X**) e-mail (**X**) telefone (**X**) ouvidoria (**X**) redes sociais (**X**) outro, qual? Programa Nacional de Prevenção a Corrupção (<https://portal.tcu.gov.br/institucional/enderecos-e-contatos/>). Canal de denúncias (<https://representacaov2.apps.tcu.gov.br/denuncie>). De modo presencial.

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim (**X**) não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

(-) sim (-) não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

(**X**) sim () não

Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

(**X**) Instagram (**X**) Facebook (**X**) LinkedIn (**X**) outra, qual? Twitter X e Youtube.

O TCU criou perfis oficiais nas principais redes de relacionamento e compartilhamento de informações: facebook, twitter e youtube. Nos referidos canais é possível encontrar vídeos institucionais, informações sobre auditorias e trabalhos do tribunal, eventos, cursos, dentre outros. O cidadão, ao acessar esses perfis pode interagir com o tribunal para buscar informações, tirar dúvidas, fazer denúncias ou para dar sua opinião.

7.1 Os cidadãos postam comentários?

☒ sim ☐ não

Muitos cobrando atuação do TCU, até mesmo em tom desrespeitoso.

7.2 Os comentários são respondidos

☐ sim ☒ não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☒ sim ☐ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☒ sim ☐ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão fazer contato com a Instituição? 2

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☒ sim ☐ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☒ sim ☐ não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☒ Inglês ☒ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual? _____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☒ sim ☐ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☒ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☒ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☒ outra. Qual? O site traz a indicação de como solicitar a informação de modo acessível. E Navegação assistida.

O portal foi estruturado para facilitar navegação assistida, seguindo as recomendações de acessibilidade do Web Content Accessibility Guidelines 2.0 (Guia de acessibilidade para conteúdo da web 2.0) e do eMAG 3.1, sendo estes o guia internacional e o nacional mais recente, respectivamente.

Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/acessibilidade/acessibilidade-no-portal-tcu/>

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

O TCU possui uma Escola de Governo que atua na capacitação e especialização do corpo técnico do TCU, bem como do público externo, tendo muitas capacitações relativas às compras públicas.

Os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais reproduzem estrutura e ações semelhantes.

15 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Ministério Público – MP.**

2 - País: () Brasil (**X**) Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Canal de denúncias e informações divulgadas no site.**

4 - Site: <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>

5 - Se trata de uma instituição estatal?
(**X**) sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?
(**X**) sim () não

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?
() sim (**X**) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?
(**X**) sim.
() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?
(**X**) e-mail (**X**) telefone (**X**) ouvidoria () redes sociais (**X**) outro, qual? FAX
- Canal de denúncias

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?
() sim (**X**) não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?
(-) sim (-) não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?
() sim (**X**) não
Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 - Quais as redes sociais que o mecanismo possui?
() Instagram () Facebook () LinkedIn () outra, qual?

7.1 Os cidadãos postam comentários?
() sim () não

7.2 Os comentários são respondidos
() sim () não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☐ sim ☒ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☐ sim ☒ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão fazer contato com a Instituição? Para o canal de denúncia de corrupção há 2 abas, estando indicada no site principal.

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☐ sim ☒ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☒ sim ☐ não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☒ Inglês ☒ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual?_____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☐ sim ☒ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☐ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☐ outra. Qual?

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

O site disponibiliza uma vasta gama de relatórios anuais, estatísticas de criminalidade, e outros documentos relevantes que oferecem uma visão detalhada sobre o desempenho e as atividades do MP, assim como alerta para problemas havidos na gestão estatal.

16 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Ministério Público – MP.**

2 - País: ☒ Brasil () Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Ouvidoria do Ministério Público.**

4 - Site: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/ouvidoria-mpf>

5 - Se trata de uma instituição estatal?

☒ sim () não

6 - Se trata de uma instituição de controle estatal?

☒ sim () não

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

() sim ☒ não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

☒ sim.

() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

☒ e-mail ☒ telefone ☒ ouvidoria ☒ redes sociais ☒ outro, qual?

O MPF possui salas de atendimento ao cidadão em todos os Estados e no Distrito Federal.

(<https://www.mpf.mp.br/telefones-das-salas-de-atendimento-ao-cidadao-nos-estados-e-df>).

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim () não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

(-) sim (-) não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

☒ sim () não

Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7- Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

☒ Instagram ☒ Facebook ☒ LinkedIn ☒ outra, qual? Twitter X , Canal no Youtube, WhatsApp à disposição para contato e um canal de Rádio, para notícias.

(<https://www.whatsapp.com/channel/0029VaSEPDHId7nRVXD6nV27>)

7.1 Os cidadãos postam comentários?

☒ sim () não

7.2 Os comentários são respondidos

☐ sim ☒ não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☒ sim ☐ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☒ sim ☐ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? _____

A ouvidoria 2, as redes sociais estão indicadas no site principal.

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☐ sim ☒ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☐ sim ☒ não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☐ Inglês ☐ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual? _____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☒ sim ☐ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☒ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☒ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☒ outra. Qual? O site traz a indicação de como solicitar a informação de modo acessível.

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

O MPU possui a Escola Superior do Ministério Público, que tem por fito *fomentar a capacitação e a produção de conhecimento para o MP e para a sociedade.* (<https://escola.mpu.mp.br/>)

17 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Associação Portuguesa dos Contratos Públicos – APCP**

2 - País: () Brasil (X) Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Livro de reclamações e informações disponíveis no site.**

4 - Site: <https://apcontratospublicos.pt>

5 - Se trata de uma instituição estatal?
() sim (X) não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?
() sim (X) não
Instituição de controlo social

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?
(X) sim () não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?
(X) sim.
() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?
(X) e-mail (X) telefone (X) ouvidoria (X) redes sociais (X) outro, qual? Por formulário e presencial.

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?
() sim (X) não
Apenas para fazer contato diretamente. Via livro de reclamação não exige.
<https://apcontratospublicos.pt/contactos/>

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?
(X) sim () não
No cadastro para contato
No livro de reclamações não exige (<https://www.livroreclamacoes.pt/Inicio/FormContacto>)

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?
(X) sim () não
Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?
() Instagram (X) Facebook (X) LinkedIn () outra, qual?

7.1 Os cidadãos postam comentários?

☒ sim ☐ não

Muito poucos

7.2 Os comentários são respondidos

☐ sim ☒ não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☒ sim ☐ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☒ sim ☐ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? 2

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☒ sim ☐ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☒ sim ☐ não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☒ Inglês ☐ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual?_____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☐ sim ☒ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☐ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☐ outra. Qual?

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

Na qualidade de entidade formadora, certificada pela DGERT, a APCP realiza formação contínua/aperfeiçoamento/atualização, formação modular certificada e especialização em várias áreas temáticas, com especial incidência no Direito (380); no Desenvolvimento Pessoal (090); no Comércio (341); na Gestão e Administração (345); no Enquadramento na Organização/Empresa (347); na Informática na ótica do utilizador (482); na Construção Civil

e Engenharia Civil (582); na Saúde (729) e na Segurança e Higiene no Trabalho (862) .
(<https://apcontratospublicos.pt/academia-apcp/>)

18 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Observatório Social do Brasil-OBS**

2 - País: (**X**) Brasil () Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: **Ouvidoria e compliance e informações disponíveis no site.**

4 - Site: <https://osbrasil.ouvidoriacompliance.com.br/>

5 - Se trata de uma instituição estatal?
() sim (**X**) não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?
() sim (**X**) não
Instituição de controlo social

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?
() sim (**X**) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?
(**X**) sim.
() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?
() e-mail () telefone () ouvidoria (**X**) redes sociais (**X**) outro, qual? Canal de denúncia e atendimento presencial.

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?
() sim (**X**) não
Apenas para denúncias há um formulário a preencher, mas a identificação é opcional.
<https://osbrasil.ouvidoriacompliance.com.br/ouvidoria/faca-seu-relato>
Há possibilidade de denúncia anônima.

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?
() sim () não

6 – O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?
(**X**) sim () não

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?
(**X**) Instagram (**X**) Facebook () LinkedIn (**X**) outra, qual? Twitter e Canal no Youtube

7.1 Os cidadãos postam comentários?
(**X**) sim () não

Muito poucos

7.2 Os comentários são respondidos

() sim (X) não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

() sim (X) não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

() sim (X) não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para pesquisa estão na página principal do site?

(X) sim () não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? _____

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

() sim (X) não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

(X) sim () não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

(X) Inglês (X) Espanhol () Italiano (X) Francês () Outra, qual? _____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão para realizar a pesquisa possuem acessibilidade?

() sim (X) não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

() visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

() auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

() auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

() motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

() outra. Qual?

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

O OBS possui mais de 100 Observatórios Locais em 17 Estados Brasileiros.

19 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

- 1- Nome da Instituição: **Observatório da Contratação Pública – OCP**
- 2 - País: () Brasil (**X**) Portugal
- 3 - Mecanismo de transparência instituído: **Informações disponíveis no site.**
- 4 - Site: <https://www.contratacaopublica.com.pt/>
- 5 - Se trata de uma instituição estatal?
() sim (**X**) não
- 6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?
() sim (**X**) não
Instituição de controlo social

II - Dados para análise

- 1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?
(**X**) sim () não
- 2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?
(**X**) sim.
() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.
- 3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?
() e-mail () telefone () ouvidoria () redes sociais (**X**) outro, qual? Fórum e formulário com identificação.
- 4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?
() sim (**X**) não
- 5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?
() sim () não
- 6 - O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?
() sim (**X**) não
Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.
- 7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?
() Instagram () Facebook () LinkedIn () outra, qual? _____
- 7.1 Os cidadãos postam comentários?
() sim () não
- 7.2 Os comentários são respondidos
() sim () não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☒ sim ☐ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☐ sim ☒ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

Se a resposta for positiva pular a questão 8.1.

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? 2

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☒ sim ☐ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☒ sim ☐ não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☒ Inglês ☐ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual?_____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão possuem acessibilidade?

☐ sim ☒ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☐ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☐ outra. Qual?_____

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

O OCP possui um fórum permanente sobre contratação pública
(<https://www.contratacaopublica.com.pt/forum/>)

20 - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DADOS

I - Identificação.

1- Nome da Instituição: **Transparência e Integridade, Associação Cívica - TIAC**

2 - País: () Brasil (**X**) Portugal

3 - Mecanismo de transparência instituído: .

4 - Site: <https://transparencia.pt/organizacao/>

5 - Se trata de uma instituição estatal?

() sim (**X**) não

6 - Se trata de uma instituição de controlo estatal?

() sim (**X**) não

Instituição de controlo social

II - Dados para análise

1 - O mecanismo trata, exclusivamente, sobre contratação pública?

() sim (**X**) não

2 – O mecanismo possui interação com a sociedade?

(**X**) sim.

() não, pois apenas procede a divulgação ativa das informações.

3 - O mecanismo possui alguma forma de contato com o cidadão?

(**X**) e-mail (**X**) telefone () ouvidoria (**X**) redes sociais (**X**) outro, qual? Presencial.

4 - O cidadão para interagir necessita fazer um cadastro prévio?

() sim (**X**) não

5 - Na hipótese de necessitar de um cadastro prévio, esse cadastro exige identificação?

() sim () não

6 - O mecanismo em estudo faz divulgação de conteúdo em redes sociais?

(**X**) sim () não

Na hipótese de não possuir redes sociais, pular a questão 7.

7 – Quais as redes sociais que o mecanismo possui?

(**X**) Instagram (**X**) Facebook () LinkedIn (**X**) outra, qual? Twitter - X

7.1 Os cidadãos postam comentários?

(**X**) sim () não

Muito poucos

7.2 Os comentários são respondidos

() sim (**X**) não

7.3 Há matérias relacionadas à contratação pública?

☐ sim ☒ não

7.3.1. Havendo são objeto de comentário pelos cidadãos?

☐ sim ☒ não

8 - Os caminhos disponíveis ao cidadão para pesquisa estão na página principal do site?

☒ sim ☐ não

8.1 - Quantas abas de acesso são necessárias serem ultrapassadas para chegar até o local onde é possível o cidadão acessar ao instrumento de pesquisa? 2

8.2 – Há alguma notícia no site principal sobre contratação pública?

☐ sim ☒ não

9 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão estão traduzidos para outras línguas?

☒ sim ☐ não

10 - Se a resposta for positiva, quais são as línguas?

☒ Inglês ☐ Espanhol ☐ Italiano ☐ Francês ☐ Outra, qual?_____

11 - Os mecanismos disponíveis ao cidadão para realizar a pesquisa possuem acessibilidade?

☐ sim ☒ não

11.1 - Se a resposta for positiva, quais as formas de acessibilidade?

☐ visual, pois disponibiliza as informações por áudio ou outra forma que permita, a usuários cegos ou com baixa visão, acesso ao conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza as informações por vídeos com tradução para a língua de sinais ou com legenda, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo.

☐ auditiva, pois disponibiliza descrições textuais para imagens e gráficos, permitindo que usuários surdos ou com baixa audição compreendam o conteúdo visual.

☐ motora, pois possui funcionalidade que permite a navegação pelo site usando apenas o teclado, permitindo que usuários com mobilidade reduzida consigam acessar ao conteúdo.

☐ outra. Qual?_____

12 - Alguma observação a destacar sobre o site?

A TIAC conduz e publica pesquisas sobre temas relacionados à corrupção, integridade e boas práticas governamentais, fornecendo análises detalhadas e recomendações baseadas em evidências, assim como avalia o nível de transparência e integridade das instituições públicas portuguesas, oferecendo uma visão crítica e informada aos cidadãos, já que divulgadas em relatórios (<https://transparencia.pt/?s=relat%C3%B3rio>).