

**II CONGRESSO INTERNACIONAL DE
DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS,
TECNOLOGIA E INTERNET**

**DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS, TECNOLOGIA E
INTERNET I**

D598

Direito, políticas públicas, tecnologia e internet I [Recurso eletrônico on-line] organização II Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet: Faculdade de Direito de Franca – Franca;

Coordenadores: Jessica Amanda Fachin, Regina Vera Vilas Boas e Sandra Martin – Franca: Faculdade de Direito de Franca, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-020-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Regulação do Ciberespaço.

1. Direito Digital. 2. Tecnologia. 3. Internet. 4. Políticas Públicas de Desenvolvimento. 5. Efetividade do Direito. I. II Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet (1:2024 : Franca, SP).

CDU: 34

II CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS, TECNOLOGIA E INTERNET

DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS, TECNOLOGIA E INTERNET I

Apresentação

Entre os dias 27 e 30 de agosto de 2024, a Faculdade de Direito de Franca recebeu o Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet. O evento reuniu acadêmicos, profissionais, pesquisadores e estudantes, promovendo o debate interdisciplinar sobre o impacto das inovações tecnológicas no campo jurídico e nas políticas públicas. A programação envolveu Grupos de Trabalho (GTs) organizados para aprofundar temas específicos, abordando desde o acesso à justiça até as complexidades da regulação tecnológica, com ênfase na adaptação do sistema jurídico aos avanços da inteligência artificial e da automação.

O GT 6 – Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet I reuniu debates sobre temas centrais do congresso, enfatizando a interseção entre direito, políticas públicas, tecnologia e internet. Realizado de maneira on-line no dia 30 de agosto de 2024, este grupo de trabalho abordou tópicos que refletem as transformações e desafios da era digital, com foco nas implicações jurídicas e nas políticas públicas para o uso da tecnologia e da internet. As discussões deste GT oferecem uma visão aprofundada sobre como a tecnologia impacta os direitos e as regulamentações, propondo abordagens que equilibrem inovação e responsabilidade jurídica.

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, CONTROLE SOCIAL E INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS: POTENCIALIZANDO A ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

PUBLIC PROCUREMENT, SOCIAL CONTROL, AND TECHNOLOGICAL INNOVATIONS: ENHANCING THE OVERSIGHT OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS

Jader Esteves da Silva ¹

Carolina de Moraes Azeredo Nunes ²

Resumo

O mercado de contratações públicas no Brasil representa uma significativa parcela do PIB, demandando uma legislação compatível com a realidade. A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) busca aprimorar as contratações públicas. A gestão contratual, fundamental para a materialização do contrato, é auxiliada pelo controle social e tecnologias recentes. Ferramentas como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e "Contratos.gov.br" aumentam a transparência e eficiência. O controle social, potencializado pela tecnologia, fortalece a fiscalização e desestimula condutas irregulares, promovendo uma gestão pública mais transparente e democrática.

Palavras-chave: Administração pública, Contratações públicas, Contratos administrativos, Fiscalização de contratos administrativos, Controle social, Tecnologia

Abstract/Resumen/Résumé

The public procurement market in Brazil represents a significant portion of the GDP, requiring legislation that aligns with reality. The New Procurement Law (Law No. 14,133 /2021) aims to enhance public procurement processes. Contract management, essential for the realization of contracts, is supported by social control and recent technologies. Tools like the National Public Procurement Portal (PNCP) and "Contratos.gov.br" increase transparency and efficiency. Social control, enhanced by technology, strengthens oversight and discourages irregular conduct, promoting a more transparent and democratic public administration.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration, Public procurement, Administrative contracts, Oversight of administrative contracts, Social control, Technology

¹ Mestre em Direito Econômico. Especialista em Direito Público e Direito Administrativo. Bacharel em Direito e Ciências Navais. Professor do Magistério Militar Naval. Assessor Jurídico. Oficial da Marinha do Brasil.

² Especialista em Direito Administrativo. Bacharel em Administração, com ênfase em Administração Pública, e em Ciências da Logística. Bacharelada em Direito. Pregoeira Federal. Oficial da Força Aérea Brasileira.

Introdução

O mercado de contratações públicas brasileiras é expressivo, representado considerável percentual do Produto Interno Bruto (PIB), com índices superiores ao dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa expressividade ensejou uma nova configuração legal para os processos licitatórios e de contratação direta, de forma que a legislação pudesse ser mais compatível com a realidade do mercado. Assim, compilando diversos conceitos e jurisprudências em um único documento, com o objetivo de aprimorar o ciclo de contratações públicas e tornar a relação entre o Estado e a iniciativa privada mais eficiente, entrou em vigor a Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLL) (Silva, 2024, p. 14).

De maneira geral, há predileção pela fase externa da licitação, onde é escolhido o licitante vencedor, sendo apontado como o ápice do processo licitatório. Essa postura, decorrente de uma cultura enraizada na Administração Pública, acaba relegado ao segundo plano a gestão contratual, fase responsável pela materialização da previsão contratual em um bem ou serviço de fato (Silva, 2024, p. 16).

Em decorrência da complexidade da atividade fiscalizatória¹, cada vez mais interdisciplinar e abrangente, o controle social, potencializado pelas tecnologias recentes, ganha maior relevância, sendo os olhos do Estado em diferentes locais. Assim, se valendo dos institutos apresentados pelo legislador nacional na NLL, buscou-se, neste resumo, apresentar as possibilidades trazidas pela Lei nº 14.133/2021 para o aperfeiçoamento das atividades fiscalizatórias por meio da implementação de novas tecnologias e exercício do controle social.

Para seu desenvolvimento, se empregará uma metodologia mista, combinando análise documental e revisão bibliográfica. A análise documental consistirá na revisão de legislação pertinente, documentos oficiais e políticas públicas relacionadas à atividade fiscalizatória. A revisão bibliográfica abordará as bases teóricas e conceituais subjacentes a esse tema, bem como aos relacionados ao desenvolvimento tecnológico e controle social (Queiroz, 2023).

Delimitou-se que a pesquisa estará restrita à esfera federal direta, autárquica e fundacional, com ênfase, mas não limitando-se, aos normativos, doutrinas, jurisprudências e instrumentos infralegais posteriores à publicação da nova norma de licitações pelas seguintes razões: i) a NLL, ao estabelecer normas gerais e específicas, é considerada lei nacional e lei federal simultaneamente, facilitando a sua interpretação quanto à aplicação no âmbito da União (Oliveira, 2024, p. 77-79); ii) em observância ao princípio federativo, poderá haver inúmeras

¹ Para este resumo, convencionou-se chamar de “atividade fiscalizatória” o conjunto de atividades desenvolvidas por gestores e fiscais de contratos administrativos.

regulamentações pelos demais entes federativos, o que dificultaria uma análise mais precisa; e iii) as regulamentações realizadas pela União poderão, nos moldes do art. 187 da NLL, servir de parâmetro regulamentário para Estados, Distrito Federal e Municípios.

1. Atividade fiscalizatória

Embora não esteja expressamente indicado na NLL, como ocorria na sua antecessora, deve-se considerar contrato, para fins de atividade fiscalizatória, todo ajuste entre órgãos ou entidades da Administração e particulares em que haja acordo de vontades e estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (Silva, 2024, p. 37).

A Lei nº 14.133/2021 determina, em seu art. 117, que a execução do contrato administrativo seja acompanhada e fiscalizada por um fiscal designado, que deve possuir um substituto, atender aos requisitos estabelecidos pelo art. 7º da NLL, registrar todas as ocorrências e informar os superiores sobre situações que exijam decisões além de sua competência. Esse fiscal pode ser auxiliado por terceiros contratados e pelos órgãos de assessoria jurídica e controle interno da Administração.

A fiscalização visa garantir os resultados esperados pela Administração, assegurar o cumprimento das obrigações contratuais e auxiliar nos processos de recebimento e pagamento do objeto contratado (Saddy, 2024, p. 993). Complementarmente², o registro das ocorrências feito por fiscais serve de base para processos administrativos de sanção administrativa, com base na Lei nº 14.133/2021, e de responsabilização, com base na Lei nº 12.846/2013. A relevância dessa atividade é enfatizada³ pelo Tribunal de Contas da União (TCU), entendimento incorporado pela NLL.

Adicionalmente, a NLL, em seu art. 8º, §3º, traz a obrigação de regulamentação da atividade fiscalizatória, dando margem para que cada ente federativo possa, dentro de sua realidade material, se organizar e potencializar a atividade fiscalizatória. Neste ponto, cita-se a figura do gestor do contrato que, de certa forma, se relaciona com a atividade fiscalizatória, porém não possui definição na norma de licitações, tendo a responsabilidade relegada aos normativos regulamentares, fruto de previsões anteriores, como as contidas na Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017 (Silva, 2024, p. 92).

² A NLL inovou ao trazer a obrigação de se apurar e julgar conjuntamente, em rito procedimental balizado pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.486/2013), os atos do contrato que forem tipificados simultaneamente nas leis licitatórias e na Lei Anticorrupção.

³ Vide Acórdão nº 103/2007 – Plenário; Acórdão nº 1.632/2009 – Plenário; Acórdão nº 754/2013; Acórdão nº 3.676/2014 – 2ª Câmara; dentre outros.

As funções ligadas às equipes de fiscalização costumam ser exercidas em caráter colateral, uma vez que os servidores não ficam, normalmente, dedicados exclusivamente à atividade fiscalizatória. Logo, mirando a substituição da fiscalização formalista e analógica, por vezes meramente formal, se faz necessário incentivar dupla evolução na Administração Pública: i) a incorporação de tecnologias na fiscalização contratual, como ferramentas digitais e sistemas (Oliveira, 2023); e ii) a participação popular, por meio do controle social, fim aprimorar a eficiência e transparência das contratações públicas.

2. Controle Social

Há, no imaginário popular, a ideia de que as contratações estatais fazem parte de um grande esquema de corrupção que permeia as repartições públicas. É possível evidenciar este aspecto, por exemplo, por meio do índice utilizado pela organização *Transparency International* que identifica os níveis de percepção de corrupção na Administração Pública, de acordo com empresários e especialistas (*Transparency Internacional*, 2021).

Desde 2012, o Brasil tem tido uma piora em seu desempenho⁴, o que indica que a percepção pública é que as relações público-privado estão ficando mais corruptas (*Transparency Internacional*, 2023). Assim, o controle social pode ser conceituado através da análise dos termos “controle” que, dentro da Administração Pública, é essencial para a gestão dos recursos públicos – que não pertencem pessoalmente ao administrador, em consonância com o princípio da indisponibilidade do interesse público –, fazendo com que sua aplicação careça de especial atenção para o bom uso daquilo que fora arrecadado, e “social” que traz a origem de onde vem o ato de controlar (Silva, 2002).

Com a crescente cobrança popular por transparência na gestão do erário, necessidade de praticar o controle social das contratações públicas e adaptação ao avanço tecnológico, que garante o maior acesso às decisões governamentais por meio das mídias e plataformas digitais, o legislador pátrio precisou adaptar o ordenamento jurídico às demandas supracitadas. Um dos marcos iniciais dessa mudança legislativa é a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula o acesso à informação e, inclusive, traz o controle social como uma diretriz a ser desenvolvida dentro da Administração Pública (Brasil, 2011, art. 3º, V).

⁴ Embora seja possível verificar que em alguns anos houve alguma melhora quanto à percepção da corrupção no Brasil, não ocorreu, de 2012 até 2023, nenhuma superação ao índice de 2012. Ou seja, resumidamente, o Brasil tem tido piora desde o início dos levantamentos feitos pela Transparência Internacional.

3. Instrumentalização tecnológica capazes de potencializar a fiscalização das contratações públicas.

Em uma sociedade marcada pelas inovações tecnológicas, as repartições públicas precisam se adaptar, mirando romper com o ciclo da burocracia excessiva e papelada infundável, de pouca eficiência e transparência questionável. Assim, posteriormente, serão apresentadas as principais ferramentas que podem potencializar a participação popular na atividade fiscalizatória das contratações públicas.

3.1. Portal Nacional de Contratações Públicas

O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), instituído pela NLL em seu art. 174, é o sítio eletrônico oficial para divulgação obrigatória de todos os atos que permeiam o processo de contratação pública, podendo também ser utilizado, de maneira facultativa, para a realização das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos. Segundo a legislação, o PNCP deve oferecer funcionalidades que possibilitem o acompanhamento das informações relativas às contratações, como, por exemplo, dos contratos, termos aditivos e notas fiscais eletrônicas. Dentre suas funcionalidades, as que mais relacionam com a atividade fiscalizatória são:

- i. sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações ainda carente de regulamentação; e
- ii. sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato, que possibilite: a) envio, registro, armazenamento e divulgação de mensagens de texto ou imagens pelo interessado previamente identificado; b) acesso ao sistema informatizado de acompanhamento de obras a que se refere o inciso III do caput do art. 19 desta Lei; c) comunicação entre a população e representantes da Administração e do contratado designados para prestar as informações e esclarecimentos pertinentes, na forma de regulamento; e d) divulgação, na forma de regulamento, de relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

No âmbito federal, no atendimento das exigências normativas, foi criada a solução “Contratos.gov.br”, disponível no sítio eletrônico do Portal de Compras do Governo Federal, mais especificamente na página atinente aos sistemas, sendo outra ferramenta importantíssima para a participação popular no controle das contratações públicas, como veremos a seguir.

3.1.1. “Contratos.gov.br” e o controle social das contratações públicas

Desenvolvida pelo Ministério da Economia (ME) em colaboração com a Advocacia Geral da União (AGU), o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), essa ferramenta é crucial para a boa gestão orçamentária e contratual, promovendo a publicidade das informações dos contratos e suas eventuais alterações no PNCP, em cumprimento à NLL. Destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, incluindo empresas estatais, integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), a plataforma automatiza processos essenciais como a emissão de minutas de empenho e a gestão contratual, viabilizando a comunicação, registrada, entre os agentes fiscalizadores e destes com fornecedores.

Dentre as principais características da plataforma “Contratos.gov.br” estão o módulo de importação de dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), gestão financeira integrada com o SIAFI, gestão de faturas, gestão de terceirizados, interação com fornecedores e prepostos, calendário de vigência dos contratos, módulo de transparência ativa, alertas ao fiscal, gestor e fornecedor, organização das atribuições dos envolvidos e registro de todos os atos praticados, tudo com segurança e aderência normativa (Silva, 2024, p. 89). Abaixo, seguem as vantagens e funcionalidades que a ferramenta viabiliza, de acordo com o Portal de Compras do Governo Federal:

Tabela 1 – Vantagens da plataforma “Contratos.gov.br”

Reduz os problemas relacionados às rotinas de trabalho.
Pleno controle das informações do que acontece no âmbito dos contratos de um órgão ou entidade.
Promove a eficiência na gestão contratual.
Integração com o SIAFI para emissão de notas de empenho.
Proporciona informações para apoiar as decisões governamentais de alocação mais eficiente de recursos.
Infraestrutura centralizada, sem custos de desenvolvimento para órgãos e entidades do Poder Executivo federal.
Maior transparência das informações dos contratos celebrados por toda a administração pública, permitindo a padronização de rotinas e procedimentos.
Integração com o PNCP para atendimento à nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021).

Fonte: Silva, 2024, p.89

Tabela 2 – Funcionalidades da plataforma “Contratos.gov.br”

Controle de documentos diversos
Controle sobre os prazos de vigência dos contratos
Gestão sobre as informações financeiras do contrato

Visão global das penalidades aplicadas aos contratados
Gerenciamento dos diversos contratos sob a responsabilidade do gestor
Controle sobre o valor desembolsado em cada contrato e sobre todos os contratos do órgão ou entidade
Facilidade e praticidade das vistorias
Padronização das ações de fiscalização por parte dos fiscais
Controle dos atos administrativos praticados
Controle sobre a fiscalização realizada
Gestão da Conta-Depósito Vinculada
Contato fácil com os fornecedores e solução rápida de impasses
Controle sobre a realização de aditivos contratuais
Publicação automatizada de informações no PNCP

Fonte: Silva, 2024, p. 90

3.2 Portal da Transparência

Embora não se trate de uma novidade, é importante citar o Portal de Transparência como importante ferramenta para controle dos gastos públicos. Criado pela Controladoria-Geral da União em 2004, nesta plataforma são disponibilizadas informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira dos Órgãos Públicos, tais como folha de pagamento dos servidores, ativos ou não, e de pensionistas, receitas e despesas, além de demonstrar recebimento de benefícios sociais e apresentar Notas Fiscais referentes às contratações realizadas.

Conclusão

Este resumo tinha por objetivo apresentar, mesmo que de forma sumária e sem pretensão de esgotar o tema, a importância do controle social nas contratações públicas e a possibilidade de sua ampliação por meio das tecnologias passadas e presentes. Assim, conclui-se que, gradativamente, a utilização e as implementações de novas funcionalidades nas plataformas abordadas, PNCP e “Contratos.gov.br”, além do já existente Portal da Transparência, são respostas à premente exigência pela maior participação e conhecimento popular quanto à aplicação dos recursos públicos.

Estas plataformas não apenas aumentam a visibilidade e o acesso às informações públicas, mas também fortalecem a participação cidadã e a eficácia dos mecanismos de controle social. Também é possível inferir que o controle social, potencializado pela utilização de tecnologias da informação e comunicação, serve como elemento dissuasório às possíveis condutas irregulares dos agentes públicos por ocasião da atividade fiscalizatória.

Por fim, não se pode perder de vista que os avanços da Administração Pública, e sua interface com a população, deve ser para a promoção de uma gestão mais transparente, responsável e alinhada com os princípios democráticos, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Referências

BRASIL. Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862. Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, Seção 1, 01 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 15 jun. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Fiscalização dos contratos administrativos e inovações tecnológicas: dos carimbos à inteligência artificial. Migalhas, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/396071/fiscalizacao-dos-contratos-administrativos-e-inovacoes-tecnologicas>. Acesso em: 10 jun. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

QUEIROZ, Rafael Mafei R.; FEFERBAUM, Marina. Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. São Paulo: Editora Saraiva, 2023.

SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. 1. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022.

SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. Volume 3. 3. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. Universidade Federal da Bahia, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/N7xcSdQL47MVkgGdqmyFMmM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SILVA, Jader Esteves. Gestão e fiscalização de contratos administrativos na Administração Pública Federal. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Desenvolvimento) – Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro, 2024, p. 155.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. THE ABCS OF THE CPI: HOW THE CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX IS CALCULATED. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>. Acesso em: 18 jun. 2024.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/bra>. Acesso em: 18 jun. 2024.