

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os tribunais de contas são divididos em três níveis: da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios. Estes tribunais vêm se destacando e demonstrando sua real importância quando se trata do tema de licitações e contratos administrativos. Nesta seara, sua atuação se dá em denúncias ou representações que lhes são oferecidas, ou em consultas, bem como quando há qualquer ocorrência registrada por parte de gestores públicos, contratados e licitantes, ocasião na qual atuam de forma ativa e intervencionista.

Diante disto, busca-se responder à seguinte problemática que delimita o presente artigo científico: quais as inovações trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) no tocante aos tribunais de contas brasileiros, e qual o reflexo destas inovações nos contratos públicos e nas inovações tecnológicas?

Em razão da grande extensão das legislações a que se usa como base teórica, Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021, esta pesquisa científica não pretende analisar sistematicamente todos os artigos a fim de esgotar os aspectos inovadores aventados na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mas se delimita a compreendê-los em relação aos tribunais de contas brasileiros e aos seus atributos de controle interno e externo nas contratações públicas.

Tem-se como princípios basilares para a determinada análise exposta acima, a transparência, a publicidade e a *accountability*. A justificativa se faz na possível delimitação do alcance social e na inovação tecnológica, ambos como escopo de modificação na vigente Lei nº 14.133/2021.

Desta forma, analisa-se no primeiro tópico os tribunais de contas e sua relação com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que, quando comparada com a antiga, trouxe maiores e mais relevantes avanços às regras normativas, principalmente ao combate à corrupção; porém, não deixa de demonstrar a real contribuição da Lei nº 8.666/93, durante suas três décadas de vigência, na fiscalização das licitações e dos contratos administrativos através dos referidos tribunais.

Em um segundo momento, com a aprovação do novo diploma legal, reconhece-se, então, a existência de mecanismos que interferem na prática corruptiva, que se inibe quando se aplica a legislação novel conjuntamente com a incidência de determinados princípios. E este fator tem como reflexo um maior alcance social quando se trata de desenvolvimento da Administração Pública e da exposição de inovação tecnológica.

Ao final do último tópico, busca-se compreender breves considerações acerca da revolução 4.0, que trouxe grandes benefícios tecnológicos à sociedade, cujos quais possuem imensa capacidade de melhoramento da Administração Pública, por meio de aplicações tecnológicas disruptivas de determinados costumes nos serviços públicos, além é claro da profusão em massa, que possui baixo custo operacional e aumento exponencial no índice de trabalho: o controle e fiscalização externa feitos pelos tribunais de contas brasileiros no tocante aos procedimentos licitatórios e contratos administrativos em geral.

2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A RELAÇÃO COM A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI Nº 14.133/2021)

No Brasil, os tribunais de contas são divididos em três níveis: da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios. Estes tribunais vêm se destacando e demonstrando sua real importância quando se trata do tema de licitações e contratos administrativos. Sua atuação se dá em denúncias ou representações que lhes são oferecidas, em consultas e quando há qualquer ocorrência registrada por parte de gestores públicos, contratados e licitantes, ocasião na qual atuam de forma ativa e intervencionista.

A antiga Lei de Licitações (Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993) cunhou as normas de contratos administrativos e licitações no Direito Administrativo brasileiro. É fato que esta Lei aventou grandes evoluções na presente temática, mas ao mesmo tempo também solavancou alguns obstáculos e caminhos para a permeação da corrupção; por mais que este não seja o problema a ser alcançado com o presente trabalho científico, deve-se registrar esta crítica.

Pois bem. No dia 01 de abril de 2021, passou a vigorar a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), determinando-se, desta forma, a revogação integral da antiga Lei nº 8.666/1993, no período de 2 anos, nos termos do artigo 193, inciso II, do novo diploma legal: “a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2022, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei” (Brasil, 2021).

Esta mudança legislativa trouxe maiores e mais relevantes avanços às regras normativas, principalmente ao voltar-se a licitações e contratos administrativos visando o combate à corrupção e, também, acerca do controle interno e externo de procedimentos de contratação pública, como será exposto abaixo. Contudo, não se pode deixar de dizer que a Lei nº 8.666/93, durante suas três décadas de vigência, contribuiu para a fiscalização das licitações e contratos

administrativos através dos tribunais de contas, até mesmo porque a própria Constituição Federal de 1988 não trata de modo específico acerca do tema.

Como se vê, na Seção IX, da Carta Magna, “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, não há sequer a menção expressa do termo “licitação”. Porém, quanto à atuação dos tribunais de contas, há limitação de sua atuação sobre os contratos em execução, veja-se a título de exemplo o artigo 71, § 1º, da CF de 1988, ao dizer que, no “caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis”. Nesta situação, os tribunais de contas apenas poderão ter atuação à medida em que o Poder Legislativo for inerte, diante da competência para tanto, e respeitando o prazo de noventa dias, vide § 2º, do referido artigo.

Diante do exposto acima é que a Lei nº 8.666/93 alicerçou a essencialidade de controle pelos tribunais na regulação dos atos precedentes às contratações administrativas. A fim de ilustrar esta regulação, a antiga Lei de Licitações, quando vigente, expunha em seu artigo 113 a competência dos tribunais de contas ao prever que:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto (Brasil, 1993).

É nítida a competência dada aos tribunais para controles de despesas decorrentes dos contratos administrativos. A segunda parte da supracitada regra normativa explicita a obrigação da Administração e seus órgãos em produzir e guardar as informações acerca da legalidade e regularidade da despesa e execução sob todo o certame de contratação.

Todavia, ao analisar a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21), não aponta regra equivalente à antiga Lei, especificamente quanto ao artigo transcrito acima. Porém, por mais que haja alguns doutrinadores que compreendem ser controle perante os tribunais de contas brasileiros afetados, dada a revogação da presente norma em discussão, a maior parte doutrinária defende que não há esta restrição aos tribunais, isto porque a própria Constituição brasileira prevê, no artigo 70, parágrafo único, a necessidade de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, prestar contas “que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.” (Brasil, 1988).

Outrossim, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz à tona a explícita relevância quanto às licitações, especialmente no seu Título IV, quando demonstra o objetivo

de organizar, sistematizar e expor toda a matéria de modo claro. Este título trata “Das infrações e sanções administrativas”, “Das impugnações, dos pedidos de esclarecimento e dos recursos administrativos” e “Do controle de contratações” (Brasil, 2021).

Além disso, é imperioso citar o artigo 169, Lei nº 14.133/21, o qual apresenta três linhas de defesa das contratações públicas à submissão de práticas de controle preventivo e, por consequência, quebrantando qualquer ativismo que viesse a ser praticado por órgão de controle externo:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas (Brasil, 2021).

Estas diretrizes de defesa foram incorporadas a fim estabelecer um controle maior à gestão de riscos das atividades, delegando tarefas de gerenciamento de cunho sistemático. De acordo com Dinorá Grotti e José Oliveira, este “modelo de Três Linhas de Defesa é considerado uma forma simples e eficaz de melhorar a comunicação do gerenciamento de riscos de controle” (Grotti; Oliveira, 2022, pp. 474-475). Note que os tribunais de contas estão expressos no inciso III supra. Como se percebe da redação do artigo colacionado, existe relação de interdependência nas linhas de defesa.

Sabe-se que, na realidade em que estamos inseridos, por mais ágeis e competentes que sejam os tribunais de contas, impossível é manter o controle pormenorizado de todos os contratos administrativos; sendo assim, a Lei nº 14.133/2021 no rol do artigo 169 transcrito acima promove incentivos com o escopo de haver verdadeira integração mútua entre o órgão licitante, sua assessoria jurídica e o órgão central de controle interno para com os próprios tribunais. Ressalte-se que cada um destes possuem o dever de lisura durante o certame e o cumprimento dos respectivos objetivos dispostos no artigo 11, da mesma Lei de Licitações:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. (Brasil, 2021).

Ora, é notório o caráter dinâmico das licitações, e, por mais que o artigo 169, da Lei nº 14.133/21, coloque os tribunais de contas em terceira linha de defesa, os casos concretos demonstrarão a necessidade de atuação antes de se perpassar pelas primeira e segunda linhas de defesa, para a garantia dos objetivos do certame. Não obstante à desnecessidade de esgotamento hierárquico de cada uma dessas linhas, temos que a regra normativa constitucional expressa no artigo 74, § 1º, CF, preceitua que os “responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela dão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária” (Brasil, 1988).

Dito isto, torna-se imprescindível trazer à luz da presente pesquisa o fortalecimento de controle externo dado pela Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos, uma vez que expressamente prevê concessão de medidas cautelares pelos tribunais de contas, vide artigo 171, §§ 1º ao 4º, vejamos:

Art. 171. Na fiscalização de controle será observado o seguinte:

(...)

§ 1º Ao suspender cautelarmente o processo licitatório, o tribunal de contas deverá pronunciar-se definitivamente sobre o mérito da irregularidade que tenha dado causa à suspensão no prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, contado da data do recebimento das informações a que se refere o § 2º deste artigo, prorrogável por igual período uma única vez, e definirá objetivamente:

I - as causas da ordem de suspensão;

II - o modo como será garantido o atendimento do interesse público obstado pela suspensão da licitação, no caso de objetos essenciais ou de contratação por emergência.

§ 2º Ao ser intimado da ordem de suspensão do processo licitatório, o órgão ou entidade deverá, no prazo de 10 (dez) dias úteis, admitida a prorrogação:

I - informar as medidas adotadas para cumprimento da decisão;

II - prestar todas as informações cabíveis;

III - proceder à apuração de responsabilidade, se for o caso.

§ 3º A decisão que examinar o mérito da medida cautelar a que se refere o § 1º deste artigo deverá definir as medidas necessárias e adequadas, em face das alternativas possíveis, para o saneamento do processo licitatório, ou determinar a sua anulação.

§ 4º O descumprimento do disposto no § 2º deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade e a obrigação de reparação do prejuízo causado ao erário (Brasil, 2021).

Antes, com a antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), não havia previsão referente à concessão de provimentos cautelares, sendo que empregavam, para fazer valer esses poderes aos tribunais de contas, a interpretação extensiva do artigo 113, do referido diploma legal, quando se tratava, por óbvio, de licitações e contratos administrativos. Eis que a legislação novel inovou ao prever estas concessões e, ainda, reforçou o cunho obrigatório de seu cumprimento, quando dispõe no supramencionado § 4º que o descumprimento do § 2º ensejará de reparação do prejuízo causado ao erário.

Somando-se à atuação do controle externo, o artigo 74, inciso IV, § 1º, da Constituição brasileira de 1988, infere que o controle interno deve “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (Brasil, 1988) e, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, os responsáveis pelo controle interno “dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária” (Brasil, 1988). Ademais, é válido lembrar que, de acordo com o artigo 170, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, “qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidade na aplicação da Lei” (Brasil, 2021).

Note que este artigo 170, § 4º, coaduna com a concepção de controle social disposta no artigo 169, *caput*, tendo em vista a atribuição a qualquer sujeito interessado do direito de peticionar perante os órgãos de controle interno e externo, e sequer há necessidade de advogado ou recolhimento de custas para tanto, sendo necessária apenas a comprovação de que o peticionário possui personalidade jurídica. Logo, o que se denota é que as linhas de defesa da licitação apresentadas acima podem ser provocadas por qualquer licitante, contratado ou pessoas física ou jurídica.

Por fim, a novidade primordial aventada por esta Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quando voltada à análise de atributos aos tribunais de contas, é o dever de promoção à capacitação dos agentes públicos em matéria de contratações públicas, nos termos do artigo 173, *in verbis*:

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 (Brasil, 2021).

É perceptível, portanto, que esta Lei (Lei nº 14.133/21) afasta o caráter facultativo da função de atribuição e fiscalização da gestão de riscos à Administração Pública dos tribunais de contas e passa a considerar um dever jurídico de controle externo, inclusive estando em consonância normativa com as regras constitucionais, tal como evidenciado neste tópico de fundamentação.

Desta feita, os tribunais de contas brasileiros ganharam robustez e força normativa para a sua atuação no setor de contratações públicas em todo o território brasileiro, sem contar que, à medida em que este órgão ganha corpo de atuação como dever de controle social externo, afasta-se proporcionalmente a probabilidade de incidência de corrupção ou qualquer outro tipo de favorecimento por quaisquer das partes que compõem o certame licitatório, assegurando,

assim, a seleção ideal de proposta mais vantajosa, a justa competição e preço justo, bem como o afastamento de eventuais superfaturamentos; e tão importante quanto todos estes, a inovação em termos legais, que tem o condão da realidade brasileira, podendo ser de fato praticados os regramentos explicitados neste tópico.

3 ANÁLISE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: ALCANCE SOCIAL E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Ao relacionar a importância dos tribunais de contas com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como compreender as mudanças essenciais à atuação deste órgão através de um dever de controle social externo, resta exposto um dos principais problemas ocasionados pelo procedimento licitatório antes da inovação apresentada pela Lei nº 14.133/2021: a prática de atos corruptos.

Com a aprovação desse novo diploma legal para licitações e contratos administrativos, reconhece-se, então, a existência de mecanismos que interferem na prática corruptiva, os quais atuam conjuntamente com a incidência de determinados princípios, e este fator tem como reflexo um maior alcance social quando se trata de desenvolvimento da Administração Pública e, ainda, a exposição de uma inovação tecnológica.

Assim, para fins metodológicos desta análise, considerar-se-á que todos os dispositivos voltados a licitações e contratos administrativos – incluindo a dispensa de licitação – atendem a critérios de evolução, à melhoria da aplicação da Lei e aumento de responsabilidade do governo em relação a atos administrativos.

Precipuamente, a Nova Lei de Licitações demonstra a preocupação com o princípio da transparência, que é de suma importância quando se trata de atos administrativos e a responsabilização do governo para com os cidadãos. Este princípio, mesmo sendo implícito na Administração Pública, é basilar para a manutenção de um Estado Democrático de Direitos e está atrelado ao princípio da publicidade, expresso no artigo 37, da Constituição de 1988, dispondo que a “administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)” (Brasil, 1988).

Enfim, a Lei nº 14.133/2021 aduz ao exposto acima expressamente em seu artigo 13, ao auferir que os “atos preparatórios no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da Lei” (Brasil, 2021). Neste regramento, está nítida a incidência do princípio da transparência,

e note que este princípio também possui respaldo de outra legislação brasileira, com a qual também está em consonância com a Nova Lei de Licitações, qual seja, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Vejamos os artigos 5º e 8º, que tratam respectivamente da transparência ativa e passiva:

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

(...)

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

Para além da transparência ativa e passiva, denota-se que o artigo 8º disposto acima também prevê a obrigação de divulgação, pelos órgãos e entidades públicas, de informações sobre os procedimentos licitatórios, tal como os editais, os contratos celebrados etc.

Além do mais, a inovação trazida pela Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 174, é essencial para que se implemente inovações tecnológicas no Brasil. O Título V, Capítulo I, da referida Lei, trata da criação necessária do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), por meio de sítio eletrônico oficial destinado à: i) divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos na lei de licitações; e ii) realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Não obstante, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos também estabelece informações essenciais para serem divulgadas pelos órgãos públicos, tal como o Plano de Contratações Anual, previsto em seu artigo 12, § 1º, os elementos que compõem o edital do certame licitatório, vide artigo 25, § 3º, e o contrato junto com seus respectivos aditamentos, artigo 91; e quando se tratar de dispensa de licitação, há a obrigatoriedade de divulgação prévia, v. g. artigo 75, 3º, bem como a divulgação das sanções aplicadas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP).

Note que estas obrigações inovadoras possuem a consequência positiva de lapidação da gestão pública e o fortalecimento do sistema de governo democrático brasileiro, à medida em que a integral transparência e publicidade dos dados se colocarão disponíveis a todos que queiram ou necessitem acompanhá-los e contestá-los. Ademais, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é a alavanca primordial para o avanço tecnológico dos tribunais de contas, porquanto o desenvolvimento de um sistema centralizado que contenha todas as informações de contratações públicas nos três entes federativos – leia-se União, estados e Distrito Federal e municípios – traria anos luz de benefícios para efetivação da linha de defesa

de controle externo destes tribunais, que vimos no tópico acima, especificamente ao tratar dos artigos 169 e 171, da Lei nº 14.133/2021.

Ora, antes destas inovações, os interessados apenas conseguiam obter as informações de contratações públicas acessando individualmente cada sítio eletrônico ou diário oficial de cada estado ou município. Deste modo, a manutenção e alimentação dos dados neste Portal Nacional passa a adotar o formato de dados abertos em consonância com o que estabelece a Lei de Acesso à Informação (vide § 4º, art. 174), e o sistema passa a ser gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, assim como passa a ser presidido por representante indicado pelo Presidente da República (§ 1º, art. 174), e, ainda, passa a ser alimentado através da integração segura de comunicação de base de dados entre as plataformas de outros sítios eletrônicos voltados às contratações públicas, a exemplo os portais de transparência.

Tendo em vista as extensas inovações de cunho tecnológico que permitem o avanço da sociedade e do governo na gestão pública, para fins metodológicos há de se deixar de expor todos, em virtude de sua extensão e do recorte temático da presente pesquisa, porém é fundamental trazer à lume o princípio conhecido como *accountability*, cujo qual também está integralmente ligado à transparência e à publicidade, a partir do qual delinea a necessidade de a população como um todo possuir acesso a informações claras e objetivas sobre os procedimentos ocorrentes nas licitações e contratos administrativos.

A título de exemplo, a Lei nº 14.133/2021 determina em seu artigo 17, § 2º, a necessidade de as sessões serem realizadas preferencialmente por meio eletrônico ou, quando for presencial, serem gravadas, a fim de facilitar a compreensão do cidadão acerca do procedimento em questão (Brasil, 2021). Este princípio de *accountability* é cristalino em quatro artigos da Nova Lei de Licitações, são eles: artigos 9º, 10, 11 e 117, que determinam as regras de atuações e responsabilizações de cada um dos entes participantes das contratações públicas (Idem).

Neste sentido, O'Donnell (1998, pp. 27-54), em sua obra intitulada “Accountability horizontal e novas poliarquias”, aduz sobre a existência do *accountability* horizontal, segundo o qual se insere a forma de prestação de contas e sua relação aos pesos e contrapesos do Estado, em que sua atuação é regida e guiada pelo princípio da legalidade. Logo, assim como o Ministério Público apura condutas ilícitas, os tribunais de contas também detêm o dever de monitorar as contratações públicas, tal como vimos no primeiro tópico deste trabalho, ao tratar do artigo 169, inciso III, da Lei de Licitações.

Deste modo, embora seja constatável um início de avanço tecnológico e de controle social externo pelos tribunais de contas a partir da utilização de ferramentas e serviços digitais os quais possuem o escopo de trazer maior transparência e participação dos cidadãos aos

certames públicos, ainda há muito que se percorrer e desenvolver sob este aspecto, e um exemplo claro disto é que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos ainda não prevê os requisitos necessários à criação de código-fonte destes sistemas, a fim de que a plataforma digital possa ser mais acessível a todos, determinando um espaço de colaboração aberta.

É nítido, portanto, que a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e os avanços produzidos pela Lei nº 14.133/2021, expostos na presente pesquisa, diminuam a ausência de publicidade dos procedimentos de contratações públicas e, por consequência, o percentual de corrupção praticada em meios licitatórios e de contratos administrativos. E mais um ponto para prevenção de atos prejudiciais às contratações públicas seria a possibilidade de implementação de consultas públicas ou audiência públicas, mesmo que feitas a um pequeno grupo de representantes da sociedade e que são interessados na gestão pública, poderia auxiliar na erradicação de fraudes nos procedimentos licitatórios e farsas nas pesquisas de melhores preços de mercado a serem contratados pela Administração Pública.

Por último, constata-se que, por mais que haja mecanismos de avanços e inovações tecnológicas na atual Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ainda assim são limitados, porque necessitam de melhorias na ligação entre governo e sociedade civil, principalmente quanto ao incentivo de ferramentas para acompanhamento e entendimento das contratações públicas ao cidadão, por isso é essencial o investimento em amplos debates públicos, a fim de educar a sociedade em um processo administrativo-burocrático de difícil compreensão.

3.1 Breves Considerações da Inovação Tecnológica na Administração Pública

A inovação tecnológica no setor público vincula-se à adoção de novas tecnologias. À vista disto, temos que a revolução 4.0 trouxe grandes benefícios tecnológicos à sociedade, cujos quais possuem imensa capacidade de melhoramento da Administração Pública, por meio de aplicações tecnológicas disruptivas de determinados costumes nos serviços públicos, além é claro da profusão em massa, que possui baixo custo operacional e aumento exponencial no índice de trabalho; a título de exemplo, o controle e a fiscalização externa feito pelos tribunais de contas brasileiros no tocante aos procedimentos licitatórios e contratos administrativos em geral.

No curso da pandemia de Covid-19, constatou-se uma ampliação estatal nos avanços da prestação de serviços (Vaz, 2005). O *E-gov* é um claro exemplo, como sendo o uso de novas tecnologias para o aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos, com o escopo de

melhorias na eficácia e racionalidade dos recursos utilizados. Outro exemplo claro é a *E-Governança*, que tem a característica de associação do uso de tecnologias da informação e comunicação pela Administração Pública e a sociedade. Assim, viabiliza-se o controle social do governo, o direito de ser ouvido por este governo e a validação da participação social, como bem assevera José Carlos Vaz (Idem).

Quando se estrutura corretamente o ecossistema digital governamental, a transparência e a publicidade são integralmente asseguradas aos cidadãos e aos processos de contratações públicas, incentivando o envolvimento e participação de todos os interessados e nos moldes de serviços públicos implementados, além, é claro, de alimentar os dados no setor público de modo inteligente e sistemático, com maior segurança e privacidade digital governamental.

Para tanto, a inovação tecnológica está atrelada à ampliação social de novas tecnologias estatais, cujos modelos implementam a inovação tecnológica, organizacional e política na Administração Pública, com a inserção de projetos colaborativos e experimentais, sendo este último aspecto basilar para aprimoramento destas inovações. Deste modo, os mecanismos de controle humano acerca dos atos da Administração Pública podem ser substituídos por modelos regidos por algoritmos, que trarão mais agilidade e eficiência, diminuindo a possibilidade de erros.

Mas qual a relação dessa tecnologia com as instituições de controle interno e externo, especificamente aos tribunais de contas, quando se volta à Administração Pública? Talvez essa indagação seja o núcleo da solução da maioria dos problemas gerados na gestão pública.

O processo de transformação em todo mundo, gerado pela Revolução 4.0, atualmente é o que mais chega próximo de uma possível resposta à pergunta acima, vez que ele traz novas experimentações à própria Administração Pública à medida em que se aprofunda, por exemplo, por meio de uma pesquisa digital, na abordagem de temas que tratem de avaliações de políticas públicas e suas eventuais necessidades em determinados territórios, avaliação e comparação de resultados na prestação de serviços públicos, análise de capacidades estatais, aplicação de uma governança multinível e novos modelos de gestão pública. Note que este sistema é fundamental e apropriado na aplicação pelos tribunais de contas brasileiros. Neste sentido, Ana Carla Bliacheriene e Luciano Vieira de Araújo nos ensinam que:

Se o algoritmo é eficaz na checagem de validade de padrões, muito adequado aos modelos de auditoria de conformidade, caberá ao humano atuar no juízo ético, de conveniência e oportunidade, ou mesmo de avanço de políticas estatais, restando aos Tribunais de Contas e à sua burocracia um espaço qualificado para atuar nas auditorias operacionais ou em outros modelos de auditoria a serem construídos para a avaliação de políticas públicas, já exigida no texto constitucional (Lima, *apud* Bliacheriene; Araújo, 2021, p. 86).

É evidente a necessidade de os tribunais de contas, por exemplo, pensarem na modificação de suas estruturas, processo e organizações, para a implementação de inovações tecnológicas a seu favor e melhoria na eficiência de seu serviço, a fim de garantir o controle social a que se rege a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).

As tecnologias, para além de automatizar determinadas tarefas, ajudam na gestão de tempo dos servidores, e esta afirmação pode ser ilustrada através da pesquisa realizada pela Agência Brasil, demonstrando que os órgãos da Administração Pública Federal promovem “cerca de 60 mil licitações por ano” (Pimentel, 2018).

Quando se trata de contratos administrativos, as inovações tecnológicas, para além das regras normativas dispostas em legislação específica, pode ser atribuída para melhorar a fiscalização e controle, a fim de automatizar sistemas de cruzamentos de dados que explicitam a existência de impedimentos na participação de certames, com o objetivo de expor recomendações sobre os sujeitos e as características de editais, e com o aprimoramento de pesquisa de preços mais eficientes, erradicando, para tanto, o sobrepreço e o superfaturamento.

Tal como já exposto na presente pesquisa, sabe-se que Nova Lei de Licitações incentiva a adequação e utilização de inovações tecnológicas no processo licitatório (Brasil, 2021, art. 11). Neste último ano, o Tribunal de Contas da União (TCU) obteve avanços tecnológicos de extrema valia implementando a inteligência artificial generativa conectada a vários sistemas internos, para uso de seus servidores (Secom TCU, 2024). Para exemplificar, implementou-se neste Corte de Contas o ChatTCU, “assistente virtual desenvolvido com a solução Microsoft Azure OpenAI Service”. Este chat possui foco no uso interno e, atualmente, o sistema é utilizado, em média, por 1.400 usuários, comportando diversas tarefas, v. g. análise de documentos, pesquisa jurídica, tradução e consultas administrativas (Idem).

Este ChatTCU opera na nuvem da Microsoft, sob contrato que garante segurança e confidencialidade, tendo em vista que todas as informações são mantidas sob o domínio do TCU, e seguras através de camadas de proteção e privacidade. E o objetivo de melhoria deste chat interno inclui, de acordo com o próprio Tribunal de Contas da União, em seu sítio eletrônico, a tentativa de incorporar normas de auditoria, jurisprudência e conhecimento de sistemas administrativos da casa, permitindo unir o conhecimento institucional laborativo com a forma de controle interno e externo (Secom TCU, 2024).

A que se analisar, também, as vantagens, no âmbito das contratações públicas, com a inserção de inovações tecnológicas e o uso da inteligência artificial, como sendo a solidez da

integridade e da governança, porquanto a automatização dos processos administrativos visa a facilitação de identificação e prevenção de quaisquer irregularidades. Além do mais, haverá refinamento nas tomadas de decisões, diante do fluxo de análise de dados, dando maior celeridade e segurança em todas as deliberações e, por consequência, melhorando a destinação de recursos públicos. Ainda, há que se apontar a clara e imediata redução de tempo e custos no processo de contratação pública, dada a automação de tarefas repetitivas.

Mas ainda há que se apontar quais são os possíveis desafios para tanto. O primeiro desafio é o custo de implementação, manutenção e atualização de sistemas, que devem atuar como garantidores da segurança e da confiabilidade. Neste interim, não se pode esquecer da possibilidade de ser totalmente dependente de fornecedores e monopólios privados de tecnologia. E, por último, as dificuldades de compreensão de dados e dos processos decisórios, principalmente quando se tratar de informações sensíveis, tendo em vista que interpretar os algoritmos pode gerar desconfianças sobre a higidez dos processos e, para sanar este problema, exige-se enormes investimentos em capacitação dos servidores.

É notório que todas estas situações serão lapidadas, e possivelmente superadas, ao longo do tempo, desde que haja destinação de recursos para investir nas inovações tecnológicas na Administração Pública, e para balizar e delimitar estas inovações de um modo correto e que busque escalonar a evolução nos tribunais de contas, a Lei nº 14.133/2021 já aborda este tema, como bem vimos no tópico acima.

Extraí-se ainda que as novas tecnologias implementadas às Cortes de Contas superam a metodologia de individualização de trabalho – o que é majoritariamente utilizado nos órgãos de controle. Mas, torna-se imprescindível a modificação para atuação colaborativa entre os órgãos da Administração Pública, tendo em vista que o compartilhamento de informações, documentos e provas otimize o trabalho de fiscalização e combate à corrupção (MOHALLEM; RAGAZZO, 2017, p. 105).

A globalização vem demonstrando que diversos setores da economia mundial se encontram em transformação digital (ROMETTY, 2016, p. 11), e a utilização destas ferramentas de inovações tecnológicas, uma vez amparada pela legislação específica acerca do tema de contratações públicas, garantem a precisão, eficiência e velocidade de trabalho, controle e fiscalização pelo setor público, acarretando em uma maior integridade nas atividades dos tribunais de contas e otimização de seus processos, fomentando inclusive o combate à corrupção.

4 CONCLUSÃO

Diante da comparação normativa entre a antiga Lei de Licitações (8.666/1993) e nova Lei (14.133/2021), apesar de a primeira não ser revogada instantaneamente, mas perdurar sua existência nos três anos subsequentes, tal como exposto neste trabalho, chegou-se à conclusão de que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos trouxe consigo grandes inovações para a Administração Pública e seus órgãos de controle interno e externo, especialmente aos tribunais de contas brasileiros. Para que pudesse alcançar esta conclusão, tornou-se imprescindível comparar a forma como os atributos destes tribunais eram regidos na antiga Lei de Licitações com a atual atribuição dada pela nova Lei.

Para além disso, constatou-se também que a Lei nº 14.113/2021 possui mecanismos que interferem na prática corruptiva, cuja qual se inibe quando se aplica a nova legislação conjuntamente com a incidência de determinados princípios, e este fator tem como reflexo um maior alcance social quando se trata de desenvolvimento da Administração Pública e da exposição de uma inovação tecnológica.

Assim, para fins metodológicos desta análise, considerou-se que todos os dispositivos voltados a licitações e contratos administrativos atendem a critérios de evolução, à melhoria da aplicação da Lei e aumento de responsabilidade do governo em relação a atos administrativos.

Diante disto, chegou-se à conclusão, ainda, de que a inovação tecnológica no setor público se vincula à adoção de novas tecnologias. À vista disto, buscou-se breves considerações acerca da revolução 4.0, que trouxe grandes benefícios tecnológicos à sociedade, cujos quais possuem imensa capacidade de melhoramento da Administração Pública, por meio de aplicações tecnológicas disruptivas de determinados costumes nos serviços públicos, além é claro da profusão em massa, que possui baixo custo operacional e aumento exponencial no índice de trabalho: a título de exemplo, o controle e fiscalização externa feitos pelos tribunais de contas brasileiros no tocante aos procedimentos licitatórios e contratos administrativos em geral.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília – DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília – DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília – DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O controle das contratações públicas à luz da Lei 14.133/2021. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARRUDA, Carmen Silvia L. de; PICCELLI, Roberto Ricomini. *Lei de Licitações e Contratos comentada – Lei nº 14.133/2021*. Vol. III – Artigo 124 ao 194. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação*. Lei 12.527/2011. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle. In: *Inovação no setor público e o futuro das instituições de controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (coord.). *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova nº 44, 1998.

SECOM TCU. *Uso de inteligência artificial aprimora processos internos no Tribunal de Contas da União*. 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/uso-de-inteligencia-artificial-aprimora-processos-internos-no->

tcu.htm#:~:text=No%20%C3%BAltimo%20ano%2C%20o%20Tribunal,todos%20os%20servidores%20e%20colaboradores. Acesso em: 25/05/2024.

SILVA, Carlos Roberto de Almeida da. *Princípio da Transparência na Administração Pública*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/principio-da-transparencia-na-administracao-publica/113024627>. Acesso em: 26 set. 2023.

VALENTE, Jonas. Agência Brasil. *Órgãos públicos usam inteligência artificial para combater corrupção*. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-08/orgaos-publicos-usam-inteligencia-artificial-para-combater-corrupcao>. Acesso em: 19/05/2024.

VAZ, José Carlos. *Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?* São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/governanca-eletronica-para-onde-e-possivel-caminhar/>. Acesso em 01 out. 2023.