



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

LUCAS ARAÚJO MENESES

**NOVAS PERSPECTIVAS PARA O CONTROLE SOCIAL DOS PROCEDIMENTOS
LICITATÓRIOS SOB A ÓPTICA DA LEI 14.133/2021**

FORTALEZA

2023

LUCAS ARAÚJO MENESES

NOVAS PERSPECTIVAS PARA O CONTROLE SOCIAL DOS PROCEDIMENTOS
LICITATÓRIOS SOB A ÓPTICA DA LEI 14.133/2021

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Ceará, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dra. Raquel Cavalcanti
Ramos Machado.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M488n Meneses, Lucas Araújo.
NOVAS PERSPECTIVAS PARA O CONTROLE SOCIAL DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS
SOB A ÓPTICA DA LEI 14.133/2021 / Lucas Araújo Meneses. – 2023.
87 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2023.
Orientação: Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado.

1. Lei 14.133/2021. 2. controle social. 3. participação cidadã. 4. licitações. I. Título.

CDD 340

LUCAS ARAÚJO MENESES

NOVAS PERSPECTIVAS PARA O CONTROLE SOCIAL DOS PROCEDIMENTOS
LICITATÓRIOS SOB A ÓPTICA DA LEI 14.133/2021

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Ceará, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 28/11/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dra. Janaína Soares Noleto Castelo Branco
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Procurador-Chefe Paulo Henrique Leite Gonçalves
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

A vida nos exige constantemente que expressemos nossa gratidão. Seja por um momento especial, um presente recebido ou pelo amor de alguém, sempre há uma ocasião para dizermos "obrigado". Dizemos que o jantar foi "maravilhoso", o presente "brilhante" e o feriado "o melhor de todos", mas não conseguimos transmitir o que realmente sentimos. O mesmo acontece com os agradecimentos em um trabalho de conclusão de curso, mas não vejo como não fazê-los.

À Deus pela impessoalidade e por ter me poupado a insanidade de toda adoração.

À minha mãe, Rosangela, pelos esforços inestimáveis e muitas vezes pouco reconhecidos, bem como por ter sido, à maneira winnicottiana, “boa o suficiente”.

Ao meu pai, Felipe, pelas memórias dos presentes comprados quando eu tirava boas notas e das viagens ao interior.

À estimada orientadora, Prof^a Raquel Ramos Machado, com a qual tive a felicidade de ser aluno em disciplinas da graduação na FD-UFC, além de atuar como monitor *ad hoc*. Expresso ainda minha admiração pela sua elegância e inteligência.

À Prof^a Janaína Soares pelo entusiasmo literário admirável de toda manhã e pelos ensinamentos na Procuradoria da Universidade Federal do Ceará.

Ao Procurador Paulo Henrique pelos processos desafiadores no estágio, pelo auxílio complementar com o presente trabalho e pelos ensinamentos.

À Tamys Cristina pelo apoio incondicional nas crises existenciais decorrentes do *memento mori* que esse trabalho representa, pelo carinho e pelas constelações. O que é que você faz às três horas da tarde?

Aos meus amigos Matheus, Everton, Newcolas, Clarice, Ana Thaís, Maravas, Raul, Nuel, Lara, Melina... e tantos outros não destacados nesse espaço ínfimo pelos momentos compartilhados, vinhos bebidos, ensinamentos e sugestões.

À vida pelos beijos, as flores, os sorrisos, os desejos, os momentos sublimes, as angústias, a calma, o meu horror de morrer e o meu ciúme daqueles que viverão.

Ao *Clube da Sinuca* pelas partidas antes e durante algumas aulas.

À Simulação da Organização das Nações Unidas pelas oportunidades proporcionadas.

Saio de cinco anos de noite, e essa orgia de luzes violentas me dá pela primeira vez a impressão de um novo continente.

RESUMO

A Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, tornou-se um marco significativo no campo das licitações no Brasil, trazendo consigo uma série de mudanças e inovações que objetivam modernizar os procedimentos de contratação na administração pública. Nesse sentido, faz-se necessário abordar as implicações da Lei de Licitações nº 14.133/2021 ao controle social, enfatizando sua importância para a transparência e eficácia dos procedimentos licitatórios. Ao explorar a interação entre as inovações legais e o papel ativo desempenhado pela sociedade civil, o estudo busca compreender de que maneira essas mudanças impactam o envolvimento dos cidadãos na fiscalização e aprimoramento contínuo dos processos de contratação pública. A questão central levantada questiona sobre como as modificações legislativas podem influenciar o controle social, proporcionando uma análise crítica das novas perspectivas. A metodologia proposta incorpora revisão bibliográfica e análise documental, direcionadas à compreensão da Lei de Licitações. Visando fortalecer o controle social, a pesquisa culminará na elaboração de recomendações práticas fundamentadas nas descobertas obtidas. Estruturado em três capítulos, o trabalho explora conceitos fundamentais, a legislação de licitações e os desafios e oportunidades para a participação cidadã. Concluindo, o estudo propõe recomendações para potencializar a efetividade do controle social e da participação cidadã no contexto da Lei 14.133/2021.

Palavras-chave: Lei 14.133/2021; controle social; participação cidadã; licitações.

ABSTRACT

The New Bidding Law No. 14,133/2021 has become a significant milestone in the field of bidding in Brazil, bringing with it a series of changes and innovations aimed at modernizing public administration contracting procedures. In this sense, it is necessary to address the implications of Bidding Law No. 14,133/2021 for social control, emphasizing its importance for the transparency and effectiveness of bidding procedures. By exploring the interaction between legal innovations and the active role played by civil society, the study seeks to understand how these changes impact citizens' involvement in the oversight and continuous improvement of public procurement processes. The central question raised asks how legislative changes can influence social control, providing a critical analysis of the new perspectives. The proposed methodology incorporates a literature review and document analysis, aimed at understanding the Public Procurement Law. With the aim of strengthening social control, the research will culminate in the development of practical recommendations based on the findings. Structured in three chapters, the work explores fundamental concepts, the bidding legislation and the challenges and opportunities for citizen participation. In conclusion, the study proposes recommendations to enhance the effectiveness of social control and citizen participation in the context of Law 14.133/2021.

Keywords: Law 14.133/2021; social control; citizen participation; bidding.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Utilização das normas sobre licitações no Brasil.	67
-----------	---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
TCU	Tribunal de Contas da União
CGRNCP	Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 CONTROLE SOCIAL E LICITAÇÕES: FUNDAMENTOS, CONCEITOS E IMPORTÂNCIA.....	14
2.1 Conceitos fundamentais do controle social.....	15
2.1.1 Instrumentos do controle social.....	22
2.1.2 Contribuições do controle social para uma gestão pública eficiente.....	24
2.2 Conceitos fundamentais de licitações.....	27
2.2.1 Breve histórico da legislação sobre licitações no Brasil.....	29
2.2.2 Princípios das licitações.....	32
2.2.3 Relação entre controle social e licitações.....	37
3 AS IMPLICAÇÕES DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS DA NLLC AO CONTROLE SOCIAL.....	41
3.1. As licitações eletrônicas.....	42
3.2. O Portal Nacional das Contratações Públicas.....	43
3.3. O sistema informatizado de acompanhamento de obras.....	46
3.4. A possibilidade de convocação de audiências públicas.....	47
3.5. A possibilidade de convocação de consultas públicas.....	49
3.6. O diálogo competitivo.....	50
3.7. As impugnações e os pedidos de esclarecimentos.....	56
4 DESAFIOS E OPORTUNIDADES AO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NA NLLC.....	58
4.1 Oportunidades da participação cidadã no controle social.....	59
4.1.1 Empoderamento através da tecnologia e acesso à informação.....	59
4.1.2. Disponibilidade de dados e Governo Aberto.....	60
4.1.3 Mecanismos legais para a participação.....	65
4.2 Desafios à implementação da participação cidadã.....	66
4.2.1 A baixa utilização da NLLC.....	66
4.2.2. A ausência da cultura do controle social.....	68
4.2.3. A falta de capacitação.....	70
4.2.4. O desafio da disponibilidade de informações com qualidade.....	72
4.2.5. Necessidade de engajamento contínuo.....	74
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: FORTALECENDO O CONTROLE SOCIAL.....	76
REFERÊNCIAS.....	82

1 INTRODUÇÃO

A Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, tornou-se um marco significativo no campo das licitações no Brasil, trazendo consigo uma série de mudanças e inovações que objetivam modernizar os procedimentos de contratação na administração pública. No cerne dessas transformações, a questão do controle social emerge como um tema de fundamental importância para a efetividade e a integridade dos processos licitatórios. Isto porque, o controle social, entendido como a participação ativa da sociedade civil no acompanhamento e fiscalização das atividades do governo, desempenha um papel essencial na garantia da transparência e da responsabilidade no âmbito das licitações.

Por meio desse mecanismo, os cidadãos e organizações da sociedade civil têm a capacidade de monitorar, questionar e influenciar as decisões tomadas pelos órgãos públicos, contribuindo assim para a prevenção da corrupção, o uso eficiente dos recursos públicos e a promoção da equidade. A transparência, por sua vez, é um pilar fundamental de qualquer sistema democrático e de governança eficaz, já que se reflete na disponibilidade de informações claras e acessíveis sobre as atividades governamentais, incluindo os processos de licitação. A transparência não apenas permite que os cidadãos conheçam as decisões tomadas, mas também viabiliza a avaliação crítica e a fiscalização da gestão pública.

A presente monografia tem como objetivo central explorar as novas perspectivas que a NLLC traz para o fortalecimento ou enfraquecimento do controle social no contexto dos procedimentos licitatórios. Buscar-se-á compreender de que maneira as inovações da nova legislação podem potencializar o engajamento da sociedade civil na fiscalização, transparência e integridade desses processos, observado que a implementação bem-sucedida da NLLC e a efetividade das medidas de controle social podem se complementar ou, em alguns casos, obstar.

Diante dessa interseção, a problematização central que se apresenta sobre a temática é: Como as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 podem impactar o controle social dos processos licitatórios? Essa questão incita a examinar não apenas as novidades da legislação, mas também a refletir sobre como essas mudanças podem influenciar o papel dos cidadãos, das organizações e da sociedade em geral no processo de contratação pública. Ao explorar essas questões, esta monografia busca contribuir para uma compreensão mais aprofundada das implicações da NLLC para a interação entre governo e sociedade,

especialmente no que tange à promoção da transparência, accountability e controle social nos processos licitatórios.

A escolha do presente tema fundamenta-se na relevância que as licitações desempenham no âmbito da administração pública e na importância do controle social como ferramenta para garantir a transparência, a integridade e a eficiência desses processos. Além disso, a promulgação da nova Lei nº 14.133/2021 trouxe um cenário de transformações no campo das licitações no Brasil, promovendo um ambiente propício para a análise das interações entre os mecanismos de controle social e as inovações legais pouco exploradas pela esfera administrativa.

Sabe-se que o controle social desempenha um papel crucial em uma sociedade democrática, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável e em prol do bem-estar coletivo. Com a reforma da Lei de Licitações, surge uma oportunidade única de avaliar como as mudanças na legislação podem impulsionar ou obstaculizar a participação da sociedade na fiscalização dos processos licitatórios. A justificativa para esta pesquisa reside, portanto, na necessidade de compreender como a nova legislação impacta a capacidade do controle social em promover uma governança mais transparente, eficaz e alinhada aos interesses públicos.

Desse modo, a análise das perspectivas e desafios proporcionados pela NLLC permitirá a identificação de lacunas e oportunidades, contribuindo para uma discussão informada sobre as melhores práticas para promover o engajamento da sociedade nas licitações. Ademais, esta pesquisa também visará a contribuir para a disseminação do conhecimento sobre o tema e para a formação de uma cidadania mais ativa e consciente. Com a justificativa alinhada à importância da transparência, da integridade e da participação cidadã na esfera pública, busca-se enriquecer o debate sobre as licitações e sua relação com o controle social, com vistas a promover uma administração pública mais responsável e voltada ao interesse público.

A metodologia proposta para esta pesquisa construir-se-á sobre uma abordagem abrangente e integrada, com o intuito de examinar profundamente as novas possibilidades de controle social nas licitações conforme estabelecido na recente Lei de Licitações. A pesquisa envolverá uma combinação de abordagens qualitativas e análises de documentos, permitindo uma compreensão profunda e contextualizada do tema. Inicialmente, será realizada uma revisão bibliográfica abrangente, com foco nas teorias relacionadas a licitações, controle social, participação cidadã e governança pública. Essa revisão estabelecerá a base conceitual

para a pesquisa. Por conseguinte, a análise documental será conduzida para examinar minuciosamente a Lei nº 14.133/2021 e o seu impacto ao controle social.

Por fim, as descobertas serão utilizadas para desenvolver eventuais recomendações práticas que fortaleçam o controle social nas licitações, considerando as oportunidades e desafios identificados. Essas recomendações contribuirão para a promoção da participação cidadã e da transparência nos processos licitatórios, alinhando-se aos objetivos da pesquisa.

O trabalho divide-se em três capítulos, sendo o primeiro destinado a abordar os conceitos fundamentais do controle social e licitações, assim como sua intrínseca relação com o intrincado processo de licitação. O segundo capítulo concentra-se na NLLC, propondo uma análise aprofundada das principais inovações introduzidas por essa legislação e, sobretudo, como tais modificações têm um impacto direto no âmbito do controle social das licitações. Enquanto que o capítulo terceiro destaca os desafios e oportunidades da participação cidadã na NLLC.

2 CONTROLE SOCIAL E LICITAÇÕES: FUNDAMENTOS, CONCEITOS E IMPORTÂNCIA

O controle social das licitações desempenha um papel essencial na construção de uma gestão pública transparente, eficiente e ética, especialmente no contexto da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Isto porque, o controle social refere-se à participação ativa e informada dos cidadãos na fiscalização, monitoramento e avaliação das ações governamentais, pois trata-se de um mecanismo democrático que busca assegurar a transparência, a eficiência e a eficácia das atividades do Estado.

Inquestionavelmente, o controle social é um pilar central na construção e fortalecimento da democracia participativa, representando um mecanismo pelo qual os cidadãos devem ser incentivados e capacitados a participar ativamente da gestão pública. Esse engajamento do cidadão vai além da mera presença nos processos políticos, estendendo-se à fiscalização ativa das ações governamentais, à cobrança por transparência e à busca pela eficiência na Administração Pública. Ao participar ativamente na supervisão e avaliação das políticas e ações do governo, os cidadãos têm a oportunidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e a alocação eficaz dos recursos públicos.

Dentro do contexto do processo licitatório, o controle social é imprescindível, certo que as licitações representam o mecanismo primordial para a aquisição de bens e serviços pelo Estado, e seu correto funcionamento é vital para a eficiência das ações públicas. Assim, o envolvimento da sociedade nesse processo, ao permitir que os cidadãos monitorem e avaliem os processos de contratações públicas, serve como uma salvaguarda fundamental contra a corrupção, o favorecimento indevido e o mau uso dos recursos públicos.

Quando os cidadãos têm a oportunidade de participar ativamente do acompanhamento das licitações, asseguram que estas sejam conduzidas com ética, transparência e de acordo com a legislação vigente. Além disso, essa participação ajuda a garantir que os contratos sejam firmados com base em critérios justos e equitativos, promovendo a concorrência leal entre os fornecedores e a escolha da proposta que ofereça a melhor relação custo-benefício para a administração pública e, conseqüentemente, para a sociedade brasileira.

Assim, ao aprofundar a análise do papel do controle social no processo licitatório, destacar-se-á sua relevância como ferramenta para fortalecer a integridade, a eficiência e a responsabilidade na administração pública, consolidando, assim, uma democracia mais

participativa e transparente. Esse entendimento embasado contribui para a evolução do sistema de contratações públicas e, conseqüentemente, para o progresso socioeconômico do país.

Diante disso, a abordagem aprofundada desses aspectos no capítulo proposto fornecerá uma base sólida que permitirá uma análise crítica e fundamentada sobre a conexão entre controle social, processos licitatórios e a NLLC (Lei nº 14.133/2021) no cenário brasileiro. No entanto, para compreender plenamente sua importância, é crucial explorar os conceitos fundamentais do controle social e licitações, bem como as relações que existem entre os dois conceitos.

2.1 Conceitos fundamentais do controle social

O controle social é um processo essencial numa sociedade democrática em que os cidadãos participam ativamente na supervisão, monitoramento e avaliação das atividades governamentais, políticas públicas, serviços e instituições. Esse processo é exercido por meio da participação ativa da sociedade civil, dos indivíduos e das comunidades, com o objetivo de garantir que as ações do governo estejam alinhadas aos interesses públicos, à legalidade, à ética, à transparência e à eficiência. Resumidamente, trata-se da atuação dos cidadãos como agentes fiscalizadores do funcionamento da máquina administrativa e da execução das políticas públicas.

Esse controle é uma manifestação direta da democracia participativa, onde os cidadãos não são apenas eleitores, mas também participantes ativos do processo de governança. O que envolve a vigilância contínua das atividades do governo, desde a formulação de políticas até a implementação, e a avaliação de seu impacto na sociedade. Ao exercer o controle social, os cidadãos podem identificar irregularidades, propor melhorias e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficaz e em benefício de todos (BARCELLOS, 2008).

A participação popular e o controle social são elementos fundamentais à democracia, pois representam meios pelos quais os cidadãos podem influenciar e fiscalizar o exercício do poder político estatal. Embora distintos em suas formas, esses conceitos compartilham fundamentos jurídicos essenciais, centrados na cidadania, na soberania popular e no princípio republicano.

A participação popular pode ser entendida como a partilha de poder político entre as autoridades constituídas e os cidadãos que não fazem parte do aparato estatal. Esse processo

envolve a inclusão ativa dos cidadãos nas decisões políticas, permitindo que suas vozes sejam ouvidas e consideradas. A cidadania, entendida como a condição de pertencimento a uma comunidade política, é o alicerce desse direito, proporcionando aos indivíduos a oportunidade de participar ativamente na condução dos destinos coletivos (SIRAQUE, 2009).

Por outro lado, o controle social se manifesta como um direito público subjetivo dos cidadãos, que pode manifestar-se individual ou coletivamente, de fiscalizar o exercício do poder político estatal. Logo, esse mecanismo visa garantir que as autoridades governamentais atuem em conformidade com os interesses da sociedade, evitando abusos e garantindo a transparência na gestão pública. Aqui, a soberania popular é fundamental, pois coloca a legitimidade do poder nas mãos do povo, que deve ter os meios necessários para supervisionar e questionar as ações do Estado (SIRAQUE, 2009).

Isto posto, a participação ativa na fiscalização das ações governamentais é uma maneira eficaz de promover a transparência e a prestação de contas, criando um ciclo de avaliação entre os governantes e a sociedade. Além disso, o controle social fortalece a confiança nas instituições democráticas, fomenta a responsabilidade dos agentes públicos e contribui para uma governança mais eficaz, democrática e voltada para o bem-estar da população (BRITTO, 1992). Portanto, o controle social é mais que uma prática, é um princípio fundamental que sustenta a democracia e a efetiva participação dos cidadãos na construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Historicamente, o conceito de controle social tem raízes profundas nas teorias políticas e sociais que se desenvolveram ao longo da história da humanidade. Em sua gênese, remonta à antiguidade, principalmente à Grécia Antiga, onde a democracia direta possibilita a participação direta dos cidadãos nas decisões da cidade-estado, a pólis. Esse embrião da participação popular foi um prenúncio das futuras formas de controle social, onde a voz dos cidadãos era levada em consideração no processo de tomada de decisões políticas na Ágora.

A ideia de república, por sua vez, remonta à Roma Antiga, onde surgiu como uma resposta deliberada ao modelo de monarquia absolutista, no qual uma única pessoa detinha o domínio e o controle sobre o Estado. O termo "res publica", literalmente traduzido como "coisa pública", encapsula o conceito central da república, que é o de ser algo pertencente ao povo e administrado para o benefício do povo (SILVA, 2017).

Assim, na Roma antiga, a república representava uma abordagem inovadora à governança, afastando-se da concentração de poder em mãos de um único governante. Em vez disso, propunha um modelo em que o poder e a autoridade eram compartilhados e distribuídos entre representantes eleitos do povo. Essa mudança paradigmática visava evitar abusos de

poder, promover a participação dos cidadãos e garantir um governo que atendesse aos interesses coletivos.

Tanto que ao utilizar a expressão "res publica", os romanos destacaram a importância de que os assuntos de interesse público não deveriam ser submetidos ao controle exclusivo de um indivíduo ou de uma linhagem, mas sim serem tratados de maneira pública, com a participação ativa e representativa da comunidade. Assim, a república era percebida como uma forma de governo mais igualitária e orientada para o bem comum.

Essa concepção de república continua a ecoar nos princípios contemporâneos de governança democrática por meio da ideia de que o Estado e suas instituições devem servir aos interesses do povo, com base em uma participação coletiva e transparente. A evolução da república ao longo da história reflete o esforço contínuo para aprimorar e fortalecer esses princípios, garantindo que a coisa pública seja verdadeiramente para o povo e pelo povo.

No entanto, a concepção moderna do controle social ganhou força e contornos mais definidos com o avançar dos tempos, especialmente no contexto das revoluções políticas e sociais, como a Revolução Francesa no século XVIII. Esse momento histórico, marcado pelos princípios de liberdade, igualdade e fraternidade, contribuiu para a consolidação da ideia de que o poder emana do povo e deve ser exercido em benefício do povo (SILVA, 2017).

Por conseguinte, a afirmação de que o direito de exigir contas dos administradores públicos foi elevado a um direito fundamental de primeira geração está em consonância com a evolução histórica dos direitos humanos. A classificação tríplice do lema da Revolução Francesa – *liberté* (liberdade), *égalité* (igualdade) e *fraternité* (fraternidade) – reflete os princípios fundamentais que inspiraram os movimentos revolucionários e a busca por uma sociedade mais justa e democrática por meio do controle exercido pela sociedade.

No Brasil desde 1889, a forma republicana de governo se estabelece como um princípio constitucional primordial em nosso ordenamento jurídico, uma posição que perdura até os dias atuais. O regime republicano não é apenas assegurado, mas é o sustentáculo de toda a estrutura da Constituição, incorporando uma série de princípios, regras, instituições, procedimentos, órgãos e dispositivos que desempenham um papel central em todo o sistema (ATALIBA; FOLGOSI, 2011).

Isto posto, ao longo do século XX, com a sedimentação das democracias representativas em várias partes do mundo, o controle social foi reconhecido como um contraponto fundamental ao poder estatal. A sociedade civil, composta por organizações não governamentais, movimentos sociais, sindicatos e indivíduos, emergiu como uma força relevante na supervisão das políticas públicas, na denúncia de abusos e na proposição de

melhorias. A participação ativa dos cidadãos no escrutínio das ações governamentais tornou-se uma necessidade para garantir que o poder fosse exercido de maneira responsável e de acordo com o interesse coletivo (EVANGELISTA, 2010).

Observa-se, outrossim, que a supervisão social sobre a atividade administrativa do Estado é uma consequência indispensável e direta do princípio republicano, fundamento essencial de nosso ordenamento constitucional. Além disso, decorre da própria concepção de soberania popular, que determina que o gestor público deve ser responsável por suas ações e omissões perante não apenas o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mas principalmente perante a população em si - o verdadeiro detentor do poder público (SIRAQUE, 2009).

Diante disso, controle social é um paradigma democrático que coloca os cidadãos e a sociedade civil no centro da fiscalização e supervisão das ações governamentais; e que ultrapassa a mera observação passiva, incentivando uma participação ativa dos indivíduos no processo de governança. Os cidadãos são reconhecidos como agentes ativos, investidos do direito e do dever de questionar, propor soluções e contribuir para a construção de políticas públicas que atendam às necessidades e aspirações da sociedade.

Embora a definição precisa de democracia apresente desafios científicos, a professora Ana Paula Barcellos destaca que, apesar dessa complexidade, é válido afirmar que existem certos elementos fundamentais ligados às noções de democracia que estarão presentes em qualquer abordagem ou teoria sobre o tema. Um desses elementos essenciais, sem dúvida, é a noção de controle social.

Isto porque, esse envolvimento ativo dos cidadãos assume a forma de fiscalização, onde se verifica se os recursos públicos são aplicados de maneira apropriada e se os serviços governamentais são oferecidos de forma eficaz, justa e equitativa. Além disso, o controle social encoraja a sociedade a se organizar, a expressar suas demandas de forma articulada e a influenciar as decisões políticas. Inclusive, as organizações da sociedade civil são atores cruciais nesse processo, agindo como veículos para a voz coletiva e ação coordenada.

No âmbito do Dicionário de Política de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (2004, p. 283), o termo "controle social" é definido como o conjunto de meios, tanto positivos quanto negativos, utilizados por uma sociedade ou grupo social para induzir seus membros a aderirem às normas que a caracterizam. A saber:

Por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer

condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

A esse respeito, a Constituição Federal de 1988 introduziu no Brasil um processo democrático, no qual a participação social é um direito garantido, seja através da obrigação de tornar os atos públicos transparentes ou pela promoção do direito à participação social. Isso marcou a transição de um governo autoritário e repressivo para uma sociedade na qual o cidadão tem o direito legal de exercer controle sobre as ações do governo. Logo, o controle social tornou-se uma condição essencial para o Estado Democrático, nascendo com a participação social e se tornando uma característica fundamental para encerrar a política autoritária que prevalecia no Brasil antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 (ARRUDA; TELES, 2010; SERRA; CARVALHO; CARNEIRO, 2012).

Isto posto, a participação ativa dos cidadãos, ao questionar e monitorar as ações do governo, serve para fortalecer a legitimidade das instituições democráticas e as suas normativas (ATALIBA; FOLGOSI, 2011). Isso acontece ao garantir que as políticas públicas reflitam verdadeiramente as necessidades e desejos da população, aumentando a transparência e a responsabilidade dos agentes públicos. Como resultado, o controle social contribui para uma governança mais eficaz e voltada para o bem comum, onde o poder público está verdadeiramente a serviço da sociedade.

Nesse contexto, é necessário ressaltar a importância dos Tribunais de Contas como instituições facilitadoras do desenvolvimento do controle social já que tais tribunais são fundamentais à promoção da transparência e responsabilidade na gestão pública (LIMA, 2005), tornando-se aliados da sociedade na busca por uma administração mais ética, eficiente e alinhada aos interesses coletivos, contribuindo para a construção de uma democracia participativa e ativa.

O conceito formal de controle social, conforme definido pelo vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU), é notável por ser uma forma de envolvimento cidadão que visa garantir que os interesses da comunidade sejam levados em conta. Segundo essa definição, o controle social compartilha características com o controle externo da Administração Pública, mesmo que seus agentes não sejam necessariamente parte da estrutura governamental. Esse tipo de controle se configura como uma abordagem abrangente e imediata, desempenhando um papel crucial na garantia do bom e regular funcionamento das estruturas descentralizadas de governo, uma tendência observada nas sociedades democráticas.

Nesse sentido, o controle social é um direito do cidadão previsto na Constituição Federal de 1988, que estabelece que "todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (art. 5º, XXXIII).

A Emenda Constitucional 108/2020 trouxe uma significativa alteração ao incluir o parágrafo único ao art. 193 da Constituição, estabelecendo que o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais e assegurando, mediante legislação específica, a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas. De forma que, a inclusão ressalta a importância de envolver os cidadãos nos aspectos cruciais do desenvolvimento e implementação das políticas sociais, fortalecendo assim a participação democrática e o controle social sobre essas políticas.

Entretanto, é interessante notar que, anteriormente à Emenda Constitucional 108/2020, a Lei 8.666/1993, que tratava das licitações, não contemplava expressamente o controle social. Apesar disso, a legislação já assegurava a qualquer cidadão o direito de impugnar o edital de licitação, conforme disposto no art. 41, § 1o. Além disso, concedia a qualquer pessoa física ou jurídica o direito de representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos de controle interno contra irregularidades na aplicação da referida lei, conforme previsto no art. 113, § 1o.

Esses dispositivos da Lei 8.666/1993, embora não tratassem explicitamente do controle social, permitiam que os cidadãos exercessem um certo grau de fiscalização e participação no processo de licitação, ao impugnar editais e denunciar irregularidades aos órgãos de controle. Com a Emenda Constitucional 108/2020, houve um avanço significativo ao inserir a participação da sociedade de forma mais abrangente nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais, sinalizando o fortalecimento do papel do cidadão na esfera pública.

Na NLLC, o artigo 169 se destaca ao abordar a relevância do controle social no contexto das contratações públicas de forma inédita. O caput deste artigo estabelece de maneira clara que as contratações no âmbito público estão sujeitas a esse tipo de controle, o qual é passível de ser exercido por qualquer cidadão ou entidade. Essa disposição reflete a importância atribuída à participação da sociedade na fiscalização e monitoramento dos processos licitatórios, promovendo uma maior transparência e permitindo que os interessados possam contribuir ativamente para garantir a integridade, a eficiência e a conformidade dos contratos celebrados no âmbito público.

A inclusão desse princípio na legislação reforça a premissa de que o controle social é uma ferramenta fundamental para assegurar que as contratações públicas atendam aos interesses coletivos e estejam alinhadas aos princípios éticos e legais que regem a administração pública. Assim, essa legislação busca fortalecer a participação ativa da sociedade no acompanhamento e fiscalização dos processos licitatórios, visando promover a transparência, eficiência e integridade nas contratações do setor público. Destacam-se, entre as inovações que serão detalhadas nos próximos capítulos, a disponibilização abrangente das informações relacionadas aos processos licitatórios, juntamente com a realização de audiências públicas e consultas prévias na definição dos termos de referência e editais.

Mediante o elencado, tem-se que o controle social é a ação realizada individualmente ou de forma coletiva pelos membros da sociedade, por meio de entidades organizadas ou não, utilizando diversos instrumentos jurídicos disponíveis para fiscalizar, supervisionar, monitorar, examinar, indagar e obter informações sobre determinado assunto. Nesse contexto, o controle social sobre a função administrativa do Estado visa submeter os agentes que exercem essa função nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao escrutínio da sociedade.

Outrossim, o controle social representa a conexão entre o Estado e a sociedade, constituindo um direito pelo qual os cidadãos podem monitorar, fiscalizar, obter informações, fazer consultas e denunciar ações que vão de encontro ao interesse público, entre outras medidas que têm como objetivo avaliar o desempenho da administração pública. (SERRA; CARNEIRO, 2012). Diante disso, o cidadão é a parte legítima para o exercício do controle social.

Sob esse aspecto, o controle social, representa também o direito do cidadão de ter acesso à informação, expressar opiniões e acompanhar ativamente as decisões tomadas pelo governo, assegurando a proteção dos direitos coletivos (EVANGELISTA, 2010). Além disso, ele engloba a capacidade de validar, melhorar ou revogar os atos públicos por meio da participação e intervenção cidadã (HAIGERT, 2012). Assim, ao exercer o controle social, os cidadãos atuam como agentes ativos na construção e melhoria das políticas públicas, estabelecendo uma relação de colaboração e responsabilidade compartilhada entre o Estado e a sociedade.

Além disso, com o advento da globalização e a disseminação das tecnologias da informação, o controle social passou a assumir novas formas e dimensões. A conectividade global proporcionada pela internet possibilitou uma participação mais ampla e efetiva da sociedade na governança e no processo decisório, transcendendo as fronteiras físicas e

democratizando o acesso à informação. As redes sociais e plataformas online oferecem um espaço para a expressão de opiniões e o compartilhamento de informações, fortalecendo a capacidade da sociedade de fiscalizar, debater e influenciar as políticas públicas.

Portanto, a evolução do conceito de controle social é marcada por uma trajetória histórica que reflete a busca contínua pela participação efetiva dos cidadãos na governança e na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Essa evolução não é apenas um reflexo das transformações sociais e políticas, mas também uma resposta às demandas crescentes por transparência, responsabilidade e inclusão nos processos de tomada de decisões que afetam a coletividade. É nesse contexto dinâmico que o controle social se estabelece como um pilar essencial para o funcionamento eficaz e legítimo das democracias contemporâneas.

Desse modo, observa-se que os conceitos centrais do controle social fundamentam-se em pilares fundamentais para o bom funcionamento de uma sociedade democrática e para a eficiência das instituições governamentais. Logo, a democracia é o alicerce sobre o qual repousa o controle social pois trata-se de um sistema político no qual o poder é exercido pelo povo, direta ou indiretamente por meio de representantes eleitos. Aqui, o controle social é uma manifestação direta dessa participação, permitindo que a sociedade civil exerça um papel ativo na gestão pública pois os cidadãos têm o direito e o dever de se envolverem nas questões políticas, expressando suas opiniões, fiscalizando o governo e contribuindo para o desenvolvimento de políticas que reflitam as necessidades da população.

2.1.1 Instrumentos do controle social

Observa-se que o controle social busca assegurar a conformidade das ações estatais, verificando se as decisões tomadas no âmbito do Estado estão sendo executadas de acordo com o que foi determinado. Isso inclui avaliar se as atividades governamentais estão alinhadas com as diretrizes estabelecidas tanto pela Constituição quanto pelas normas infraconstitucionais. Nesse contexto, os instrumentos do controle social podem ter dois enfoques principais: avaliar a adequação da decisão estatal em termos de mérito, levando em conta sua conveniência e oportunidade, e verificar sua legalidade (SIRAQUE, 2009).

Ora, sendo o controle social um alicerce essencial para assegurar a solidez e eficácia de um sistema democrático, este depende da participação ativa e direta dos cidadãos no acompanhamento e na análise das ações e políticas governamentais. Para viabilizar essa participação, é crucial proporcionar aos cidadãos os instrumentos adequados de participação,

os quais podem adotar variadas formas, que se enquadram principalmente em três categorias: o controle social formal, informal e misto.

Os instrumentos formais, previstos em legislação, conferem aos cidadãos direitos explícitos para monitorar as atividades governamentais. O direito de acesso à informação é um desses instrumentos, permitindo que os cidadãos tenham acesso a dados e informações públicas, promovendo a transparência e possibilitando a análise das ações governamentais. Além disso, o direito de participação em audiências públicas e o direito de denúncia são importantes ferramentas formais que possibilitam a expressão de opiniões e preocupações, contribuindo para uma tomada de decisões mais inclusiva e sensível às necessidades da população (ROSA et al., 2016).

Enquanto que os instrumentos informais, embora não respaldados por uma base legal, são essenciais à expressão da voz e das preocupações da sociedade civil, contribuindo para o controle social efetivo. Estes meios, muitas vezes nascidos da necessidade e da espontaneidade, refletem uma dinâmica democrática que vai além das estruturas formais. Dentre esses instrumentos, destacam-se algumas práticas e atividades que são cruciais para a participação cívica e a influência na esfera política.

A exemplo, as manifestações populares que ocorrem por meio de protestos, marchas e concentrações públicas, são uma poderosa ferramenta de expressão da insatisfação e das demandas da população ao proporcionar um espaço para que os cidadãos se unam em torno de questões que consideram essenciais e busquem impactar as políticas públicas, pressionando o governo a adotar medidas de acordo com os interesses coletivos.

Outro exemplo, são as campanhas de conscientização, ou seja, campanhas educativas que têm o papel crucial de informar a sociedade sobre questões importantes, desde temas sociais até ambientais e de saúde. Ao aumentar a conscientização e a compreensão sobre determinados problemas, essas campanhas mobilizam e engajam os cidadãos, despertando seu interesse e incitando a ação.

Outrossim, há as Assembleias Comunitárias que são realizadas em nível local ou comunitário e reúnem membros de uma determinada área para discutir e propor soluções para os desafios locais. Esses encontros permitem uma participação direta e ativa dos cidadãos na identificação de problemas e na elaboração de estratégias para melhorar as condições de vida em suas comunidades, inclusive ao fiscalizar licitações e contratos.

Ainda que não tenham a rigidez e a estrutura dos instrumentos formais, esses instrumentos informais de controle social fornecem um contraponto importante aos mecanismos formais, permitindo que a voz dos cidadãos seja ouvida e suas preocupações

sejam levadas em consideração certo que a flexibilidade e capacidade de mobilização social são fundamentais para uma democracia vibrante e participativa. Esses instrumentos ilustram a riqueza da sociedade civil e a variedade de formas pelas quais os cidadãos podem se envolver ativamente no processo político e na tomada de decisões que afetam suas vidas.

Por derradeiro, os instrumentos mistos combinam elementos formais e informais para facilitar a participação dos cidadãos na supervisão das atividades governamentais. Os conselhos de controle social são um exemplo relevante, constituindo órgãos compostos por representantes da sociedade civil e do poder público. Eles proporcionam um espaço estruturado para o diálogo, a discussão de políticas e a colaboração na tomada de decisões, promovendo uma abordagem coletiva para o controle social.

Tais conselhos são compostos por representantes de organizações e entidades da sociedade civil, bem como por membros de órgãos governamentais que oferecem um espaço institucionalizado para o diálogo aberto, a discussão aprofundada de políticas e programas governamentais, e a cocriação de soluções para desafios prementes. Por conseguinte, esse formato propicia uma abordagem plural, onde diferentes perspectivas e expertises se encontram para enriquecer o debate e a formulação de propostas, o que tem relevância no contexto da NLLC.

Isto porque, ao unir diferentes atores sociais, os conselhos de controle social promovem a diversidade de ideias e experiências, resultando em decisões mais bem embasadas e representativas. Além disso, ao funcionarem como um canal de comunicação direta entre a população e o governo, esses conselhos ajudam a garantir que as políticas e ações estejam alinhadas com as reais necessidades e demandas da sociedade.

A criação de um espaço formalizado para o controle social não apenas amplifica a voz dos cidadãos, mas também aumenta a legitimidade e a transparência das políticas públicas. Os conselhos de controle social são um exemplo poderoso de como a combinação entre elementos formais, garantindo estrutura e organização, e elementos informais, permitindo a participação cidadã e a representatividade ampla, pode fortalecer a governança democrática e aprimorar a qualidade das decisões e ações do governo. Conseqüentemente, essa abordagem mista promove uma colaboração sinérgica, refletindo um passo importante em direção a uma sociedade mais justa, inclusiva e participativa.

2.1.2 Contribuições do controle social para uma gestão pública eficiente

O controle social é essencial à promoção da transparência e da eficiência na gestão pública, especialmente nos processos licitatórios. Isso é alcançado, principalmente, através do

acesso aberto e claro à informação, o que possibilita que os cidadãos e organizações compreendam os procedimentos e critérios de seleção dos fornecedores, bem como os contratos resultantes. Logo, a transparência resultante gera confiança na gestão pública e previne práticas irregulares (PIETRO, 2023).

Destaca-se que a participação popular só pode verdadeiramente existir quando o cidadão, seja individualmente ou associado, exerce o poder de influenciar a criação das normas jurídicas estatais. Em outras palavras, a participação popular se concretiza quando o cidadão exerce influência na definição da vontade normativa do Estado, que é o cerne do exercício do poder político. Independentemente da forma como o direito ao controle é utilizado, o Estado é compelido a reconhecer a importância desse controle, colocando-se em uma posição de subordinação ou "capitis diminutio" (BRITO, 1992).

Nesse sentido da cidadania, o Estado deve proporcionar aos cidadãos a capacidade para monitorar ativamente a execução dos contratos originados nas licitações por meio do controle social, já que podem assegurar o cumprimento dos serviços, prazos e qualidade acordados, promovendo eficiência e excelência na entrega de serviços. Além disso, ao expor práticas corruptas, a transparência e fiscalização promovidas pelo controle social ajudam a combater a corrupção por meio da exposição de tais práticas, dissuadindo os agentes públicos e fornecedores de envolverem-se em atividades ilícitas.

Ademais, a fiscalização dos cidadãos incentiva a prestação de contas das autoridades públicas. Isto porque, a administração é compelida a explicar suas decisões, políticas e gastos, respondendo aos questionamentos e fornecendo informações detalhadas. Isso não apenas aumenta a transparência, mas também fortalece a confiança da população nas instituições governamentais.

É por meio do controle social que a sociedade pode demandar dados detalhados sobre os processos licitatórios, desde informações sobre os participantes até critérios de avaliação das propostas. Essa exigência por transparência e detalhamento contribui para uma avaliação minuciosa e justa dos procedimentos licitatórios, assegurando que sejam conduzidos de maneira transparente e imparcial. Assim, os atores do controle social têm o direito de exigir acesso a informações relevantes sobre os participantes, incluindo suas qualificações, histórico e experiência. Além disso, é vital compreender claramente os critérios de avaliação das propostas, englobando elementos como preço, qualidade e prazo de execução.

O acesso a essas informações detalhadas sobre os procedimentos licitatórios é um direito da sociedade civil, fundamental para garantir a transparência e a integridade no processo de contratação pública. Por isso, os órgãos públicos têm a responsabilidade de

facilitar esse acesso de maneira transparente e acessível, promovendo assim a confiança e a participação ativa dos cidadãos na supervisão e acompanhamento dos recursos públicos (PIETRO, 2023).

A capacidade de acompanhar a execução dos contratos resultantes das licitações é outra faceta importante do controle social, permitindo que os cidadãos verifiquem se os serviços ou produtos estão sendo entregues conforme as especificações estabelecidas, garantindo a qualidade e a eficiência na aplicação dos recursos públicos. Adicionalmente, a possibilidade de denunciar irregularidades no processo licitatório aos órgãos de controle amplia o alcance do controle social. Essas denúncias são cruciais para desencadear ações corretivas e manter a integridade e ética nos processos de licitação (SERRA; CARNEIRO, 2012).

Desse modo, o controle social, ao empoderar a sociedade no acompanhamento dos processos licitatórios, possibilita a busca por informações detalhadas que vão além da superficialidade exposta. Essa busca por transparência não é apenas um desejo da sociedade, mas uma necessidade imperativa observado que a divulgação precisa desses detalhes garante que os processos licitatórios sejam analisados minuciosamente, permitindo uma avaliação justa e imparcial. Dessa forma, pode-se identificar possíveis desvios, favorecimentos indevidos ou qualquer tipo de irregularidade que possa comprometer a integridade do processo.

Ao assegurar que as licitações sejam conduzidas de maneira transparente e imparcial, o controle social atua como um contrapeso ao poder institucional, promovendo uma gestão pública mais responsável e alinhada aos interesses da coletividade. Isso cria um ambiente propício para a construção de uma sociedade consciente, participativa e verdadeiramente democrática, onde o acesso à informação é alicerçado no princípio da transparência, contribuindo para a consolidação de uma gestão pública ética e eficaz.

Portanto, o controle social não se limita apenas à fase de escolha do fornecedor por meio de licitações, mas se estende a todo o ciclo de prestação do serviço ou entrega do produto. Essa vigilância constante é um pilar fundamental para garantir que os recursos públicos sejam aplicados de maneira eficaz e benéfica para a sociedade como um todo.

Nessa perspectiva, a efetividade das políticas públicas é percebida na medida em que essas ações atingem os objetivos propostos, impactando positivamente a vida dos cidadãos. O controle social, enquanto instrumento, é essencial à promoção da transparência na formulação e implementação das ações estatais, fomentando a confiança da população no processo decisório (ARRAIS, 2016; SILVA, 2017).

2.2 Conceitos fundamentais de licitações

A Administração Pública, composta por órgãos, serviços e agentes do Estado, tem como objetivo atender às necessidades da sociedade. Para isso, realiza uma série de ações, incluindo serviços, obras, compras, concessões, permissões e locações. No entanto, essas ações não podem ser realizadas da mesma forma que um indivíduo privado faria. Isso ocorre porque os recursos utilizados para essas ações são públicos, provenientes dos tributos pagos pela sociedade. Logo, é essencial que o Estado siga um procedimento de Licitação para garantir que essas ações sejam realizadas de maneira justa e transparente, garantindo o melhor uso dos recursos públicos.

Sob essa perspectiva, a Administração deve não apenas selecionar a proposta mais vantajosa, mas também garantir oportunidades iguais para todos os potenciais interessados que estejam em condições semelhantes. Isso significa que o Estado deve operar com total transparência, garantindo que todos os processos de contratação sejam justos e abertos ao escrutínio público. Isso não só promove a concorrência leal entre os fornecedores, mas também ajuda a prevenir a corrupção e o uso indevido de fundos públicos (ARAGÃO, 2021).

Com o objetivo de garantir a transparência e a eficiência, a Administração Pública inicia um processo no qual anuncia publicamente sua intenção de firmar um contrato específico. Este processo permite identificar os interessados que possuem as capacidades necessárias para executar adequadamente o contrato. Dentre esses candidatos qualificados, a Administração seleciona a proposta que melhor atende aos critérios previamente definidos, conforme estabelecido no artigo 37, XXI, da Constituição Federal. Portanto, a licitação é o processo pelo qual a Administração Pública escolhe a proposta mais adequada para um determinado contrato (ARAGÃO, 2021).

Conforme a definição de Marçal Justen Filho (2023), a licitação constitui um processo administrativo com o propósito de viabilizar a concorrência entre os interessados em celebrar contratos com a Administração Pública. Esse procedimento é regulamentado por legislação específica e por um ato administrativo prévio conhecido como edital, que estabelece critérios objetivos para a escolha da proposta mais vantajosa. A licitação tem como objetivos não apenas a busca pela melhor proposta, mas também a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, tudo isso em conformidade com o princípio da isonomia, garantindo igualdade de condições entre os participantes.

Por outro lado, a conceituação de Celso Antônio Bandeira de Mello (2021) descreve a licitação como um procedimento administrativo pelo qual uma entidade governamental,

almejando alienar, adquirir, ou locar bens, realizar obras ou serviços, ou conceder concessões, permissões de obra, serviço, ou uso exclusivo de bem público, convoca interessados para apresentar propostas. O objetivo é selecionar a proposta mais conveniente com base em parâmetros estipulados previamente e divulgados.

A licitação é, por conseguinte, o meio pelo qual a Administração Pública adquire serviços, realiza alienações, constrói obras e efetua compras, conforme suas necessidades. Por outro lado, o contrato é a formalização de um acordo com particulares, estabelecendo um vínculo com prerrogativas de direito público e obrigações recíprocas. O objetivo é alcançar um acordo benéfico para ambas as partes, sem sobrecarregar excessivamente o particular nem ser demasiado flexível com o dinheiro público. Dessa forma, a Administração Pública pode atender às suas necessidades de maneira eficiente e transparente, garantindo o melhor uso dos recursos públicos (PIETRO, 2023).

Ambas as definições convergem para a ideia de que a licitação é um mecanismo estruturado, guiado por normas específicas, destinado a assegurar a seleção imparcial da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, respeitando os princípios de isonomia e promovendo o desenvolvimento do país.

É por meio da licitação que a Administração Pública abre a oportunidade a todos os interessados que estejam dispostos a se submeter às condições estipuladas no instrumento convocatório, permitindo a apresentação de propostas. Quando a Administração convida os interessados por meio das formas de convocação previstas em lei, como o edital ou a carta-convite, as condições básicas para participar da licitação e as normas que regerão o contrato proposto estão contidas neste ato convocatório (PIETRO, 2023).

Daí surge a afirmativa de que o edital é equiparado à lei no contexto da licitação, e por extensão, à lei do contrato resultante. Tanto a Administração quanto os particulares interessados estão vinculados às condições estabelecidas no edital, e qualquer tentativa de alteração por parte da Administração ou apresentação de propostas/documentação em desacordo por parte do particular pode acarretar em desclassificação ou inabilitação, respectivamente. Isso reforça a importância do edital como instrumento normativo central no processo licitatório, garantindo equidade, transparência e previsibilidade nas relações entre a Administração Pública e os potenciais contratados (PIETRO, 2023).

Quanto aos objetivos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, versa sobre eles em seu artigo 11, quais sejam: garantir a seleção da proposta mais adequada para gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, assegurar um tratamento isonômico e uma competição justa entre os licitantes, evitar o sobrepreço ou preços manifestamente

inexequíveis e o superfaturamento, além de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Paralelamente, a normativa propõe garantir um tratamento isonômico entre os licitantes, reforçando a importância da equidade e imparcialidade no processo. A busca por uma competição justa é outra pedra angular desses objetivos, estimulando um ambiente propício à inovação e ao aprimoramento contínuo. Nesse contexto, a legislação atenta para a prevenção de distorções como o sobrepreço, preços manifestamente inexequíveis e o superfaturamento, resguardando, assim, a efetiva utilização dos recursos públicos.

Além disso, a Lei abraça a perspectiva de incentivar a inovação e contribuir para o desenvolvimento nacional sustentável. Ao promover práticas que consideram não apenas aspectos econômicos, mas também sociais e ambientais, a normativa busca alinhar as contratações públicas com princípios que fomentem a evolução tecnológica, a responsabilidade ambiental e o progresso social de forma sustentável. Assim, esses objetivos refletem uma abordagem abrangente e equilibrada, cujo propósito é garantir a eficácia, equidade e responsabilidade nos processos licitatórios, em consonância com o interesse público.

2.2.1 Breve histórico da legislação sobre licitações no Brasil

Sabe-se que o processo licitatório é concebido para atender às diversas esferas da administração pública, englobando desde instâncias federais, estaduais e municipais até às administrações dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, Tribunais de Contas e do Ministério Público. De modo que tal abrangência visa estabelecer uma prática uniforme e transparente, promovendo a eficiência e a equidade em todas as esferas governamentais no país.

Em sua essência, o processo licitatório é projetado como uma ferramenta fundamental no combate às práticas nocivas, como corrupção, nepotismo e favorecimentos baseados em interesses pessoais. Para atingir esse propósito, o processo se fundamenta em princípios sólidos, entre os quais destacam-se a legalidade, impessoalidade e igualdade, os quais visam garantir que as ações do poder público estejam em conformidade com a lei, sejam desprovidas de influências pessoais e assegurem tratamento equitativo a todos os participantes.

Para tanto, os processos de licitação no Brasil passaram por uma evolução contínua que, em muitas vezes, negligenciou a participação ativa da sociedade nos procedimentos de contratação. Desde os tempos do Império, quando foram registradas as primeiras normas para essa finalidade, até a era republicana, o regime militar, a redemocratização e os dias atuais,

houve mudanças significativas na legislação que trata dos procedimentos licitatórios. Atualmente, a gestão pública utiliza ferramentas como a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão nº 10.520/2002 e a Lei 14.133/2021 que refletem as transformações ocorridas ao longo do tempo.

A primeira regulamentação voltada para licitações e contratos no Brasil foi estabelecida durante o Império, em 14 de maio de 1862, sob a vigência da 1ª Constituição de 1824. Essa norma perdurou até 1922, já na era da República e sob a 2ª Constituição brasileira. O Decreto nº 2.926/1862, que regulava as arrematações de serviços do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, foi assinado pelo ministro Manoel Felizardo de Souza e Mello e rubricado pelo imperador Pedro II, orientando sobre os prazos para apresentação de propostas e exigindo que o governo exibisse amostras dos objetos e bens que pretendia adquirir e, no caso de serviços de obras, as plantas do projeto para consulta dos interessados.

Já durante o período republicano, o Decreto nº 4.536/1922 foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo então Presidente da República, Epitácio Pessoa e teve início ainda sob a 2ª Constituição do Brasil República, perdurando durante a 3ª Constituição da Segunda República, a 4ª Constituição do Estado Novo e a 5ª Constituição de 1946. Uma das principais características deste Decreto foram as condições fixadas para o empenho da despesa, a assinatura de contrato e a realização de concorrência pública ou administrativa, instituindo assim o Código de Contabilidade da União.

Durante a ditadura militar, o Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, introduziu as modalidades de licitação, como concorrência, tomada de preços e convite. Além disso, o artigo 6º deste Decreto estabeleceu pela primeira vez os princípios a serem seguidos pela administração federal: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Posteriormente, a Lei nº 5.456/1968, promulgada em 20 de junho de 1968, estendeu a aplicação do Decreto Lei nº 200/1967 aos Estados e Municípios. Antes disso, os Estados e Municípios tinham grande discricionariedade em relação ao assunto. Além disso, o Decreto Lei nº 200/1967 pode ser considerado um esboço simplificado da Lei nº 8.666/1993, pois já apresentava os primeiros traços que orientariam-a.

Com a restauração da democracia no Brasil, o presidente José Sarney (15 de março de 1985 – 15 de março de 1990) sancionou o Decreto Lei nº 2.300/1986, ainda sob a vigência da 6ª Constituição do Regime Militar. O Decreto continha 90 artigos, dos quais apenas cinco (Artigos 3º, 45, 48, 51 e 85) tratavam de licitações e contratos. Apesar de representar um avanço significativo em relação ao Decreto Lei nº 200/1967, na tentativa de moralização e

organização, o regime militar ainda se fazia sentir, pois inibia a fiscalização da corrupção administrativa durante seu mandato. No entanto, o Decreto Lei nº 2.300/1986 teve seu valor como um rascunho, embora imperfeito, da Lei nº 8.666/1993, fornecendo orientação para seus legisladores.

A Lei nº 8.666/1993 foi promulgada em 21 de junho de 1993, com o objetivo de ser um instrumento eficaz para combater os problemas de corrupção que a administração pública brasileira enfrentava na época. Ela foi elaborada logo após o primeiro processo de impeachment sofrido por um Presidente da República no Brasil, o Presidente Fernando Collor de Mello. Posteriormente, foi alterada pela Lei nº 12.349/2010, para incluir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. O artigo 22 da Lei nº 8.666/93 estabelece cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. E, ainda que não mencionasse expressamente o controle social, a legislação previa a realização de audiências públicas e a impugnação ao edital por qualquer pessoa.

Em 2002, a Lei nº 10.520/2002 foi criada com o objetivo de proporcionar maior rapidez e eficiência aos processos de licitação, introduzindo uma nova modalidade de licitação: o pregão. Essa lei tem como objetivo a aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser definidos de forma objetiva no edital, através de especificações usuais de mercado, conforme o Artigo 1º, parágrafo único, da própria Lei. No entanto, esta lei não se aplica a obras e serviços de engenharia, apesar disso, foi um passo importante para aprimorar os processos de licitação no Brasil.

A Lei do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), instituída no Brasil em 2011, introduz um modelo flexível e ágil para licitações e contratos públicos. Destinado a situações específicas, como eventos esportivos e obras estratégicas, o RDC simplificou os procedimentos, promoveu a eficiência na gestão de recursos públicos e fomentou a competitividade entre os licitantes. Essa legislação inovou ao permitir a negociação direta, acelerando o processo decisório e possibilitando uma resposta mais rápida às demandas públicas, ao mesmo tempo em que manteve a integridade e a transparência necessárias para assegurar uma contratação justa e eficaz.

Por fim, em 20 de setembro de 2019, outro marco importante foi alcançado na administração pública federal do Brasil com a publicação do decreto nº 10.024, o qual foi elaborado com o objetivo de regulamentar o pregão eletrônico. Ao permitir que os pregões sejam realizados eletronicamente, o decreto facilita a participação de um maior número de concorrentes, o que pode levar a propostas mais competitivas e transparentes. Além disso, o decreto também instituiu a dispensa eletrônica de licitação.

Todavia, é importante destacar que, ao longo da evolução das legislações sobre licitações e contratos no Brasil, nenhuma delas apresentava disposições explícitas que favorecessem diretamente o controle social dos procedimentos licitatórios. Apesar dos avanços em termos de organização, transparência e normatização, desde o Decreto nº 2.926/1862 até a Lei nº 8.666/1993, o foco principal estava na regulamentação dos procedimentos administrativos, na busca pela eficiência e na prevenção de práticas irregulares. Assim, o estabelecimento de mecanismos concretos para a participação ativa da sociedade civil na fiscalização e monitoramento das licitações e contratos ainda não era uma prioridade nessas legislações. De modo que, as mudanças introduzidas pela NLLC representam um avanço significativo na promoção do controle social, como será apresentado no capítulo seguinte.

2.2.2 Princípios das licitações

Ao abordarmos os princípios que norteiam a NLLC, é imperativo destacar a relevância dos princípios administrativos, os quais constituem os fundamentos, diretrizes e normas de ordem mais abrangentes que fundamentam as leis administrativas, delineando o caminho para a atuação da Administração Pública e estabelecendo critérios para a validade dos atos administrativos. São, por assim dizer, os esteios que sustentam o edifício jurídico que rege a atuação estatal.

Esses princípios cumprem um papel crucial, funcionando como uma bússola moral que orienta a Administração Pública em suas ações e decisões. Ao incorporar valores como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os princípios administrativos não apenas conferem legitimidade aos atos governamentais, mas também estabelecem um padrão ético e efetivo para a atuação do Estado.

Desse modo, o princípio, enquanto norma jurídica, assume a forma de modelos genéricos e abstratos de conduta, desprovidos de uma solução única e predefinida. Ele proporciona uma delimitação ampla das condutas consideradas compatíveis com a ordem jurídica, consagrando, dessa forma, os valores a serem alcançados. A singularidade dos princípios reside na sua natureza não prescritiva de soluções específicas, mas sim na orientação para direcionar a conduta de acordo com certos padrões éticos e jurídicos. Ao invés de oferecer respostas exatas e fixas, os princípios estabelecem diretrizes gerais que devem ser interpretadas e aplicadas em consonância com as particularidades de cada situação (JUSTEN FILHO, 2023).

É crucial notar que os princípios não se restringem a simplesmente impor limites; eles vão além ao demandar a escolha da melhor solução possível. Essa característica destaca a necessidade de análise minuciosa do caso concreto, levando em consideração as circunstâncias específicas e as nuances envolvidas. Na segunda etapa desse processo, as características da vida real condicionam a aplicação do princípio, uma vez que essas características variam substancialmente de caso para caso (JUSTEN FILHO, 2023).

A impossibilidade de estabelecer uma solução única e geral aplicável de modo uniforme decorre da natureza dinâmica e diversificada das situações da vida real. Cada contexto apresenta particularidades que demandam uma abordagem flexível e adaptável, sendo essa flexibilidade uma característica intrínseca dos princípios jurídicos (JUSTEN FILHO, 2023). Assim, a aplicação desses princípios não apenas define limites, mas também exige uma análise contextualizada e sensível às variáveis específicas de cada caso, garantindo uma abordagem justa e eficaz no âmbito jurídico.

A Lei 14.133/2021 introduziu mudanças significativas em relação aos princípios. Na aplicação dessa Lei, serão observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável. Bem como, as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Isto posto, o artigo 5º da NLLC apresenta extensa lista com 22 princípios que devem ser observados durante a aplicação da legislação. O aumento substancial de diretrizes em comparação com a Lei nº 8.666/1993, que abordava apenas oito princípios relacionados a licitações e contratos administrativos, reflete uma evolução significativa no escopo normativo e na abordagem da governança pública.

Desse modo, observa-se que a Lei 14.133/2021 incorporou vários princípios constitucionais e legais em sua redação, mantendo os princípios constitucionais do artigo 37º da Constituição Federal, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, a Lei também adota princípios do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, como igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

O Princípio da Legalidade constitui uma das principais salvaguardas para a proteção dos indivíduos em suas interações com o Estado, pois fundamenta-se na exigência de que

todas as atividades e decisões do poder público estejam respaldadas por dispositivos legais, garantindo, assim, a legalidade e a legitimidade de seus atos (PIETRO, 2023).

Já o Princípio da Impessoalidade estabelece que todas as ações provenientes da Administração Pública não devem visar à promoção pessoal de agentes ou terceiros, sendo imperativo que estejam voltadas prioritariamente para atender aos interesses coletivos (PIETRO, 2023). Dessa forma, a administração busca assegurar que suas atividades sejam pautadas pela imparcialidade e pela busca do bem comum, evitando qualquer forma de favorecimento individual ou promoção pessoal no exercício de suas atribuições.

Por sua vez, o Princípio da moralidade, enquanto componente essencial dos princípios administrativos, reforça a necessidade de que o agente público não se restrinja apenas ao cumprimento estrito da lei e à não relativização da prestação do serviço conforme sua vontade, mas também demanda que ele atue com honestidade e ética em sua esfera de competência (PIETRO, 2023). Tal princípio vai além da legalidade, exigindo que as ações administrativas estejam em conformidade não apenas com as normas vigentes, mas também com padrões éticos elevados.

Ademais, o princípio da publicidade estabelece que todas as ações empreendidas pela Administração Pública devem ser transparentes, em consonância com os princípios do Estado Democrático de Direito (PIETRO, 2023). Esse princípio busca garantir a abertura e acessibilidade das práticas administrativas, fortalecendo a participação cidadã, promovendo a accountability e assegurando que a administração esteja sujeita à vigilância pública, contribuindo, assim, para a construção de uma gestão pública mais transparente, responsável e alinhada aos valores democráticos.

O Princípio da Eficiência destaca a necessidade de alcançar resultados positivos na prestação de serviços públicos, garantindo um atendimento satisfatório às necessidades da comunidade e de seus membros (PIETRO, 2023).

Enquanto que, o Princípio da Eficácia determina que as ações da administração pública, no contexto dos processos licitatórios, devem ser conduzidas de maneira a alcançar resultados concretos e benéficos para a coletividade (SPITZCOVSKY, 2023). A eficácia, nesse contexto, demanda não apenas o cumprimento formal das etapas do procedimento licitatório, mas a efetiva entrega de produtos, serviços ou obras que atendam às necessidades da sociedade de maneira eficiente e oportuna.

O princípio do interesse público é a pedra angular que norteia a administração pública, delineando o propósito essencial das ações governamentais em direção ao bem comum. Essa premissa fundamental estabelece que as decisões e iniciativas do Estado devem ser voltadas

para beneficiar a coletividade, visando à promoção do desenvolvimento social, econômico e cultural (PIETRO, 2023).

Já o Princípio da Segurança Jurídica, no contexto da lei de licitações, representa um alicerce essencial para a integridade e confiabilidade dos processos licitatórios. Este princípio destaca a importância de estabelecer procedimentos que assegurem a segurança jurídica e a transparência em todas as fases do processo licitatório. Ao garantir a segurança, a legislação de licitações visa proporcionar um ambiente equitativo e protegido contra práticas que possam comprometer a lisura e a competitividade do certame.

O Princípio da Razoabilidade impõe que as decisões da administração pública, no âmbito das licitações, sejam sensatas e proporcionais aos objetivos pretendidos, evitando arbitrariedades ou excessos (PIETRO, 2023). Na medida em que a lei de licitações exige a observância da razoabilidade, busca-se assegurar que os critérios estabelecidos nos editais, bem como as escolhas realizadas durante o processo, estejam em conformidade com os padrões aceitáveis de bom senso e lógica.

O Princípio da Igualdade estabelece que todos os interessados devem ser tratados de forma isonômica, sem favorecimentos ou discriminações, assegurando que cada concorrente tenha igualdade de oportunidades durante o processo licitatório (SPITZCOVSKY, 2023). Ao garantir a imparcialidade e a igualdade de condições, a lei busca preservar a integridade do processo, fortalecendo a confiança na lisura das contratações públicas.

O Princípio da Competitividade destaca que a competição entre os participantes deve ser promovida e preservada durante todo o processo licitatório (SPITZCOVSKY, 2023). Ao fomentar a competição, a legislação busca não apenas garantir condições igualitárias para os licitantes, mas também promover a eficiência na alocação de recursos públicos, estimulando a busca por soluções mais inovadoras e economicamente vantajosas.

O Princípio da Celeridade representa a busca pela agilidade nos procedimentos administrativos. Este princípio estabelece a premissa de que as etapas do processo licitatório devem ser conduzidas de maneira célere, sem prejuízo da observância dos demais princípios legais. A celeridade busca evitar morosidades desnecessárias, assegurando a conclusão tempestiva das licitações e, por consequência, a entrega oportuna de bens, serviços ou obras à sociedade.

O Princípio da Economicidade destaca a obrigação do uso racional e eficiente dos recursos financeiros, evitando desperdícios e garantindo a obtenção do melhor custo-benefício nas contratações públicas. Ao nortear as decisões administrativas pela economicidade, a

legislação de licitações visa assegurar que os gastos governamentais sejam otimizados, promovendo a obtenção de bens, serviços ou obras de qualidade a custos justos.

O Princípio da Transparência, no contexto da legislação de licitações, configura-se como um alicerce crucial para assegurar a visibilidade e accountability nos processos administrativos. Este princípio estabelece a obrigatoriedade de divulgação clara e acessível das informações relacionadas aos procedimentos licitatórios, garantindo que a sociedade e os interessados possam acompanhar e fiscalizar de maneira efetiva as ações da administração pública.

O Princípio do Planejamento ressalta a necessidade de uma fase prévia de planejamento, na qual a administração pública deve definir claramente os objetivos, requisitos e critérios para a contratação, antecipando-se às etapas do procedimento licitatório, buscando evitar improvisações, garantindo que as contratações atendam efetivamente às necessidades da administração pública.

O Princípio da Segregação de Funções estabelece a necessidade de separação de responsabilidades entre os diversos agentes envolvidos no processo licitatório, evitando a concentração de poderes que possam comprometer a equidade e a lisura das decisões (SPITZCOVSKY, 2023).

O Princípio da Vinculação ao Edital representa a premissa fundamental de que as partes envolvidas devem pautar-se rigorosamente pelos termos estabelecidos no edital do certame, estabelecendo a obrigatoriedade de respeitar e seguir todas as disposições, regras e condições previamente estipuladas no documento convocatório, desde a fase de preparação até a conclusão do processo licitatório (SPITZCOVSKY, 2023).

O Princípio do Julgamento Objetivo das Propostas, dentro do arcabouço da legislação de licitações, estabelece uma conexão essencial com os princípios da isonomia e impessoalidade. A finalidade primordial desse princípio é evitar que a administração pública se desvie de critérios uniformes e claros durante a análise das propostas, garantindo imparcialidade e tratamento igualitário a todos os licitantes (SPITZCOVSKY, 2023).

O Princípio da Motivação impõe à administração pública a obrigação de explicitar os motivos que embasam suas escolhas durante o processo licitatório, garantindo transparência e possibilitando a fiscalização e o entendimento pelos interessados. A motivação não apenas reforça a legalidade dos atos administrativos, mas também contribui para a prevenção de arbitrariedades, assegurando que as decisões estejam alinhadas com critérios objetivos e previamente estabelecidos.

O Princípio do Desenvolvimento Nacional Sustentável impõe uma abordagem abrangente e responsável por parte do administrador público, vinculando a atuação do gestor à consideração de critérios sociais, ambientais e econômicos durante a celebração de contratações (SPITZCOVSKY, 2023). A positivação desse princípio reflete o compromisso do Estado em promover um desenvolvimento equilibrado e duradouro, onde as decisões de contratação não apenas atendam às necessidades imediatas, mas também incorporem uma perspectiva de longo prazo.

A probidade administrativa representa um pilar essencial para a integridade e a ética na condução dos processos licitatórios. Esse princípio exige que os agentes públicos atuem com retidão, honestidade e imparcialidade, assegurando que as decisões e ações estejam alinhadas aos interesses públicos, sem favorecimentos indevidos. A probidade administrativa visa prevenir desvios éticos, corrupção e práticas fraudulentas durante as contratações públicas, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições governamentais.

O princípio da proporcionalidade determina que as medidas adotadas pela Administração Pública devem ser proporcionais aos objetivos almejados, evitando excessos ou restrições desnecessárias. Na esfera das licitações, a proporcionalidade exige que as exigências e critérios estabelecidos nos editais estejam em sintonia com a natureza e complexidade do objeto a ser contratado, garantindo que não haja imposições desproporcionais que possam restringir a participação de potenciais licitantes.

Assim, o processo licitatório, ancorado nesses princípios, não apenas almeja a seleção justa e eficiente dos fornecedores, mas também atua como um instrumento vital na preservação da integridade, transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos em todas as esferas administrativas.

2.2.3 Relação entre controle social e licitações

O controle social das atividades estatais representa uma contínua batalha da humanidade em assegurar a supervisão e influência efetiva sobre a atuação do Estado. Este controle é reconhecido como um direito humano fundamental, pertencente à primeira geração de direitos, também conhecida como liberdades públicas, direitos e garantias individuais, direitos de resistência ou direitos civis, comumente referidos como direitos públicos subjetivos (SIRAQUE, 2009).

Assim, a luta pelo controle social não é apenas uma demanda social, mas encontra respaldo constitucional sólido. O aprofundamento nesse tema revela sua interconexão intrínseca com os pilares fundamentais da democracia e dos direitos humanos, consolidando o

poder dos cidadãos de participar ativamente no processo de governança e assegurar que o Estado atenda às necessidades e expectativas da sociedade. Este panorama é crucial para estabelecer uma base sólida e abrangente na análise jurídica do controle social das atividades estatais, proporcionando uma compreensão profunda e embasada desse conceito-chave no contexto jurídico contemporâneo.

O controle social no âmbito das licitações públicas representa uma convergência essencial para fortalecer os princípios democráticos e a boa governança, porque as licitações não são apenas mero ato administrativo, mas uma expressão concreta da aplicação dos recursos públicos para o benefício da coletividade. Para tanto, a participação ativa da sociedade nesses processos não apenas assegura a transparência e a ética, mas também aumenta a eficiência ao permitir a seleção dos melhores fornecedores para atender às necessidades públicas.

Além disso, a vigilância ativa da sociedade pode detectar possíveis irregularidades, como direcionamento de contratos, formação de cartéis ou superfaturamento, contribuindo para a prevenção e combate à corrupção. Esse monitoramento contínuo não apenas promove a integridade dos processos licitatórios, mas também contribui para a construção de uma cultura de transparência e responsabilidade (ROSA et al., 2016).

Com esse propósito, a acessibilidade à informação é um elemento-chave para o efetivo controle social. A publicidade dos atos administrativos, incluindo os procedimentos licitatórios, deve ser garantida, permitindo que a sociedade tenha ciência dos processos e possa exercer uma fiscalização informada e eficaz. Portais de transparência, audiências públicas e canais de comunicação são instrumentos valiosos para facilitar essa participação (COELHO; CRUZ; PLATT NETO, 2011).

Dessa forma, a participação cidadã nas licitações públicas não é apenas uma opção, mas uma necessidade imperativa para a consolidação da democracia e para garantir que os recursos públicos sejam alocados de maneira justa, eficiente e alinhada com os interesses da sociedade como um todo (OLIVEIRA; PISA, 2015). Assim, o controle social consolida-se como uma ponte direta para uma gestão pública mais responsável, democrática e voltada para o bem-estar da população.

A participação ativa dos cidadãos ao longo das diferentes fases dos processos licitatórios é um alicerce fundamental para a promoção da transparência, ética e eficiência nessas transações que envolvem recursos públicos. Essa participação abrangente e engajada da sociedade constitui uma salvaguarda poderosa para garantir que os processos de licitação estejam alinhados com os princípios democráticos e atendam aos interesses coletivos.

A exemplo, na fase crucial de elaboração do edital, os cidadãos devem possuir a oportunidade de oferecer sugestões e críticas construtivas. Esse envolvimento direto visa enriquecer o edital, tornando-o mais claro, abrangente e imparcial. A colaboração da sociedade nesse estágio pode ajudar a moldar as condições e critérios para seleção de fornecedores, contribuindo para a equidade e a eficácia do processo.

De outro modo, a divulgação ampla e eficaz dos processos licitatórios deve ser uma prioridade na promoção da participação cidadã. Os cidadãos, ao estarem cientes das oportunidades de contratação pública, podem contribuir para disseminar essas informações, ampliando a participação e garantindo que um número diversificado de interessados esteja envolvido.

Até mesmo durante as sessões de pregões e licitações, a presença ativa da população, ainda que de forma virtual, é um meio crucial para assegurar a transparência e a competitividade do processo. Isto porque, os cidadãos podem testemunhar a abertura das propostas e lances, proporcionando um olhar vigilante sobre a condução do processo, promovendo a lisura e a igualdade de condições entre os licitantes.

O acompanhamento efetivo da execução contratual é um passo vital para garantir que os serviços sejam prestados conforme acordado no contrato, de acordo com os padrões estabelecidos e atendendo às necessidades da sociedade. Logo, a participação cidadã ao longo das fases da licitação é fundamental para uma gestão pública eficiente e ética, pois fortalece a democracia, promove a transparência e consolida a confiança na administração dos recursos públicos, colocando a sociedade como co-partícipe e fiscal ativa na construção de um ambiente justo e responsável para contratações públicas.

A união sinérgica entre o controle social e os processos licitatórios aprimora e promove o alinhamento da administração pública com o bem-estar e os interesses da população, criando um ciclo virtuoso de confiança, eficiência e progresso. Portanto, fomentar e incentivar a participação ativa da sociedade nas licitações é um passo essencial para uma governança mais eficaz e responsável. Assim, o controle social nas licitações oferece uma série de vantagens práticas que melhoram significativamente a condução desses processos e a utilização eficaz dos recursos públicos. Dentre essas vantagens, se destaca a prevenção da corrupção, pois a presença da sociedade como fiscal ativo dificulta a ocorrência de práticas ilícitas (ROSA et al., 2016).

Assim, o controle social das licitações públicas não é apenas uma questão de supervisão ou monitoramento, mas um alicerce fundamental para a transparência, a

integridade e a eficiência na gestão dos recursos públicos pelo Estado, promovendo uma administração pública mais responsável e voltada para o bem-estar da sociedade civil.

3 AS IMPLICAÇÕES DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS DA NLLC AO CONTROLE SOCIAL

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), aprovada pelo Congresso Nacional em 16 de dezembro de 2020, foi originada a partir de um projeto de lei da Câmara dos Deputados, o texto teve sua gênese em uma comissão especial do Senado Federal, que elaborou uma versão preliminar em 2013. Após um processo legislativo que se estendeu por vários anos, a versão final foi aprovada pelo Senado em 2020 e pela Câmara em 2021. Oficialmente em vigor desde 1º de abril de 2023, a nova lei trouxe mudanças substanciais, com vistas a revogar a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), Lei nº 12.462/2011.

A esse respeito, a análise das mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021 é de extrema relevância para se aprofundar a compreensão das transformações substanciais que essa legislação introduziu no processo de contratação pública no Brasil. Isto porque, a legislação supracitada representa um marco importante no contexto das contratações públicas no Brasil. Certo que além de buscar simplificar e facilitar o trabalho dos órgãos e agentes responsáveis por conduzir as contratações em seus setores, essa legislação também tem o propósito de consolidar diversas leis em uma única norma.

Ao reunir as disposições e atualizá-las de acordo com a realidade e as necessidades contemporâneas, a nova lei visa tornar o processo de contratação pública mais eficiente, transparente, ágil e alinhado aos princípios da administração pública, contribuindo para o desenvolvimento e aprimoramento do país. Essa unificação normativa representa um esforço para simplificar os procedimentos, garantir maior segurança jurídica aos envolvidos e fomentar a concorrência saudável no mercado, visando sempre o interesse público.

As alterações nos procedimentos licitatórios promovidas pela Lei 14.133/2021 têm como objetivo primordial promover a eficácia, a transparência e, notadamente, o controle social nas licitações. Dessa forma, o capítulo em questão se dedica a analisar de maneira aprofundada as modificações implementadas pela nova legislação, especialmente no que se refere ao fortalecimento ou enfraquecimento do controle social nesse âmbito.

Embora ainda esteja em fase inicial de implementação, a NLLC já apresenta um impacto significativo no sistema de contratações públicas brasileiro, almejando torná-lo mais eficiente, transparente e competitivo. A legislação aponta para a integração da gestão da

inovação no âmbito do Direito Público de forma ampla, com foco especial no Direito Administrativo. Essa abordagem segue a linha estabelecida por Freeman no final da década de 1980, que enfatiza a importância das interações entre os atores econômicos, sociais e políticos. Essas interações são consideradas relevantes, pois podem tanto fortalecer quanto restringir as capacidades de aprendizado e pesquisa desses atores, impactando, por consequência, o desenvolvimento, a divulgação e a utilização de inovações no país (CUNHA FILHO; ARAÚJO, 2021).

Desse modo, a compreensão minuciosa das principais inovações trazidas pela nova lei e as implicações ao controle social é essencial para se obter uma visão completa e crítica do atual cenário licitatório. Ao examinar de forma detalhada as implicações dessas alterações na participação cidadã e controle social, torna-se possível avaliar a extensão dos avanços promovidos e identificar possíveis desafios que ainda necessitam de abordagem e aprimoramento. Dessa maneira, o capítulo proporciona uma base sólida para uma análise crítica e informada sobre a interseção entre a NLLC e o exercício do controle social na esfera das licitações públicas.

3.1. As licitações eletrônicas

Inicialmente, convém ressaltar que na NLLC os procedimentos licitatórios, independentemente da modalidade adotada, serão preferencialmente conduzidos de forma eletrônica, o que representa um avanço significativo à promoção dos princípios de Governo Aberto, embora a opção presencial seja admitida, desde que devidamente justificada. Nessa opção é fundamental que a realização da sessão pública seja minuciosamente registrada em ata e gravada por meio de recursos tecnológicos de áudio e vídeo, conforme estipulado no art. 17, § 2º.

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
§ 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.

Assim sendo, no procedimento comum, as etapas sequenciais da licitação delineadas no artigo 17, abrangendo a preparatória, a divulgação do edital, a apresentação de propostas e lances (quando aplicável), o julgamento, a habilitação, o processo recursal e a homologação, ocorrerão de maneira eletrônica.

Destaca-se, ainda, a relevância do controle social nesse processo, certo que a participação ativa da sociedade civil no acompanhamento e fiscalização das etapas licitatórias

contribui significativamente para assegurar a transparência, a lisura e a eficiência na utilização dos recursos públicos. Por conseguinte, as licitações eletrônicas promovem o acesso às informações relacionadas a tais procedimentos de forma fácil e, aliado ao uso da tecnologia, permitem que a população exerça seu papel como agente fiscalizador. Assim, a integração do controle social no contexto das licitações eletrônicas reforça os princípios democráticos e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, consolidando uma administração mais transparente e responsiva às necessidades da sociedade.

3.2. O Portal Nacional das Contratações Públicas

A esse respeito, as plataformas digitais são ferramentas que permitem ao governo interagir com a sociedade de forma mais moderna e eficiente, especialmente nesse cenário de licitações eletrônicas. Por um lado, elas facilitam o acesso da população a informações sobre a aplicação dos recursos públicos e sobre os compromissos assumidos pela gestão pública. Por outro, elas contribuem para o exercício da cidadania de forma mais ampla e participativa, pois os cidadãos passam a ter mais canais de contato com o governo, monitorando de perto a execução das políticas públicas e, conseqüentemente, exigindo melhorias nos serviços oferecidos pelo setor público (JAHNS; RAUPP, 2016).

A utilização eficiente desses recursos permite que a administração pública atue de maneira eficaz, alinhando-se aos requisitos de uma gestão otimizada. Isso implica em uma maior facilidade para os governos disponibilizarem serviços públicos com custos reduzidos, como a disponibilização de dados sobre as licitações. (DAMIAN; MERLO, 2013). Nesse sentido, as plataformas digitais são essenciais ao acesso e ao acompanhamento de licitações, oferecendo aos cidadãos a oportunidade de obter informações de maneira rápida e descomplicada, além de permitir uma participação mais ativa nos processos licitatórios.

Um exemplo ilustrativo da interação entre o princípio da publicidade e as tecnologias é a Lei nº 9.755/98, que estabelece a criação do portal na internet do Tribunal de Contas da União com o propósito de divulgar dados e informações relevantes. Esse marco legal deu origem, em 2004, ao Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, uma plataforma que disponibiliza informações detalhadas sobre os gastos do Governo Federal, abrangendo previsão e arrecadação de receitas, transferências voluntárias e outros dispêndios públicos.

Como resultado da experiência bem-sucedida do Portal da Transparência, em 2005, em conformidade com o Decreto nº 5.482, foram instituídas as páginas de transparência pública para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta. Tais

páginas foram desenvolvidas com o propósito de divulgar, por meio da internet, informações relacionadas à execução orçamentária e financeira desses órgãos e entidades.

Em 2006, a Portaria Interministerial nº 140 estabeleceu que todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deveriam manter em seus respectivos sites uma página de "Transparência Pública" que contivesse, no mínimo, informações essenciais sobre a execução orçamentária e financeira. Esses avanços legislativos e iniciativas práticas ilustram o compromisso do governo brasileiro com a transparência e a publicidade no uso da tecnologia para tornar as informações governamentais acessíveis ao público em geral. Essas ações fortalecem a participação cidadã, promovem a accountability e contribuem para a construção de uma gestão pública mais eficaz e responsável.

Sob a perspectiva das tecnologias da informação e comunicação, observa-se uma abordagem mais abrangente da transparência, que oferece aos cidadãos a oportunidade de acessar informações sobre os gastos e receitas do governo de maneira rápida e eficiente, sem precisar sair de casa. Isso, por sua vez, fomenta um maior engajamento e mobilização da sociedade no que diz respeito às políticas públicas, possibilitando um debate mais informado e participativo.

Neste ponto, é evidente que o conceito de transparência está intrinsecamente ligado à democracia. Conforme estabelecido no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, "todo o poder emana do povo". Nesse contexto, a Constituição já estabeleceu um maior envolvimento da sociedade na tomada de decisões políticas, enfatizando o direito do cidadão de expressar suas opiniões, exigir a implementação efetiva das políticas públicas e defender os interesses coletivos. A transparência desempenha um papel fundamental ao proporcionar o acesso a dados e informações de interesse público, facilitando a participação ativa dos cidadãos.

Tanto é que a NLLC reforça, mais uma vez, por meio do seu Artigo 13, que todos os atos realizados no processo licitatório devem ser públicos, bem como que, como visto anteriormente, que as licitações ocorreram em formato eletrônico. Com isso o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme estipulado pelo artigo 174 da Lei nº 14.133/2021, desempenha o papel de sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e compulsória dos atos requeridos pela NLLC e Contratos Administrativos.

O gerenciamento do PNCP é incumbido ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), um órgão colegiado com abrangência nacional, conforme detalhado no parágrafo 1º do mesmo artigo. Contudo, a ausência de representantes da sociedade civil no CGRNCP enfraquece o controle social sobre o PNCP, uma vez que a sociedade civil possui conhecimentos e experiências valiosas que poderiam contribuir

significativamente para a melhoria do sistema de contratações públicas. Logo, a inclusão de representantes da sociedade civil no CGRNCP pode proporcionar uma visão alternativa, que pode ser útil para identificar e solucionar falhas no sistema.

A legislação impõe também a obrigatoriedade para todos os órgãos e entidades que integram a administração pública federal de adotarem o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como plataforma padrão para conduzir seus processos de licitação. Tal medida visa não apenas garantir a conformidade legal, mas também promover a transparência e eficiência no âmbito do processo de contratação pública. A utilização do PNCP tem como objetivo tornar esse processo mais acessível e compreensível para o público em geral, reforçando os princípios de governança e permitindo uma participação mais informada e ativa por parte da sociedade.

Nesse contexto, destacam-se ainda as funcionalidades como o sistema de registro cadastral unificado, o painel abarcando consulta de preços e banco de preços em saúde, o sistema de planejamento e gerenciamento de contratações com inclusão do cadastro de cumprimento de obrigações, a plataforma eletrônica destinada às sessões públicas, bem como o acesso direto aos cadastros nacionais de empresas inidôneas e punidas.

Além dessas funcionalidades, a lei também estabelece que o Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP) terá a função de facilitar a comunicação entre os representantes da Administração e a sociedade. Isso será realizado por meio de um sistema de gestão compartilhada de informações relacionadas a contratos públicos, conforme previsto no Artigo 174, § 3, inciso VI, alínea c, da referida lei (BOECHAT, 2022). Tem-se, por conseguinte, que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é uma plataforma digital de grande importância estabelecida pelo Governo Federal, com o objetivo de centralizar e disseminar informações relacionadas a licitações públicas.

Diante disso, o PNCP é essencial para a disponibilização de informações essenciais sobre licitações, incluindo os editais de licitação, que são documentos fundamentais que estabelecem as diretrizes e condições que regem a realização de um processo licitatório, certo que detalham os requisitos e critérios que as empresas interessadas devem atender para participar do processo. Outrossim, o PNCP oferece avisos de licitação, que são igualmente relevantes, pois funcionam como instrumentos de comunicação que notificam sobre a abertura de um processo licitatório. Esses avisos permitem que as empresas interessadas estejam cientes das oportunidades de negócios no setor público. Por fim, o portal também disponibiliza os resultados de licitação, que fornecem informações sobre a empresa ou entidade que obteve sucesso em um procedimento licitatório.

No entanto, o papel dessas plataformas não se limita apenas a disponibilizar informações, pois também desempenham um papel fundamental no monitoramento e fiscalização dos processos licitatórios. Por meio delas, é possível identificar potenciais irregularidades, como superfaturamento e fraude, o que contribui para a manutenção da integridade e legalidade dos processos. Ocorre que não há no PNCP canais dedicados à apresentação de reclamações, à notificação de erros e irregularidades, à sugestão de aprimoramentos, e à promoção da participação ativa da sociedade civil nas decisões relativas a contratações públicas, o que enfraquece significativamente o controle social.

A ausência de ferramentas e de canais de interação impede que os cidadãos e as organizações da sociedade civil aprimorem os procedimentos de contratações. Assim sendo, a disponibilidade de canais apropriados para a submissão de reclamações e o compartilhamento de feedback sobre contratações públicas é fundamental, visto que esses meios permitem que os participantes relatem erros e irregularidades, contribuindo assim para a detecção e correção de problemas sistêmicos. Além disso, a ausência de canais para sugestões de melhorias compromete a capacidade de evoluir e otimizar o sistema de contratações públicas, observado que a participação da sociedade civil não se resume apenas à denúncia de irregularidades, mas também se estende à construção coletiva de soluções.

Por fim, a eficácia dos canais de denúncia em contratações públicas está diretamente relacionada à conscientização da população sobre a relevância desse mecanismo para a promoção da transparência, responsabilidade e eficiência no uso dos recursos públicos. Ao compreenderem a importância de reportar as irregularidades, os cidadãos se tornam agentes ativos na promoção da integridade e na prevenção de práticas inadequadas nas contratações públicas. O que contribui para a construção de uma cultura cívica que valoriza a participação ativa na governança, resultando em uma sociedade mais vigilante e engajada.

3.3. O sistema informatizado de acompanhamento de obras

Como demonstrado, a crescente tendência global em informatizar processos, encontra expressão na NLLC e Contratos Administrativos (NLLC), evidenciando como a tecnologia pode aprimorar a eficiência e transparência na administração pública. A esse respeito, o artigo 19, inciso III, estabelece a obrigatoriedade para os órgãos da Administração, com competências regulamentares em áreas como administração de materiais, obras, serviços, licitações e contratos, de implementarem um sistema informatizado de acompanhamento de obras, integrando recursos de imagem e vídeo.

A inovação objetiva assegurar a conclusão pontual e dentro do orçamento planejado dos projetos, ao mesmo tempo que facilita a supervisão e a fiscalização efetiva por parte da Administração e sociedades. Visto isso, o sistema deve possuir a capacidade de registrar e exibir detalhes essenciais sobre o progresso das obras, abrangendo informações cruciais, tais como os dados cadastrais do empreendimento, compreendendo o objeto, a localização, o cronograma e o orçamento. Além disso, é necessário incluir dados sobre o cronograma físico-financeiro da obra, possibilitando uma visão abrangente do desenvolvimento da obra.

Adicionalmente, o sistema deve contemplar a incorporação de relatórios técnicos detalhados sobre a execução da obra, bem como manter registros precisos de ocorrências e pendências relacionadas ao empreendimento, visto que esse conjunto abrangente de funcionalidades garante uma gestão completa e transparente do processo construtivo, proporcionando à sociedade meios eficazes para monitorar e avaliar o desempenho das obras em todos os seus aspectos.

No entanto, cumpre reiterar que a implementação do sistema informatizado de acompanhamento de obras apresenta diversos desafios que exigem a atenção da Administração Pública, especialmente no âmbito do controle social. Um dos principais desafios consistem na efetiva implantação do sistema, demandando seu desenvolvimento de maneira a atender às particularidades da Administração Pública e da sociedade. Nesse quesito, a simplicidade e a interatividade do sistema são cruciais para garantir sua acessibilidade a todos os envolvidos na execução das obras, incluindo não apenas os agentes públicos, mas também os cidadãos que desempenham um papel ativo no controle social.

Diante disso, a adoção de um sistema informatizado para o acompanhamento em tempo real do progresso das obras representa um avanço significativo na gestão das contratações públicas, certo que essa abordagem possibilita identificar prontamente eventuais atrasos ou irregularidades que possam surgir durante a execução dos projetos. No entanto, é crucial que a sociedade tenha à disposição canais de denúncia acessíveis, possibilitando a comunicação direta de irregularidades, já que esses canais permitem que os cidadãos reportem problemas na execução de obras, o que, por sua vez, viabiliza a implementação de medidas corretivas pela Administração ou pelas empresas contratadas.

3.4. A possibilidade de convocação de audiências públicas

As audiências públicas representam uma das modalidades de participação popular que oferecem aos órgãos públicos um meio de engajar a sociedade em um diálogo aberto para abordar questões de interesse público. Essa abordagem é crucial para a resolução de conflitos

sociais, uma vez que todos os atores envolvidos no problema têm a oportunidade de participar das discussões, transformando assim uma democracia predominantemente representativa em um modelo mais participativo (CÉSAR, 2011).

Originadas do direito Anglo-Saxão e instituídas sob uma concepção diferente, as audiências públicas representam um instrumento voltado para promover a participação popular nas decisões administrativas. Elas envolvem a realização de reuniões acessíveis a todos os interessados, proporcionando um fórum para discutir, solicitar esclarecimentos, oferecer sugestões ou expressar críticas em relação a decisões específicas planejadas pela Administração. Gustavo Justino de Oliveira (1997, p. 160) ensina que:

é mediante a realização dessas audiências que se garante um direito fundamental dos cidadãos, que é o direito de ser ouvido, o direito de poder opinar, de modo eficaz, notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam à coletividade, concretizando, em última análise, o direito fundamental à participação

Assim sendo, a audiência pública emerge como um claro instrumento para concretizar o princípio da publicidade, conforme delineado no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988. No entanto, é importante ressaltar que a Administração Pública não fica estritamente vinculada às argumentações ou conclusões dos participantes, mantendo a autonomia para acatar ou não as sugestões apresentadas (COUTO; CAPAGIO, 2021). Além disso, a audiência pública representa um mecanismo essencial de participação e controle social sobre as atividades da Administração Pública.

A NLLC, em seu Artigo 21, estabelece a possibilidade e a regulamentação para a realização de audiências públicas como parte integrante do processo licitatório. Essas audiências têm o propósito de discutir amplamente o objeto da licitação e os critérios de julgamento, promovendo a transparência e a participação da sociedade.

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

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

A Administração, conforme o mencionado artigo, pode convocar tais audiências com antecedência mínima de 8 dias úteis. Essas reuniões podem ocorrer presencialmente ou de

forma remota, por meio de meios eletrônicos, permitindo a participação de um amplo público, inclusive representantes da sociedade civil, como entidades de classe, associações de moradores e grupos de consumidores.

É crucial ressaltar que, antes da realização da audiência pública, a Administração deve disponibilizar informações pertinentes relacionadas à licitação, incluindo estudos técnicos preliminares e elementos do edital de licitação. Esse prévio compartilhamento de informações busca garantir que os interessados estejam bem informados e possam contribuir de maneira fundamentada durante a audiência (JUSTEN FILHO, 2023).

Na Lei de Licitações 8.666/1993, o art. 39 estabelecia a obrigatoriedade de realizar audiências públicas no início do processo licitatório quando o valor estimado ultrapassasse R\$ 150.000.000,00. Embora a NLLC tenha trazido inovações positivas, como a introdução de ferramentas eletrônicas para o âmbito das aquisições públicas, a retirada da obrigatoriedade de convocação de audiência pública previamente a procedimentos licitatórios deve ser compreendida como um retrocesso ao exercício do controle social.

Ainda que, por um lado, a iniciativa possa ser interpretada como uma estratégia para desburocratizar o processo licitatório, promovendo maior celeridade na contratação pública. Por outro lado, é observada como um meio de restringir a participação social nas licitações. A avaliação dos impactos reais dessa mudança na prática ainda está em estágio inicial, sendo prematuro afirmar de maneira conclusiva quais serão os efeitos decorrentes dessa medida.

Por fim, ressalta-se que essas audiências são importantes à construção de uma licitação mais transparente e inclusiva, haja vista que oferecem um espaço para esclarecimentos, debates e manifestações de opiniões, enriquecendo o processo decisório e permitindo a consideração de diferentes perspectivas. Por conseguinte, a participação da sociedade civil nesse contexto, especialmente nas licitações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, contribui para a fiscalização mais efetiva dos atos da Administração Pública, reforçando os princípios democráticos e o compromisso com a eficiência e a justiça nas aquisições e contratações públicas.

3.5. A possibilidade de convocação de consultas públicas

No cenário global, governos e instituições políticas estão cada vez mais empenhados em empregar as novas tecnologias como ferramentas fundamentais para revitalizar a democracia. A busca por meios inovadores de consulta pública online e maior participação dos cidadãos tem se destacado como uma estratégia para promover a transparência, a inclusão e o engajamento da sociedade nas decisões governamentais. Essa abordagem representa um

esforço significativo na modernização das práticas democráticas, visando ampliar o alcance e a eficácia dos processos de consulta pública (QUENTAL, 2015).

A realização de consulta pública auxilia no planejamento de processos licitatórios, permitindo a retificação de erros e o aprimoramento de requisitos antes da fase de verificação de conformidade do edital e anexos. Isso contribui para evitar a necessidade de reformular pesquisas, especificações, precificações e outros atos essenciais para adequar o certame aos requisitos legais. A prática da consulta pública é amplamente adotada por agências reguladoras, especialmente durante a elaboração ou revisão de marcos regulatórios que impactam a esfera jurídica das pessoas físicas e jurídicas sujeitas à regulação pública (COUTO; CAPAGIO, 2021).

A esse respeito, o parágrafo único do Artigo 21 da Lei de Licitações enfatiza a opção de realizar uma consulta pública prévia ao processo licitatório, a qual representa uma etapa crucial que permite a todos os interessados ter acesso aos elementos essenciais relacionados à licitação. Durante esse período, os participantes têm a oportunidade de apresentar sugestões e contribuições dentro do prazo definido pela Administração.

A consulta pública, por sua vez, representa um mecanismo valioso de envolvimento da comunidade e de órgãos interessados no processo de licitação. Ao compartilhar as informações pertinentes com antecedência e fornecer um espaço para sugestões, a Administração busca garantir que as decisões e os critérios adotados sejam bem fundamentados e alinhados com as necessidades e perspectivas variadas dos interessados envolvidos (JUSTEN FILHO, 2023). De modo que, a possibilidade dessa abertura para a participação e a contribuição da sociedade fortalece a democracia e a transparência, aumentando a confiança no processo licitatório.

3.6. O diálogo competitivo

No que concerne às modalidades de licitações, há a introdução de um mecanismo inovador conhecido internacionalmente como "diálogo competitivo". Essa modalidade inovadora na legislação estabelece que a Administração Pública e os licitantes privados colaborem e negociem durante o próprio processo licitatório. Assim, o diálogo tem como objetivo desenvolver soluções técnicas inovadoras que possam atender de forma precisa às necessidades do contratante, as quais motivaram a abertura do procedimento licitatório.

A modalidade supracitada busca promover uma interação mais dinâmica e colaborativa entre as partes envolvidas, permitindo a busca conjunta por soluções que melhor atendam aos interesses públicos. Ao possibilitar essa troca de informações e ideias durante a

licitação, o diálogo competitivo visa impulsionar a inovação e a eficiência na contratação pública, alinhando as soluções técnicas às necessidades específicas da Administração Pública e, conseqüentemente, otimizando o uso dos recursos públicos.

Antes de ser incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, o diálogo competitivo já era uma prática presente no direito estrangeiro. Pedro Telles (2010) ressalta que a demanda por aquisições públicas mais flexíveis foi identificada no Reino Unido antes de se tornar tema de discussão em outras partes da Europa, marcando seu início duas décadas antes de ganhar destaque no continente europeu no final da década de 1990, visto que o diálogo competitivo representa uma abordagem mais adaptável e aberta, permitindo que o setor público e os licitantes possam interagir e discutir de forma construtiva durante a fase de negociações, visando encontrar soluções inovadoras e mais adequadas para atender às necessidades públicas.

A Lei nº 14.133/2021, por meio do artigo 28, estabelece o "diálogo competitivo" como uma modalidade geral de licitação. No entanto, sua abrangência foi expandida pelos artigos 179 e 180 da mesma lei, os quais modificaram as Leis nºs 8.987/1995 e 11.079/2004, relacionadas às licitações de concessões comuns de serviços públicos e parcerias público-privadas, respectivamente.

A regulamentação detalhada do diálogo competitivo é delineada principalmente pelo artigo 32 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece claramente ser uma modalidade licitatória excepcional, condicionando sua aplicação a situações específicas bem definidas. O artigo deixa claro que o diálogo competitivo não é a regra, mas sim uma opção a ser considerada em contextos particulares, onde a complexidade da contratação demanda uma abordagem mais flexível e interativa para encontrar as melhores soluções técnicas. A saber:

- Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração: I — vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições:
- a) inovação tecnológica ou técnica;
 - b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e
 - c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração;
- II — verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos:
- a) a solução técnica mais adequada;
 - b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida;
 - c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato;

Nas palavras do professor Alexandre Santos de Aragão (p. 54, 2021) o diálogo competitivo:

Ao contrário dos pregões, da concorrência e outras modalidades licitatórias mais corriqueiras, por sua própria natureza e escopo, reclama um grau de desconhecimento maior por parte do ente licitante. Em síntese, o diálogo competitivo será cabível naquelas hipóteses em que a Administração Pública, ciente dos objetivos que deseja alcançar com a licitação, não conhece adequadamente os mecanismos para a consecução das suas finalidades. Em outras palavras, a Administração sabe aonde quer chegar com a licitação, mas desconhece ou tem dúvidas acerca da melhor solução a ser adotada para que ela possa alcançar o seu objetivo.

Nesse sentido, a possibilidade de aplicar o diálogo competitivo, conforme descrito no inciso I mencionado anteriormente, se justifica quando as alternativas técnicas comumente conhecidas e disponíveis no mercado não são suficientes para atingir a finalidade desejada na contratação. Diante dessa necessidade, a legislação permite ao Estado buscar a criatividade do setor privado para, em um diálogo dinâmico e colaborativo, desenvolver a melhor solução para alcançar os objetivos propostos.

Em resumo, esse mecanismo possibilita uma interação mais profunda e cooperativa entre o setor público e privado, sendo especialmente aplicável em projetos inovadores e disruptivos que a Administração queira realizar, mas que exigem soluções igualmente inovadoras para serem viabilizadas. Essa abordagem é uma resposta flexível às demandas por soluções técnicas inovadoras e contribui para a consecução eficiente dos objetivos do contrato público.

Enquanto que o inciso II da legislação aborda situações em que a Administração Pública, diante de duas ou mais alternativas viáveis para atingir seus objetivos, possui dúvidas quanto à escolha da mais adequada. Nesse cenário, ela recorre à expertise do setor privado para definir o melhor desenho técnico, jurídico ou financeiro do contrato, entre outros aspectos relevantes. A expressão "com destaque para os seguintes aspectos", presente no inciso, indica que as alíneas apresentadas não limitam as possibilidades de uso do diálogo competitivo, podendo ser aplicado para explorar outras alternativas relevantes para o projeto.

Apesar das tentativas legais de restringir a aplicabilidade do diálogo competitivo, os requisitos legais para sua utilização são descritos de maneira relativamente ampla. Portanto, a justificativa para a escolha dessa modalidade em detrimento de outras mais amplamente aplicáveis torna-se um aspecto essencial para a validade jurídica do procedimento. Dado que se trata de uma hipótese licitatória excepcional, a Administração deve ser capaz de demonstrar, com base em dados não apenas jurídicos, mas também técnicos, econômicos, entre outros, que o diálogo competitivo era a ferramenta que melhor atendia, de forma

concreta, aos interesses públicos, especialmente considerando a natureza disruptiva do objetivo que se almejava alcançar (ARAGÃO, 2021).

Uma vez confirmada a viabilidade do diálogo competitivo, esse processo licitatório segue três fases sequenciais: (i) fase de qualificação; (ii) fase de diálogo; e (iii) fase de competição. Enquanto a primeira e a última fases são estruturadas e objetivas, alinhadas com a racionalidade procedimental das modalidades licitatórias tradicionais, a grande inovação reside na fase intermediária do diálogo. Na fase de pré-seleção, não há uma definição completa de critérios ou pré-requisitos. Os termos e condições necessários para avançar no certame serão estabelecidos no instrumento convocatório, garantindo, contudo, que sejam objetivamente mensuráveis. É essencial que a ampliação dos possíveis requisitos de qualificação não resulte em uma análise subjetiva dos candidatos.

Enquanto que na fase de avaliação qualitativa a Administração deve seguir critérios gerais e tão objetivos quanto possível, conforme descrito no edital (art. 32, §1º, II). Isso significa que os requisitos estabelecidos devem ser claros, mensuráveis e não deixar espaço para interpretações subjetivas, observando que a transparência na definição desses critérios é fundamental para garantir a equidade e a imparcialidade na seleção dos participantes aptos a prosseguirem no processo licitatório. Dessa forma, a administração pública busca garantir a eficiência e a eficácia do certame, selecionando os licitantes com base em critérios objetivos e transparentes.

Na fase do diálogo, se inicia a etapa de negociação, onde a Administração e os particulares envolvidos efetivamente iniciam as discussões sobre os termos do negócio, buscando a melhor solução para atingir os objetivos pretendidos. Essa fase é naturalmente mais flexível e dotada de maior discricionariedade, visto que os contornos do objeto da contratação são definidos durante as discussões, à medida que as soluções surgem e as condições apresentadas pelos licitantes são avaliadas pela comissão processante.

É fundamental ressaltar que, ao contrário de outras modalidades licitatórias já consolidadas no ordenamento brasileiro, a fase negocial do diálogo competitivo ocorre durante o próprio procedimento licitatório. As flexibilizações e debates sobre os possíveis objetos da contratação são concomitantes ao desenvolvimento do certame público, representando uma condição essencial para o seu próprio rito.

Nesse contexto, a participação da sociedade, por meio do exercício do controle social, ganha extrema relevância. Isto porque, a promoção da transparência e a participação ativa dos cidadãos são pilares essenciais para assegurar a condução ética, justa e alinhada aos interesses públicos nas negociações, contribuindo para coibir a corrupção durante o procedimento. Para

tanto, a divulgação adequada das informações e a garantia da isonomia entre os licitantes, conforme previsto na legislação, são aspectos cruciais para assegurar a integridade e a legitimidade desse processo. Ao tempo que o controle social nessa fase de negociação contribui para que as soluções propostas atendam aos anseios da sociedade e resultem no melhor resultado para a coletividade.

Ainda que, de forma específica, a legislação estabeleça no art. 32, § 1º, IV, que "a Administração é proibida de compartilhar com outros licitantes as soluções propostas ou informações sigilosas comunicadas por um licitante sem o seu consentimento", esse dispositivo impõe à Administração a obrigação de manter em sigilo as informações, especialmente as técnicas, fornecidas pelos concorrentes durante as negociações entre o poder público e os particulares.

Embora as reuniões de negociação devam ser gravadas digitalmente e documentadas em atas para garantir um controle posterior efetivo (art. 32, § 1º, VI), os dados apresentados pelos particulares não podem ser compartilhados com outros licitantes sem o consentimento explícito e prévio do concorrente em questão. Esse sigilo é um aspecto crucial para preservar a integridade e a equidade do processo, garantindo que as informações confidenciais não sejam utilizadas indevidamente e que todos os licitantes sejam tratados de maneira justa. Portanto, os representantes da sociedade que, eventualmente, participem ou acompanhem essas negociações também devem estar sujeitos à obrigação de confidencialidade em relação a tais informações.

Após a definição da solução mais adequada aos seus objetivos por meio de um amplo diálogo entre os concorrentes, o órgão estatal passa à seleção do agente privado que, dentro do escopo delineado na fase anterior, apresenta a proposta mais vantajosa. Conforme estipulado no inciso IX, a Administração definirá a proposta vencedora de acordo com critérios divulgados no início da fase competitiva, assegurada a contratação mais vantajosa como resultado.

É importante ressaltar que a fase competitiva, embora derivada da fase de diálogo, é autônoma em relação a ela. Assim, não necessariamente o concorrente que propôs a melhor solução técnica para a consecução dos objetivos da Administração será aquele que apresentará a proposta mais vantajosa e, conseqüentemente, vencerá a licitação. Não há uma coincidência necessária entre o concorrente que ofereceu a melhor solução na fase de diálogo e aquele que apresentará a proposta mais vantajosa na fase competitiva (TELLES, 2010).

Essa abordagem visa garantir que a escolha da proposta mais vantajosa leve em consideração não apenas a solução técnica, mas também outros critérios previamente

estabelecidos, como custos, prazos, qualidade, sustentabilidade, entre outros. Assim, a Administração busca assegurar uma contratação que atenda de maneira global e equilibrada aos interesses públicos, indo além da excelência técnica e considerando uma gama ampla de aspectos para alcançar a melhor relação custo-benefício (ARAGÃO, 2021).

Para que o diálogo competitivo se torne um instrumento efetivo de controle social, é crucial que a administração pública se empenhe em promover a capacitação e orientação da sociedade civil. Além disso, deve implementar mecanismos eficazes de prevenção e combate à corrupção no diálogo competitivo, visando garantir a integridade e a transparência no processo licitatório.

Outra maneira de potencializar o controle social por meio do diálogo competitivo é a realização de audiências públicas, onde a administração pública pode apresentar o projeto de licitação e colher contribuições da sociedade civil. Essa interação proporciona uma via para que os cidadãos expressem suas opiniões e sugestões, enriquecendo o processo e ampliando a transparência. Além disso, a criação de um comitê de acompanhamento da licitação, composto por representantes da sociedade civil, é uma estratégia valiosa. Esse comitê pode desempenhar um papel ativo no acompanhamento das etapas do diálogo competitivo, promovendo uma análise crítica e a fiscalização do processo.

A aplicação eficaz do diálogo competitivo como um instrumento de fomento à participação cidadã e, conseqüentemente, ao controle social nas contratações públicas é potencializada por uma série de fatores que promovem transparência, participação e eficiência. Esse processo pode conduzir a melhorias significativas na eficiência das contratações públicas, permitindo que a administração obtenha soluções inovadoras e adequadas às suas demandas por meio da colaboração com os concorrentes.

No entanto, é fundamental reconhecer os desafios enfrentados nesse contexto. A complexidade do processo de diálogo competitivo pode se tornar um obstáculo à compreensão e à participação efetiva da sociedade civil. Além disso, há o risco de que interesses privados possam influenciar o processo, prejudicando a eficiência e a legitimidade das contratações (TELLES, 2010). É preciso estar atento e atuar proativamente para mitigar esses desafios. Para maximizar o potencial do diálogo competitivo como um instrumento de fomento à participação cidadã, a administração pública deve investir em ações de capacitação e orientação para a sociedade civil. A promoção de uma participação informada e engajada é essencial para garantir que a sociedade possa contribuir de forma significativa, acompanhando e fiscalizando o processo.

3.7. As impugnações e os pedidos de esclarecimentos

Embora a Lei 8.666/1993 já contemplasse o direito de impugnação por parte de qualquer cidadão, concedendo-lhe um prazo de até cinco dias úteis antes da data estipulada para a abertura dos envelopes, é imperativo destacar a evolução representada pelo artigo 164 da Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Isto porque, o dispositivo legal estipula que qualquer indivíduo detém legitimidade para impugnar um edital de licitação em virtude de irregularidades na aplicação da lei, assim como para solicitar esclarecimentos acerca dos termos do edital, no prazo de 3 (três) dias úteis anteriores à abertura do certame, ampliando o prazo disponível para a proposição de impugnações. A saber:

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.

Além disso, esse dispositivo fomenta a inclusão e o engajamento ativo dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na supervisão do procedimento, ao possibilitar que qualquer pessoa ou entidade tenha o direito de requerer esclarecimentos acerca do edital. Desse modo, o pedido de esclarecimentos surge como uma ferramenta valiosa para o controle social, uma vez que viabiliza a elucidação e correção de potenciais dúvidas e irregularidades na licitação ainda antes da realização do certame.

Por outro lado, a divulgação da resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento em um sítio eletrônico oficial representa um avanço essencial em termos de transparência e publicidade. Ao disponibilizar essas informações de forma acessível a todos os interessados, o processo licitatório se torna mais transparente, permitindo que qualquer pessoa possa acompanhar o andamento e entender as decisões tomadas pela Administração.

Desse modo, a ampliação do período da possibilidade de impugnação do edital de licitação ou da solicitação de esclarecimento sobre seus termos é um elemento-chave ao controle social que vai além da mera permissão, representando um convite para que os cidadãos e organizações da sociedade civil contribuam ativamente para assegurar a transparência e a legalidade nas contratações públicas. O processo licitatório deixa de ser um ato restrito e passa a ser um espaço onde a participação da sociedade é valorizada e vista como essencial para uma gestão pública responsável.

Ainda assim, para efetivar o artigo 164, é vital que os órgãos públicos invistam em ações de capacitação para a sociedade civil. Essas ações devem oferecer orientações claras e acessíveis sobre como impugnar editais de licitação e solicitar esclarecimentos sobre seus termos. Além disso, o uso eficaz da tecnologia é essencial para facilitar o acompanhamento das licitações pela sociedade e para garantir o direito à impugnação e ao pedido de esclarecimentos por meio de canais e funcionalidades nas plataformas digitais, reforçando a transparência e o controle social no âmbito das contratações públicas.

4 DESAFIOS E OPORTUNIDADES AO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NA NLLC

A promulgação da Lei nº 14.133/2021, que instituiu a Nova Lei de Licitações, introduziu, como visto no capítulo anterior, significativas inovações que podem contribuir substancialmente para o fortalecimento da participação cidadã por meio do controle social. Dentre essas inovações, destacam-se, em especial, a ampliação da transparência por meio da disponibilização de dados abertos relativos às licitações, propiciando à sociedade amplo acesso às informações concernentes aos procedimentos licitatórios. Contudo, alguns desafios persistem, exigindo atenção e ação coordenada para assegurar a efetividade da participação cidadã e do controle social.

A exemplo, a baixa adesão à NLLC constitui um desafio premente. Mesmo após sua entrada em vigor, constata-se que apenas uma pequena proporção das licitações públicas no Brasil está sendo conduzida em conformidade com os preceitos estabelecidos por essa legislação atualizada. Por conseguinte, a adesão gradual e o ritmo lento na implementação sugerem a presença de obstáculos e resistências na transição para o novo marco legal para a Administração.

Outro obstáculo fundamental reside na carência de uma cultura disseminada de participação social e controle social. A população em geral não está familiarizada com esses conceitos, o que impede a efetiva participação nos espaços deliberativos propostos pela lei. Nesse contexto, torna-se essencial desenvolver esforços de conscientização e educação, capacitando a sociedade civil para desempenhar seu papel vital no controle social.

Um dos desafios centrais reside na falta de capacitação da sociedade civil para engajar-se nos espaços de controle proporcionados pela norma. A compreensão limitada sobre licitação e contratação pública dificulta a participação efetiva e solucionar esse desafio requer campanhas de educação cidadã conduzidas pelo Estado, destinadas a diversos segmentos da população.

A qualidade da informação disponibilizada ao público é outro desafio, haja vista que a sociedade civil precisa de acesso a informações claras, acessíveis e precisas sobre os processos de licitação e contratação. Portanto, embora seja vital assegurar a transparência e a publicidade das informações, é igualmente importante garantir a qualidade dessas informações disponibilizadas pelo setor público.

Outrossim, a necessidade de engajamento contínuo da sociedade civil representa outro desafio importante. A participação não deve limitar-se a momentos específicos como ocorre nas eleições, exigindo um envolvimento constante no processo de contratação pública. De modo que, mecanismos que estimulem esse engajamento contínuo, como recursos e infraestrutura, são necessários para fomentar a participação da sociedade.

Dessa forma, este capítulo busca uma análise abrangente dos desafios e oportunidades associados à participação cidadã na NLLC, contextualizando a relevância dessa participação para o efetivo controle social nas contratações públicas, e propondo reflexões sobre estratégias e aprimoramentos que podem ser considerados para maximizar os benefícios dessa participação no cenário proposto pela legislação vigente. Quando efetivamente exploradas, podem potencializar a participação cidadã como um instrumento robusto e eficaz para o controle social nas contratações públicas, promovendo, assim, maior transparência e accountability na gestão pública.

4.1 Oportunidades da participação cidadã no controle social

4.1.1 Empoderamento através da tecnologia e acesso à informação

Nos dias atuais, a interseção entre tecnologia e o acesso à informação tornou-se um esteio fundamental na promoção do controle social sobre as licitações e contratos públicos pela sociedade. Com a promulgação da NLLC (Lei nº 14.133/2021), não apenas testemunha-se mudanças significativas nas práticas de contratação no setor público, mas também se abre um horizonte de oportunidades para a utilização de ferramentas digitais visando fortalecer a participação cidadã e fomentar uma gestão pública mais transparente e responsável.

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) ganham relevância significativa na promoção do controle social, pois viabilizam o acesso rápido e simplificado às informações públicas, promovendo uma participação mais ativa dos cidadãos na gestão governamental. Tais tecnologias possibilitam a disponibilização de informações públicas em formatos mais acessíveis, como sites e aplicativos, oferecendo, assim, uma plataforma onde os cidadãos podem conduzir pesquisas por informações públicas e estabelecer um canal facilitador de comunicação com os órgãos públicos (RICART; UBALDI, 2016).

A convergência das TICs com o exercício do controle social impulsiona a transparência, a responsabilidade e a interação direta entre o governo e a sociedade, ampliando, desse modo, a eficácia da vigilância cidadã sobre a gestão pública. Logo, o

acompanhamento das licitações se configura como uma atividade de extrema importância no contexto do controle social da administração pública, pois esse processo confere aos cidadãos a capacidade de verificarem se os procedimentos licitatórios são conduzidos em consonância com os princípios da transparência e legalidade, bem como se os contratos públicos estão sendo adequadamente executados (PINHO; GOUVEIA, 2019).

Neste cenário, a sinergia entre a tecnologia e o acesso à informação desempenha um papel crucial na capacidade dos cidadãos para exercer um acompanhamento efetivo das licitações. Em primeiro lugar, a tecnologia pode ser explorada como uma ferramenta para disponibilizar informações relacionadas às licitações de maneira mais acessível. Por meio de portais web, aplicativos móveis e outras soluções digitais, os cidadãos podem obter o acesso facilitado às informações pertinentes, viabilizando uma análise mais aprofundada dos processos licitatórios em curso.

Além disso, a tecnologia se revela uma aliada estratégica na promoção da participação cidadã. Por meio da criação de plataformas interativas e canais de comunicação com os órgãos públicos envolvidos nas licitações, os cidadãos têm a oportunidade de participar ativamente desse processo de acompanhamento. Tal interação direta contribui para a fiscalização e aprimoramento dos procedimentos licitatórios, consolidando a importância do controle social.

Outra contribuição substancial da tecnologia reside na sua capacidade de facilitar a fiscalização das atividades governamentais, por meio de sistemas de monitoramento e análise de dados como o PNCP. De forma a identificar eventuais irregularidades nos processos licitatórios e na execução dos contratos públicos (PINHO; GOUVEIA, 2019). Indiscutivelmente, o potencial da tecnologia e do acesso à informação para empoderar os cidadãos no acompanhamento das licitações é notável. No entanto, este progresso requer o aprimoramento da disponibilidade de dados abertos e de plataformas de dados digitais.

4.1.2. Disponibilidade de dados e Governo Aberto

Da mesma forma que a internet desencadeou uma diversidade de formas de participação por meio das plataformas digitais, a "inovação tecnológica" é considerada um princípio fundamental de governo aberto de acordo com a Open Government Partnership (OGP) em 2015. Conforme apontado por Ramírez-Alujas e Dassen (2012), as tecnologias e a cultura digital desempenham um papel crucial na disseminação do conceito de governo aberto. A tecnologia oferece a infraestrutura fundamental que simplifica o acesso às informações, principalmente aquelas de natureza governamental. Além disso, ela promove

ambientes que facilitam novas formas de interação, culminando em práticas mais abertas e colaborativas.

Conforme observado por Cruz-Rubio (2015), o princípio da inovação tecnológica possui uma natureza mais instrumental, servindo como um catalisador para os demais princípios do governo aberto. Em outras palavras, a adoção de tecnologias avançadas desempenha um papel essencial em habilitar a efetiva implementação dos princípios de transparência, accountability, participação cidadã e colaboração na esfera governamental.

É importante observar que a mera adoção de tecnologia não é, por si só, garantia de promoção da abertura governamental. Conforme ressaltado por Cruz-Rubio (2015) e Ramírez-Alujas (2010), a incorporação de tecnologia na gestão pública visa, sobretudo, impactar positivamente a transparência e a comunicação com os cidadãos. Esse impacto ocorre ao facilitar a disseminação de dados e informações pelo governo, tornando-as mais acessíveis e compreensíveis para o público em geral.

Como indicado por Peixoto (2019), no contexto brasileiro, o uso da tecnologia como componente do Governo Eletrônico começou a ganhar relevância a partir da segunda metade da década de 1990. Várias iniciativas se destacaram nesse período:

- (i) A constituição do Comitê Executivo de Governo Eletrônico e o lançamento da Política de Governo Eletrônico;
- (ii) A adoção do Portal da Transparência para disponibilizar informações de todos os entes federativos;
- (iii) A implementação do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014);
- (iv) A promulgação da Lei do Governo Digital (nº 14.129/2021).

Juntamente com a Lei 14.133/2021 (NLLC) essas iniciativas ilustram como o princípio de inovação tecnológica pode ser empregado como uma ferramenta essencial para promover a abertura governamental. No entanto, é crucial destacar que a eficácia dessas iniciativas está diretamente relacionada à forma como a tecnologia é utilizada para promover a transparência, a participação cidadã e, conseqüentemente, o controle social.

A disponibilidade de dados abertos relacionados a licitações constitui um esteio fundamental no contexto do exercício do controle social. Isto porque, a disponibilização de dados abertos concernentes às licitações configura-se como um meio essencial à capacidade dos cidadãos em exercer o controle efetivo dos processos licitatórios, já que esses dados abertos compreendem informações detalhadas sobre procedimentos de aquisição pública, tais como especificações dos contratos, resultados de licitações, valores envolvidos e os atores envolvidos no processo.

De modo que, ao tornar essas informações acessíveis e de fácil compreensão, os cidadãos adquirem a capacidade de examinar, analisar e questionar a condução e os resultados das licitações públicas. Logo, a disponibilização de dados abertos sobre licitações contribui para a transparência, possibilitando que a sociedade monitore de perto as atividades do governo e permite que os cidadãos responsabilizem os agentes públicos por suas ações e decisões no processo de aquisições públicas. Dessa forma, a disponibilidade de dados abertos em licitações representa um avanço substancial no fortalecimento da governança democrática e na promoção da integridade na gestão pública.

A esse respeito, o direito à informação é um direito individual fundamental garantido no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII da Constituição Federal do Brasil. Sobre esse direito, Alexandre de Moraes (2005, p.197), jurista e ministro do Supremo Tribunal Federal, aborda que:

O direito de receber informações verdadeiras é um direito de liberdade e caracteriza-se essencialmente por estar dirigido a todos os cidadãos, independente de raça, credo ou convicção político-filosófica, com a finalidade de subsídios para a formação de convicções relativas a assuntos públicos.

Conforme explica a jurista Ana Paula Barcellos (2008, p. 94), o direito à informação implica em dois deveres específicos:

O dever de publicidade e o dever de prestar contas. Sobre o dever de prestar contas, que está mais próximo ao nosso objeto de estudo, aduz: Trata-se aqui de uma especificação do dever geral de publicidade que decorre da espécie de relação que se estabelece, em uma República, entre a população e os seus representantes. Como é corrente, os agentes públicos agem por delegação, gerindo bens e interesses de terceiros – públicos – e não próprios. Como qualquer agente delegado, e mais ainda no caso de um mandato de natureza pública, outorgado pela população, há aqui o dever de prestar contas aos constituintes. Assim, o dever geral de publicidade acerca do Poder público se desdobra também em um dever específico dos agentes públicos – e particularmente do legislador e da Administração Pública Lato Sensu – de prestarem contas acerca de sua gestão dos interesses públicos.

Segundo Bobbio (1999), o direito fundamental à informação se concretiza através de quatro dimensões interligadas. A primeira dimensão envolve o direito fundamental à informação, que concede aos indivíduos o privilégio de acessar todas as informações relacionadas aos atos e motivos da ação administrativa, bem como seus desdobramentos e consequências. Enquanto que a segunda dimensão refere-se à garantia durante o processo de tomada de decisões administrativas, garantindo a audição das partes envolvidas e interessadas, em conformidade com o princípio do contraditório. Já a terceira dimensão abrange o direito

de acesso aos registros públicos como uma decorrência direta do princípio democrático. Por fim, a quarta dimensão consiste no direito de exigir do Estado prestações positivas que assegurem a visibilidade e a transparência, com o propósito de facilitar o controle das ações administrativas.

Isto posto, convém ressaltar que a transparência organizacional é fundamental para aproximar o governo da população. Quando a transparência pública se fortalece, impulsionada pela tecnologia da informação, cria uma relação mais estreita entre cidadãos e entidades governamentais, as quais possuem o dever de prestar contas. Essa forma de transparência, ao incluir a participação ativa dos cidadãos na gestão pública, desempenha um papel crucial na tomada de decisões por parte dos gestores do Estado, impactando positivamente a democracia (LUCIANO; WIEDENHÖFT; SANTOS, 2018).

Para tanto, a sociedade necessita que a atuação estatal ocorra sob a forma de um governo aberto. Segundo Cruz-Rubio (2015, p. 145), o conceito de governo aberto pode ser compreendido como uma abordagem político-administrativa fundamentada em princípios e valores que incluem a transparência, a participação democrática, o empoderamento dos cidadãos, a prestação de contas, a disponibilização de dados abertos e a incorporação de inovações tecnológica. É relevante destacar ainda que existem múltiplas perspectivas acerca da abertura governamental, variando em função das abordagens adotadas por diferentes organizações internacionais e governos, sendo a Open Government Partnership (OGP) uma das principais referências nesse contexto (OLIVEIRA, 2020).

A Open Government Partnership (OGP), por exemplo, é uma plataforma internacional multilateral voluntária que tem como objetivo garantir o cumprimento dos compromissos de abertura governamental por parte de diversos países e governos subnacionais. A plataforma baseia-se em quatro princípios fundamentais para o governo aberto, que englobam a transparência, a participação cidadã, a prestação de contas e a adoção de inovações tecnológicas (OGP, 2015). É por meio desses princípios que os governos e atores não estatais detêm a autonomia necessária para implementar ações alinhadas com as particularidades de seus contextos locais e as prioridades governamentais (PEIXOTO, 2019).

Os quatro princípios fundamentais do governo aberto estão interligados, e em muitas ocasiões, um deles pode ganhar maior destaque em um determinado contexto. Existe uma sequência lógica que se inicia com a publicação de dados e a promoção do acesso à informação, criando um ambiente de transparência governamental (ZÁRATE, 2019). Essa transparência, por sua vez, estabelece as bases para a prestação de contas e uma conduta íntegra por parte do governo (accountability). Ao facultar a possibilidade de controle social

sobre as ações governamentais, abre-se espaço para a participação da sociedade, fortalecendo a confiança e impulsionando a colaboração entre cidadãos e governo.

A esse respeito, a transparência é conceituada como a disposição e a capacidade de um governo em disseminar informações relevantes acerca das políticas públicas. Isso abrange não apenas a divulgação de decisões, mas também de resultados e procedimentos, possibilitando que os cidadãos e outros atores interessados compreendam plenamente o funcionamento e os desdobramentos das políticas governamentais. De modo a desempenhar um papel crucial na promoção da accountability, na melhoria da governança e na construção da confiança dos cidadãos nas instituições governamentais.

Desse modo, a transparência desempenha um papel fundamental na promoção da accountability, uma vez que representa um componente necessário, embora não seja por si só suficiente, para a efetivação desse princípio. A accountability, que implica a responsabilização e prestação de contas por parte do governo, está intrinsecamente relacionada à transparência, uma vez que esta última possibilita que os cidadãos e a sociedade em geral acompanhem as ações do governo e exerçam seu direito de fiscalização, sendo uma dimensão crucial para a accountability e contribuindo para a construção de uma governança mais responsável e eficaz (RODRIGUES et al., 2021).

Dessa maneira, as contratações públicas se tornam um domínio potencial para a aplicação dos princípios do governo aberto, contribuindo para a promoção da transparência, da participação cidadã e do controle social nesse âmbito específico. Para tanto, a NLLC e Contratos (NLLC) faz um uso significativo das ferramentas de governo aberto, embora ainda haja espaço para aprimoramentos. Dentre os princípios do governo aberto, a transparência se destaca como o mais notável avanço dentro do contexto da NLLC, sendo inclusive incorporado como um princípio orientador da lei no Artigo 5º.

Além da inclusão do princípio da transparência como um direcionador da lei, a NLLC demonstra um nível de maturidade mais avançado no que diz respeito à transparência. Isso implica que a lei coloca um foco substancial na promoção da abertura de informações e processos, fornecendo à sociedade um maior acesso a informações relacionadas a licitações e contratos públicos (BOECHAT, 2022). No entanto, é importante ressaltar que, apesar dos avanços na transparência, ainda existem oportunidades para aprimorar outros aspectos do governo aberto, como a participação cidadã e a accountability, a fim de fortalecer ainda mais a gestão pública e o controle social.

É possível observar que essa perspectiva ressalta a importância de as leis incluírem disposições que garantam o acesso do público às informações governamentais, bem como a

divulgação proativa de dados relevantes. Ao fazer isso, as leis não apenas possibilitam um maior controle por parte dos cidadãos sobre as ações do governo, mas também contribuem para a promoção da transparência, da responsabilidade e da participação cidadã, pilares fundamentais do governo aberto e da governança democrática.

4.1.3 Mecanismos legais para a participação

A garantia de acesso à informação é um pilar fundamental da nova legislação, tornando obrigatória a divulgação pública de todas as informações relativas aos processos licitatórios. Isso abrange desde detalhes sobre as licitações em andamento até os critérios de avaliação e os resultados finais. Esse nível de transparência não apenas amplia a capacidade de participação dos cidadãos, permitindo que tomem decisões informadas sobre sua participação, mas também reforça a responsabilidade da administração pública.

As oportunidades de participação, delineadas na nova lei, fornecem vias tangíveis para os cidadãos se envolverem nos processos licitatórios. A realização de audiências públicas oferece um fórum para discussões abertas sobre os detalhes das licitações, enquanto os recursos administrativos e a possibilidade da proposição de representações junto aos órgãos de controle externo garantem que os cidadãos possam contestar decisões e denunciar irregularidades.

As consultas públicas representam um instrumento adicional destinado a acolher as sugestões da sociedade em relação aos processos licitatórios. Essas consultas oferecem uma oportunidade valiosa para os cidadãos contribuírem ativamente na definição de requisitos, critérios e resultados, promovendo assim uma abordagem mais inclusiva e alinhada às necessidades específicas da comunidade. Ao proporcionar esse espaço participativo, as consultas públicas fortalecem a conexão entre o governo e os cidadãos, enriquecendo o processo decisório com uma variedade de perspectivas e contribuições.

Esses mecanismos têm o potencial de impactar positivamente a participação cidadã nos processos licitatórios, proporcionando um ambiente propício para a expressão de opiniões e contribuições da sociedade. No entanto, é crucial destacar que, por si só, esses mecanismos não garantem a participação efetiva; é necessário que o governo implemente ações educativas para conscientizar os cidadãos sobre esses mecanismos e facilite sua participação nos processos licitatórios.

O impacto desses incentivos legais vai além da mera conformidade legal, pois têm o potencial de transformar a participação cidadã em um componente vital da governança. O acesso à informação incentiva os cidadãos a atuarem como fiscalizadores, enquanto as

oportunidades de participação fornecem um meio para expressarem suas opiniões e influenciarem as decisões governamentais. Entretanto, é crucial reconhecer que os incentivos legais representam apenas um aspecto desse processo de implementação do controle social na NLLC.

4.2 Desafios à implementação da participação cidadã

4.2.1 A baixa utilização da NLLC.

Sob esse viés, de acordo com o texto original, a Lei 14.133/21 estava programada para entrar em vigor plenamente em 1º de abril de 2023. O legislador havia previsto um período de transição de dois anos a partir da publicação da lei para que os órgãos e entidades pudessem se preparar e se estruturar adequadamente para a sua implementação, considerando as diversas inovações introduzidas, especialmente no que concerne ao uso de tecnologias da informação e capacitação.

Entretanto, em 31 de março de 2023, ocorreu a publicação da Medida Provisória 1.167/2023, que prorrogou a vigência da Lei 8.666/1993, da Lei 10.520/2002 e dos artigos 1º a 47-A da Lei 12.462/2011. Essa medida postergou o início efetivo da utilização da Lei 14.133/21 para 1º de janeiro de 2024, concedendo um prazo adicional para a obrigatoriedade de sua aplicação. Contudo, a MP não foi apreciada no mérito, resultando na perda de sua eficácia em 28 de julho de 2023.

Diante da iminência da não apreciação da MP, em 28 de junho de 2023, foi promulgada a Lei Complementar 198/2023, que formalizou a prorrogação prevista. Essa dilatação do prazo foi especialmente motivada por solicitações de entidades representativas dos municípios, como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Tais entidades alegaram a necessidade de um período maior para que os entes subnacionais pudessem realizar as ações necessárias de adaptação aos novos procedimentos.

A edição da Medida Provisória pelo governo, portanto, foi uma resposta a solicitações das prefeituras, considerando que a maioria delas ainda não havia conseguido se adaptar às normas da NLLC e Contratos Administrativos. Isto porque, essa adaptação exigia treinamento de pessoal, alterações em rotinas administrativas e investimentos em tecnologia. A intervenção legislativa visava, assim, proporcionar um ambiente mais propício e viável para a efetiva implementação da nova legislação.

Com o intuito de fornecer subsídios para a avaliação do atual estágio de adaptação das entidades públicas na realização de contratações sob os preceitos da Lei 14.133/21, o Tribunal de Contas da União (TCU) conduziu uma análise minuciosa sobre a implementação da lei nas esferas da administração pública direta, autárquica e fundacional em níveis federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. A equipe de auditoria, com o suporte do Núcleo de Dados da Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (NDSejus), realizou a extração de dados referentes a licitações e contratos do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) no período compreendido entre 1º de agosto de 2021 e 20 de julho de 2023.

Os resultados desse exame revelaram uma adesão aquém do esperado ao novo sistema, conforme ilustrado no gráfico a seguir:

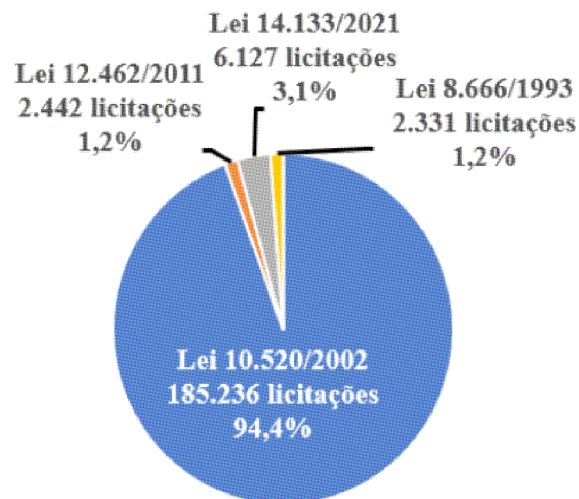


Gráfico 1

Fonte: Tribunal de Contas da União

No contexto da Administração Pública federal do Brasil, é notável a distribuição na aplicação das leis que regem os processos de licitação. A vasta maioria das licitações, representando 94,4% do total, são realizadas de acordo com os princípios estabelecidos pela Lei 10.520/02. Por outro lado, uma pequena porcentagem de 1,2% das licitações é conduzida sob a legislação da Lei 8.666/93. Da mesma forma, outra parcela de 1,2% das licitações segue os dispositivos da Lei 12.462/11. Adicionalmente, uma fatia de 3,1% das licitações adere às diretrizes mais recentes estipuladas pela Lei 14.133/21.

A pesquisa ressaltou ainda aspectos significativos no que diz respeito às modalidades de licitação explicitamente previstas na Lei 14.133/21, conforme estipulado no artigo 28.

Dentre essas modalidades, 30.033 contratações foram realizadas por meio de Pregão, seja presencial ou eletrônico, representando 17,4% do total de registros. Por outro lado, as demais modalidades de licitação mencionadas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), como Concorrência, Concurso e Leilão, totalizaram apenas 1.107 registros, indicando uma participação relativamente modesta de 0,6% em relação ao volume financeiro global de operações.

É importante ressaltar que não foi identificada a presença de contratações embasadas no Diálogo Competitivo no PNCP. Essa modalidade inovadora, estabelecida pelo artigo 28, inciso V, da Lei 14.133/21, permite à administração pública realizar diálogos com licitantes previamente selecionados, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades. A falta de contratações baseadas no Diálogo Competitivo representa uma oportunidade desperdiçada de fomentar a participação dos cidadãos no processo de compras públicas através de consultas ou audiências públicas.

Essas constatações apontam para um desafio significativo no que tange ao estímulo à participação cidadã, sendo este o primeiro obstáculo identificado nesse processo de transição normativa, observado que a legislação que condensa novas perspectivas ao controle social sequer está a ser utilizada pela Administração. A baixa utilização do novo estatuto sugere a necessidade de estratégias mais eficazes para promover a compreensão e a aplicação da Lei 14.133/2021 por parte dos órgãos públicos.

4.2.2. A ausência da cultura do controle social

A redemocratização do Brasil, iniciada na década de 1980, trouxe consigo a necessidade de se repensar o papel do Estado e da sociedade na gestão pública. Nesse contexto, o controle social ganhou destaque como uma forma de promover a participação da sociedade na fiscalização das ações do Estado. No entanto, por se tratar de um processo recente, ainda não há a consolidação de uma cultura ativa e participativa de controle social. Muitas pessoas ainda se restringem a uma visão de controle como um mero ato de verificação de falhas e irregularidades (CORBARI, 2004).

A visão equivocada do controle social como um mero ato de verificação de falhas e irregularidades é um dos principais obstáculos para o seu desenvolvimento, já que essa visão pode levar a uma postura passiva e defensiva da sociedade, que se limita a apontar problemas sem propor soluções. Para que o controle social seja efetivo, é necessário que ele seja exercido de forma ativa e propositiva.

Na realidade, o controle social consiste em um verdadeiro instrumento de auxílio na busca da organização governamental, a fim de garantir uma boa administração que leve à concretização dos objetivos estabelecidos. No entanto, conforme assinalado por Siraque (2009, p.177):

A verdade é que, geralmente, as pessoas acham muito chato participar e têm medo dos interesses políticos e ideológicos envolvidos nas organizações públicas e privadas de interesse público; carecendo espírito público, cívico e de cidadania ativa, não sabem dos seus direitos; muitos acreditam que a corrupção é inerente à atividade política.

No cenário brasileiro, o efetivo controle social ainda é um desafio. Arruda e Teles (2010, p. 35) afirmam que:

A bem da verdade, é fato que o controle social vem avançando de forma lenta e gradativa, motivo pelo qual ainda é algo de difícil concretização, pois esbarra num problema cultural na medida em que de um lado se encontram vários administradores públicos que preferem manter a população na ignorância quanto a seus atos, e de outro, a sociedade que mesmo dispondo de meios apropriados não consegue exercer a contento o controle social no sentido de fiscalizar e cobrar resultados, tendo em vista a ausência de tradição e a frágil consciência política resultantes da carência histórica de transparência que viveu o país.

No entender de Silva (2010), o controle social é uma expressão da cidadania e da sociedade civil organizada. Para que ele exista, é preciso que a sociedade tenha capacidade de reconhecer os entraves que impedem o seu exercício, bem como de identificar as ações que devem ser realizadas pelo Estado e pela sociedade para superá-los.

Oliveira e Pisa (2015) afirmam que a efetividade das ações governamentais só será possível quando a sociedade assumir plenamente o exercício da cidadania. Isso significa que os cidadãos devem estar conscientes dos seus direitos e deveres, e devem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, Silva, Cançado e Santos (2017) complementam essa afirmação, argumentando que o sistema republicano brasileiro ficará limitado enquanto não existir entendimento sobre os mecanismos de controle social.

Além disso, se a educação não for de qualidade, a preparação e a consciência da população serão prejudicadas, o que pode afetar a efetividade dos controles sociais. Portanto, é importante que a sociedade esteja ciente de seus direitos e deveres, bem como dos

mecanismos disponíveis para fiscalizar e monitorar as ações do poder público. Apenas com uma população consciente de seu direito de participação e de sua titularidade como promotora da vontade estatal será possível se obter um controle social efetivo e garantir a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos (FELIPE, 2014).

É evidente que a sociedade está despreparada para exercer o controle social efetivo. A falta de conhecimento impede que os cidadãos acessem todos os meios de participação na administração pública, o que não incentiva a construção de um senso de responsabilidade e cobrança dos administrados em relação ao governo. Além disso, há uma aparente falta de motivação e vontade dos cidadãos em exercer o controle social, como se a apatia política fosse uma característica inerente ao brasileiro, conforme observado por Faria (2012, p. 239). Isso indica que a população brasileira não está apta para utilizar os instrumentos de participação que o governo oferece na nova legislação.

A concretização da participação popular e do controle social é um processo complexo e de longo prazo. Não basta que a legislação crie canais de participação e controle, ou que a vontade política dos agentes públicos seja favorável. É preciso que a sociedade civil esteja preparada para exercer esses direitos e deveres. Para isso, é necessário promover a educação cívica, conscientizando os cidadãos sobre seus direitos e deveres, e capacitando-os para participar ativamente da gestão pública (SIRAQUE, 2009).

O controle social efetivo é um desafio que exige o empenho de todos os setores da sociedade. É necessário que o Estado, a sociedade civil e os meios de comunicação trabalhem juntos para conscientizar a população sobre a importância do controle social, capacitar os representantes da sociedade para exercer o controle social, garantir a transparência e o acesso à informação por parte do Estado, e superar os obstáculos políticos e econômicos.

4.2.3. A falta de capacitação

A esse respeito, a compreensão e participação efetiva dos cidadãos nos processos licitatórios são cruciais para promover a transparência e a eficiência na gestão pública. No entanto, a complexidade desses procedimentos, muitas vezes permeada por normativas intrincadas, demanda uma capacitação adequada dos cidadãos, visto que a falta de conhecimento pode resultar em uma participação inexpressiva.

Assim, Carvalho (2023) sustenta que é fundamental investir em treinamento para os profissionais que trabalham com licitações e contratos para reforçar a governança, promovendo uma gestão mais transparente, responsável e eficiente dos recursos públicos. De igual modo, faz-se necessário investir em capacitações para os cidadãos, já que com o

conhecimento e treinamento adequados, os profissionais e cidadãos estarão mais aptos a enfrentar os desafios e complexidades desta área, contribuindo para uma governança mais robusta e confiável.

Isto porque, conforme argumenta Giroto e Silva (2021) as mudanças trazidas pela nova lei são significativas e exigem um novo olhar sobre as contratações públicas. Para que a lei seja aplicada de forma correta e eficiente, é preciso que os envolvidos tenham o conhecimento necessário sobre os novos procedimentos e regras. Nesse sentido, a capacitação é a forma mais eficaz de garantir que os envolvidos tenham o conhecimento, a responsabilidade e a aptidão necessários para aplicar a nova lei.

A esse respeito, o artigo 173 da NLLC determina que os tribunais de contas têm a responsabilidade, através de suas escolas de contas, de organizar programas de treinamento para servidores efetivos e funcionários públicos responsáveis pelas funções essenciais para a implementação desta Lei sem mencionar explicitamente a participação da sociedade civil. A saber:

Art. 173. Os tribunais de contas deverão, por meio de suas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, incluídos cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas.

Em um estudo realizado com os servidores do Estado do Rio de Janeiro, Carvalho (2023) ressalta a importância do treinamento como um elemento essencial para o sucesso na implementação da NLLC e Contratos (NLCC). Esse treinamento não só ajuda na atualização do conhecimento, mas também melhora as práticas existentes, garantindo uma transição adequada para a nova legislação. Ao mesmo tempo, é fundamental que os programas educacionais previstos também possam incluir cursos presenciais e online, redes de aprendizado, seminários e congressos abertos à sociedade.

A necessidade de capacitação não se limita apenas à compreensão técnica dos processos licitatórios, mas também se estende à conscientização sobre a importância dessa participação. Em um contexto em que a corrupção e fraudes podem minar a integridade desses procedimentos, cidadãos bem informados desempenham um papel crucial na identificação e denúncia dessas práticas irregulares nos procedimentos licitatórios.

Isto posto, a capacitação dos cidadãos é um elemento de importância crucial para assegurar uma participação efetiva nos processos licitatórios. Nesse contexto, a promoção de programas educativos e informativos direcionados à comunidade desempenha um papel

fundamental. A capacitação não apenas proporciona aos cidadãos um entendimento aprofundado dos procedimentos licitatórios, mas também os capacita a exercerem seus direitos de forma mais informada e engajada. Dessa maneira, ao investir na educação cívica e na disseminação de conhecimento sobre as práticas licitatórias, cria-se uma base sólida para a participação ativa dos cidadãos, fortalecendo os princípios democráticos e promovendo a transparência no âmbito das contratações públicas.

4.2.4. O desafio da disponibilidade de informações com qualidade

O avanço tecnológico pressionou os governos a planejar e disponibilizar informações de forma direta e imediata. Essa pressão resultou em alterações legais e na implementação de portais de governo, aplicativos para dispositivos móveis e sistemas online de oferta de serviços públicos e dados de transparência, como por exemplo o portal de compras do governo e o portal nacional de contratações. Essas iniciativas, no entanto, trouxeram novos desafios para a administração pública (SILVA, 2005).

Nesse sentido, a falta de clareza das informações divulgadas pela Administração Pública é outro fator que dificulta o exercício do controle social. Isso ocorre porque nem mesmo a parte mais escolarizada da população tem conhecimento suficiente para entender o funcionamento dos instrumentos de controle social. Além disso, as ações governamentais para fomentar a participação social são precárias, pois não são suficientemente amplas para motivar e educar a população sobre a importância da participação cidadã (ARRUDA; TELES, 2010)

De acordo com Moon (2002), a transparência das informações é um elemento crucial para a participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas, o que se deve ao fato de que, quando os cidadãos têm acesso a informações do governo, eles podem compreender melhor os processos políticos e tomar decisões mais fundamentadas. De modo que a transparência também ajuda a fortalecer as relações entre o Estado e a sociedade civil, tornando-as mais democráticas.

Para ser considerada transparente, a informação governamental deve ser disponibilizada de forma livre e acessível, sem restrições ou requisitos, bem como deve ser compreensível e confiável, incluindo todos os elementos relevantes à promoção do controle social pela população. Assim, a qualidade das informações disponíveis para os cidadãos são elementos cruciais para garantir uma participação informada e construtiva.

Desse modo, a transparência e publicidade são reflexos da clareza quanto ao conteúdo e na acessibilidade dessas informações aos governados. De forma a criar uma

relação de confiança entre governo e cidadãos, na qual todos os conteúdos do governo sejam apresentados de maneira detalhada e bem elaborada. Isso se configura como uma comunicação eficaz à população, proporcionando uma compreensão real do que acontece no domínio público. Nesse cenário, o cidadão não mais convive com aspectos informacionais que outrora seriam considerados sigilosos, marcando uma transição para uma era de transparência e abertura (LUCIANO; WIEDENHÖFT; SANTOS, 2018).

Ressalte-se que a transparência governamental não se resume à disponibilização de informações de forma ampla e acessível. É preciso que essas informações sejam também confiáveis e compreensíveis para os cidadãos. Para tanto, Ribeiro e Zuccolotto (2014) destacam que a transparência é um processo contínuo que exige esforço constante do governo, o qual deve sempre se esforçar para melhorar a qualidade das informações que fornece, tornando-as mais confiáveis e de fácil compreensão para os cidadãos.

Segundo Lemos et al. (2004), os portais públicos são ambientes virtuais que concentram e disponibilizam informações, serviços e dados de atividades econômicas e políticas locais que devem apresentar esse conteúdo de forma prática e clara, tanto para os representantes públicos quanto para os usuários, ou seja os cidadãos, interessados e servidores. Visto que os portais de governo são considerados como a principal ferramenta de interação entre a população e o governo através da internet.

Em relação à NLLC, uma auditoria do Tribunal de Contas da União identificou várias fragilidades no Portal Nacional das Contratações Públicas, as quais incluíam: a) a falta de um planejamento detalhado que incluía a estratégia para a implementação completa do PNCP; b) a falta de normas essenciais para permitir a plena aplicação das disposições da Lei 14.133/2021; c) a falta de módulos e sistemas necessários para garantir a eficácia total da Lei 14.133/2021; e d) a oportunidade de implementar mecanismos de controle para garantir a correlação efetiva entre os dados divulgados no PNCP.

A ausência de planejamento detalhado para a implantação plena do PNCP pode dificultar o monitoramento e a fiscalização das contratações públicas por parte da sociedade civil no exercício do controle social, certo que sem um cronograma claro e uma definição objetiva das ações necessárias para a implementação do PNCP, a sociedade civil terá dificuldade de acompanhar o andamento do processo e identificar possíveis problemas.

Além disso, a ausência de normativos complementares para possibilitar o emprego pleno das disposições constantes da Lei 14.133/2021 pode dificultar a interpretação e aplicação da lei. Sem normativos claros e detalhados, os gestores públicos podem ter

dificuldade de entender quais são os requisitos e procedimentos previstos na nova lei, o que pode levar a erros e irregularidades nos procedimentos licitatórios.

Por fim, a ausência de módulos e sistemas necessários a assegurar a plena eficácia da Lei 14.133/2021 pode dificultar o acesso a informações sobre as contratações públicas, a exemplo de editais, requisitos de qualificação, atas etc. Assim sendo, observa-se que sem sistemas e módulos adequados, os dados sobre as contratações públicas podem estar dispersos e difíceis de serem encontrados, o que dificulta o controle social das contratações.

Desse modo, a qualidade da informação é tão importante quanto a sua disponibilidade. Informações claras, precisas e de alta qualidade sobre processos de licitação e contratação são fundamentais para garantir a transparência e a integridade desses procedimentos, ao permitir que a sociedade civil, os órgãos de controle e os interessados em geral possam entender, monitorar e, se necessário, questionar esses processos.

Por fim, é importante lembrar que a qualidade da informação não é apenas uma questão de precisão. Também envolve a relevância, a pontualidade, a acessibilidade e a compreensibilidade das informações. Assim, assegurar a qualidade da informação é um desafio complexo que requer uma abordagem abrangente e cuidadosa pela Administração Pública e a sociedade civil.

4.2.5. Necessidade de engajamento contínuo

O estabelecimento de um engajamento cidadão contínuo emerge como um fator crucial para promover uma participação informada e eficaz nos processos licitatórios. O envolvimento dos cidadãos não deve ser uma atividade pontual como ocorre nas eleições, mas sim um processo sustentável que se estende ao longo de todo o ciclo das licitações, levando em consideração a complexidade desses procedimentos e a dinâmica das necessidades da sociedade.

A manutenção de um engajamento contínuo proporciona diversos benefícios. Em primeiro lugar, dada a complexidade dos processos licitatórios, o engajamento continuado permite que os cidadãos acompanhem e contribuam ativamente em cada etapa. Além disso, as mudanças nas necessidades e interesses da sociedade ao longo do tempo requerem um diálogo constante com o governo, possibilitando que os cidadãos expressem suas opiniões e prioridades com regularidade. O engajamento contínuo também desempenha um papel crucial no processo de aprendizado e empoderamento, permitindo que os cidadãos se familiarizem progressivamente com os procedimentos licitatórios e contribuam de maneira mais eficaz.

Para concluir, é fundamental destacar a importância do engajamento cidadão contínuo e sustentável para uma participação informada e eficaz nos processos licitatórios, já que esse engajamento não é apenas desejável, mas absolutamente necessário para garantir que os cidadãos estejam adequadamente representados e que suas vozes sejam ouvidas. Assim, a implementação de estratégias que estejam alinhadas com as necessidades e interesses dos cidadãos é um componente essencial para garantir um envolvimento duradouro e significativo ao longo do ciclo das licitações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: FORTALECENDO O CONTROLE SOCIAL

É evidente que a Lei nº 14.133/2021, que instituiu a NLLC, introduziu inovações de suma importância nos procedimentos licitatórios. Nesse contexto, o escopo deste trabalho consistiu em aprofundar a compreensão acerca das alterações promovidas pela referida legislação, especialmente no que tange ao impacto sobre o controle social das contratações públicas. Além disso, buscou-se analisar as implicações decorrentes dessas modificações no exercício do controle social, visando identificar e elucidar as novas perspectivas que se delineiam para a fiscalização cidadã dos procedimentos licitatórios no âmbito da Lei 14.133/2021.

Para isso, o presente trabalho adotou uma abordagem integrada e abrangente, com o objetivo de explorar profundamente as oportunidades e obstáculos ao controle social constantes na NLLC, combinando métodos qualitativos e análises de documentos para fornecer uma compreensão contextualizada do assunto. Iniciou-se com uma revisão bibliográfica extensa, concentrando-nos em teorias relacionadas a licitações, controle social e participação cidadã. Posteriormente, realizou-se uma análise documental detalhada para examinar os aspectos da Lei nº 14.133/2021.

Com o intuito de obter uma compreensão mais aprofundada das novas perspectivas que a Lei de Licitações trouxe para o fortalecimento ou enfraquecimento do controle social no contexto dos procedimentos licitatórios, foram delineados objetivos específicos. Tais objetivos visavam proporcionar uma análise abrangente das alterações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, destacando aquelas que exerceram influência direta sobre o controle social.

Em primeiro lugar, buscou-se realizar uma investigação detalhada das mudanças promovidas pela nova legislação no âmbito das licitações públicas. Este objetivo visava identificar e compreender as nuances das alterações, destacando seu impacto direto sobre o controle social.

Em seguida, propôs-se explorar a relação intrínseca entre o controle social e os procedimentos licitatórios. Essa análise visava aprofundar a compreensão da relevância do controle social como mecanismo de fiscalização, examinando os pontos de convergência e possíveis conflitos entre esses elementos.

Outro ponto de foco consistiu na examinação das possibilidades de participação cidadã proporcionadas pela nova legislação. Foi analisado como a Lei 14.133/2021 criou

oportunidades para a sociedade civil participar ativamente na definição de diretrizes e critérios licitatórios, por meio de audiências públicas, consultas, pedidos de esclarecimentos e outros mecanismos participativos.

Por fim, propôs-se identificar os desafios e limitações que pudessem interferir na efetividade do controle social nas licitações, considerando não apenas aspectos práticos, mas também barreiras institucionais e culturais. Essa abordagem visou mapear obstáculos que dificultam a implementação eficaz do controle social, proporcionando uma visão abrangente e crítica sobre o tema em questão.

Assim sendo, observou-se que o controle social desempenha um papel essencial numa sociedade democrática, no qual os cidadãos participam ativamente na supervisão, monitoramento e avaliação das atividades governamentais, políticas públicas, serviços e instituições. Sendo esse processo conduzido por meio da participação ativa da sociedade civil, dos indivíduos e das comunidades, visando assegurar que as ações do governo estejam alinhadas aos interesses públicos, à legalidade, à ética, à transparência e à eficiência.

Nessa perspectiva, tem-se que o controle social é uma manifestação direta da democracia participativa, na qual os cidadãos não são apenas eleitores, mas também participantes ativos do processo de governança. O que envolve a vigilância contínua das atividades do governo, desde a formulação de políticas até a implementação, e a avaliação do seu impacto na sociedade. Logo, ao exercer o controle social, os cidadãos têm a capacidade de identificar irregularidades, propor melhorias e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficaz e em benefício de todos.

A esse respeito, expôs-se uma análise minuciosa das principais inovações introduzidas pela nova lei, bem como suas implicações no controle social, o que foi fundamental para uma visão completa e crítica do atual cenário licitatório. Já que ao examinar de maneira detalhada as implicações dessas alterações na participação cidadã e no controle social, tornou-se possível avaliar a extensão dos avanços promovidos e identificar eventuais desafios que ainda necessitam de abordagem e aprimoramento, estabelecendo-se uma análise crítica e informada sobre a interseção entre a NLLC e o exercício do controle social no âmbito das licitações públicas.

Assim, observou-se que a lei proporciona oportunidades relevantes para fomentar a transparência e ética na gestão pública, destacando o emprego de plataformas digitais, como o Portal Nacional das Contratações Públicas. Além disso, são oferecidos mecanismos de participação direta, como a realização de consultas e audiências, mesmo que essas ações estejam sujeitas à decisão discricionária do administrador, inclusive nas licitações de grande

vulto e nas que utilizem o diálogo competitivo. Adicionalmente, a legislação contempla a possibilidade de apresentação de pedidos de esclarecimentos e impugnações, reforçando a busca por maior clareza e integridade nos processos de contratações públicas.

Entretanto, restou evidente que o controle social enfrenta diversos desafios no cenário da NLLC, como a baixa adesão à legislação, a ausência de uma cultura participativa e a falta de capacitação da sociedade civil. Além disso, ressaltou-se a importância da disponibilidade de informações de qualidade e do contínuo engajamento da sociedade como desafios. Logo, superar esses obstáculos demanda um esforço conjunto entre governo e sociedade civil, visando reduzir as barreiras e maximizar as oportunidades. Pois, a efetiva participação cidadã não apenas aprimora os processos licitatórios, mas também fortalece os fundamentos da democracia e da governança responsável.

Isto posto, observou-se que a NLLC oferece um marco legal favorável para o fortalecimento do controle social nas contratações públicas. No entanto, é importante que a sociedade civil e a Administração Pública se mobilizem para consolidar as oportunidades oferecidas pela nova lei, certo que o fortalecimento do controle social nas contratações públicas é fundamental para assegurar transparência, eficiência e eficácia.

Assim, considerando que a participação cidadã é fundamental para a legitimidade das decisões governamentais, é necessário adotar práticas eficazes à promoção do controle social dos procedimentos licitatórios. Com base nos apontamentos destacados na presente monografia, sugere-se as seguintes medidas para fortalecer a participação cidadã nas licitações, considerando as mudanças introduzidas pela NLLC:

Recomenda-se o acréscimo nos investimentos em campanhas educativas como medida crucial para informar os cidadãos sobre seus direitos e responsabilidades no âmbito das contratações públicas. Essas campanhas devem abordar diversos temas, incluindo a compreensão do processo de contratação, os direitos individuais e os mecanismos disponíveis para o controle social. É imperativo considerar ainda a diversidade de públicos, abrangendo estudantes, trabalhadores, empresários e grupos minoritários, a fim de garantir uma abordagem abrangente e eficaz.

É fundamental que a administração pública incentive iniciativas de formação da sociedade civil para que ela possa participar ativamente dos processos de licitação. Isso pode ser feito por meio de instituições como as Escolas dos Tribunais de Contas e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Essas iniciativas podem abranger cursos, seminários e workshops que elucidam o funcionamento das licitações, os direitos e responsabilidades da sociedade civil e as ferramentas disponíveis para o controle social. Além

disso, é importante que instituições de ensino e organizações da sociedade civil também promovam ações de capacitação e educação.

Para tornar as informações mais inclusivas e acessíveis, a administração pública deve adotar medidas como o uso de linguagem clara e compreensível, a disponibilização de informações em formatos acessíveis, como audiodescrição e legendas, e a promoção de iniciativas que conscientizem sobre a importância da participação dos cidadãos nas licitações.

A administração deve realizar a atualização regular das informações como uma prática fundamental para garantir que os cidadãos estejam constantemente informados sobre o andamento dos processos licitatórios. A manutenção constante dessas informações contribuirá para uma visão precisa e em tempo real, fortalecendo ainda mais a transparência no âmbito das contratações públicas.

Adicionalmente, é crucial assegurar que todas as informações vinculadas às contratações públicas estejam publicamente acessíveis, transcendendo aquelas especificadas no §2 do art. 174 da norma, incluindo bases de dados de fornecedores e indicadores de eficácia/eficiência das contratações. Além disso, torna-se essencial disponibilizar essas informações em formatos diversos, atendendo às variadas necessidades dos cidadãos.

Para fortalecer o controle social sobre as contratações públicas nas licitações que ocorram na modalidade de diálogo competitivo e nas licitações para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, ou seja, aquelas cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), recomenda-se a realização obrigatória de audiências e/ou consultas públicas.

Ainda sobre o diálogo competitivo, sugere-se que seja ampliada a composição da comissão de contratação, prevista no inciso XI do art. 32, para permitir a admissão da participação de representantes da sociedade civil organizada.

Soma-se a isso, a necessidade da inclusão de representantes da sociedade civil ao Comitê de Governança do Regime Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP) para aprimorar a supervisão social das contratações públicas e do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Tais representantes devem ser provenientes de organizações não governamentais (ONGs), observatórios ou outras instâncias da sociedade civil organizada ligadas à promoção do controle social.

Recomenda-se, outrossim, a centralização de todos os dados de compras públicas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que atualmente encontram-se dispersos em outras plataformas ou sistemas, como o Compras.gov. Adicionalmente, propõe-se integrar o

sistema informatizado de acompanhamento de obras, conforme estipulado no Art. 19, inciso III, diretamente ao PNCP.

A administração deve integrar ao PNCP funcionalidades voltadas para a apresentação de reclamações, notificação de erros e irregularidades, sugestão de aprimoramentos, pedidos de esclarecimentos e impugnação. Essas funcionalidades têm o propósito de promover a participação ativa da sociedade civil nas decisões relacionadas às contratações públicas e podem ser integradas à conta do cidadão vinculada ao gov.br.

Complementarmente, é recomendável incluir uma funcionalidade para a proposição de denúncias anônimas e as autoridades responsáveis devem estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação do desempenho dos canais de denúncia, para identificar possíveis falhas ou deficiências.

Propõe-se, ainda, a criação de um aplicativo para dispositivos móveis do PNCP como uma medida para aprimorar o acesso à plataforma e facilitar a utilização de suas funcionalidades. Já que essa iniciativa representaria tornaria o PNCP mais acessível a uma parcela mais ampla da população, englobando aqueles que não têm acesso a computadores ou que preferem utilizar dispositivos móveis para obter informações.

Igualmente, a implementação de um chatbot ao PNCP, englobando processamento de linguagem natural (NLP), aprendizado de máquina (ML) e inteligência artificial (IA), para auxiliar a sociedade na detecção de irregularidades e no esclarecimento de procedimentos. O que proporcionará aos usuários acesso contínuo a informações sobre licitações públicas no Brasil. Os usuários poderiam fazer perguntas específicas sobre licitações ou contratos, bem como solicitar informações gerais sobre o PNCP e o processo de licitação pública. O chatbot tornaria o PNCP mais acessível aos usuários, oferecendo uma interface conversacional para acessar informações e relatar irregularidades, especialmente beneficiando aqueles menos familiarizados com o PNCP ou que preferem interfaces mais interativas em comparação com sites tradicionais.

Mediante as recomendações elencadas, ressalta-se que o controle social é essencial à garantia da transparência, eficiência e do planejamento nas contratações públicas. A participação ativa da sociedade civil no monitoramento e a busca pela melhoria contínua dos processos de contratação pública são elementos fundamentais para prevenir e identificar irregularidades. Além disso, esse envolvimento é vital para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e eficaz, proporcionando benefícios significativos à sociedade. Por conseguinte, a colaboração entre a administração pública e a sociedade civil,

por meio do controle social, estabelece uma base sólida para a construção de uma gestão pública responsável e alinhada aos interesses coletivos.

A efetiva implementação dessas recomendações práticas não apenas fortalecerá o controle social nas contratações públicas, mas também se revelará como um esteio essencial para edificar uma gestão pública que transcenda a transparência, alcançando eficiência e equidade. Essas medidas, ao evidenciarem um compromisso sólido, ressaltam a importância de envolver ativamente os cidadãos no monitoramento e na constante melhoria dos processos de contratação pública, delineando assim novas perspectivas para um controle social mais eficaz e participativo, sob a óptica da Lei 14.133/2021. Desse modo, promove-se não apenas uma participação significativa da sociedade civil, mas também se constrói uma base sólida para uma administração pública que atenda de maneira plena aos anseios e necessidades da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Comissão da MP que prorroga prazo da Nova Lei de Licitações define plano de trabalho.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/29/comissao-da-mp-que-prorroga-prazo-da-nova-lei-de-licitacoes-define-plano-de-trabalho>. Acesso em: 1 nov. 2023.

ALUJAS, Álvaro V. Ramírez; DASSEN, Nicolás. **Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración.** Gobierno abierto y transparencia focalizada, p. 41.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na Nova Lei de Licitações e contratos da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 280, n. 3, p. 41-66, 2021.

ARRAIS, Katia de Melo. **O exercício do controle social: percepção e atuação dos discentes de instituições do ensino médio com relação aos mecanismos de Controle Social.** 2016. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

ARRUDA, A. F.; TELES, José Sinval. A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos. **Revista Razão Contábil e Finanças**, v. 1, n. 1, 2010.

ARRUDA, A. F.; TELES, José Sinval. A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos. **Revista Razão Contábil e Finanças**, v. 1, n. 1, 2010.

ATALIBA, Geraldo; FOLGOSI, Rosolea Miranda. **República e constituição.** Malheiros Editores, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. Papéis do direito constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. **Revista de direito do Estado**, n. 12, 2008.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise.** Brasília: Editora UNB, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política** 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

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**, v. 14, n. 25, p. 63-79, 2022.

BRASIL. Presidência Da República, Secretaria-Geral Subchefia para assuntos jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Planalto, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#:~:text=A%20Rep%C3%ABlica%20Federativa%20do%20Brasil%20buscar%C3%A1%20a%20integra%C3%AB

A7%C3%A3o%20econ%C3%B4mica%2C%20pol%C3%ADtica,comunidade%20latino%2Damericana%20de%20na%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. Presidência Da República, Secretaria-Geral Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto Nº 10.024, de 20 de Setembro de 2019**. Planalto, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Presidência Da República, Secretaria-Geral Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto-Lei Nº 2.300, de 21 de Novembro de 1986**. Planalto, 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. Presidência Da República, Secretaria-Geral Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto-Lei Nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967**. Planalto, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. Presidência Da República, Secretaria-Geral Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei Nº 10.520, de 17 de Julho de 2002**. Planalto, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm#:~:text=LEI%20No%2010.520%2C%20DE%2017%20DE%20JULHO%20DE%202002.&text=Institui%2C%20no%20%C3%A2mbito%20da%20Uni%C3%A3o,comuns%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Presidência Da República, Secretaria-Geral Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei Nº 12.462, de 4 de Agosto de 2011**. Planalto, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Presidência Da República, Secretaria-Geral Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei Nº 13.303, de 30 de Junho de 2016**. Planalto, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Presidência Da República, Secretaria-Geral Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei Nº 14.133, de 1º de Abril de 2021**. Planalto, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Presidência Da República, Secretaria-Geral Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei Nº 8.666, de 21 De Junho de 1993**. Planalto, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.154/2023**. Plenário. Relator: Ministro Benjamim Zymler. Sessão de 25/10/2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.209/2023**. Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 01/11/2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 nov. 2023.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre " controle social do poder" e " participação popular". **Revista de direito administrativo**, v. 189, p. 114-122, 1992.

CARVALHO, Hugo. **Desafios e oportunidades da lei 14.133/2021: uma análise a partir da perspectiva de agentes públicos do Estado do Rio de Janeiro**. 2023. Tese de Doutorado.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista do Mestrado em Direito da UCB**, v. 5, n. 2, 2011.

COELHO, Mary Cristine; DA CRUZ, Flávio; NETO, Orion Augusto Platt. A informação contábil como ferramenta de auxílio no exercício do controle social. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 22, n. 3, p. 163-184, 2011.

CORBARI, Ely Célia. **Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania**. Cadernos da Escola de Negócios, v. 1, n. 2, 2004.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555598223. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598223/>. Acesso em: 01 out. 2023.

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

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. Diálogo competitivo: a nova modalidade de licitação pode contribuir para melhores contratações pela nossa administração pública. **OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís. Estudos sobre a Lei**, v. 14, 2021.

DAMIAN, Ieda Pelógia Martins; MERLO, Edgard Monforte. Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 877-900, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na Nova Lei de Licitações e contratos da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 280, n. 3, p. 41-66, 2021.

DE MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. Atlas, 2005.

DE OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. As audiências e o processo administrativo brasileiro. **Revista de direito administrativo**, v. 209, p. 153-167, 1997.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. 2010. 34 f. Monografia (Especialização)–Curso de Orçamento Público, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2010.

FARIA, Nadia Rezende. **Controle social e combate à corrupção**. 2012. Monografia (Concurso Nacional da Monografias Conselheiro Henrique Santillo). Escola de Administração Fazendária (ESAF), Brasília.

FELIPE, Renata Aparecida Ribeiro. **Novos meios de controle da administração pública: controle social e das políticas públicas**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 16 out. 2023.

GIROTO, Maira Coutinho Ferreira; SILVA, Maria das Graças Bigal Barboza da. **O novo normativo legal das Licitações e dos Contratos**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Comunicação Social, 6 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-novo-normativo-legal-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 3 set. 2023.

HAIGERT, Cleise Gindri. **Controle social e transparência na administração pública municipal de Frederico Westphalen na atualidade**. 2012.

JAHNS, Fernando Tagliaro; RAUPP, Fabiano Maury. Transparência do poder executivo dos estados brasileiros. **Revista Universo Contábil**, v. 12, n. 3, p. 65-72, 2016.

LEMOS, André et al. Cidade, tecnologia e interfaces. Análise de interfaces de portais governamentais brasileiros. Uma proposta metodológica. **Revista Fronteira—estudos midiáticos**, v. 6, n. 2, 2004.

LIMA, Evilânia Macêdo. Controle social e cidadania: o papel dos tribunais de contas. Controle: **Revista do TCE: Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 1, p. 34-35, 2005.

LUCIANO, Edimara Mezzomo; WIEDENHOFT, Guilherme Costa; DOS SANTOS, Fábio Pinheiro. **Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: Questões estruturais e culturais ou falta de estratégia e governança?**. Administração Pública e Gestão Social, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MOON, M. Jae. **The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality?**. **Public administration review**, v. 62, n. 4, p. 424-433, 2002.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 1263-1290, 2015.

OLIVEIRA, Daniel José Silva. **Governo aberto: análise de políticas públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração**. 2020. Tese de doutorado - Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

PEIXOTO, Julianne Fonseca. **Governo aberto: métricas para análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios da Open Government Partnership**. 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 17 out. 2023.

PINHO, Maria Nazaré Gonçalves; GOUVEIA, Luís Borges. O uso do Governo Digital pelo controle social no combate à corrupção pública brasileira. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 17, n. 2, p. 206-237, 2019.

QUENTAL, Carlos. **A mediação digital como suporte para a participação no contexto dos sindicatos de professores: proposta de um modelo com base na análise de experiências de participação**. Defesa de tese de doutoramento, 2015.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva; ZUCCOLOTTO, Robson. A face oculta do Leviatã: transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 33, n. 1, p. 37-52, 2014.

RICART, Rodrigo Mejia; UBALDI, B. **Como planejar governos digitais que apoiem o crescimento inclusivo e sustentável na América Latina e no Caribe**. TIC Governo Eletrônico, 2015.

RODRIGUES, Rayane Vieira et al. Transparência ativa dos Ministérios Públicos brasileiros sob a ótica da qualidade e disponibilidade. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2021.

ROSA, Marcelo Medeiros da et al. A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12527/2011. **Navus-revista de gestão e tecnologia**, v. 6, n. 1, p. 72-87, 2016.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARVALHO, João Rafael; CARNEIRO, Ricardo. Accountability democrática e as ouvidorias. **Revista do Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais**, v. 30, 2012.

SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Airton Cardoso; SANTOS, Jeany Castro dos. Compreensões acerca do conceito de controle social. **Desenvolvimento em questão**, v. 15, n. 41, p. 24-58, 2017.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed.. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, Sivaldo Pereira. **Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras**. Opinião Pública, v. 11, n. 2, p. 450-468, 2005.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SPITZCOVSKY, Celso. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: principais diretrizes e mudanças**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555598032. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598032/>. Acesso em: 17 out. 2023.

TELLES, Pedro. **Competitive dialogue in Portugal and Spain**. Available at SSRN 2308502, 2010.

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