

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
PROGRAMA DE DOUTORADO EM DIREITO

EDLOY MENEZES

**A *ACCOUNTABILITY* SOCIAL COMO MECANISMO DE SANEAMENTO DE
MERCADO: A PROTEÇÃO DA LIVRE CONCORRÊNCIA E O COMBATE À
SELEÇÃO ADVERSA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

SÃO PAULO
2026

EDLOY MENEZES

**A *ACCOUNTABILITY* SOCIAL COMO MECANISMO DE SANEAMENTO DE
MERCADO: A PROTEÇÃO DA LIVRE CONCORRÊNCIA E O COMBATE À
SELEÇÃO ADVERSA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Universidade Nove de Julho de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Estruturas do Direito Empresarial, sob orientação do Professor Doutor José Fernando Vidal de Souza.

SÃO PAULO
2026

Menezes, Edloy.

A accountability social como mecanismo de saneamento de mercado: a proteção da livre concorrência e o combate à seleção adversa nas contratações públicas. / Edloy Menezes. 2026.

183 f.

Tese (Doutorado)- Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2026.

Orientador (a): Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza.

1. Accountability social. 2. Contratações públicas. 3. Seleção adversa. 4. Saneamento de mercado. 5. Livre concorrência.
- I. Souza, José Fernando Vidal de. II. Título

CDU 34

EDLOY MENEZES

**A ACCOUNTABILITY SOCIAL COMO MECANISMO DE SANEAMENTO DE
MERCADO: A PROTEÇÃO DA LIVRE CONCORRÊNCIA E O COMBATE À
SELEÇÃO ADVERSA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Tese apresentada e defendida ao programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Nove de Julho, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovado em: 10/04/2026

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza
Orientador – UNINOVE

Prof. Dr. José Renato Nalini
Examinador Interno – UNINOVE

Profa. Dra. Renata Mota Maciel
Examinador Interno – UNINOVE

Profa. Dra. Queila Carmona
Examinador Externo – Must University

Prof. Dr. Guilherme Amorim Campos da Silva
Examinador Externo – UNIALFA

Dedico este trabalho àqueles que, de maneiras distintas, sustentaram a minha caminhada até aqui. Não foi fácil, mas conseguimos.

À minha família, que me ensinou, desde cedo, que o conhecimento é uma forma de liberdade e que a integridade é o fundamento de qualquer trajetória que se pretenda honesta. Cada valor que carrego, cada escolha que fiz e cada página desta tese encontram raízes no exemplo silencioso e firme que recebi em casa.

Aos que acreditaram em mim mesmo quando o caminho parecia árduo, difícil e escuro, oferecendo apoio, paciência e presença, em especial a minha amada esposa Priscila e meus queridos filhos João Victor e Pedro. Este trabalho também pertence a vocês, que compreenderam minhas ausências, acolheram minhas inquietações e celebraram cada pequena conquista ao longo do percurso.

Dedico, por fim, a todos que trabalham, muitas vezes de forma invisível, pela construção de um serviço público mais justo, transparente e comprometido com o bem comum, com destaque especial aos valorosos servidores e membros do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Que esta tese possa, de algum modo, somar-se ao esforço coletivo de transformar instituições e ampliar as possibilidades de uma democracia mais íntegra, justa e participativa.

AGRADECIMENTOS

A realização desta tese representa o culminar de um percurso intelectual, profissional e humano que jamais teria sido possível sem o apoio, a confiança e a presença de pessoas e instituições que, de diferentes maneiras, contribuíram para que este trabalho se tornasse realidade, com carinho especial ao eminente Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Doutor Dimas Ramalho, cuja convivência diuturna me serve como inspiração.

Agradeço, antes de tudo, à minha família, que sempre foi meu alicerce. Àqueles que, mesmo à distância, sustentaram meus dias com palavras de incentivo, compreensão e afeto. Este trabalho é também fruto da força que recebi de vocês.

Ao meu orientador, Professor Doutor José Fernando Vidal de Souza, cuja generosidade intelectual, rigor metodológico e confiança no meu potencial foram decisivos para que esta pesquisa alcançasse profundidade e consistência. Sua capacidade de provocar, questionar e ampliar horizontes foi essencial para que eu pudesse ir além do óbvio e construir uma reflexão verdadeiramente crítica sobre a *accountability* social no Brasil.

Aos professores e professoras do programa de pós-graduação da Universidade Nove de Julho (UNINOVE), que contribuíram com debates, leituras, críticas e inspirações que atravessam estas páginas. Cada disciplina e cada seminário deixaram marcas que se refletem na densidade teórica deste trabalho.

Aos colegas de pesquisa, que compartilharam inquietações, bibliografias, angústias e descobertas. A convivência acadêmica é, muitas vezes, o que sustenta a caminhada – e sou profundamente grato por ter dividido esse percurso com pessoas tão comprometidas e generosas.

Aos servidores públicos, gestores, auditores, membros de órgãos de controle e representantes da sociedade civil que, direta ou indiretamente, inspiraram esta tese. Suas experiências, desafios e relatos concretos sobre o cotidiano das contratações públicas brasileiras foram fundamentais para que este trabalho não se limitasse ao plano abstrato, mas dialogasse com a realidade institucional do país, com destaque especial às empresas, sem as quais o ciclo não se completa.

Aos Observatórios Sociais, organizações da sociedade civil, pesquisadores e ativistas que dedicam tempo e energia ao fortalecimento da transparência e da integridade no Brasil. A existência de iniciativas como essas confirma que a *accountability* social não é apenas um conceito teórico, mas uma prática viva, construída diariamente por cidadãos comprometidos com o interesse público.

Agradeço também às instituições que disponibilizam dados, documentos, relatórios e estudos que fundamentaram esta pesquisa – em especial ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pelo acesso a dados e biblioteca, bem como ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União, à OCDE, ao Banco Mundial e à UNODC. Sem o acesso a essas informações, seria impossível construir um modelo teórico-operacional sólido e aplicável.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para que esta tese fosse concluída – seja com uma palavra de apoio, um gesto de amizade, um silêncio respeitoso ou uma crítica construtiva. Cada contribuição, por menor que parecesse, teve impacto profundo na construção deste trabalho.

A todos e todas, meu sincero reconhecimento, com um abraço afetuoso no coração.

“A democracia só se realiza plenamente quando os cidadãos podem exigir respostas do poder”.

Guillermo O'Donnell

RESUMO

A presente tese de doutorado investiga a reconfiguração do sistema de controle nas contratações públicas brasileiras sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos, propondo a *accountability* social como elemento estruturante para a integridade administrativa e o saneamento do ambiente de negócios. O estudo parte do diagnóstico do esgotamento do modelo de "formalismo defensivo" da revogada lei que disciplinava a matéria, cuja ênfase na burocracia procedimental revelou-se incapaz de conter a corrupção sistêmica, fomentando o fenômeno econômico da "seleção adversa", por meio do qual empresas ineficientes ou desonestas expulsam agentes econômicos éticos do certame público. Sob a perspectiva interdisciplinar, a pesquisa ancora-se em teorias para ressignificar a transparência como uma liberdade instrumental indispensável ao desenvolvimento humano e à proteção de direitos fundamentais; concomitantemente, utiliza o realismo político para demonstrar que, no contexto das democracias delegativas brasileiras, o controle social atua como mecanismo de "ativação vertical", rompendo a inércia e a cooptação das instituições de controle horizontal. A tese defende que a vigilância cidadã, potencializada pela tecnologia de dados abertos do Portal Nacional de Contratações Públicas, projeta efeitos diretos no Direito Empresarial ao elevar drasticamente o risco reputacional e jurídico da fraude. Conclui-se que a *accountability* social atua como um mecanismo de saneamento de mercado, protegendo a livre concorrência real contra o abuso do poder econômico e valorizando a função social da empresa. Ao impor barreiras de entrada para o oportunismo e transformar a integridade corporativa (*compliance* e ESG) em requisito de sobrevivência econômica, o controle social reconecta a eficiência de mercado à legitimidade democrática, consolidando o ideal de uma democracia de alta intensidade.

Palavras-chave: *accountability* social; contratações públicas; seleção adversa; saneamento de mercado; livre concorrência.

ABSTRACT

This doctoral thesis investigates the reconfiguration of the control system in Brazilian public procurement under the framework of the New Bidding and Contracts Law, proposing social accountability as a structural element for administrative integrity and the cleansing of the business environment. The study starts from the diagnosis of the exhaustion of the "defensive formalism" model of the repealed law that governed the matter, whose emphasis on procedural bureaucracy proved incapable of containing systemic corruption, fostering the economic phenomenon of "adverse selection," through which inefficient or dishonest companies drive ethical economic agents out of the public tender. From an interdisciplinary perspective, the research is anchored in theories to reframe transparency as an instrumental freedom indispensable to human development and the protection of fundamental rights; concurrently, it uses political realism to demonstrate that, in the context of Brazilian delegative democracies, social control acts as a mechanism of "vertical activation," breaking the inertia and co-optation of horizontal control institutions. The thesis argues that citizen vigilance, empowered by the open data technology of the National Public Procurement Portal (PNCP), projects direct effects on Business Law by drastically raising the reputational and legal risk of fraud. It is concluded that social accountability acts as a market cleansing mechanism, protecting real free competition against the abuse of economic power and valuing the social function of the company. By imposing entry barriers to opportunism and transforming corporate integrity (compliance and ESG) into a requirement for economic survival, social control reconnects market efficiency to democratic legitimacy, consolidating the ideal of a high-intensity democracy.

Keywords: social accountability; public procurement; adverse selection; market cleansing; free competition.

RESUMEN

La presente tesis doctoral investiga la reconfiguración del sistema de control en las contrataciones públicas brasileñas bajo la égida de la Nueva Ley de Licitaciones y Contratos, proponiendo la accountability social como elemento estructurante para la integridad administrativa y el saneamiento del entorno de negocios. El estudio parte del diagnóstico del agotamiento del modelo de “formalismo defensivo” de la ley derogada que regulaba la materia, cuya énfasis en la burocracia procedimental se mostró incapaz de contener la corrupción sistémica, fomentando el fenómeno económico de la “selección adversa”, mediante el cual empresas ineficientes o deshonestas expulsan a agentes económicos éticos de los procesos de contratación pública. Desde una perspectiva interdisciplinaria, la investigación se apoya en teorías que permiten resignificar la transparencia como una libertad instrumental indispensable para el desarrollo humano y la protección de los derechos fundamentales; simultáneamente, recurre al realismo político para demostrar que, en el contexto de las democracias delegativas brasileñas, el control social actúa como un mecanismo de “activación vertical”, rompiendo la inercia y la cooptación de las instituciones de control horizontal. La tesis sostiene que la vigilancia ciudadana, potenciada por la tecnología de datos abiertos del Portal Nacional de Contrataciones Públicas, proyecta efectos directos en el Derecho Empresarial al elevar drásticamente el riesgo reputacional y jurídico del fraude. Se concluye que la accountability social actúa como un mecanismo de saneamiento del mercado, protegiendo la libre competencia real frente al abuso del poder económico y valorizando la función social de la empresa. Al imponer barreras de entrada al oportunismo y transformar la integridad corporativa (compliance y ESG) en un requisito de supervivencia económica, el control social reconecta la eficiencia del mercado con la legitimidad democrática, consolidando el ideal de una democracia de alta intensidad.

Palabras clave: accountability social; contrataciones públicas; selección adversa; saneamiento del mercado; libre competencia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANIA	Assistente Natural com Inteligência Artificial
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CF	Constituição Federal
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRM	Conselho Regional de Medicina
DAS	Documento de Arrecadação do Simples Nacional
DREI	Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração
EC	Emenda Constitucional
ETP	Estudo Técnico Preliminar
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBCG	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFCA	<i>International Federation of Accountants</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MS	Mandado de Segurança
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OSB	Observatórios Sociais do Brasil
PCA	Plano de Contratações Anual

PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNCP	Portal Nacional de Compras Públicas
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
SBC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
Seae	Secretaria de Acompanhamento Econômico
Senacon	Secretaria Nacional do Consumidor
SS	Suspensão de Segurança
STF	Supremo Tribunal Federal
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TR	Termo de Referência
UNCITRAL	<i>United Nations Commission on International Trade Law</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: DEMOCRACIA, LIBERDADE E CONTROLE	26
2.1	A evolução semântica e política do conceito de <i>accountability</i>	26
2.2	Guilherme O'Donnell: Democracia delegativa e o déficit de controle	36
2.3	Amartya Sen: A transparência como liberdade instrumental	39
2.4	A convergência teórica: Participação cidadã e desenvolvimento	42
3	A NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/2021) E A GOVERNANÇA	49
3.1	A ruptura com o formalismo defensivo da Lei nº 8.666/1993	49
3.2	A institucionalização da governança e da gestão de riscos	72
3.3	As três linhas de defesa e o fortalecimento do controle interno	77
3.3.1	A primeira linha de defesa: a gestão operacional e a propriedade do risco	78
3.3.1.1	O planejamento como barreira de entrada à ineficiência: a gênese da contratação	79
3.3.1.2	O julgamento e a diligência: o agente de contratação como <i>gatekeeper</i>	80
3.3.1.3	A fiscalização contratual: a garantia da entrega de valor público: <i>accountability</i> de resultado	80
3.3.1.4	O desafio da profissionalização e a gestão por competências	81
3.3.2	A segunda linha de defesa: arquitetura de integridade, segurança jurídica e consultoria preventiva	83
3.3.2.1	A advocacia pública e a nova hermenêutica: do parecer opinativo ao escudo de segurança	83
3.3.2.2	O controle interno e a gestão de riscos: o monitoramento concomitante	85
3.3.2.3	O princípio da segregação de funções e a prevenção de conflitos	86
3.3.2.4	A LINDB e o consequencialismo: o fim do formalismo estéril	87
3.3.3	A terceira linha de defesa: auditoria independente e a avaliação objetiva da governança	88
3.4	O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como ferramenta de inteligência e saneamento	91
4	A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E A PROTEÇÃO DA LIVRE CONCORRÊNCIA: ENTRE A LIVRE INICIATIVA E O CONTROLE DE MERCADO	97
4.1	A livre iniciativa como fundamento da República e a definição do sistema capitalista brasileiro	97
4.2	A dinâmica de mercado: da idealização da concorrência perfeita à realidade da concorrência imperfeita	102
4.3	A repressão ao abuso do poder econômico e o papel regulador do Estado	106
4.4	A insuficiência do controle estatal isolado e a <i>accountability</i> social como vetor de saneamento de mercado	112

5	OPERACIONALIZAÇÃO E BARREIRAS DO CONTROLE SOCIAL.....	121
5.1	A previsão legal do controle social na NLLC (arts. 169 e 170).....	121
5.2	Barreiras estruturais: desigualdade, cultura política e linguagem.....	131
5.3	A integração sistêmica entre controle social, interno e externo	136
5.4	Proposta de um modelo teórico-operacional de fiscalização	144
6	CONCLUSÃO.....	166
	REFERÊNCIAS	171

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro é qualificado pela Constituição de 1988 como Estado Democrático de Direito, decorrendo que a ordem jurídica estabelecida, bem como a atividade estatal, assumam uma função transformadora da situação vigente, resultando na possibilidade de realizações sociais profundas por meio do exercício dos direitos sociais e econômicos.

Estabelece o inciso IV do artigo 1º da Constituição Federal que a livre iniciativa é, dentre outros, um dos pilares da República Federativa do Brasil. A necessidade de se aperfeiçoar o mercado faz emergir alguns princípios norteadores da atividade econômica, conforme o preceituado no artigo 170 da Carta Magna, podendo se destacar a soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades sociais e regionais, busca do pleno emprego, tratamento favorecido às empresas de pequeno porte, desde que cumpram determinados requisitos expostos na legislação e o princípio da livre iniciativa, aqui topograficamente indicado por último.

A natureza do método utilizado foi a pesquisa pura (teórica), sendo que a análise dos dados se deu pela pesquisa explicativa, utilizando o procedimento do levantamento bibliográfico e documental.

As seções foram estruturadas para traçar um panorama de como a *accountability*, exercida nacionalmente de forma indireta sobre as empresas por meio da fiscalização das contratações públicas, pode repercutir na livre iniciativa no que tange à formação de seu patrimônio. Ou seja, aborda-se a atuação dos órgãos de controle em uma etapa anterior à própria habilitação licitatória, focada na verificação da documentação inerente à constituição patrimonial dessas organizações. O objetivo é resguardar a sociedade de problemas futuros, impedindo que estruturas empresariais sejam capturadas pelo crime organizado para lavar capitais sob a fachada de contratos com o Poder Público.

Nesse cenário, tal medida se faz necessária, pois, em várias investigações criminais, vem sendo trazido ao conhecimento público por matérias jornalísticas que o crime organizado está encontrando meios de se introduzir na economia formal, não só ameaçando a segurança do ambiente de negócios privados, mas também na prestação e segurança dos serviços públicos, com destaque para o uso de contratações públicas para fins de dar licitude ao dinheiro ilícito, já que é injetado em uma roupagem de legalidade em empresas formalmente constituídas.

Operações policiais indicam que facções criminosas estão se infiltrando em áreas que vão desde o refino, distribuição e venda de combustíveis, passando pelo mercado imobiliário, pelo transporte privado e público, limpeza urbana, coleta de lixo, e, ainda, o setor financeiro.

Matérias jornalísticas veiculadas pela mídia escrita apontam que o crime organizado está diferente, com clara mudança no *modus operandi* das facções desde a pandemia do Covid-19, pois além de manterem práticas antigas, como a venda de produtos ilegais adquiridos por meio de roubo, contrabando, adulteração e falsificação, representantes dessas organizações criminosas passaram a aproveitar brechas legais para se infiltrarem nas estruturas dos negócios.

Hoje, o ambiente de negócios mudou, apresentando-se de modo mais complexo, sobretudo com as novas tecnologias, sendo necessária a separação do lícito e do ilícito, pois a empresa pode ser formal, com o preenchimento de todos os atributos legais, prestando serviço lícito, mas pode ter sido criada ou ter reforço de seu capital social com dinheiro de venda de cocaína, por exemplo, ou ainda ter em seu quadro societário um traficante como sócio.

Uma constatação é que as facções estão constituindo empresas, não mais de “fachada”, mas que operam na economia formal. Existem jurídica e formalmente, prestam serviços públicos, vendem produtos e principalmente contratam com o Poder Público, prestando serviço de interesse público.

Em operação promovida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, “Operação Fim da Linha”, duas empresas de ônibus que atuam no transporte público de São Paulo foram alvo de intervenção para apurar suspeitas de ligação com uma facção criminosa.

Essas empresas são responsáveis por, ao menos, o transporte de 700 mil passageiros diariamente na capital paulista e receberam, segundo apurações, mais de R\$ 800 milhões de remuneração da Prefeitura de São Paulo. Assim, há indícios de que o crime organizado está se infiltrando na prestação de serviços públicos.

Não se trata de empresas ‘laranjas’ ou que materialmente inexistem, servindo apenas como fachada. São empresas reais, atuantes no mercado de forma lícita, com contratações formais, obedecendo e atendendo a todos os requisitos dos editais para as contratações públicas, mas que são ou se incrementaram com o uso de dinheiro ilícito.

Ao que tudo indica, o dinheiro ilícito proveniente do crime organizado, seja o tráfico de drogas, roubo etc., é injetado nas empresas por meio de ‘laranjas’ mediante aporte de capital ou para aquisição de bens necessários às atividades empresariais. Por meio de subterfúgios contábeis, as empresas se apresentam constituídas de forma lícita para participar de licitações.

Conforme se procurará demonstrar, é justamente nesse ponto que não há mecanismos legais que dotem o Poder Público de verificação, já na fase de habilitação das empresas interessadas junto às licitações públicas, de possíveis aumentos patrimoniais em pouco tempo que incrementaram a empresa, ou ainda, mudança de forma radical no objeto social que indiquem, não que seja uma regra, já que nem toda mudança patrimonial ou social de uma empresa está eivada de má-fé, que o uso está sendo direcionado para o ilícito.

Portanto, é necessário dotar o arcabouço legislativo de instrumentos que permitam ao Poder Público, na fase de habilitação das empresas interessadas em fornecer produtos e serviços, a verificação de eventuais indícios de formas de uso da empresa para fins de organizações criminosas.

Nesse sentido, deve haver um equilíbrio entre a liberdade das empresas de se constituírem e desenvolverem suas atividades, sem a interferência estatal, com o interesse do Estado em preservar o interesse público, seja o primário ou secundário. A empresa, então prestadora do serviço público, poderá ser alvo de intervenções judiciais, com paralisação de suas atividades e prejuízo à população, ou ainda, prejuízos ao ente público contratante que deverá assumir pessoalmente aquela atividade interrompida com encampação ou caducidade do contrato, com maiores custos e dispêndio do tão sagrado dinheiro do contribuinte.

Assim, em um cenário marcado pela crescente sofisticação dos esquemas de desvio de recursos públicos, o controle precisa ir além de seu modelo tradicional – pautado por análises formais e reativas de documentos e atos – e adotar uma postura mais proativa e estratégica. É essencial identificar os problemas em sua origem, antes que os danos se concretizem.

Desta forma, o presente trabalho visa investigar os meios pelos quais e traçar caminhos para que haja uma maior gama de ferramentas, por parte da Administração Pública, para lidar com as organizações criminosas que querem usar o Estado para seus interesses. E uma ferramenta pode ser a *accountability* social.

Assim, é imprescindível que o administrador público seja dotado de instrumentos legais para verificar, mesmo que por meio de indícios, a existência de circunstâncias de fato que indiquem alguma irregularidade que poderá no futuro ocasionar prejuízos às contratações públicas e, assim, onerar de forma substancial os cofres públicos, seja com novas contratações emergenciais para suprir a paralisação dos contratos por meio de irregularidades apontadas pela Justiça, com suspensões das atividades empresariais ou ainda, prejuízos para a coletividade com interrupções abruptas na prestação dos serviços públicos.

Como fio condutor podemos citar: Com o panorama constitucional da livre iniciativa, pilar da ordem econômica, até que ponto a liberdade concedida pode existir em prejuízo do interesse público? As empresas podem constituir-se livremente sem quaisquer mecanismos que visem garantir a proteção do próprio Estado contra o abuso da livre criação empresarial? A população pode e deve participar desse processo de fiscalização? Somente o Estado é responsável?

Não se pode esquecer que a limitação da livre iniciativa visa especialmente à proteção da própria ordem econômica, já que havendo abusos os prejuízos deverão ser suportados por toda a sociedade.

Por tudo, pode-se estabelecer que o Estado deve criar mecanismos para se resguardar e não apenas atribuir aos seus agentes tal missão, pois por trás desses existe um sujeito comum.

A administração pública brasileira atravessa um complexo processo de transformação institucional, tencionado entre a necessidade de modernização gerencial e o imperativo de aprofundamento democrático. Não se trata apenas de uma reforma burocrática, mas de uma redefinição do próprio estado, marcado pela busca incessante por eficiência, transparência e, sobretudo, legitimidade democrática substantiva. A crescente complexidade das políticas públicas, somada à demanda social por serviços de qualidade e integridade, impõe ao Estado desafios estruturais que não podem ser respondidos pelos modelos tradicionais de gestão e controle, exigindo uma nova engenharia institucional.

Deve ser destacado que dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que as compras públicas no Brasil movimentam cerca de 12% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse volume de recursos transforma o Estado no maior comprador da economia nacional, conferindo-lhe um poder de mercado capaz de induzir comportamentos, fomentar inovações e corrigir desigualdades regionais. Ocorre que, essa magnitude orçamentária atua como uma faca de dois gumes: se bem gerida, alavanca o desenvolvimento socioeconômico; se capturada por esquemas de corrupção ou ineficiência, drena recursos essenciais de áreas vitais como saúde, educação e segurança. Assim, a relevância do tema não é apenas jurídica ou administrativa, mas eminentemente econômica e social, uma vez que a qualidade do gasto público é determinante para a redução das desigualdades que marcam a sociedade brasileira.

Historicamente, o regime de contratações brasileiro baseado na Lei nº 8.666/1993, funcionou sob a lógica do 'formalismo defensivo' e da 'burocracia da desconfiança'. O foco no rito procedimental, em prejuízo dos resultados, criou um ambiente propício para o que a doutrina denomina de 'ineficiência legalizada', por meio do qual o cumprimento estrito da forma não garantia a vantajosidade da contratação. A nova ordem jurídica inaugurada pela Lei nº 14.133/2021 propõe uma ruptura do paradigma ao deslocar o eixo de controle para a governança e o planejamento. Todavia, essa transição normativa impõe um desafio cultural: transformar uma administração acostumada a carimbar papéis em uma gestão orientada por riscos e resultados, apta a dialogar com a sociedade civil de forma transparente e horizontal.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 – a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC) – surge como uma resposta legislativa a esse cenário, buscando modernizar o ecossistema de compras públicas por meio da incorporação de práticas de governança corporativa aplicada ao setor público, gestão de riscos sistêmica e transparência ativa. Contudo, a inovação mais promissora e desafiadora do diploma legal reside em uma dimensão ainda pouco explorada pela dogmática jurídica tradicional: a *accountability social*. Esta categoria transcende o controle formal, sendo entendida como a capacidade da sociedade civil organizada de monitorar, fiscalizar e, sobretudo, influenciar a atuação estatal em tempo real.

Nesse ecossistema, a tecnologia desempenha um papel disruptivo. A instituição do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) pela nova lei não deve ser vista apenas como uma medida de modernização tecnológica, mas como a infraestrutura necessária para a viabilização da *accountability social*. A centralização de dados e a exigência de transparência ativa criam as condições materiais para que a assimetria informacional entre Estado e sociedade seja mitigada. Sem dados abertos, estruturados e compreensíveis, o controle social resta inviabilizado, tornando-se uma retórica vazia. A NLLC, portanto, fornece o *hardware* institucional (o portal e as normas), cabendo à sociedade civil desenvolver o *software* político (a cultura de fiscalização) para operar esse sistema.

Nesse cenário, as contratações públicas assumem uma centralidade estratégica inegável. Representando uma parcela expressiva do Produto Interno Bruto (PIB) e do orçamento estatal, elas constituem o mecanismo pelo qual as políticas públicas se materializam. A ineficiência ou a corrupção nesse setor não representam apenas perdas financeiras, mas, fundamentalmente, a negação de direitos. É sob essa ótica que a análise de Amartya Sen se torna crucial, ao afirmar que “a corrupção é uma das principais causas de privação de liberdades e de ineficiência

institucional”, Sen desloca o debate da mera moralidade administrativa para o campo das liberdades instrumentais.

Para o caso brasileiro, essa premissa é diagnosticada com precisão: a fragilidade histórica dos mecanismos de controle permitiu a captura do interesse público por interesses privados, gerando o que Sen classificaria como barreiras ao desenvolvimento como liberdade.

A abordagem de Amartya Sen oferece ainda um segundo vetor analítico fundamental para esta tese: o conceito de 'agência'. Para Sen, o desenvolvimento exige que os indivíduos sejam vistos não como meros beneficiários passivos de programas sociais, mas como agentes ativos de mudança, capazes de moldar seu próprio destino e as instituições que os governam.

A *accountability* social nas contratações públicas é a materialização dessa agência. Quando o cidadão fiscaliza uma licitação de merenda escolar ou monitora uma obra pública, ele deixa de ser um súdito da administração para se tornar um participante ativo da *res publica*. Essa participação é, em si mesma, uma liberdade constitutiva, essencial para o fortalecimento do tecido democrático e para a construção de confiança interpessoal e institucional.

Essa perspectiva teórica vai ao encontro do diagnóstico de Guillermo O'Donnell sobre as patologias das democracias latino-americanas. Para o autor, regimes democráticos institucionalmente débeis tendem a apresentar "ilhas de legalidade em mares de arbitrariedade". Nessas "zonas marrons", a lei não vigora com efetividade homogênea, e o Estado de Direito é intermitente.

A *accountability* social, portanto, emerge nesse contexto não apenas como um auxílio ao controle estatal, mas como um mecanismo indispensável para reduzir as assimetrias de poder, constranger a arbitrariedade e fortalecer a responsividade estatal, garantindo que a legalidade transborde das "ilhas" para o cotidiano da administração pública.

A urgência da *accountability* social não é apenas uma preocupação acadêmica, mas está no debate público nacional. Veículos de grande circulação, como o Estado de São Paulo, têm publicado análises sobre 'A reconstrução da *accountability* democrática', destacando a necessidade de superar o sigilo administrativo. Simultaneamente, manchetes da Folha de São Paulo sobre a opacidade do 'orçamento secreto' evidenciam como a falta de rastreabilidade dos recursos impede o exercício da cidadania, validando o diagnóstico de O'Donnell sobre as falhas de controle nas democracias delegativas.

A tese sobre *accountability* social nas contratações públicas não se encerra nos muros da administração estatal; ela tem reflexos diretamente no setor privado, estabelecendo pontes sólidas com o Direito Empresarial moderno. A conexão se dá, fundamentalmente, pela exigência de uma nova postura das empresas que contratam com o Poder Público, transformando o mercado de compras governamentais em um vetor de indução de boas práticas corporativas, já que a Lei nº 14.133/2021 (artigo 25, § 4º) tornou obrigatória a implantação de programas de integridade (*compliance*) para contratações de grande vulto.

O Direito Empresarial brasileiro é regido pelo princípio constitucional da Função Social da Empresa (artigo 170, inciso III, CF/88; artigo 47, Lei nº 11.101/2005), sendo que se uma empresa que participa de esquemas de corrupção ou conluio em licitações está violando sua função social, já que drena recursos da coletividade. A tese argumenta que o controle social ajuda a "separar o joio do trigo". Ao denunciar fraudes, a sociedade protege a livre concorrência e favorece as empresas honestas e eficientes, garantindo que o mercado funcione de forma justa. O controle social, portanto, protege a empresa ética contra a concorrência desleal da empresa corrupta.

Ademais, não se pode ignorar que o Direito Empresarial contemporâneo é pautado pela agenda ESG, sendo que a *accountability* social nas contratações públicas é a materialização do "G" (governança) e do "S" (social). Empresas que trabalham com transparência e abertura ao controle social ganham um ativo valioso: a reputação. No modelo proposto pela tese, a empresa que colabora com a transparência (ex.: fornecendo dados claros, respondendo por meios claros às consultas públicas) ganha vantagem competitiva e reduz seu risco de imagem.

Assim, a Lei nº 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), é o ponto de fusão por meio do qual o Direito Administrativo (direito público) e o Direito Empresarial (direito privado) se encontram, e a *accountability* social atua como um fator de pressão sobre as empresas.

Diante da tensão entre a promessa normativa da nova legislação e a realidade institucional brasileira, formula-se a seguinte questão central que orienta esta investigação:

A Lei nº 14.133/2021 institui condições normativas e desenhos institucionais suficientes para a consolidação de um modelo efetivo de *accountability* social nas contratações públicas brasileiras, superando o formalismo burocrático em direção a um controle democrático substantivo, com proteção da livre concorrência?

Para responder a essa indagação, o problema desdobra-se nos seguintes pontos investigativos:

I) Quais dispositivos da NLLC atuam como catalisadores da participação social e quais permanecem como barreiras retóricas à fiscalização cidadã?

II) Em que medida a teoria da democracia delegativa de Guillermo O'Donnell oferece um diagnóstico preciso sobre os limites estruturais e a fragilidade dos mecanismos de *accountability* no Brasil?

III) De que forma a abordagem das capacidades e liberdades instrumentais de Amartya Sen fundamenta normativamente a participação cidadã não como uma concessão estatal, mas como um direito intrínseco ao desenvolvimento e, assim, uma forma de participação na proteção da livre iniciativa como saneamento do mercado?

A NLLC introduz inovações com dispositivos relevantes que favorecem a *accountability* social (como o Portal Nacional de Contratações Públicas), todavia, sua efetividade é comprometida pela fragilidade das capacidades estatais e pela ausência de cultura participativa nos entes subnacionais.

Na teoria de Amartya Sen, é fornecida a base axiológica necessária para compreender a participação e a transparência como liberdades instrumentais, sem as quais a eficiência econômica das licitações carece de validade ética e finalística.

Vale ressaltar que a *accountability* social não substitui, mas situa-se como um mecanismo complementar e de ativação da *accountability* horizontal, sendo essencial para romper a inércia dos órgãos de controle em democracias de baixa intensidade institucional.

A ausência de regulamentação específica e procedimental sobre o exercício do controle social na NLLC cria lacunas operacionais que podem levar à ineficiência dos dispositivos de participação, mantendo o controle restrito a aspectos tecnocráticos e, assim, fora da possibilidade de a comunidade ajudar na proteção da livre concorrência.

Embora a literatura sobre *accountability* no Brasil tenha se expandido nas últimas décadas, persiste uma lacuna quanto à sua aplicação específica no microsistema das contratações públicas sob a égide da nova legislação. O'Donnell adverte que a *accountability* horizontal depende de agências estatais fortes e autônomas. No entanto, reconhece que, em democracias delegativas, tais instituições são frequentemente capturadas, politizadas ou tecnicamente insuficientes. Esta tese justifica-se teoricamente ao propor a *accountability*

social como o elo necessário para sanar esse déficit, articulando o direito administrativo com a ciência política contemporânea, e como forma da participação popular na proteção da livre concorrência.

As contratações públicas não são apenas procedimentos burocráticos; elas representam a materialização orçamentária das escolhas públicas. Aprimorar a transparência e o controle social neste setor significa, pragmaticamente, reduzir o desperdício de recursos escassos e prevenir a corrupção sistêmica. Conforme destaca Sen, a transparência opera como uma “liberdade instrumental essencial para o desenvolvimento”, pois empodera os cidadãos para monitorar o Estado, garantindo que os recursos sejam aplicados na expansão das capacidades humanas e não desviados por interesses particulares.

Do ponto social, a pesquisa justifica-se pelo potencial de fortalecimento da qualidade democrática. A *accountability* social amplia a esfera pública e transforma a relação entre Estado e sociedade. Como sustenta O’Donnell, uma democracia substantiva não se satisfaz apenas com eleições regulares; ela exige “cidadãos capazes de demandar respostas e instituições capazes de fornecê-las”. Investigar as condições para esse empoderamento no âmbito das licitações é contribuir para a construção de uma cidadania ativa e vigilante, e, principalmente, proteger um dos pilares da atual sociedade, ou seja, o próprio capitalismo preservando a livre concorrência.

Buscar-se demonstrar, analítica e propositivamente como a *accountability* social pode se consolidar como um mecanismo estruturante e indispensável de controle democrático das contratações públicas, à luz das inovações e desafios impostos pela Lei nº 14.133/2021, bem como saneador do mercado com proteção da livre concorrência, combatendo a seleção de empresas desprovidas dos mais elementares princípios democráticos, pois os dispositivos da NLLC que versam sobre governança, gestão de riscos e transparência, avaliando o potencial de fomento ao controle social dos dispositivos da NLLC que versam sobre governança.

É importante examinar a teoria da *accountability* em Guillermo O’Donnell, aplicando seus conceitos de *accountability* horizontal, vertical e social ao contexto das compras públicas. Também é indispensável relacionar a abordagem das capacidades de Amartya Sen com o controle social, fundamentando a participação cidadã como vetor de desenvolvimento e liberdade, inclusive como proteção à livre concorrência.

Não se pode deixar de identificar os obstáculos institucionais, culturais e operacionais que impedem a plena efetividade do controle social no Brasil. Portanto, é necessário propor um modelo teórico-operacional de *accountability* social que integre transparência, participação e

responsividade, e que vise acima de tudo dotar o Estado de elementos fáticos que possam elidir, ou mesmo limitar a possibilidade de contratações públicas de empresas que são inaptas moralmente para o desenvolvimento de atividades que sejam em benefício de toda a coletividade.

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa e interdisciplinar, estruturada com o método propositivo, por meio do qual se parte das macroteorias de desenvolvimento (Sen) e democracia (O'Donnell) para a análise específica dos institutos da NLLC.

Também se realiza a análise documental e hermenêutica com exame detalhado da Lei nº 14.133/2021, regulamentos infralegais e normas técnicas correlatas. Além de revisão bibliográfica com levantamento da literatura nacional e internacional sobre *accountability*, governança pública e direito administrativo sancionador. Utiliza-se, ainda, o direito comparado, por meio de estudo de modelos internacionais de *social accountability* em compras públicas para identificar melhores práticas aplicáveis ao Brasil.

A tese, em linhas gerais, está organizada em cinco seções interdependentes. A presente seção introdutória estabelece as bases da investigação. A segunda seção dedica-se à fundamentação teórica, explorando a densidade dos conceitos de livre iniciativa, de democracia, *accountability* e liberdade em O'Donnell e Sen. Já a terceira seção realiza a análise dogmática da Lei nº 14.133/2021 sob a ótica da governança e riscos. A quarta seção foca especificamente na *accountability* social aplicada às contratações. Por fim, a quinta seção apresenta a proposta de um modelo teórico-operacional, seguido pelas conclusões gerais.

Assim, na segunda seção, promove-se a articulação teórica fundamental para a tese, demonstrando que a *accountability* social constitui o ponto de convergência entre a Ciência Política de Guillermo O'Donnell e a Economia do Desenvolvimento de Amartya Sen. Superando o isolamento disciplinar, a análise estrutura-se em quatro eixos de complementariedade: (i) a resignificação do indivíduo, que transita da passividade para a 'agência' (Sen) e para a 'cidadania ativa' (O'Donnell); (ii) a compreensão da transparência não como mera regra burocrática, mas como liberdade instrumental e pré-requisito sistêmico para a sanção; (iii) o diagnóstico das patologias institucionais, por meio do qual a desigualdade gera 'zonas marrons' de impunidade e privação de capacidades; e (iv) a rejeição ao voluntarismo, reafirmando a necessidade de instituições fortes e responsivas. Argumenta-se que a integridade nas contratações públicas depende dessa junção: a ética da liberdade (Sen) fornecendo o

propósito, e a mecânica da ativação vertical (O'Donnell) fornecendo o método para romper a inércia estatal e sanear o mercado.

Já na terceira seção, a pesquisa aborda a análise do novo marco normativo das contratações públicas, a Lei nº 14.133/2021, demonstrando como ela opera uma ruptura paradigmática com o 'formalismo defensivo' da revogada Lei nº 8.666/1993. Examina-se como a positivação da governança pública, a institucionalização da gestão de riscos e a arquitetura das 'Três Linhas de Defesa' reconfiguram o controle administrativo, migrando de uma lógica puramente procedimental para uma focada em resultados e integridade. Destaca-se, ainda, o papel do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como ferramenta tecnológica de transparência ativa, essencial para superar a assimetria informacional e viabilizar o controle social.

Na quarta seção, a tese expande sua análise para a interface com o Direito Empresarial e a Ordem Econômica Constitucional. Investiga-se como a *accountability* social atua como mecanismo de saneamento de mercado, protegendo a livre concorrência contra o fenômeno da 'seleção adversa'. Demonstra-se que a vigilância cidadã não apenas coíbe a fraude, mas cria barreiras de entrada para agentes econômicos ineficientes ou corruptos, valorizando a função social da empresa e transformando a integridade (*compliance*) em um requisito de sobrevivência e competitividade.

Por fim, a quinta seção enfrenta o desafio da operacionalização do controle social sob a Lei nº 14.133/2021. Analisa-se a arquitetura normativa dos artigos 169 e 170, diagnosticando as barreiras estruturais – socioeconômicas, culturais e comunicacionais – que historicamente obstaculizam a fiscalização cidadã. A partir da convergência entre as 'liberdades instrumentais' de Amartya Sen e a 'ativação institucional' de Guillermo O'Donnell, a tese propõe um Modelo Teórico-Operacional de integridade. Este modelo demonstra como a articulação sistêmica entre a transparência forte (via PNCP), a participação substantiva e o *enforcement* estatal cria um ecossistema de fiscalização capaz de romper a inércia burocrática, efetivando o saneamento do mercado e a proteção da livre concorrência contra o oportunismo econômico.

Portanto, o que se visou até agora foi delinear um cenário teórico e institucional que justifica a presente investigação. Partindo da premissa de que a NLLC representa um avanço normativo necessário, porém insuficiente se isolado de uma cultura de controle, a tese propõe-se a preencher a lacuna entre a "lei no papel" e a "lei em ação".

A construção de um modelo de *accountability* social robusto apresenta-se não apenas como uma exigência legal, mas como um imperativo para o fortalecimento da democracia e a qualificação da gestão pública no Brasil, devendo servir de ferramenta para que o Estado a utilize como mecanismo de saneamento do mercado, o que ao fim e ao cabo visa à proteção da própria livre concorrência. A seção seguinte aprofundará as bases teóricas dessa construção, revisitando a evolução do conceito de *accountability* e as contribuições de seus principais teóricos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: DEMOCRACIA, LIBERDADE E CONTROLE

2.1 A evolução semântica e política do conceito de *accountability*

O termo *accountability* tem origem anglo-saxã e não possui tradução exata para o português. Mais do que responsabilidade, ele implica a obrigação de explicar, justificar e responder por atos, decisões e resultados, especialmente por parte de agentes públicos frente à sociedade.

A *accountability* consolidou-se como uma categoria incontornável nos debates contemporâneos sobre a qualidade da democracia, a governança pública e a reforma do Estado. Porém, sua transposição para a gramática política brasileira é marcada por uma notável elasticidade semântica. A ausência de um vocábulo único em língua portuguesa capaz de abarcar a totalidade do termo anglo-saxão não deve ser vista como mera lacuna linguística, mas como reflexo da complexidade intrínseca do conceito, que tem dimensões de responsabilização, prestação de contas, transparência, conformidade e reatividade.

Historicamente, a raiz etimológica do termo remonta à Baixa Idade Média inglesa, associada à obrigação dos servos de prestar contas aos senhores feudais. Contudo, sua evolução semântica no liberalismo político conferiu-lhe um caráter bidirecional: não apenas o subordinado presta contas ao superior, mas o governante deve contas ao governado. Essa transição reflete uma mudança na própria concepção de soberania. No Brasil, a dificuldade de tradução não é apenas linguística, mas cultural. A tradição política ibérica, marcada pelo patrimonialismo e pela confusão entre o público e o privado, historicamente careceu de mecanismos que vissem o gestor público como um “zelador” de recursos alheios, o que atrasou a incorporação plena do conceito de *accountability* ao vocabulário jurídico e político nacional.

A literatura especializada, distanciando-se de uma visão puramente contábil ou burocrática, compreende a *accountability* como um mecanismo de controle do poder político. Andreas Schedler (1999), adverte que a *accountability* não é um atributo estático, mas um processo relacional de poder que opera em dois eixos fundamentais: a *answerability* (a obrigação dos detentores de poder de informar e justificar suas decisões) e o *enforcement* (a capacidade de agências de controle ou da sociedade de impor sanções em caso de desvios). Sem

a possibilidade concreta de sanção — seja ela jurídica, política ou reputacional —, a prestação de contas degrada-se em mera publicidade ou retórica administrativa.

É imperioso destacar que a dimensão da *answerability* se subdivide em dois momentos distintos, porém complementares: a informação e a justificação. O primeiro refere-se à transparência dos dados brutos (o 'quê' foi feito), enquanto o segundo exige a apresentação das razões que fundamentaram a decisão (o 'porquê' foi feito). Em regimes democráticos complexos, a mera divulgação de atos não basta; exige-se a demonstração da racionalidade pública das escolhas. Já a dimensão do *enforcement* não se limita à punição legal (sanções administrativas ou penais), mas abarca também o custo reputacional imposto pela opinião pública. Quando a *accountability* falha em sua face sancionatória, gera-se um cinismo cívico que corrói a confiança nas instituições, transformando a prestação de contas em um teatro burocrático sem consequências.

A evolução do conceito no Brasil também enfrenta o dilema do equilíbrio entre controle e eficiência. A expansão dos órgãos de controle após 1988 gerou uma 'explosão de *accountability*' que, paradoxalmente, nem sempre resultou em melhoria da gestão. O excesso de formalismo e a multiplicidade de instâncias fiscalizadoras podem levar à paralisia decisória ou ao 'apagão das canetas' (Dantas, 2024), por meio do qual o gestor, por medo de responsabilização, opta pela inércia. Portanto, a evolução conceitual contemporânea busca uma *accountability* inteligente, que não apenas puna o erro, mas induza o acerto, focando na performance e nos resultados entregues à sociedade, superando a visão arcaica da caça às bruxas procedimental, conforme sintetizado pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Doutor Dimas Ramalho, no artigo “a função pedagógica dos Tribunais de Contas na nova lei de licitações”, para quem:

A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) inovou ao formalizar e ampliar a função pedagógica dos Tribunais de Contas, estabelecendo em seu artigo 173 o dever de capacitação dos agentes públicos por meio das Escolas de Contas. Superando a atuação tradicional restrita à fiscalização e sanção, o novo marco legal prioriza um ambiente de diálogo aberto e aprendizagem mútua, com foco na prevenção de erros e na construção de consensos entre controladores e gestores. Nesse cenário, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) exemplifica essa diretriz ao intensificar suas ações educativas, como o tradicional Ciclo de Debates e a realização de seminários regionais, visando preparar os jurisdicionados para a aplicação eficiente e segura do novo regime jurídico (Ramalho, 2025).

No contexto latino-americano, e especificamente no brasileiro pós-Constituição de 1988, o conceito evoluiu para integrar um ecossistema de controle que transcende a fiscalização interna. O desafio contemporâneo reside em compreender como a *accountability* deixa de ser apenas uma rotina burocrática para se tornar um pilar da legitimidade democrática, mitigando o que a teoria política identifica como o risco da "irresponsabilidade organizada" do Estado. Contudo, a literatura aponta que, apesar da robustez normativa, a dimensão da *accountability* social ainda carece de densidade institucional, apresentando-se frequentemente fragmentada e dependente de ciclos de escândalos midiáticos, em vez de constituir um monitoramento cívico duradouro.

É possível apontar que no Brasil, a *accountability* vem sendo colocada em destaque desde a redemocratização nos anos de 1980. Contudo, hoje, pelos avanços tecnológicos por meio da internet, dos portais de notícias, das redes e mídia sociais, mais do que em qualquer outro tempo podemos fiscalizar quase que em tempo real as ações dos entes públicos, inclusive suas intenções por meio das declarações, invadindo, assim, o pensamento do administrador.

Porém, como se pode definir a *accountability*:

Accountability é um conceito novo na terminologia ligada à reforma do Estado no Brasil, mas já bastante difundido na literatura internacional, em geral pelos autores de língua inglesa. Não existe uma tradução literal para o português, sendo a mais próxima "a capacidade de prestar contas" ou "uma capacidade de se fazer transparente". Entretanto, aqui nos importa mais o significado que está ligado, segundo Fredrich Mosher, à responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo ou à transparência nas ações públicas (Alves, 2021).

Na visão do *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001) *accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por decisões e ações, incluindo a forma como são geridos os recursos públicos, bem como todos os aspectos relacionados ao desempenho e aos resultados.

Já a *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD, 2008) traz que a *accountability* é manter alguém responsável, usando o termo como sinônimo do dever de prestar contas, com o intuito de melhorar a possibilidade de as pessoas mais vulneráveis na sociedade expressarem as necessidades.

Na mesma linha, a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI, 1998) considera a *accountability* a obrigação imposta aos agentes e entidades públicas de responderem de forma fiscal, gerencial e programática quanto aos recursos que lhes foram conferidos a quem lhes confiou tais recursos.

Percebe-se que pela leitura dos três conceitos, a *accountability* está ligada à ideia de que o gestor tem compromisso de demonstrar o resultado obtido em relação aos recursos recebidos, àqueles que os forneceram.

Também se faz importante o conceito de O'Donnell (1998), pelo qual a *accountability* também pode ser vista de maneira direcional, aqui no sentido vertical e horizontal. Horizontal se diz quando das contas são prestadas de uma entidade para a outra, ambas autônomas, por razões de conexão de objeto. Já na direção vertical, não há que se fundar em hierarquia, mas sim em responsabilidade em função de quem recebe os recursos para quem os disponibiliza.

Mas a ideia de *accountability* deve ser interpretada não só para abranger a prestação de contas dos recursos recebidos, a forma que estão sendo alocados, quais obras estão sendo feitas. Encaminhar a interpretação deve ser para uma abrangência muito maior do conceito, aqui relacionada a prestação de contas de forma global, também para incluir os atos praticados para resguardar o interesse público contra todo o tipo de prejuízo.

A *accountability* pode ser dividida em três dimensões principais. Primeiramente, a *accountability* horizontal, que se refere à fiscalização exercida entre órgãos públicos, como os poderes Legislativo e Judiciário fiscalizando o Executivo. Em seguida, a *accountability* vertical, que é exercida diretamente pela população, por meio de eleições, conselhos de políticas públicas e participação social. Por fim, a *accountability* social, que envolve a atuação de organizações da sociedade civil, mídia e cidadãos na fiscalização de políticas e ações governamentais, especialmente utilizando mecanismos como a Lei de Acesso à Informação. É importante ressaltar que essas dimensões se complementam e fortalecem o controle democrático.

Eurico Zecchin Maiolino (2018) propõe uma atualização da clássica dicotomia de O'Donnell. Para o autor, é necessário distinguir a *accountability* popular, exercida periodicamente por meio do sufrágio universal (o voto como julgamento político), da *accountability* social, que se manifesta de forma contínua durante o mandato. Enquanto a primeira depende do calendário eleitoral, a segunda opera por meio da mobilização da sociedade civil, da mídia e de grupos de pressão para monitorar a ação estatal em tempo real.

Referida distinção é primordial para esta tese, pois demonstra que a fiscalização das contratações públicas via PNCP não é um ato eleitoral, mas um exercício de *accountability* social voltado à responsabilidade contínua da administração.

Importante para o presente estudo que, quando se olha para a *accountability* na história, encontramos que essa prática data da era da Antiguidade, segundo estudo de Barlev (2006) descobriu que a contabilidade da antiga Mesopotâmia e do antigo Egito alcançou um alto nível de sofisticação.

Verificou-se que esses sistemas de governo, muito desenvolvidos, levaram o ser humano a três dimensões de *accountability*: primeiro, de um indivíduo para com o outro; segundo, de um indivíduo para o Estado; e terceiro, do Estado para a sociedade.

Já no fim da Idade Média, com a Revolução Francesa a modernização do conceito de *accountability*, na companhia do fortalecimento do Estado Democrático do século XVIII (Bessette, 2004).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (USP, 2011), que é o principal documento deste movimento, garantiu no artigo 15 o direito de a sociedade pedir contas a todo agente público, o que até então não era prerrogativa.

Os renascentistas já defendiam a ideia, sendo que a norma jurídica só veio materializá-la. Hobbes (2006) dizia que o ideário de Estado-nação que define o Governo, como pacto social, o qual atua na sociedade, regulando condutas, restringindo liberdades, promovendo o estado de bem-estar social, era um requisito necessário para a continuidade da espécie humana, e por isso, deveriam contribuir equitativamente para a manutenção da máquina estatal, pagamento de impostos, mas por outro lado, o poder decisório não seria transferido ao governante, e sim delegado, razão pela qual ele ficaria obrigado em dar contas à sociedade.

Assim, essa responsabilidade de responder pelos atos administrativos é adquirida pelos gestores no momento que aceitam o encargo de administrar a coisa pública, no latim *res publica*, traz em si a ideia do próprio regime democrático republicano, o que reforça a ideia de *accountability* vertical.

A dimensão horizontal também estava presente no setor público, de acordo com o que afirma O'Donnell (1998), vinculada ao sistema de freios e contrapesos idealizado por Montesquieu (2008), no qual Poderes independentes e harmônicos entre si prestam contas uns aos outros.

Desta forma, a Administração Pública, ao administrar a coisa pública, ao desempenhar a função de gestão de interesses públicos, de acordo com Marra (2006, p. 194), se encontra vinculado ao cumprimento de um regime jurídico qualificado pela indisponibilidade e supremacia do interesse público.

O artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, estabelece que o administrador público está representando os interesses de toda a sociedade, uma vez que todo o poder emana do povo e em nome dele será exercido, devendo sempre se pautar pelo fiel cumprimento do ordenamento jurídico, ideia de responsabilização que se encontra imbuída da ideia de *accountability*.

Pederiva (1998) faz importantes considerações ao levantar a questão que, aqueles que formulam, selecionam e implementam políticas públicas necessitam de informações relevantes para o planejamento, condução das funções governamentais.

A boa governança pública é sustentada por princípios que garantem o uso ético, legal e eficiente dos recursos públicos. Dentre esses pilares, destaca-se o conceito de *accountability*, termo cuja tradução mais próxima remete à responsabilização, mas que abrange também a prestação de contas, transparência e controle social.

Na administração pública brasileira, o fortalecimento da *accountability* tem sido um desafio constante, sobretudo diante de cenários de corrupção, ineficiência e baixa participação cidadã. Esta pesquisa tem como objetivo analisar o conceito de *accountability*, sua aplicação prática na administração pública e os caminhos para seu fortalecimento no contexto brasileiro.

A administração pública brasileira possui diversas estruturas e mecanismos destinados à promoção da *accountability*. Entre os mais relevantes, destacam-se:

O controle interno, exercido por órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU), controladorias estaduais e municipais, que atua na prevenção de irregularidades, realização de auditorias e correções administrativas.

O controle externo, exercido por instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU), tribunais de contas estaduais e municipais, sob orientação do poder legislativo, que são responsáveis por julgar contas públicas e aplicar sanções a gestores que descumprirem a legislação.

Para compreender as barreiras que impedem o efetivo controle das contratações públicas, é necessário recorrer à Teoria da Agência e aos conceitos de democracia deliberativa.

Nesse sentido, é imperioso analisar a obra de Ivan César Ribeiro (2022), intitulada “Accountability, Democracia e Políticas Públicas”. O autor propõe uma evolução conceitual, defendendo a passagem de uma *accountability* meramente formal (prestação de contas burocrática) para uma 'accountability social ampliada', onde a sociedade participa ativamente do planejamento e da execução das políticas públicas.

Ribeiro (2022) utiliza a teoria do agente-principal (*principal-agent*) para diagnosticar a fragilidade da relação entre a sociedade (o principal) e o gestor público (o agente). Segundo o autor, essa relação é marcada por uma profunda assimetria de informações e por problemas de coordenação que tornam o controle social muitas vezes “subótimo”.

A relevância dessa análise para a presente tese reside na identificação dos obstáculos estruturais que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) visa mitigar. Ribeiro (2022) destaca que a complexidade das tarefas administrativas (*multiple tasks*) serve muitas vezes de escudo para o gestor evitar a fiscalização. Nas palavras do autor:

A literatura recente em Políticas Públicas sugere um conceito de accountability social ampliado – ao invés de uma mera prestação de contas ou da imposição de deveres de transparência e de acesso à informação, demanda-se uma participação maior da sociedade no planejamento e implantação de políticas públicas. [...] Trata-se de uma relação do tipo agente-principal, que coloca os desafios da assimetria de informações, dos problemas de coordenação, da ação de grupos de interesse e da existência de múltiplas tarefas exercidas pelo gestor.

O autor propõe que o controle social deve ser encarado como um processo de aprendizado cidadão, capaz de reverter o cenário de desmobilização e desconstrução institucional. Transpondo essa lição para o objeto desta pesquisa, conclui-se que a tecnologia (o PNCP) é a ferramenta que reduz o custo dessa aprendizagem.

Ao diminuir a assimetria informacional, permitindo que o cidadão veja em tempo real o que o “agente” está contratando, o modelo de *accountability* social proposto nesta tese ataca a raiz do problema apontado por Ribeiro. Ele empodera o “principal” (sociedade) para que este possa monitorar o “agente” (governo), garantindo que a delegação de poder não se transforme em um cheque em branco para a ineficiência ou para a captura por grupos de interesse.

O fortalecimento da *accountability* na administração pública brasileira é condição essencial para uma gestão transparente, eficiente e verdadeiramente comprometida com o interesse coletivo.

Apesar dos desafios estruturais e culturais, avanços importantes têm sido conquistados por meio da legislação, dos órgãos de controle e do uso de tecnologias. No entanto, para que a *accountability* se consolide como prática cotidiana, é fundamental o envolvimento da sociedade, o fortalecimento das instituições fiscalizadoras e a valorização da integridade como princípio central da gestão pública.

A ineficiência do combate à corrupção e ao desperdício nas contratações públicas não decorre apenas da ausência de normas, mas da desarticulação estrutural entre as instâncias de fiscalização. Para compreender esse fenômeno, é indispensável recorrer à análise sistêmica de Evandro Martins Guerra (2019), que em sua obra de referência 'Controle Externo da Administração Pública', diagnostica o 'isolacionismo' das esferas de controle como a causa raiz da impunidade administrativa.

Guerra sustenta que o desenho constitucional brasileiro projetou um sistema integrado, onde o controle interno, o externo e o social deveriam atuar em simbiose. Contudo, a realidade demonstra uma atuação fragmentada e repleta de vícios estruturais. O autor identifica barreiras específicas que impedem a 'interação sistêmica' necessária para a boa governança.

A relevância da obra de Evandro Martins Guerra para a presente tese reside na sua coragem em apontar as falhas internas de cada subsistema. Sobre o controle social, ele aponta a 'letargia' e o medo; sobre o controle interno, a falta de independência; e sobre o controle externo, a dificuldade de *enforcement* de suas decisões. Nas palavras do autor:

A interação entre os sistemas de controle é ainda incipiente, revelando a insuficiência das ações desenvolvidas de forma isolada. [...] Entre elas destacam-se, no controle social: a letargia social, as dificuldades impostas pela própria Administração e o receio da sociedade em denunciar as práticas abusivas; no âmbito do controle interno: a falta de independência dos órgãos [...]; por fim, com relação ao controle externo: a dificuldade referente à executividade das decisões emanadas dos Tribunais de Contas.

O autor conclui que o modelo atual, embora constitucionalmente perfeito, não alcança seus objetivos práticos porque 'os elementos sistêmicos' não foram desenvolvidos conjuntamente.

Transpondo esse diagnóstico para a proposta desta tese, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) surge como a ferramenta tecnológica capaz de forçar essa integração que Guerra aponta como inexistente. Ao disponibilizar dados em tempo real para a sociedade (vencendo a barreira da informação), o controle social ativado pode pressionar o

controle interno e municiar o controle externo, criando o 'ciclo virtuoso' de fiscalização que o autor defende como necessário para superar a 'insuficiência das ações isoladas'.

E é justamente essa dimensão do controle interno que deverá ser usada quando das contratações públicas para eliminar, ou mesmo mitigar os efeitos nocivos de eventuais contratações públicas utilizadas como ferramenta para o uso por parte do crime organizado, sendo justamente essa prestação de contas para a população de quais instrumentos estão sendo utilizados para evitar o prejuízo ao interesse público primário.

Assim, necessário mencionar a questão da transparência nas ações a serem adotadas para evitar o mau uso das empresas pelo crime organizado junto as contratações públicas.

Na visão da OECD (2003), há diferentes significados para o termo, abrangendo desde uma simples notificação das decisões regulatórias tomadas até controles administrativos de corrupção, melhorias do sistema legal, participação ativa da população acerca da tomada de decisões e utilização de consultas públicas sobre a regulação.

Já para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2004), a transparência significa mais do que o simples ato de divulgar as informações. O gestor público deve estar motivado em tornar-se compreendido pelo cidadão, trazendo informações úteis e valiosas para a sociedade.

No setor público, os entes federados em todos os níveis devem observar o que dispõe a Constituição Federal de 1988, com destaque para o tema tratado no que contido no artigo 37, pelo qual se estabelecem cinco princípios estruturais para a Administração Pública, objetivando garantir a transparência na gestão administrativa, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Limitando-se ao princípio da publicidade, Melo (2003) traz que este princípio decorre da necessidade de transparência nos atos da Administração Pública, como exigência inseparável da democracia e do Estado Democrático e Direito.

Em igual sentido, Mattos (2001) coloca que a publicidade passou a ser um dos elementos essenciais dos atos administrativos, tendo o condão de atribuir eficácia perante terceiros, além de manter o controle público pela comunidade.

Assim, é evidente que necessário que o administrador público dê publicidade ampla aos atos administrativos, inclusive àquelas medidas adotadas para se eliminar ou ao menos minimizar o uso por organizações criminosas das contratações públicas para fins ilícitos, seja

na lavagem de dinheiro ou qualquer outra forma que atente contra os interesses públicos, visto que enormes prejuízos à coletividade decorrerão da não prevenção.

Como mencionado por Kelsen (2025, p. 12):

A plena impossibilidade de pensar um ilícito do Estado também pode ser tornada plausível por meio de outra via a qual é especialmente adequada para conduzir até o mais profundo núcleo daquela relação que diz respeito a tudo o que está em questão aqui: a relação entre Estado e direito. A natureza plenamente jurídica [do Estado], a qual é evidente para um tratamento jurídico do Estado, pois ela é um pressuposto necessário, irá se tornar especialmente clara caso não se aborde [o tema] a partir do Estado que quer, i. e., o executivo. Afinal, o que significa [que algo seja] um ato do Estado? O que significa quando dizemos [o seguinte]: o Estado este ser humano, o Estado construiu esta escola, o Estado administrou esta estrada de ferro? Significa que não imputamos determinados atos humanos aos próprios atores físicos, mas sim a outro [sujeito], [a um] sujeito comum pensado como por trás destes seres humanos. Todas as sentenças que afirmam um ato do Estado dizem respeito a cada um daqueles processos mentais especiais e particulares que têm de ser indicados como imputação.

Para ajudar nessa empreitada do Estado, é possível citar os princípios da publicidade, transparência e do controle social encontram-se consagrados na Constituição de 1988. Por tudo, no Brasil o princípio da publicidade mereceu amparo constitucional, com disposição expressa no *caput* do artigo 37 da CF, objetivando permitir que a sociedade fiscalize a transparência e a retidão dos atos públicos (Culau; Fortis, 2006).

A complexidade e a instabilidade dos problemas sociais, aliadas ao frágil panorama internacional político e financeiro, e a escassez de recursos públicos aumentam o nível de incerteza na tomada de decisões políticas, impondo às administrações públicas que o delineamento das políticas públicas seja, cada vez mais, baseado em informações e diagnósticos abrangentes dos diversos campos sociais (Jesus, 2008).

Assim, embora o conceito de *accountability* tenha evoluído para abranger transparência, justificção e responsabilização, sua efetividade prática depende intrinsecamente do desenho institucional do regime político em que opera. No contexto latino-americano, e especificamente no brasileiro, a transposição desses mecanismos de controle enfrenta desafios que não são apenas técnicos, mas estruturais. A mera existência de leis de transparência não garante, por si só, a redução do arbítrio governamental.

Para compreender por que os mecanismos de *accountability* muitas vezes falham em conter os excessos do Executivo no Brasil, é necessário analisar a natureza específica da nossa democracia. É nesse ponto que a teoria política de Guillermo O'Donnell oferece uma chave de

leitura indispensável, ao diagnosticar as patologias de um sistema pelo qual o governante se vê acima dos controles: a democracia delegativa.

2.2 **Guilherme O'Donnell: Democracia delegativa e o déficit de controle**

Para compreender os déficits de controle no Brasil, é imperativo revisitar o diagnóstico de Guillermo O'Donnell (1994) sobre a natureza dos regimes políticos latino-americanos pós-transição. O autor trouxe o conceito de "democracia delegativa" para descrever sistemas que, embora satisfaçam os requisitos de eleições livres e limpas, falham na institucionalização dos limites ao poder.

Nesse modelo, o presidente eleito interpreta a vitória nas urnas não como um mandato representativo sujeito a controles contínuos, mas como uma delegação de poder quase absoluta para governar conforme sua conveniência. O'Donnell (1994, p. 60) é assertivo ao descrever essa patologia: "Presidentes em democracias delegativas tendem a governar como se tivessem recebido um mandato para fazer o que julgarem necessário, sem prestar contas a instituições intermediárias".

A consequência direta desse fenômeno é a hostilidade do Executivo perante as instituições de fiscalização, vistas como obstáculos à "eficiência" governamental ou à "vontade popular". Esse ambiente institucional hostil cria barreiras estruturais para a consolidação de rotinas de *accountability*, perpetuando uma cultura de impunidade e personalismo que afeta diretamente a gestão dos recursos públicos, incluindo o sistema de contratações.

Em sua análise sobre a qualidade democrática, O'Donnell (1998, p. 117) sintetizou o conceito de *accountability* horizontal, definindo-a como: "A existência de agências estatais capazes e dispostas a supervisionar, controlar, sancionar e, quando necessário, punir ações ilegais de outros agentes estatais".

A eficácia da *accountability* horizontal não reside apenas na atuação isolada de cada órgão, mas na capacidade de coordenação sistêmica entre eles. O'Donnell observa que a autonomia não deve ser confundida com isolamento; para que o controle seja efetivo, é necessário que as decisões de uma agência de fiscalização (como um Tribunal de Contas) sejam acatadas e processadas pelas agências de sanção (como o Judiciário). Quando essa corrente de transmissão se rompe – seja por lentidão processual, corporativismo ou falta de comunicação

interinstitucional –, gera-se um déficit de *enforcement* que alimenta a impunidade. Portanto, o modelo horizontal exige não apenas independência funcional, mas uma interdependência operacional forte.

Esta definição pressupõe uma rede de agências relativamente autônomas – Tribunais de Contas, Ministério Público, Judiciário e Controladorias – que possuem a prerrogativa legal e a capacidade fática de intervir nas ações de outros poderes (o sistema de *checks and balances*). O ponto crucial na teoria de O'Donnell não é a mera existência burocrática dessas agências, mas sua efetiva autonomia e disposição para agir.

O autor alerta para o fenômeno do "*encroachment*" (invasão ou usurpação de competências) e da cooptação política. Em democracias delegativas, as instituições de *accountability* horizontal correm o risco permanente de se tornarem fachadas tecnocráticas, politicamente neutralizadas pelo Executivo. Isso resulta na formação de "ilhas de legalidade em mares de arbitrariedade" (O'Donnell, 1998, p. 117), por meio do qual a lei vigora de forma intermitente e seletiva, comprometendo a integridade da administração pública.

É imperativo destacar, contudo, que a *accountability* horizontal opera em uma zona de tensão constante. Se, por um lado, a ausência de controle leva ao arbítrio, por outro, o excesso de interferência ou o ativismo de órgãos de controle pode conduzir à paralisia da gestão pública.

O'Donnell (1998) alerta que o objetivo dos freios e contrapesos é evitar a tirania e a ilegalidade, não substituir a discricionariedade legítima do gestor eleito pela vontade de burocratas não eleitos. O desafio em democracias em consolidação é encontrar o ponto de equilíbrio por meio do qual o controle seja rigoroso o suficiente para impedir a corrupção, mas não tão invasivo a ponto de engessar a administração, transformando a gestão de riscos em aversão total ao risco.

Por fim, uma limitação intrínseca à *accountability* horizontal, frequentemente apontada pela crítica posterior a O'Donnell (1998), é o seu caráter predominantemente reativo e posterior. Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, geralmente, atuam sobre o 'fato consumado', instaurando processos após a ocorrência do dano ao erário. Essa temporalidade tardia do controle estatal evidencia uma lacuna de prevenção que as instituições burocráticas têm dificuldade de preencher sozinhas.

É nessa fissura do modelo horizontal que a *accountability* social ganha relevância estratégica: ao atuar em tempo real e de forma capilarizada, o controle social pode antecipar-se ao dano, complementando a rigidez do controle estatal com a agilidade da vigilância cidadã.

Embora a arquitetura teórica de Guillermo O'Donnell seja frequentemente celebrada pela sistematização da *accountability* horizontal (o sistema de freios e contrapesos intraestatais), sua obra oferece, de forma subjacente, as fundações indispensáveis para a compreensão da *accountability* social.

Ao diagnosticar as deficiências das democracias delegativas, o autor identifica que o desenho institucional, por mais sofisticado que seja no papel, tende a sofrer de uma "atrofia funcional" quando desconectado da base social. O'Donnell (1998) argumenta que, em contextos de baixa institucionalidade, as agências de controle (como Tribunais de Contas e Ministérios Públicos) operam sob uma lógica de seletividade ou acomodação política, permanecendo inertes diante de abusos do Executivo, a menos que sejam vigorosamente ativadas ou pressionadas "de fora" por uma esfera pública vigilante.

Na obra *Why the Rule of Law Matters*, O'Donnell (2004) transcende a visão procedimental da democracia para estabelecer umnexo causal inafastável entre a qualidade da cidadania e a efetividade do controle. Ao afirmar que "a cidadania ativa é condição indispensável para que o Estado seja compelido a respeitar o Estado de Direito" (O'Donnell, 2004, p. 36), o autor sugere que a lei não se aplica por gravidade, mas por conquista.

A "cidadania ativa" a que ele se refere não se limita ao exercício intermitente do voto (dimensão vertical eleitoral), mas envolve uma postura de litigância cívica constante, por meio do qual indivíduos e associações reivindicam direitos e exigem a justificação dos atos de poder, transformando a relação súdito-Estado em uma relação de agência-principal.

Dessa forma, a *accountability* social emerge na teoria de O'Donnell não como um substituto para as instituições horizontais, mas como seu mecanismo de ignição e sustentação. Ela opera como uma vigilância vertical não-eleitoral que rompe o isolamento burocrático. É a denúncia da imprensa, o relatório do observatório social ou a mobilização da sociedade civil organizada que gera o "custo político" necessário para quebrar a inércia ou a cumplicidade das agências estatais.

Sem essa pressão, o risco de cooptação ou de "acordos de elite" dentro do aparelho estatal aumenta. Portanto, a *accountability* social funciona como o vetor que força as engrenagens da *accountability* horizontal a girarem, garantindo que as prerrogativas sancionatórias do Estado sejam exercidas em favor do interesse público e não da autopreservação burocrática.

Assim, a contribuição de Guillermo O'Donnell (1998) é decisiva para diagnosticar a inércia institucional e demonstrar que a *accountability* horizontal depende da pressão externa para funcionar. Todavia, se a ciência política nos explica o mecanismo de 'ativação' do controle, ela não esgota a justificativa ética da participação cidadã.

Para compreender a fiscalização não apenas como uma ferramenta de saneamento institucional, mas como um direito inalienável e constitutivo da dignidade humana, é preciso expandir o horizonte teórico. Faz-se necessário, portanto, passar da lógica do poder para a lógica do desenvolvimento humano.

É nesse ponto que a obra de Amartya Sen (2000) se torna indispensável, oferecendo os elementos necessários para entender a transparência e a participação como liberdades instrumentais, inclusive para dotar o Estado de elementos informacionais para proteger as contratações públicas de empresas inidôneas, bem como o mercado de empresas inidôneas, de tema que passaremos a analisar a seguir.

2.3 Amartya Sen: A transparência como liberdade instrumental

Deslocando a análise da ciência política para a economia do desenvolvimento, a abordagem de Amartya Sen (2000) oferece o substrato normativo para a participação social. Em *Development as Freedom* (Desenvolvimento como Liberdade), Sen rompe com a visão utilitarista ou puramente econômica de desenvolvimento (focada no PIB), redefinindo-o como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.

Nesse arcabouço, Sen (2000) identifica cinco tipos de liberdades instrumentais que se reforçam mutuamente: (i) liberdades políticas; (ii) facilidades econômicas; (iii) oportunidades sociais; (iv) garantias de transparência; e (v) segurança protetiva.

Para o objeto desta tese, as "garantias de transparência" assumem centralidade. Sen (2000, p. 152) argumenta que a opacidade nas relações públicas não é apenas um problema administrativo, mas uma violação da liberdade: "A falta de transparência cria oportunidades para a corrupção e para transações ilícitas, minando a confiança e a eficiência."

A transparência, portanto, opera sob uma presunção de confiança e clareza. Quando violada, impede que os cidadãos exerçam sua agência, pois lhes nega a informação necessária para avaliar e julgar as ações de seus governantes.

A teoria de Sen fundamenta a participação social sob uma dupla perspectiva. Primeiramente, ela possui um valor *constitutivo*: participar das decisões da comunidade é parte integrante do que significa viver uma vida plena e livre. Em segundo lugar, possui um valor *instrumental*: a participação é um meio para garantir que o Estado seja responsivo às necessidades da população.

Ao afirmar que “a participação política e social é, ao mesmo tempo, um fim e um meio do desenvolvimento” (Sen, 2000, p. 10), Sen eleva o status da *accountability* social. Ela deixa de ser um acessório de gestão para se tornar uma expressão da liberdade política e da capacidade de agência dos indivíduos.

A análise de Sen (2000) sobre a corrupção é particularmente forte. Ele não a trata apenas como desvio financeiro, mas como uma falha institucional que priva os cidadãos de direitos e capacidades básicas. Em suas palavras: “A corrupção é alimentada pela ausência de sistemas de *accountability* e pela falta de oportunidades para que cidadãos questionem decisões públicas” (Sen, 2000, p. 275).

É categórico compreender que a corrupção não atinge a todos de forma igualitária; ela opera como um mecanismo regressivo de concentração de renda e exclusão social. Quando uma licitação para merenda escolar é fraudada ou uma obra de saneamento é superfaturada, quem sofre a privação direta da capacidade de 'ser saudável' ou 'estar nutrido' é a parcela mais vulnerável da população, que depende exclusivamente dos serviços estatais.

Assim, o direito ao desenvolvimento é uma síntese dos direitos fundamentais, na exata medida em que aglutina a possibilidade do ser humano realizar integralmente as suas potencialidades em todas as áreas do conhecimento (Silva, 2004, p. 73).

Para as elites econômicas, a ineficiência do Estado pode ser contornada por meio do mercado privado; para os mais pobres, a corrupção nas contratações públicas representa a barreira intransponível entre a sobrevivência e a dignidade. Assim, sob a lente Sen, o desvio de recursos públicos é, em última análise, um roubo de oportunidades vitais.

Contudo, a corrupção ataca diretamente o que Sen (2000) denomina 'garantias de transparência', uma das liberdades instrumentais fundamentais para o desenvolvimento. A sociedade funciona baseada em uma presunção de honestidade e clareza nas relações públicas. Quando a corrupção se torna sistêmica, ela corrói o tecido da confiança social, elevando os custos de transação e desencorajando o investimento produtivo.

Sem a certeza de que as regras do jogo serão respeitadas – e de que o vencedor da licitação será, de fato, a melhor proposta e não o 'amigo do rei' –, o ambiente econômico se deteriora, restringindo as facilidades econômicas disponíveis para a expansão das liberdades individuais.

Por fim, a persistência de práticas corruptas impede o exercício da 'razão pública' (*public reasoning*), conceito importante na obra de Sen em 'A Ideia de Justiça'. A corrupção prospera na obscuridade e no segredo, ambientes por meio do qual a justificação pública das escolhas administrativas é impossível. Ao ocultar os reais motivos de uma contratação, o agente corrupto nega à sociedade o direito de deliberar sobre o destino dos recursos comuns.

A *accountability* social, portanto, atua como o antídoto que força a administração a sair das sombras, restaurando o espaço público de debate e permitindo que a justiça seja não apenas feita, mas visivelmente percebida pela cidadania.

Portanto, combater a corrupção por meio do controle social nas contratações públicas é, na ótica de Amartya Sen, uma forma de restaurar a justiça e garantir que os recursos públicos sejam destinados à expansão das liberdades substantivas da coletividade, e não capturados por interesses privados.

A compreensão de que o mercado não é um fim em si mesmo, mas um instrumento a serviço do bem-estar social, exige uma revisita à teoria da regulação. Nesse sentido, é indispensável a análise de Renata Mota Maciel Madeira Dezem e Renata de Oliveira Bassetto Ruiz (2019), que no estudo intitulado “Apontamentos sobre a regulação da atividade empresarial a partir do direito ao desenvolvimento”, oferecem a base dogmática para superar a visão puramente economicista da atividade empresarial.

As autoras partem da premissa de que a relação entre Direito e Economia não pode ser de subserviência do primeiro para a segunda. Utilizando a teoria do “novo estruturalismo jurídico” (de Calixto Salomão Filho) e a concepção de “desenvolvimento como liberdade” (de Amartya Sen), as autoras argumentam que a regulação estatal é o mecanismo necessário para corrigir as distorções estruturais que geram o subdesenvolvimento (Dezem e Ruiz, 2019).

A relevância dessa obra para a presente tese reside na defesa de que a atividade empresarial deve ser regulada com vistas à expansão das liberdades humanas, e não apenas para garantir eficiência alocativa. As autoras destacam:

O presente artigo trata da relação entre Direito e Economia e da necessidade de utilização das normas jurídicas para a regulação da atividade empresarial com vistas ao desenvolvimento [...] apresentando o direito ao desenvolvimento voltado não somente para as necessidades econômicas, mas ao preenchimento de necessidades sociais e como um processo de expansão das liberdades humanas (Dezem e Ruiz, 2019).

Dezem e Ruiz (2019) alertam que o subdesenvolvimento não é um acidente, mas muitas vezes fruto de estruturas de mercado que concentram poder e excluem a maioria da população. Para elas, o Direito tem o papel transformador de intervir nessas estruturas. A regulação, portanto, não é inimiga da livre iniciativa, mas sua balizadora ética.

Assim, aplicando essa análise para o contexto das contratações públicas, pode-se concluir: o Estado, ao contratar, não pode fomentar empresas que operam à margem dessa função social. A *accountability* social proposta nesta pesquisa atua, assim, como um instrumento auxiliar dessa regulação defendida pelas autoras. Ela permite que a sociedade fiscalize se a atividade empresarial contratada pelo Poder Público está, de fato, contribuindo para o 'preenchimento de necessidades sociais' e para o desenvolvimento nacional, ou se está apenas capturando recursos públicos em detrimento da coletividade.

2.4 A convergência teórica: Participação cidadã e desenvolvimento

A construção de um modelo de *accountability* social para as contratações públicas brasileiras exige a superação do isolamento disciplinar que frequentemente fragmenta a análise jurídica. Embora oriundos de tradições epistemológicas distintas e movidos por inquietações intelectuais diversas – Guillermo O'Donnell focado na arquitetura do poder, na transição democrática e nas patologias do Estado latino-americano; e Amartya Sen voltado para a ética econômica, a filosofia moral e a redefinição do desenvolvimento humano –, ambos os teóricos convergem em um diagnóstico fundamental para esta tese: a qualidade da democracia e o desenvolvimento econômico são variáveis interdependentes, mediadas necessariamente pela capacidade da sociedade de fiscalizar e limitar o poder.

Não se trata apenas de uma coincidência terminológica, mas de uma complementaridade funcional profunda. Onde a ciência política de O'Donnell fornece a "mecânica" do controle (o *como* ativar as instituições para punir abusos e romper a inércia), a economia filosófica de Sen

oferece a "ética" e a "teleologia" do controle (o *porquê* devemos controlar e qual o valor intrínseco dessa ação para a vida humana).

Essa interlocução teórica não é trivial; ela forma o amálgama que sustenta a hipótese central deste trabalho: a de que o controle social não é um adorno participativo, mas um mecanismo de saneamento de mercado e de proteção de direitos. Para operacionalizar essa convergência, sistematiza-se a análise em quatro eixos estruturantes que entrelaçam os conceitos de agência, transparência, institucionalidade e patologia estatal.

O primeiro ponto de contato decisivo entre O'Donnell e Sen reside na rejeição vigorosa da visão minimalista do indivíduo na esfera pública. Tanto a teoria econômica neoclássica quanto certas vertentes elitistas da teoria democrática (como a de Schumpeter, 1997) tenderam a reduzir o papel do cidadão: para a primeira, ele é um mero maximizador de utilidade racional; para a segunda, um eleitor periódico cuja função se esgota na escolha de líderes.

Amartya Sen rompe com essa passividade ao introduzir e refinar o conceito de "aspecto de agência" (*agency aspect*). Para Sen (2000), o indivíduo não deve ser visto apenas sob a ótica do bem-estar (*well-being*), ou seja, como um receptáculo de benefícios ou políticas públicas, mas como um agente: alguém que age e provoca mudanças, cujas realizações podem ser julgadas em função de seus próprios valores e objetivos, independentemente de ganhos materiais imediatos.

Ao aplicar esse conceito ao controle das contratações públicas, a participação do cidadão na fiscalização de uma licitação deixa de ser um fardo burocrático ou um ato de "policimento". Ela se transfigura em um exercício de liberdade substantiva. O cidadão que audita a compra de merenda escolar não está apenas buscando eficiência econômica; ele está exercendo sua capacidade de influenciar o mundo ao seu redor, de proteger sua comunidade e de validar sua própria dignidade política.

Paralelamente, Guillermo O'Donnell contrapõe a figura do súdito à do "cidadão agente". Em sua crítica às democracias delegativas, O'Donnell (2017) identifica que a principal estratégia dos líderes populistas é reduzir a cidadania a um ato intermitente: o voto. Após a eleição, espera-se que o cidadão retorne à passividade, delegando plenos poderes ao governante. O'Donnell (2017) alerta que essa "cidadania de baixa intensidade" é o terreno fértil para o arbítrio.

Para O'Donnell (1998), a *accountability* vertical não eleitoral (social) é a manifestação prática da agência contínua. É a recusa do cidadão em ser silenciado durante o mandato. Quando a sociedade civil se organiza em observatórios ou utiliza a Lei de Acesso à Informação para questionar um edital suspeito, ela está negando a lógica da delegação absoluta e afirmando a lógica da representação responsável.

Portanto, a convergência teórica neste eixo é absoluta: a *accountability social* proposta nesta tese é o ponto de encontro pelo qual o "Agente" de Sen (que busca expandir suas liberdades) se torna o "Ativador" de O'Donnell (que busca limitar o poder), transformando o indivíduo de mero beneficiário de políticas públicas em garantidor ativo da integridade estatal.

A transparência, frequentemente tratada no Direito Administrativo como um princípio formal de publicidade (artigo 37, *caput*, da CF), ganha em Sen e O'Donnell uma dimensão existencial e sistêmica. Ela deixa de ser uma norma técnica para se tornar a pedra angular de ambos os sistemas teóricos.

Em *Desenvolvimento como Liberdade*, Amartya Sen (2000) classifica as "garantias de transparência" como uma das cinco liberdades instrumentais fundamentais, ao lado das liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais e segurança protetiva. Para Sen (2000), a transparência opera sob uma presunção básica de confiança e clareza. A opacidade nas relações entre governo e mercado quebra essa "confiança social" e impede transações econômicas justas.

Sen (2000) argumenta que a corrupção prospera no segredo e que o segredo é uma violação da liberdade de informação. Sem saber o que ocorre nos bastidores das licitações, a sociedade perde a capacidade de evitar crises e tragédias – um argumento que o autor ilustra historicamente ao demonstrar que a fome coletiva não ocorre em democracias funcionais com imprensa livre, pois a informação força o governo a agir. Trazendo para o objeto desta tese: a transparência nas licitações evita a "fome" de serviços públicos, impedindo que recursos vitais sejam drenados.

Já para Guillermo O'Donnell (1998), a transparência é a condição *sine qua non* para a operacionalidade da *accountability* horizontal. O autor diagnostica que as instâncias de controle estatal (Tribunais de Contas, Ministério Público) são frequentemente "cegas" ou sofrem de assimetria informacional em relação ao Executivo. O governante corrupto utiliza o segredo como escudo.

Para O'Donnell (1998), a visibilidade do poder é o que permite a "sancionabilidade". Sem informação (transparência), não há justificação (*answerability*) e, conseqüentemente, não há punição (*enforcement*). A transparência é o combustível que permite à sociedade enxergar o ilícito e acionar os alarmes institucionais.

Dessa forma, a convergência se estabelece na compreensão da transparência como um bem público de dupla face: é, simultaneamente, um direito instrumental para o desenvolvimento humano (Sen) e uma condição operacional para a sobrevivência da democracia (O'Donnell). A Nova Lei de Licitações, ao instituir o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), materializa essa convergência, fornecendo o dado bruto que alimenta tanto a liberdade de escolha quanto o poder de sanção.

Um terceiro ponto decisivo de interseção entre os autores é o reconhecimento de que a desigualdade social extrema não é apenas um problema econômico, mas uma patologia que corrói a regra do jogo (*Rule of Law*) e a própria integridade das contratações públicas.

Guillermo O'Donnell (1998) oferece um diagnóstico geográfico e sociológico do Estado, alertando para a existência de "zonas marrons" (*brown areas*). Nessas zonas – que podem ser regiões geográficas periféricas ou setores da administração pública –, o Estado de Direito é intermitente ou inexistente. A lei formal existe, mas não vigora de forma homogênea. O autor observa que, nessas áreas, o universalismo da lei é substituído pelo particularismo do clientelismo e da corrupção. A desigualdade extrema cria uma cidadania de "baixa intensidade", na qual os pobres são tratados como objetos de caridade ou manipulação política, e não como sujeitos de direitos capazes de exigir contas (O'Donnell, 1998).

Amartya Sen (2000), por sua vez, complementa esse diagnóstico ao definir a pobreza não apenas como falta de renda, mas como privação de capacidades. Um cidadão privado de educação de qualidade, saúde e nutrição – serviços que são frequentemente sabotados pela corrupção em licitações – não possui a "capacidade" efetiva de exercer seus direitos políticos e civis plenamente. A desigualdade retira a voz política dos mais vulneráveis, impedindo-os de contestar as decisões que afetam suas vidas.

A síntese teórica aqui é forte: a corrupção nas contratações públicas é, ao mesmo tempo, causa e consequência dessa desigualdade. Ela desvia recursos que poderiam expandir capacidades (Sen) e fortalece as redes clientelistas que perpetuam as "zonas marrons" (O'Donnell).

Nesse contexto, a *accountability* social emerge como um mecanismo de ruptura desse ciclo vicioso. Ao fiscalizar a aplicação dos recursos e exigir integridade, a sociedade civil combate a ineficiência que gera a pobreza e, simultaneamente, exige que a lei se aplique igualmente a todos, inclusive aos poderosos atores econômicos e políticos. O controle social força a expansão das "zonas azuis" (nas quais a lei vigora) sobre as "zonas marrons", saneando o mercado e o Estado.

Por fim, ambos os autores convergem no afastamento de soluções messiânicas, voluntaristas ou puramente moralistas. Tanto o desenvolvimento quanto a democracia consolidada dependem de engenharia institucional, ou seja, de desenhos de regras que limitem o arbítrio e garantam previsibilidade.

Para Sen (2000), o desenvolvimento exige instituições que facilitem as trocas, garantam contratos e protejam liberdades. A liberdade não opera no vácuo; ela precisa de um suporte institucional (comitês, tribunais, imprensa livre, partidos) para se concretizar. Para O'Donnell (1994), a sobrevivência da democracia depende da transição de um poder personalista (delegativo) para um poder institucionalizado, no qual as agências de controle tenham autonomia real e não sejam meros apêndices do Executivo.

A *accountability* social, nesta perspectiva, não substitui as instituições, mas as fortalece. Ela exige que o Portal da Transparência funcione, que o Tribunal de Contas julgue a tempo, que o Ministério Público denuncie sem medo. A convergência entre Sen e O'Donnell nos ensina que a virtude cívica do cidadão precisa encontrar eco na responsividade das instituições.

Dessa forma, procurou-se demonstrar que a *accountability* social não é um conceito isolado ou uma moda gerencial, mas um fenômeno complexo que exige a articulação entre o desenho institucional e a ação política da sociedade.

A análise de Guillermo O'Donnell (1994; 1998; 2017) permitiu diagnosticar a doença estrutural: a fragilidade das democracias delegativas, a inércia dos controles burocráticos e a existência de zonas em que a lei não alcança o poder econômico. Por sua vez, a abordagem de Amartya Sen (2000, 2010) forneceu o remédio ético, normativo e econômico: a compreensão da transparência e da participação não como concessões estatais, mas como liberdades fundamentais e instrumentais.

Fica demonstrado, portanto, que a integridade nas contratações públicas depende dessa fusão. Sem a agência cidadã (Sen) para realizar a ativação (O'Donnell), o sistema tende à degradação. Essa fundamentação teórica serve agora como alicerce para a análise jurídica e pragmática que se segue.

A compreensão da ordem econômica na Constituição de 1988 exige ultrapassar a visão liberal clássica de absentéismo estatal para abraçar uma perspectiva dirigente e humanista. Nesse sentido, é imprescindível recorrer à análise de Emanuelle Clayre Silva Banhos e Marcelo Benacchio (2022), que em seu estudo sobre a função dos direitos fundamentais sociais e econômicos no contexto da Constituição econômica de 1988, demonstram que a atividade econômica no Brasil está indissociavelmente vinculada à promoção da dignidade humana.

Os autores argumentam que a Constituição de 1988 não apenas reconheceu a liberdade de mercado, mas impôs a ela uma finalidade social. A ordem econômica não serve apenas ao lucro, mas à redução das desigualdades. Para Banhos e Benacchio (2022), a positivação dos direitos sociais e econômicos transformou a estrutura do Estado, exigindo uma postura ativa na regulação do mercado. Segundo os autores:

A vinculação da dignidade da pessoa humana à constituição econômica deveria resultar na democracia econômica e social, ao passo que a função dos direitos fundamentais sociais e econômicos é promover essa democracia, visando o desenvolvimento e redução das desigualdades sociais.

A relevância dessa obra para a presente tese reside na defesa da intervenção estatal como mecanismo de justiça. Os autores sustentam que, sem a regulação pública e o controle (que nesta tese expandimos para o controle social), o poder econômico tende a se concentrar, excluindo a maioria da população dos benefícios do desenvolvimento. Eles são taxativos ao afirmar a necessidade de romper com privilégios:

Conclui-se que é fundamental a intervenção do Estado para alcançar a promoção da democracia econômica e social, dentro dos limites previstos no texto constitucional, visando romper com a influência da minoria privilegiada, e garantir a justiça social e vida digna (Banhos e Benacchio, 2022).

Trazendo a lição para o contexto das contratações públicas, a *accountability* social proposta nesta tese atua exatamente como o instrumento para efetivar essa “democracia econômica” defendida por Banhos e Benacchio (2022). Ao fiscalizar as licitações, a sociedade impede que os recursos públicos sejam capturados por essa “minoria privilegiada” (cartéis e

empresas corruptas) e garante que o orçamento estatal cumpra sua função constitucional de promover a vida digna e o desenvolvimento sustentável.

Ao adentrarmos no exame da Lei nº 14.133/2021 na próxima seção, não buscaremos apenas a exegese da norma fria, mas a verificação crítica de como os novos institutos legais respondem – ou falham em responder – aos desafios de controle, liberdade e desenvolvimento mapeados por esses dois gigantes do pensamento contemporâneo.

3 A NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/2021) E A GOVERNANÇA

3.1 A ruptura com o formalismo defensivo da Lei nº 8.666/1993

A contratação pública representa a interface mais sensível entre o Estado e o mercado, sendo o instrumento essencial para a aquisição dos insumos necessários à concretização do bem comum. Todavia, em um cenário de recursos escassos e demandas sociais crescentes, a complexidade desses contratos exige mais do que conformidade legal; exige integridade e resultados. A ausência de um controle efetivo não gera apenas prejuízo ao erário, mas fomenta a 'seleção adversa', permitindo que a ineficiência e a fraude expulsem do mercado os agentes econômicos éticos.

A compreensão do fenômeno da 'seleção adversa' nas contratações públicas exige a identificação precisa do agente causador da distorção de mercado: o licitante despreparado ou de má-fé, que vence pelo preço, mas falha na entrega ou execução, porque já conhecia a sua própria qualidade, capacidade ou risco. Já a Administração Pública não. Ou seja, tudo orbitou a esfera anterior a assinatura do contrato, foco desta tese. Aqui se diferencia da 'teoria da agência', a qual orbita na esfera posterior a assinatura do contrato, ou seja, o produto ou serviço atendia as características de qualidade quando do processo licitatório, mas quando da execução, não executa da forma como contratado com o Poder Público por omissão deste. Percebe-se que uma não exclui a outra, mas a 'seleção adversa' se amolda com mais rigor ao presente trabalho.

Indispensável recorrer à análise pragmática de Alexandre Manir Figueiredo Sarquis (2025), que classifica esses agentes como 'aventureiros', distinguindo-os dos empreendedores legítimos e alertando para o risco que representam à eficiência estatal.

Sarquis pontua que o sistema de licitações, ao buscar a ampla competitividade, muitas vezes abre as portas para atores que não possuem estrutura, capacidade ou intenção real de cumprir o contrato. O autor destaca que o desafio da governança (e, acrescentamos, do controle social) é filtrar esses 'intrusos' sem prejudicar a isonomia. Nas palavras do autor:

As licitações públicas atraem atenção pela magnitude de recursos envolvidos e pela promessa de oportunidades isonômicas [...]. Contudo, emparelhados a licitantes sérios e preparados, surgem também aqueles que vêm aos certames sem a devida capacidade, estrutura ou mesmo intenção legítima de contratar. Vulgarmente são conhecidos como 'aventureiros' [...]. A presença desses atores é um desafio constante para os agentes de contratação.

A relevância desse estudo reside na defesa de mecanismos de exclusão técnica e reputacional como forma de proteção do interesse público. Sarquis argumenta que a Administração não deve tolerar práticas que comprometam a credibilidade do sistema. Contudo, ele adverte que o remédio não pode matar o paciente: as exigências devem ser proporcionais para não restringir o mercado indevidamente. O objetivo, segundo Sarquis, é criar um ambiente onde a integridade prevaleça:

O que se almeja não é um certame blindado contra toda e qualquer surpresa, mas uma arena transparente e justa, em que apenas os aventureiros indesejados – os desatentos, os irresponsáveis e os fraudadores – sejam adequadamente desestimulados, enquanto os aventureiros legítimos encontrem espaço.

Transpondo a análise de Sarquis para a proposta desta tese, o controle social atua como o filtro complementar indispensável para identificar esses 'aventureiros'. Enquanto o agente de contratação analisa documentos (formalismo), a sociedade, munida dos dados do PNCP, analisa a reputação e a capacidade real (realismo). O risco reputacional gerado pela *accountability* social funciona como a barreira de entrada que desestimula o 'desatento, o irresponsável e o fraudador' citado pelo autor, promovendo o saneamento de mercado necessário para que as boas empresas voltem a competir.

Diante desse cenário, a fiscalização assume um papel estratégico de saneamento de mercado. A transição da revogada Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021 (NLLC) marca uma mudança de paradigma: do controle puramente procedimental para uma governança baseada em riscos e resultados. Assim, esta seção dedica-se a analisar os mecanismos de fiscalização contemporâneos, investigando como a articulação entre o controle interno, externo e social pode garantir não apenas a lisura do certame, mas a proteção da livre concorrência e a efetividade das políticas públicas, superando os déficits de *accountability* diagnosticados na administração pública brasileira.

A evolução do controle nas contratações públicas exige a superação da visão burocrática procedimental para uma abordagem finalística, onde a licitação é compreendida como instrumento de realização de políticas públicas. Nesse contexto, é imprescindível recorrer ao magistério de Odete Medauar (2020), que em sua obra 'Controle da Administração Pública', estabelece as bases para o controle social incidente sobre os resultados da gestão, e não apenas sobre seus ritos.

Medauar destaca que o conceito de políticas públicas — outrora estranho ao Direito Administrativo tradicional — passou a integrar o núcleo da função administrativa. Citando Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Maria Paula Dallari Bucci, a autora define essas políticas como 'processos juspolíticos destinados à efetivação dos direitos fundamentais' e 'programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado'.

A relevância da análise de Medauar reside em estabelecer uma conexão direta entre a tecnologia e a viabilidade do controle social. A autora antecipa a lógica do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ao afirmar que os meios eletrônicos são os facilitadores necessários para que o cidadão exerça sua fiscalização. Todavia, Medauar adverte que a tecnologia, por si só, não basta se não houver uma mudança na cultura cívica:

Várias atividades administrativas poderiam ser objeto do controle social se as autoridades adotassem este meio eletrônico. A respeito do controle social, [...] menciona-se a necessidade de mudança de cultura e de consciência dos cidadãos para a efetivação do controle social. Para Helio Saul Mileski, o instrumental jurídico do Brasil fornece meios para o desenvolvimento do controle social, mas na prática não há resultados satisfatórios, apesar dos avanços, ante aspectos culturais do cidadão brasileiro.

Essa passagem corrobora a hipótese central desta tese, no sentido de que o 'formalismo defensivo' e a opacidade são barreiras culturais que precisam ser rompidas. Medauar aponta que, embora o arcabouço jurídico (como a Constituição e agora a Lei nº 14.133/21) forneça os meios, a efetividade depende da 'consciência dos cidadãos'.

Assim, o modelo de *accountability* social aqui proposto não se limita a disponibilizar dados (o aspecto tecnológico citado por Medauar), mas busca, através do risco reputacional e do saneamento de mercado, criar os incentivos para superar essa inércia cultural, transformando o controle das políticas públicas — materializadas nos contratos administrativos — em uma prática cotidiana e efetiva de cidadania.

A fiscalização das contratações públicas é orientada por princípios constitucionais e legais. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 37, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já os artigos 70 ao 75 tratam especificamente da atuação dos órgãos de controle, com destaque para o Tribunal de Contas da União (TCU).

Além da Constituição, a fiscalização é disciplinada pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), que substituiu a Lei nº 8.666/1993 e trouxe inovações importantes,

como a ampliação da transparência e o estímulo ao controle social por meio de plataformas digitais.

A Administração Pública pratica seus atos voltados para o interesse público, segundo o qual, para alcançá-lo, se utiliza de serviços e bens fornecidos por terceiros, o que a obriga a firmar contratos para a realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, locação de imóveis etc. (Carvalho Filho, 2013, p. 235).

Assim, não se poderia deixar ao critério exclusivo do administrador escolher pessoas para contratações, pois é fácil prever que, a liberdade decorreria em escolhas impróprias, ou, ainda, acertos pouco claros entre os administradores públicos sem qualquer valor moral e que visassem apenas o interesse particular, o que prejudicaria ao cabo a Administração Pública, administradora dos interesses de toda a coletividade.

Portanto, sensível a estas situações, a legislação foi instituída para superar esses problemas, permitindo que várias pessoas, sejam físicas ou jurídicas, dependendo da natureza da contratação a ser realizada, pudessem ofertar suas propostas e, por decorrência, permitindo que a Administração Pública pudesse escolher a mais vantajosa (Carvalho Filho, 2013, p. 552).

A Lei de Licitações e Contratos, positivada na Lei nº 8.666/93, foi a norma que regulou a oferta e o acordo para prestação de serviços ou insumos da iniciativa privada para provimento de necessidades do ente público.

Para conceituação de licitação, de forma objetiva, não se pode deixar de considerar dois elementos, sendo o primeiro a natureza jurídica do instituto, no sentido de como este se insere dentro do panorama jurídico. Já o segundo, está voltado para o objetivo que se pretende atingir.

Portanto, estabelecidas estas balizas preliminares, nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 236) o conceito de licitação é o procedimento administrativo vinculado por meio do qual entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos: a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico, pelo preço mais vantajoso.

Para Marçal Justen Filho (2014, p. 67), a licitação não é um fim em si mesma, mas um instrumento apropriado para o atingimento de certas finalidades. O mero cumprimento das formalidades licitatórias não satisfaz, de modo automático, os interesses protegidos pelo Direito. Portanto, é incorreto transformar a licitação numa espécie de solenidade litúrgica, ignorando a sua natureza teleológica.

Para se chegar ao objetivo desejado, a licitação não se extingue com instantaneidade, sendo necessária a existência de uma sequência de atos concatenados de atividades da Administração Pública e dos interessados, sistematicamente formalizados.

Conclui-se que a natureza jurídica do procedimento licitatório é a de procedimento administrativo com fim seletivo, pois constitui um conjunto ordenado de documentos e atuações que servem de antecedente e fundamento a uma decisão administrativa, assim como às providências necessárias para executá-la (Carvalho Filho, 2013, p. 236).

Assim, dependendo da complexidade, esse conjunto de atividades tornará o processo mais ou menos formal, entendendo-se aqui o processo como o procedimento adotado. Neste sentido, se faz necessário que a Administração Pública faça a divulgação do que pretende selecionar e contratar, por meio do qual os interessados apresentem documentos e propostas, obedecendo a um processo formal de escolha e assim por diante, levando, por consequência a presença de documentos e um certo intervalo de tempo para a solução final.

O procedimento deve ser qualificado, pois trata-se de uma ordenada sequência de atividades, por meio do qual a licitação é um procedimento vinculado, ou seja, com regras fixadas pelo administrador, o qual cabe rigorosa observância, permitindo, assim, a salvaguarda do direito dos interessados e a probidade na realização.

A Constituição vigente referiu-se expressamente à licitação, estabelecendo no artigo 22, inciso XXVII, ser competência privativa da União Federal legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37, XXI, e para empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º, III”, de acordo com a redação dada pela EC 19/1998.

Em complemento ao dispositivo, a Constituição de 1988 trouxe o “princípio da obrigatoriedade de licitação” (Carvalho Filho, 2013), conforme disposição contida no artigo 37, inciso XXI, que estabelece que, descartado os casos previstos em lei, “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”.

Desta forma, não pode a Administração abrir mão do certame licitatório antes da celebração de seus contratos, ressalvando situações excepcionais definidas em lei, como por exemplo, decidiu-se que não poderia ser admitida lei de unidade federativa em que se permitia que pequenas empresas pagassem seus débitos tributários mediante dação em pagamento de

materiais para a Administração, já que para aquisição desses bens demanda obrigatoriamente licitação com previsão contida no artigo 37, XXI, da Constituição Federal (Carvalho Filho, 2013, p. 237).

Não se pode esquecer que os dispositivos constitucionais não devem ser interpretados, mesmo que de forma indireta, pela lente do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal que crava os princípios da moralidade e da publicidade, e o artigo 71, incisos II e VI que trazem o controle externo de administradores incumbidos da gestão de dinheiros públicos. Não é incomum que certos administradores dispensem indevidamente a licitação, elegendo determinado particular para firmar o contrato.

Assim, o princípio da moralidade pública não poderá ser desconsiderado, já que se trata de princípio fundamental e norteador da Administração, devendo ser buscado nos atos realizados.

Em complemento, a EC 19/1998 – reforma administrativa do Estado, alterando o artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, trouxe o estatuto jurídico de empresas públicas e sociedades de economia mista, pelo qual dentre outros aspectos sobre licitação para referidas entidades.

O já citado artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, estabelece ser competência privativa da União legislar sobre normas gerais, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios legislar sobre normas específicas.

Um dos fundamentos que nortearam o legislador para conceber o procedimento licitatório, foi o da moralidade administrativa. Hoje elevada à categoria de princípio constitucional pelo artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, deve ser o balizador para toda a conduta dos administradores, por meio do qual em decorrência devem agir com lealdade e boa-fé no tratamento com os particulares, procedendo com sinceridade e descartando qualquer conduta astuciosa ou eivada de malícia (Carvalho Filho, 2013, p. 242).

A revogada Lei nº 8.666/1993 foi elaborada visando a regulamentação dos contratos e licitações pela Administração Pública. Desse modo, ela estabelece requisitos para que as relações formalizadas pela Administração Pública atendam aos interesses sociais e aos princípios do Direito Administrativo.

Importante destacar que a licitação foi concebida para evitar condutas de improbidade por parte dos administradores, os quais podem ceder a interesses particulares em detrimento do interesse público ou da coletividade que representa. Assim decorre a vedação imposta por lei de escolher certo particular em detrimento de outros que possam oferecer melhor proposta.

O princípio da moralidade administrativa está ligado ao princípio da impessoalidade, que tem previsão constitucional no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, já que quando o Administrador Público não tem tratamento diferenciado entre um ou outro interessado, está por assim dispensando tratamento impessoal a todos, não podendo ter uma opção pessoal com os eventuais interessados, pois o fundamento aqui não é a afinidade, mas sim a melhor vantagem ao interesse público, com igualdade de condições entre os interessados.

Não se pode deixar de considerar também que, um importante fundamento trazido pela licitação foi a necessidade de proporcionar igualdade a todos aqueles que se interessam em contratar com a Administração Pública, seja para o fornecimento de bens ou de seus serviços, bem como àqueles que desejarem apresentar projetos de natureza técnica, científica ou artística.

A licitação foi instituída pelo legislador com o objetivo de impedir a seleção discricionária de fornecedores pelos administradores. Esse mecanismo garante a competição, assegurando as contratações mais vantajosas em preço e condições, e prioriza inequivocamente o interesse público primário.

Também, com o procedimento licitatório, permite-se a competitividade entre os interessados, essencial ao instituto da licitação (Carvalho Filho, 2013, p. 242), já que esse fundamento integra a observância obrigatória por todos que integram a Administração Pública, já que envolve o princípio da igualdade e da impessoalidade.

Portanto, podemos traçar que o procedimento licitatório possui duas facetas, uma de *objeto imediato* que visa à seleção de proposta que se adegue ao melhor interesse da Administração, já que todo o procedimento realizado converge para esse fim selecionando entre vários proponentes.

Já a outra faceta se apresenta como sendo a obtenção de certa obra, serviço, compra, alienação, locação ou prestação de serviço público, que deverão ser produzidos por um particular mediante contratação formal, que se pode dar o nome de *objeto mediato*.

O objetivo normalmente perseguido pela Administração Pública é a contratação, mas também se busca com a licitação selecionar as melhores propostas de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos.

O procedimento licitatório tem caráter instrumental, pois se traduz como um meio para que a Administração atinja um fim estabelecido, sendo que o objeto da licitação deve ser bem definido no instrumento convocatório, servindo também para que o julgamento das propostas seja objetivo (Carvalho Filho, 2013, p. 243).

Também, importante para entender o processo licitatório, é elencar os princípios por meio dos quais são fundadas as regras instituídas, já que não se pode distanciar do que a Constituição Federal trouxe para a Administração Pública, os quais devem ser observados em todos os procedimentos. A não observância pode levar à nulidade de todo o processo, já que se trata de procedimento formal, mesmo tendo ao final como proposta vitoriosa a melhor proposta apresentada à Administração Pública.

Pode-se elencar como princípios básicos norteadores fundamentais para o processo licitatório os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (Carvalho Filho, 2013, p. 248).

Por princípio da legalidade se entende que o administrador não pode fazer impor sua vontade pessoal, uma vez que seu agir deve ser pautado pelo que a lei impõe. Trata-se, portanto, do princípio estruturante de toda a atividade desenvolvida pela administração pública, assegurando, em última análise a garantia de todos contra abusos de conduta e desvios de objetivos, visto que o limite de atuação será a lei.

A aplicação do princípio da legalidade nas licitações coloca ao administrador a necessidade de observar as regras traçadas pela lei para o procedimento. Aqui é aplicação do devido processo legal, que estabelece que a Administração Pública deve escolher a modalidade certa, devendo ser clara quanto aos critérios seletivos, não realizando a licitação em casos permitidos na lei, devendo verificar com atenção os requisitos de habilitação dos candidatos e que sejam alcançados os objetivos desejados seguindo o comando legal.

A lei de 1993, contudo, é considerada defasada em decorrência das mudanças ocorridas nos próprios contratos e licitações. Em razão disso, discutia-se um projeto de uma nova lei, que culminou na promulgação da Lei nº 14.133 em 2021.

Além dos dispositivos que regem as licitações em geral, tais como as regras editalícias e demais procedimentos, aqui temos que fazer um recorte com relação à verificação por parte da Administração Pública da natureza constitutiva da própria empresa. Se analisarmos atentamente em todos os dispositivos da Lei em comento, não se verificava a existência de nenhum dispositivo que possibilitasse à verificação da licitude da validade constitutiva da empresa e aqui não se coloca o preenchimento dos requisitos formais, mas sim a questão da formação patrimonial dela.

Conforme se verifica pelo artigo 27 da Lei nº 8.666/1993, para a habilitação dos interessados em disputar a licitação, exigir-se-á exclusivamente a documentação relativa: (i) habilitação jurídica; (ii) qualificação técnica; (iii) qualificação econômico-financeira; (iv) regularidade fiscal e trabalhista; e (v) cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal (proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, iniciado com quatorze anos).

Assim, a habilitação jurídica consistirá em (i) documento de identidade; (ii) registro comercial, no caso de empresa individual; (iii) ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores; (iv) inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício e (v) decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente quando a atividade assim exigir.

Antes de prosseguir na análise da legislação, é preciso conceituar o que seriam contratos e licitações. Afinal, esses dois conceitos são centrais na Lei de Licitações e norteiam a ação de todos os entes da Administração Pública.

Licitação é um tipo de contratação pautado na concorrência e no interesse público. Assim, potenciais contratantes oferecem diferentes propostas, e o Poder Público deve escolher aquele cuja proposta seja mais vantajosa, considerando os princípios do Direito Administrativo e o interesse público. De acordo com o artigo 3º da Lei 8.666/1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O conceito de contratos é apresentado no parágrafo único do artigo 2º da Lei 8.666/1993, qual seja:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Contrato, dessa forma, é qualquer acordo de vontades que gere vinculação e obrigações recíprocas entre órgão ou entidades da Administração Pública. Mesmo que se nomeie um documento de forma diversa, mas comporte esses sujeitos e essa finalidade, será considerado contrato para fins de aplicação da Lei de Licitações e Contratos.

É importante ressaltar que o artigo 1º da Lei nº 8.666/1993 apresentava não apenas objeto geral da Lei de Licitações e Contratos, mas também os sujeitos que a ela se submetem. O parágrafo único do artigo 1º da Lei 8.666/1993, dispunha que se subordinavam ao seu regime: i) os órgãos da administração direta; ii) os fundos especiais; iii) as autarquias; iv) as fundações públicas; v) as empresas públicas; vi) as sociedades de economia mistas; e vii) as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municipais.

Para compreender o conteúdo da Lei nº 8.666/93 e as disposições acerca dos contratos e licitações, é necessário observar a redação de alguns dos seus principais artigos.

O artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 tratava das exceções às situações em que a licitação é essencial. Assim, havia dispensa de licitação nas seguintes hipóteses: a) nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem (inciso III); b) nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos (inciso IV); c) quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento (inciso V); d) quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional (inciso IX); e) para a construção, a ampliação, a reforma e o aprimoramento de estabelecimentos penais, desde que configurada situação de grave e iminente risco à segurança pública (inciso XXXV).

Enquanto o artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 tratava da dispensa da licitação, o artigo 25 tratava da inexigibilidade da licitação quando houvesse inviabilidade de competição. São situações, portanto, em que uma licitação poderia ser inviável: a) da aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só pudessem ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita por meio de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes; b) para a contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória; c) especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; d) para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Contudo, é importante fazer a ressalva do parágrafo 2º do artigo 25 da Lei 8.666/1993, acerca da responsabilidade do agente público e do fornecedor ou prestador de serviço. É, então, a redação do dispositivo:

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Como se verá abaixo, a nova legislação mudou o dispositivo, embora tenha mantido as hipóteses de inexigibilidade.

O artigo 57 da lei em comento tratava da duração dos contratos realizados pela Administração Pública. Segundo o artigo, a duração dependia da vigência dos respectivos créditos conforme o orçamento. Havia, entretanto, exceções a essa previsão: i) projetos relativos a produtos contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual: poderão ser prorrogados, desde que haja interesse da Administração Pública e que isto tenha sido previsto no ato convocatório; ii) prestação de serviços de execução contínua: poderá ser prorrogada por períodos iguais e sucessivos para obtenção de preços e condições mais vantajosas à administração, no limite de 60 meses, e, em caráter excepcional, devidamente justificado, o contrato poderá ser prorrogado por até mais 12 meses; iii) aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática: a duração pode se estender pelo prazo de até 48 meses após o início da vigência do contrato; iv) as hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI

do artigo 24 da Lei 8.666/93: poderão ter vigência por até 120 meses, caso haja interesse da administração.

Retornando ao foco principal desta seção, a revogada Lei nº 8.666/1993 previa que, para a habilitação dos interessados, era necessária a apresentação de documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista.

A documentação de regularidade fiscal e trabalhista limitava-se, conforme o caso, à prova de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); à prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal; à prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); e à prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho.

Já a qualificação técnica exigia a demonstração do registro ou inscrição na entidade profissional competente e a comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, inclusive com a demonstração de existência de corpo técnico adequado.

Por fim, a qualificação econômico-financeira referia-se ao balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social (para comprovar a boa situação financeira da empresa), à certidão negativa de falência ou concordata (hoje recuperação judicial, conforme a Lei nº 11.101/2005) e à exigência de garantias. A demonstração da boa situação financeira devia ser feita de forma objetiva, mediante o cálculo de índices contábeis previstos no edital.

Para a demonstração da boa situação financeira da empresa deveria ser feito de forma objetiva, mediante cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação, tudo visando garantir o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Pois bem, conforme se demonstra da previsão legal não mais vigente, em relação a verificação da licitude na constituição da empresa, não havia qualquer mecanismo para aferir a licitude patrimonial, visto que inexistiam quaisquer instrumentos que dotassem o poder público contratante de possibilidade de consulta sobre a evolução patrimonial.

E assim permanece, percebe-se que todo o arcabouço legal está voltado para garantir a contratação mais vantajosa econômica e tecnicamente identificada, preservando o interesse público primário, bem como garantir a execução total da contratação, minimizando eventuais desvios, trazendo critérios objetivos para a avaliação e julgamento das propostas.

No entanto, não se pode delongar sobre o tema, já que não se trata de norma mais atual, pois o legislador pátrio aperfeiçoou o sistema licitatório com a promulgação da Lei n. 14.133/2021.

Depois de quase trinta anos de vigência da Lei nº 8.666/1993, foi promulgada a Lei n. 14.133/2021, trazendo uma modernização ao regime jurídico para as licitações e contratos administrativos, alinhando-se com as melhores práticas internacionais e promovendo maior transparência, eficiência e participação competitiva.

O diploma inaugurado reúne normas criadas após a Lei Geral dos anos 90, com destaque para a Lei do Pregão (Lei n.º 10.520/2002) e a Lei do Regime Diferenciado de Licitações (Lei n.º 12.462/2011), que foram reconhecidas como vantajosas para as relações contratuais envolvendo o setor público.

A nova lei também consolidou práticas consideradas positivas para a Administração nas contratações, a exemplo da antecipação de pagamento (artigo 145), ou mesmo a previsão de mecanismos alternativos de solução de controvérsias entre as partes (artigos 151 a 154), tudo visando uma ponderação adequada entre o interesse público e as empresas, maximizando a eficiência e preservando as empresas.

Nesta linha, está na previsão de inovações a que se refere às modalidades de licitação e aos procedimentos auxiliares, destacando mecanismos aptos a promover maior interação entre a Administração e os particulares interessados em firmarem contratos, destacando a Manifestação de Interesse Privado (artigo 81), mais comum no âmbito das concessões de serviços públicos (Lei nº 8.987/1995) e parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/2004 e o Diálogo Competitivo - artigo 32), ainda inédito no Brasil, mas que já apresentou resultados concretos internacionalmente.

Sem dúvida, um dos principais objetivos da nova legislação é combater a corrupção e o desperdício de recursos públicos, ao mesmo tempo em que busca simplificar os procedimentos licitatórios e possibilitar maior flexibilização e inovação nas contratações.

A nova lei enfatiza a importância de práticas de governança e integridade nas licitações. Entre as novidades, está a obrigatoriedade de elaboração de um plano anual de contratações e o fortalecimento dos mecanismos de controle interno e externo. A transparência é ainda mais reforçada com a exigência de que todos os atos praticados sejam disponibilizados em meios eletrônicos para consulta pública.

O número de modalidades licitatórias com a Lei nº 14.133/2021 foi reduzido, reunindo a concorrência, o pregão e o concurso como principais modalidades. A introdução da modalidade diálogo competitivo é uma inovação relevante que permite uma interação mais dinâmica entre a administração pública e os potenciais fornecedores, promovendo a busca por soluções inovadoras.

A nova legislação fortalece a gestão e fiscalização dos contratos administrativos, com ênfase na avaliação de desempenho e gerenciamento de riscos. Tal mudança visa minimizar inadimplências e garantir que os contratos sejam executados conforme o planejado.

Embora a nova Lei de Licitações e Contratos traga inúmeras melhorias, sua implementação não está isenta de desafios. A complexidade das mudanças requer uma adaptação cultural e estrutural dentro dos órgãos públicos. Além disso, a transição das antigas práticas para as novas diretrizes pode ser trabalhosa e requerer um período de ajustamento significativo.

Um dos grandes desafios enfrentados é a capacitação dos servidores públicos que atuarão diretamente com as novas normas. A adequação a um novo regime jurídico exige um treinamento para assegurar que os princípios e normas sejam corretamente aplicados, evitando assim equívocos que possam comprometer a eficiência dos processos licitatórios.

A consolidação de processos eletrônicos eficazes é outro ponto chave para o sucesso da nova lei. Sistemas integrados devem ser desenvolvidos para suportar o fluxo digital das licitações e contratações, garantindo segurança, agilidade e confiabilidade dos dados. O desafio tecnológico inclui ainda a modernização das plataformas e a superação de barreiras digitais nos órgãos públicos.

Analisando da ótica do setor privado, a nova Lei de Licitações oferece diversas oportunidades. Com a simplificação dos procedimentos e maior previsibilidade nos processos, as empresas podem oferecer seus produtos e serviços de maneira mais competitiva. Além disso, a maior transparência e fiscalização ampliam a segurança para aqueles que desejam participar de licitações públicas.

A regulamentação simplificada e clara permite um ambiente mais competitivo, atraindo novos participantes, inclusive concorrentes estrangeiros, e promovendo o desenvolvimento econômico a partir de contratações públicas mais justas e equilibradas.

A introdução do diálogo competitivo e a crescente abertura para novas parcerias público-privadas estimulam a inovação. Empresas que apresentam soluções inovadoras têm a

chance de se destacar e estabelecer parcerias duradouras com o setor público, respondendo efetivamente às necessidades governamentais.

A Lei nº 14.133/2021 representa um marco na legislação brasileira de licitações e contratos, trazendo consigo expectativas de avanços consideráveis em termos de transparência, eficiência e modernização das práticas administrativas. Contudo, a plena efetivação das normas dependerá de como os envolvidos, tanto no setor público quanto no privado, vão lidar com os desafios inerentes à sua implementação.

As perspectivas futuras indicam uma área em contínua evolução, por meio do qual uma atuação proativa e adaptativa será crucial para advogados e profissionais do direito. Eles deverão se manter atualizados quanto às mudanças regulatórias e práticas de mercado, desempenhando um papel crítico para orientar e garantir a conformidade dos procedimentos.

Em suma, a nova Lei de Licitações e Contratos é um passo em direção ao fortalecimento das políticas públicas brasileiras, prometendo um ambiente mais justo e propício ao crescimento econômico sustentável. Cabe a todos os atores públicos e sociais contribuir para sua implementação eficaz e transformadora no cenário jurídico-administrativo do país.

Em pontos chave que não devem ser destacados, a nova ordem para as contratações públicas foi introduzida pela Lei nº 14.133/21, como já dito, reformou o que então era vigente em decorrência da Lei 8.666/1993. Esta, mesmo após a entrada em vigor da nova disciplina normativa, ainda permaneceu por um período de transição, durante o qual as contratações públicas puderam ser regidas por ambas as normas, desde que obedecida a adoção integral de um único procedimento, não se podendo adotar um formato híbrido, com aproveitamento de aspectos da lei antiga e da nova em um mesmo processo licitatório.

Assim, a Nova Lei de Licitações e Contratos se apresenta como moderna e com a instituição de procedimentos que inovaram, esclarecendo outros que figuravam como obscuros e que sempre geraram dúvidas ao aplicador, com destaque para as regras que delimitassem o seu cabimento.

O instituto inaugurado com a nova legislação é de grande valia para qualquer estrutura administrativa, já que sempre haverá fornecedores ou prestadores compromissados com o dever de cumprir o objeto da contratação, evitando a perniciosa repetição de certames licitatórios, muitas vezes cercados de incertezas e equívocos formais que maculam a licitação (Rossi, 2021).

A fim de dar mais transparência às contratações públicas, a nova lei trouxe a figura do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), por meio do qual estarão disponíveis todas as

licitações realizadas em todo o país, facilitando o acompanhamento, divulgação e a adesão dos interessados em fornecer ao Poder Público, evitando assim, máculas de benefícios aos apadrinhados e dificultando os direcionamentos licitatórios.

No referido portal, também poderão ser encontradas informações sobre fornecedores e preços, trazendo mais informações e segurança para delimitar o certame que se pretende realizar.

A eficácia do controle nas contratações públicas exige que a fiscalização ultrapasse a barreira da forma jurídica para alcançar a realidade dos fatos. Frequentemente, a fuga ao dever de licitar não ocorre pela ausência de contrato, mas pela utilização simulada de institutos de direito privado para mascarar a natureza pública da contratação. Nesse sentido, é imprescindível recorrer à análise de Carlos Ari Sundfeld (2013), que em seu estudo sobre o tema, denuncia a prática do uso do contrato de mandato como mecanismo de burla ao regime licitatório constitucional.

Sundfeld (2013) enfrenta a tese de que a busca por “eficiência” ou “flexibilidade” permitiria à Administração Pública (ou estatais) conferir poderes a terceiros para que estes contratem bens e serviços em seu nome, sem licitação. O autor é taxativo ao afirmar que tal prática configura um desvio de finalidade e uma fraude à Constituição. Para Sundfeld (2013), a “roupagem jurídica” não pode servir de esconderijo para a violação do dever de licitar.

A relevância dessa obra para a presente tese reside no alerta de que a corrupção moderna é sofisticada. Ela se esconde em parcerias, convênios e mandatos que, na prática, terceirizam a compra pública sem os controles devidos. Nas palavras do autor:

A regra invariável é, portanto, a de que, em nenhuma hipótese, pode a autoridade substituir o fim previsto na lei por outro fim público ou privado, lícito ou ilícito. [...] Da mesma forma, no caso da função de contratar serviços de terceiros [...], a roupagem não importaria, visto que quaisquer contratações estariam eivadas de nulidade pelo simples fato de terem por efeito o descumprimento do regime licitatório (Sundfeld (2013)).

Sundfeld (2013), ainda estabelece um critério de distinção fundamental: o mandato só é lícito se houver interesse comum e indivisível; e se for para atender interesse exclusivo da Administração, o uso de terceiros é burla.

E adequando essa doutrina para o modelo de *accountability* social da Lei nº 14.133/2021, conclui-se que o cidadão-auditor e os Observatórios Sociais devem estar atentos a essas “fugas”. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) deve permitir o

rastreamento não apenas dos contratos diretos, mas dessas subcontratações e mandatos, garantindo que o princípio da licitação não seja esvaziado por engenharias jurídicas que, sob o pretexto de agilidade, instauram a opacidade e o favorecimento pessoal.

Assim, o importante instituto trazido em relação às contratações, com destaque especial para o artigo 151 e seguintes, que tratam dos “meios alternativos de resolução de controvérsias”. Evidente que pela leitura dos dispositivos legais, deve-se ponderar que seu uso precisará de prévia e profunda discussão, em decorrência de figuras que gravitam na Administração Pública, mas que não foram tratadas na Nova Lei de Licitações e Contratos.

Fato é que o que foi trazido de novo é, sem dúvidas, de grande relevância para minimizar as controvérsias contratuais da Administração, bem como os constantes litígios submetidos ao Poder Judiciário que se arrastam por longos períodos, tomando valiosos recursos públicos, que se vê privado dos serviços ou produtos contratados em prejuízo a população, ou para o ressarcimento de prejuízos suportados causados pelos contratados.

Também podemos destacar neste panorama de inovação com maior clareza e exatidão da definição de cada figura integrante da licitação e da contratação do Poder Público, o artigo 6, da atual lei de licitações, na definição de sobrepreço, de superfaturamento ou de reajustamento e de repactuação, dentre outros, já que a lista se apresenta extensa.

Mas dentre as definições que merecem destaque é o que está delimitado no inciso XX, do já referido artigo 6, que estabelece o “estudo técnico preliminar” (ETP), descrevendo a norma como:

[...] documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Este se mostra um instrumento valioso de planejamento da Administração para evitar contratações públicas de forma não planejada, inclusive para sua melhor solução para atendimento do bem comum.

Portanto, pela legislação de regência não há como ter êxito sem o planejamento agora alçado a princípio, conforme estabelecido no artigo 5º da lei atual¹, o qual ainda deve estar

¹ Lei n. 14.133/2021. Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da

alinhado ao planejamento estratégico, ao plano anual de contratações e ao planejamento orçamentário.

Seja como for, dentre as alterações e inovações trazidas pelo novo diploma legal, merece destaque uma que parece ter sido involuntária. Trata-se do papel dos Tribunais de Contas na fiscalização de controle, em especial do poder cautelar conferido a esses órgãos para suspender a realização de certames, estabelecido pelo artigo 171 da lei atual.

O real intento do legislador na elaboração do dispositivo, ao que tudo indica, foi o de garantir um prazo razoável para o definitivo saneamento de processos licitatórios que tenham sido suspensos cautelarmente por decisão dos Tribunais de Contas. Isso para evitar o chamado *periculum in mora reverso*, isto é, o risco de que a eventual demora na apreciação do mérito acarrete maiores prejuízos ao interesse público.

Nesse sentido, o artigo 171, § 1º, da Lei 14.133/21, determina que as Cortes de Contas deverão decidir o mérito de cautelar eventualmente concedida no prazo de 25 dias úteis. A contagem desse prazo inicia-se a partir da data do recebimento das informações solicitadas ao órgão responsável pela licitação, podendo ser prorrogado por igual período uma única vez.

Mas não é só. O dispositivo, ao versar sobre a suspensão cautelar de processos licitatórios, acabou reconhecendo, ainda que indiretamente, a possibilidade de os Tribunais de Contas disporem de medidas cautelares para assegurar a efetividade de suas decisões finais e minimizar prejuízos ao erário. Em outras palavras, o legislador, ao regular o trâmite das medidas cautelares, incidentalmente, positivou o poder geral de cautela dos Tribunais de Contas.

Com a edição da Lei nº 14.133/2021. Ao positivar em lei – malgrado que incidentalmente – a questão, o legislador admitiu que os Tribunais de Contas adotem de medidas cautelares, inclusive para sustar processos licitatórios.

No entanto, nenhuma linha prevista no novo ordenamento jurídico trás mecanismos para assegurarem que empresas constituídas de forma ilícita participem do processo licitatório.

E aqui um ponto que se deve destacar que, não se está falando em capacidade econômica para cumprimento da contratação ou meios para tanto, o que não está previsto são mecanismos para se evitar que o crime organizado se valha do Poder Público para operacionalizar a lavagem de dinheiro, dando assim legalidade ao produto criminoso.

proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Deste modo, não há instrumentos legais para que, no julgamento do processo licitatório, na Administração em todos os seus níveis, seja federal, estadual ou municipal, consiga verificar a origem patrimonial social, mesmo a empresa preenchendo rigorosamente todos os requisitos do edital da licitação. Isso se faz necessário justamente para evitar que esta venha a ocasionar problemas na execução do contrato por suspensão de suas atividades por ato externo ao objeto contratual, comprometendo não só o interesse público, mas sim toda a cadeia que envolve a empresa, com contratações de pessoal, fornecedores, pagamento de imposto, ou seja, que não haja prejuízos para a função social da empresa.

E mais, não tratou a legislação de mecanismos para evitar que, empresas que participaram licitamente do processo licitatório, com o preenchimento de todos os requisitos legais do edital ou da capacidade em realizar o objeto, posteriormente sejam alvos de ações no Poder Judiciário. Assim, necessário a adoção de instrumentos para em momento anterior, em sua constituição, com patrimônio proveniente de organizações criminosas, após o estabelecimento de todos os requisitos para a execução do objeto, tais como contratação de pessoal, aquisição de bens de consumo para a prestação de serviços ou obras, seja compulsoriamente dissolvida, gerando prejuízos sociais na comunidade.

Conforme se constata pelo artigo 11 da Lei nº 14.133/2021, os objetivos do processo licitatório são 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. Pontua o tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição, evitando contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Não há nos objetivos trazidos pela lei qualquer preocupação com a função social da empresa, já que esta produz não só a riqueza material com o pagamento de salários, impostos e demais encargos, mas sim gera um bem imaterial na comunidade com ocupação de mão de obra, circulação de dinheiro e prosperidade para toda a sociedade.

Estabelece a legislação mecanismos para que seja exercido o controle da Administração nas licitações visando apenas objetivos durante o processo licitatório, ou até mesmo após a assinatura com a adjudicação do objeto licitado. Mas não há instrumentos para que seja verificada uma fase anterior à instalação do processo, ou seja, a criação de instrumentos legais que deem mecanismos para a verificação empresarial de que a constituição da empresa seja mediante recursos lícitos; que os sócios possuem lastro patrimonial para a integração junto ao capital social; que todo o aporte financeiro da empresa tenha origem lícita.

Não é incomum verificarmos em licitações públicas o preenchimento de todos os requisitos do edital pelas empresas, com indicação patrimonial, saúde financeira para honrar o objeto contratado, capacidade operacional e todos os demais atendimentos dos requisitos legais, com preço competitivo e expertise do objeto.

Porém, ao se verificar os atos constitutivos da empresa, principalmente em grandes vultos de contratação, percebe-se que a constituição de patrimônio milionário ocorreu há pouquíssimo tempo anterior à abertura do processo licitatório, sem que com isso, por conta do direito positivo qualquer irregularidade.

Percebe-se que os mecanismos criados pela nova lei não são dotados de ferramentas que possibilitem ao Poder Público se resguardar do uso de empresas, constituídas de forma lícitas para os interesses de facções que visam dar legalidade ao proveito criminoso de suas atividades ilícitas.

Como se viu anteriormente, no artigo 11 da lei, o processo licitatório tem como objetivos assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, com tratamento isonômico entre os licitantes, com justa competição, evitando contratações com sobrepreços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e incentivando a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Já o parágrafo único do mesmo artigo traz o comando que, a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive com gestão de riscos e controles internos para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos. Percebe-se que o intuito é alcançar os objetivos estabelecidos no *caput* do dispositivo legal, promovendo um ambiente íntegro e confiável, assegurando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, promovendo eficiência, efetividade e eficácia nas contratações.

No entanto, não há qualquer previsão como objetivo do processo licitatório de elementos normativos que garantam a preservação do interesse público contra o mau uso das empresas contratadas com os fins ilícitos como o real objetivo empresarial.

Assim, todo o objetivo do processo licitatório está voltado para foco depois da contratação visando apenas as propostas em fornecer os produtos ou serviços, mas não traça qualquer indicativo da necessidade de preservação dos interesses da própria empresa que atua no mercado.

É importante destacar que as empresas possuem um nítido caráter social, já que giram a economia, com a contratação de trabalhadores, pagamentos de impostos.

Dentre outros requisitos previstos em lei, a habilitação é a fase da licitação que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação. Ela se divide em jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

A habilitação jurídica visa à demonstração da capacidade do então interessado em contratar com o Poder Público de que possa exercer direitos e assumir obrigações, limitando-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando for aplicada, a autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

No entanto, aqui repousa o problema da inexistência de ferramentas aptas a eliminar ou ao menos diminuir a possibilidade do crime organizado se valer de empresas legalmente constituídas para seus objetivos criminosos.

Não está se falando em fraudes às licitações, conluios de servidores com menor senso de responsabilidade com a coisa pública para vantagens competitivas, superfaturamento de preços aos produtos os serviços ofertados, ou uma gama de ilícitos que podem ser práticos.

A legislação indica a habilitação jurídica necessária para participar das licitações públicas, contratando com o Poder Público, já que o processo licitatório não é um fim em si mesmo, mas é um procedimento administrativo orientado ao atingimento de certos fins (Justen Filho, 2014, p. 67), Assim, limita a comprovação da existência da pessoa, em especial as sociedades empresárias em suas variadas formas, possibilita que estas criem, modifiquem ou alterem sua formação social, seja do capital, objeto ou quadro societário de qualquer modo.

A análise da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC) não pode prescindir de uma contextualização histórica que situe seu surgimento como resposta ao esgotamento de um modelo anterior.

O regime jurídico das contratações públicas no Brasil, consolidado pela Constituição Federal de 1988 (artigo 37, inciso XXI), foi executado durante quase três décadas pela Lei nº 8.666/1993. Este diploma, trazia em seu DNA uma desconfiança profunda em relação ao administrador público.

A Lei nº 8.666/1993 estruturou-se sobre o que a doutrina convencionou chamar de "formalismo defensivo" ou "burocracia de desconfiança" (Di Pietro, 2005). O legislador da época, visando combater a corrupção endêmica e o patrimonialismo, optou por um modelo de controle rígido, focado na conformidade estrita aos ritos procedimentais. A lógica subjacente era a de que o cumprimento minucioso de etapas formais garantiria, por si só, a moralidade e a isonomia. Contudo, a prática administrativa demonstrou que o excesso de formalismo não apenas falhou em estancar a corrupção – que frequentemente se sofisticava para operar dentro da legalidade aparente –, como também gerou ineficiências severas.

Uma das manifestações desse formalismo foi estabelecer o 'menor preço' como critério absoluto de julgamento, muitas vezes dissociado da análise de qualidade ou do ciclo de vida do objeto.

A Lei nº 8.666/1993, ao engessar a capacidade de julgamento técnico do gestor, fomentou um mercado de 'seleção adversa', por meio do qual fornecedores de baixa qualidade venciam certames ofertando preços inexequíveis, para posteriormente pleitear aditivos ou entregar produtos imprestáveis. Esse modelo gerou um passivo oculto para o Estado: obras paralisadas, merenda escolar de baixo valor nutricional e equipamentos hospitalares obsoletos. Sob os fundamentos de Amartya Sen (2000), essa ineficiência não é apenas um desperdício contábil, mas uma subtração de 'capacidades' estatais, pois o recurso mal aplicado deixa de se converter em liberdades substantivas (saúde, educação, infraestrutura) para a população.

O modelo de 1993 caracterizava-se pelo controle de legalidade em detrimento do controle de resultados. Gestores públicos, acuados por órgãos de controle externo cada vez mais punitivistas, desenvolveram uma postura de aversão ao risco, resultando no fenômeno do "apagão das canetas" ou "paralisia decisória". Nesse cenário, a decisão administrativa ótima (a mais eficiente ou econômica) era frequentemente preterida em favor da decisão mais segura partindo do ponto burocrático.

Esse fenômeno de paralisia foi agravado pela expansão na interpretação da lei das instâncias de controle, que passaram a invadir o mérito administrativo sob o manto dos princípios constitucionais indeterminados. O gestor público viu-se imprensado entre a necessidade de agir e o risco de ser punido por interpretações retroativas ou idealizadas da norma.

A crise de segurança jurídica tornou-se aguda que exigiu uma intervenção legislativa anterior à própria NLLC: a alteração da LINDB em 2018, que introduziu o consequencialismo

nas decisões controladoras e vedou a punição sem dolo ou erro grosseiro. Esse movimento legislativo foi o prelúdio do que a Lei nº 14.133/2021 viria consolidar: a necessidade de um ambiente de contratação por meio do qual o erro honesto seja distinguido da má-fé, e a inovação não seja criminalizada.

A quebra com esse paradigma iniciou-se de forma fragmentada, com o advento da Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002), que introduziu a lógica de mercado e a inversão de fases, e posteriormente com o Regime Diferenciado de Contratações (RDC - Lei nº 12.462/2011) e a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016).

A Lei nº 14.133/2021 não é, portanto, uma inovação abrupta, mas a consolidação de um processo de aprendizado institucional. Ela sistematiza essas experiências esparsas e alinha o Brasil às diretrizes internacionais da OCDE e da UNCITRAL, que preconizam sistemas de *procurement*² baseados em governança, integridade e *value for money* (vantajosidade real).

É importante notar que a transição não foi linear. O Pregão Eletrônico operou uma revolução silenciosa ao inverter as fases de habilitação e julgamento, acelerando os certames e reduzindo a burocracia.

Já o RDC (Regime Diferenciado de Contratações), inicialmente demonizado como um 'regime de exceção' para a Copa do Mundo e Olimpíadas, provou-se um laboratório exitoso de eficiência ao permitir a contratação integrada e a remuneração variável por desempenho. A NLLC, ao absorver esses institutos, reconhece que a flexibilidade procedimental, quando acompanhada de transparência tecnológica, é superior ao rigorismo formal da década de 1990.

Sob a ótica de Guillermo O'Donnell (1998), a transição da Lei nº 8.666/93 para a NLLC pode ser lida como uma tentativa de superar o caráter puramente tardio das instituições de controle em democracias delegativas. Ao invés de apenas punir o desvio após sua ocorrência (o que muitas vezes é ineficaz), a nova lei busca estruturar o ambiente decisório prévio, por meio da governança e da gestão de riscos, reduzindo o espaço para a arbitrariedade que O'Donnell identifica como patologia central dessas democracias.

² Entende-se por sistemas de *procurement* o conjunto articulado de normas, processos, tecnologias e agentes responsáveis por todo o ciclo de vida das contratações públicas. O conceito transcende o mero ato administrativo da licitação (seleção), englobando desde a identificação estratégica da necessidade pública (planejamento) até a efetiva entrega do objeto e avaliação de desempenho (gestão contratual) - https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/210707_cb_ocde_compras_publicas.pdf

3.2 A institucionalização da governança e da gestão de riscos

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) promove uma inovação no Direito Administrativo brasileiro. Ela faz algo inédito: transforma a governança pública, que antes era vista apenas como uma "boa ideia" de gestão ou uma recomendação de consultores, em uma obrigação legal dura e direta. O texto da lei não deixa dúvidas: o parágrafo único do artigo 11 estabelece que a alta administração do órgão – ou seja, secretários, diretores, prefeitos e ministros – é a responsável final pela governança das contratações.

Na prática, isso opera uma mudança na cultura do "eu não sabia". Antigamente, era comum que líderes políticos ou administrativos tentassem se livrar de problemas em licitações alegando que não entendiam da parte técnica ou que "assinaram sem ler" confiando nos subordinados. A NLLC encerra essa era. Agora, a liderança organizacional não pode mais alegar desconhecimento técnico como desculpa para a má gestão.

Ao elevar a governança ao *status* de dever jurídico positivo (ou seja, escrito na lei), a norma impõe uma tarefa ativa aos gestores de topo. Eles não precisam saber preencher cada formulário de uma licitação, mas têm a obrigação indelegável de criar estruturas que funcionem. Isso significa garantir que haja pessoal capacitado, sistemas de controle eficientes e, principalmente, que cada compra feita pelo órgão esteja alinhada com os objetivos estratégicos da instituição.

Em linguagem simples: o chefe não precisa apertar o parafuso, mas é legalmente responsável por garantir que a fábrica de parafusos funcione com integridade e eficiência, não podendo mais lavar as mãos quando algo der errado no "chão de fábrica".

Um dos pilares dessa governança é o planejamento. Historicamente, a fase preparatória da licitação no Brasil foi negligenciada, tratada como mera formalidade burocrática para justificar decisões já tomadas. A NLLC inverte essa lógica ao dar mais valor à fase interna, exigindo instrumentos complexos como os Estudos Técnicos Preliminares (ETP), a gestão de riscos e o Plano de Contratações Anual (PCA).

O ETP, por exemplo, obriga o gestor a demonstrar a necessidade da contratação e a avaliar diferentes alternativas de mercado antes de redigir o edital. Isso introduz uma racionalidade consequencialista na administração: o gestor deve provar que a solução escolhida é, de fato, a mais adequada para resolver o problema público.

Essa exigência de fundamentação técnica vai ao encontro do conceito de "racionalidade pública" de Amartya Sen. Para Sen (2000), a liberdade e o desenvolvimento dependem de decisões públicas tomadas por meio de deliberação informada e escrutínio aberto. Ao obrigar a administração a explicitar seus motivos e evidências no planejamento, a NLLC cria as condições para o controle social e para a avaliação de políticas públicas, reduzindo o espaço para o voluntarismo e o clientelismo.

Outro vetor de governança consagrado na NLLC é o princípio da segregação de funções (artigo 5º). A lei veda que o mesmo agente público seja responsável por todas as etapas do ciclo de contratação (planejamento, seleção, fiscalização e pagamento). Essa medida visa diminuir os conflitos de agência e reduzir as oportunidades para a corrupção e para erros sistêmicos.

Ao dividir o poder decisório e criar freios e contrapesos internos, a NLLC dá mais valor à estrutura institucional, dificultando a captura do processo por interesses privados. Isso responde diretamente ao que apontado por O'Donnell (1998) sobre a fragilidade institucional: ao criar procedimentos internos de controle recíproco, a lei fortalece a capacidade do Estado de se autolimitar, característica essencial do Estado Democrático de Direito.

Se a Lei nº 8.666/93 era a lei da desconfiança, a Lei nº 14.133/2021 é a lei da gestão de riscos. A introdução da gestão de riscos como prática obrigatória (artigo 169) representa, talvez, a maior inovação cultural do novo regime. O risco deixa de ser uma eventualidade ignorada para se tornar um objeto de gestão explícita.

Historicamente, a administração pública brasileira operou sob a 'ficção do contrato completo', presumindo que um edital bem redigido seria capaz de antecipar e blindar a contratação contra todos os problemas do futuro. Essa postura gerava uma paralisia diante do imprevisto: quando o risco se materializava (ex. uma variação cambial abrupta, uma falha geológica na obra, por exemplo), a ausência de previsão legal para lidar com a incerteza conduzia a judicializações intermináveis e obras paralisadas.

A NLLC rompe com essa burocracia, pois ao institucionalizar a matriz de riscos, a lei admite a incompletude inerente aos contratos de longo prazo e estabelece, antecipadamente, quem pagará a conta se o imprevisto ocorrer. Trata-se de substituir o "planejamento perfeito" pela alocação racional de responsabilidades.

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito (Posner, 1973), a gestão de riscos não é apenas uma medida de cautela, mas um imperativo de eficiência orçamentária. Quando o Estado

se recusa a gerir riscos ou tenta transferi-los integralmente ao particular (mesmo aqueles que o particular não pode controlar), o mercado reage precificando essa incerteza.

O resultado é o 'sobrepço defensivo': a empresa eleva sua proposta para cobrir eventuais áleas. A gestão de riscos trazida pela nova lei permite uma alocação eficiente, baseada na premissa de que o risco deve ser suportado por quem tem melhores condições de gerenciá-lo ou mitigá-lo ao menor custo. Assim, a incerteza deixa de ser um custo oculto e inflacionário para se tornar uma variável precificável e gerenciável.

A ineficiência nas contratações públicas não pode ser atribuída apenas à má-fé ou à execução defeituosa; ela é, fundamentalmente, um problema de *design* e planejamento. Para compreender essa causalidade, é imperioso recorrer ao estudo de Eugênio Pacceli de Moraes Bomtempo e Benjamin Miranda Tabak (2025), intitulado “O princípio do planejamento licitatório como alternativa para a redução das extinções de contratos administrativos”.

Os autores inovam ao aplicar lentes da Análise Econômica do Direito para diagnosticar o fenômeno da extinção prematura dos contratos. Eles argumentam que a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) acertou ao elevar o Planejamento à categoria de princípio jurídico explícito, reconhecendo que a improvisação é o fator gerador de custos de transação excessivos e de falhas de mercado (como a seleção adversa) (Bomtempo e Tabak, 2025).

A relevância do estudo para a presente tese reside na comprovação de que o *controle social* deve atuar preventivamente, ainda na fase interna. Bomtempo e Tabak (2025) sustentam que o investimento em planejamento reduz a assimetria de informações entre a Administração e o particular, mitigando os riscos que levariam à inexecução.

Segundo a lógica defendida pelos autores, o princípio do planejamento licitatório apresenta-se não apenas como uma exigência burocrática, mas como a alternativa econômica racional para reduzir o volume de extinções contratuais. A ausência de projetos básicos robustos e de matrizes de risco bem definidas cria um ambiente propício para o oportunismo e para a celebração de contratos inexecutáveis, que fatalmente resultarão em paralisações e prejuízos ao erário (Bomtempo e Tabak, 2025).

Os autores reforçam que a *extinção do contrato* é o pior cenário possível, pois implica a perda de todo o custo administrativo investido na licitação e a frustração da necessidade pública.

Transpondo essa lição para o modelo de *accountability* social aqui proposto, conclui-se que o cidadão e os órgãos de controle devem monitorar com rigor os documentos de

planejamento (ETP, Termo de Referência) disponibilizados no PNCP. A fiscalização da qualidade do planejamento, conforme preconizam Bomtempo e Tabak, é a forma mais eficaz de 'sanear o mercado' antes que o contrato fracassado ocorra, garantindo que a licitação selecione propostas que sejam, de fato, vantajosas e sustentáveis ao longo do tempo.

Por fim, a gestão de riscos atua como um escudo de segurança jurídica para o próprio agente público. Na vigência do 'apagão das canetas', o gestor temia inovar ou decidir por medo de responsabilização posterior. Com a sistematização da gestão de riscos, cria-se um registro histórico da tomada de decisão.

Então, se o gestor identificou o risco, planejou a mitigação e, ainda assim, o evento adverso ocorreu, ele agiu dentro da prudência administrativa. A gestão de riscos distingue, documentalmente, o infortúnio da incompetência, e o erro honesto da má-fé. Isso oferece ao órgão de controle (Tribunais de Contas) um parâmetro objetivo para julgar a conduta, afastando punições baseadas em visões retrospectivas idealizadas.

A positivação da gestão de riscos na NLLC reflete a internalização de normas técnicas internacionais, especificamente a ISO 31000 (ABNT, 2008), que define risco como o "efeito da incerteza nos objetivos". A lei exige que a administração identifique, analise, avalie e trate os riscos que podem comprometer o sucesso da contratação.

Isso significa que o gestor deve antecipar cenários de fracasso – como a falência do fornecedor, atrasos na entrega, falhas técnicas ou variações cambiais, dentre outros – e planejar respostas preventivas ou contingenciais. Essa abordagem proativa contrasta com a cultura reativa tradicional, por meio do qual os problemas eram enfrentados apenas quando já haviam se materializado em prejuízo ao erário.

Sob a perspectiva do Direito Empresarial, essa mudança opera uma verdadeira revolução na segurança jurídica dos contratos. A materialização dessa gestão se dá na matriz de riscos (artigo 22 da NLLC), um instrumento que define, antecipadamente, quem pagará a conta se o imprevisto ocorrer.

Para a empresa licitante, isso elimina a "álea administrativa excessiva" que historicamente quebrava fornecedores do Estado. Ao delimitar objetivamente quais riscos são do Estado e quais são do particular, a NLLC aproxima a contratação pública das modernas estruturas utilizadas no setor privado.

Essa clareza permite que a empresa precifique sua proposta de forma justa, sem a necessidade de embutir um "prêmio de risco" exorbitante para cobrir incertezas vagas. Dessa

forma, a gestão de riscos leva em conta diretamente o princípio da preservação da empresa (basilar no Direito Empresarial e na Lei de Falências): ao garantir um fluxo financeiro previsível e regras claras de reequilíbrio econômico, o Estado evita induzir seus fornecedores à insolvência, protegendo a função social da atividade empresarial, os empregos e a cadeia produtiva.

Por fim, sob a ótica de Amartya Sen (2000), a gestão de riscos pode ser vista como um mecanismo de proteção das capacidades estatais. Ao prevenir falhas na execução de políticas públicas (que dependem de contratações saudáveis com empresas robustas), o Estado garante a continuidade dos serviços essenciais à população, protegendo as "liberdades substantivas" dos cidadãos, pois um desvio de verba na construção de um hospital não é apenas um ilícito contábil; é uma privação de liberdades substantivas. A corrupção retira do cidadão a capacidade de 'ser saudável' ou de 'sobreviver'. Afinal, uma empresa que opera em um ambiente de riscos controlados é a única capaz de entregar a obra ou o serviço com a qualidade necessária para efetivar direitos fundamentais.

A materialização jurídica mais sofisticada dessa nova lógica de governança é a matriz de riscos (artigo 6º, XXVII, da Lei nº 14.133/2021). Mais do que uma simples cláusula contratual, a matriz atua como o mecanismo central de alocação objetiva de responsabilidades, permitindo que a administração assuma riscos que detém melhores condições de gerenciar – como riscos geológicos ou desapropriações – e transfira outros ao particular, mediante a devida remuneração.

Essa ferramenta é de suma importância não apenas para a eficiência administrativa, mas estabelece um diálogo imediato e necessário com o Direito Empresarial. Ao definir anteriormente quem responde pelo quê, a matriz reduz a litigiosidade e mitiga os pleitos oportunistas de reequilíbrio econômico-financeiro. Sob a ótica corporativa, essa previsibilidade é traduzida como segurança jurídica e *bankability* (financiabilidade) dos projetos.

Para a empresa licitante, a existência de uma matriz clara e racional protege a saúde financeira da companhia e, por extensão, o princípio da preservação da empresa. Em regimes anteriores, a transferência desmedida de riscos estatais para o particular muitas vezes inviabilizava a execução contratual, levando fornecedores à insolvência.

Com a nova sistemática, o mercado consegue calcular seus custos, eliminando o "prêmio de risco" inflacionado que historicamente encarecia as obras públicas. Assim, a Matriz de Riscos transcende o Direito Administrativo para atuar como um instrumento de saneamento do

mercado, favorecendo a livre concorrência ao atrair empresas sólidas e afastar aventureiros que dependem de aditivos contratuais para sobreviver.

A NLLC reestrutura o sistema de controle das contratações públicas, adotando expressamente o modelo das "três linhas de defesa" (artigo 169), oriundo das práticas globais de auditoria interna.

3.3 As três linhas de defesa e o fortalecimento do controle interno

A Lei nº 14.133/2021 (artigo 169) modifica a visão fragmentada do controle ao institucionalizar o modelo das "três linhas de defesa". Essa estrutura sistêmica organiza a gestão de riscos e o controle interno em camadas sucessivas e intercomunicantes, visando garantir que a conformidade seja uma responsabilidade compartilhada, e não apenas uma tarefa do controle externo.

A eficácia do controle externo depende da independência de quem fiscaliza. Se o controlador mantém laços de subordinação ou proximidade excessiva com a estrutura controlada, a isenção do julgamento resta prejudicada. Essa preocupação com o desenho institucional do controle é levantada por Maurício Augusto Gomes (1992), em sua análise crítica sobre a relação entre o “Ministério Público e Tribunais de Contas na Constituição”.

Gomes (1992) oferece uma perspectiva sobre a arquitetura da fiscalização financeira no Brasil. Ao analisar a criação de um Ministério Público “especial” junto aos Tribunais de Contas (pela Lei 8.443/92), o autor adverte que tal modelo pode criar um “Ministério Público particular”, desprovido da autonomia necessária para enfrentar desvios complexos. Para ele, a intenção constitucional era garantir um fiscal da lei externo e equidistante, e não um órgão absorvido pela burocracia do tribunal.

A relevância para a presente tese reside no alerta sobre o risco de captura institucional. O autor argumenta que a fiscalização só é eficiente quando há garantias de independência que blindem o fiscal de pressões internas. Nas palavras de Gomes (1992):

A garantia de exclusividade do exercício das funções de Ministério Público [...] revela firme determinação do Constituinte no sentido de garantir o exercício independente de tão relevantes funções, a par de contribuir, no caso, para dar mais eficiência aos mecanismos de controle entre os poderes. [...] A efetiva atuação do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas é mais um instrumento destinado ao fortalecimento e ao eficiente exercício da atividade fiscalizadora.

O autor conclui com uma crítica severa ao modelo que, segundo ele, 'desvirtuou' o sistema de freios e contrapesos ao criar estruturas que podem não ter a força necessária para desafiar o *status quo* administrativo:

Entendemos que os dispositivos [...] na parte em que instituem um Ministério Público autônomo, particular e integrante da estrutura própria do referido tribunal, são inconstitucionais, por afrontarem normas expressas da Constituição Federal e alguns de seus princípios fundamentais, além de desatenderem ao interesse público (Gomes, 1992).

Assim, a *accountability* social ganha força argumentativa. Se até mesmo órgãos estatais de controle (como o Ministério Público de Contas) sofrem questionamentos sobre sua real independência e capacidade de atuação livre de amarras institucionais, o controle social surge como a única instância verdadeiramente externa e difusa, imune às hierarquias funcionais e corporativismos que Gomes aponta como riscos à eficiência da fiscalização.

3.3.1 A primeira linha de defesa: a gestão operacional e a propriedade do risco

A arquitetura de governança estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, ao internalizar o modelo internacional das "três linhas de defesa" (*Institute of Internal Auditors - IIA*), opera uma revalorização semântica e funcional da burocracia de nível de rua. A primeira linha de defesa não é um conceito abstrato; ela é composta pela gestão operacional, ou seja, pelos servidores que atuam na "ponta da lança" da contratação pública: os agentes de contratação, os pregoeiros, as equipes de apoio, os gestores e, fundamentalmente, os fiscais de contrato.

Historicamente, sob a égide da revogada Lei nº 8.666/1993, esses atores eram frequentemente vistos – e se viam – como meros executores de tarefas procedimentais, cumpridores de ritos burocráticos cuja principal preocupação era a montagem formal do processo ("capa a capa"). A Nova Lei de Licitações rompe com essa passividade ao conferir-lhes o status de proprietários do risco (*risk owners*).

Essa mudança de nomenclatura carrega uma densidade jurídica profunda. Ser "proprietário do risco" significa que a responsabilidade pela integridade da contratação nasce na origem, não no controle. Não cabe à assessoria jurídica (segunda linha) ou à auditoria (terceira linha) garantir que o objeto comprado é útil ou que o preço é justo; essa é uma

competência indelegável da primeira linha. A integridade, portanto, não é um carimbo imposto de fora para dentro, mas um atributo intrínseco à gestão diária.

A atuação da primeira linha de defesa é o momento crítico pelo qual o Estado interage com o mercado. É nessa interface que se define se a contratação servirá ao interesse público ou se será capturada por interesses privados e ineficientes. Para compreender a complexidade dessa função, é necessário decompor a atuação da primeira linha em três dimensões estruturantes: (i) o planejamento como barreira de entrada à ineficiência; (ii) o julgamento como filtro de integridade; e (iii) a fiscalização como garantia da entrega de valor público.

3.3.1.1 O planejamento como barreira de entrada à ineficiência: a gênese da contratação

A maior parte dos desvios e fracassos nas contratações públicas não ocorre no momento da licitação (disputa de lances), mas sim quando ela nasce, durante a fase preparatória. É na elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR) que a primeira linha de defesa exerce seu papel mais estratégico de saneamento de mercado.

Ao exigir que os agentes da primeira linha descrevam com precisão a necessidade pública e a solução de mercado, a Lei nº 14.133/2021 combate a assimetria informacional. Quando um servidor descreve mal um objeto ou copia especificações genéricas sem crítica, ele abre as portas para a "seleção adversa": empresas ruins vencem porque o edital não soube pedir qualidade.

Portanto, a atuação diligente da primeira linha no planejamento atua como um filtro qualitativo. Ao realizar uma pesquisa de preços robusta (que não se limita a três orçamentos viciados, mas utiliza o painel de preços e a nota fiscal eletrônica) e ao definir critérios de sustentabilidade e qualidade, o agente público "sanea" o certame antes mesmo de ele ser publicado. Ele cria barreiras técnicas contra os "aventureiros" e sinaliza ao mercado que o Estado busca parceiros sérios, e não apenas o menor preço nominal.

3.3.1.2 O julgamento e a diligência: o agente de contratação como *gatekeeper*

A figura do Agente de Contratação (e do Pregoeiro), consolidada no artigo 6º, inciso LX, e no artigo 8º da NLLC, assume a função de *gatekeeper* (porteiro) do sistema. Sua responsabilidade transcende a condução da sessão de lances; ele é o guardião da conformidade na seleção do fornecedor.

Sob a nova lógica de gestão de riscos, o agente de contratação não deve se limitar à verificação fria de certidões negativas (CNDs). O artigo 64 da Lei nº 14.133/2021 empodera esse servidor a realizar diligências para aferir a veracidade das informações e a real capacidade operacional do licitante.

Isso significa que a primeira linha tem o dever-poder de investigar se a empresa vencedora existe de fato ou se é uma "empresa de prateleira" (*shell company*) utilizada para lavagem de dinheiro ou fraude. Ao visitar a sede da empresa, solicitar amostras ou verificar a compatibilidade entre o capital social e o vulto da obra, o agente de contratação atua diretamente na proteção da livre concorrência, impedindo que empresas fraudulentas ocupem o espaço de empresas idôneas.

Aqui reside um dos pontos de contato com a tese defendida: se a primeira linha falha em sua diligência, ela permite a entrada de atores econômicos que operam em *dumping* ou com recursos ilícitos, contaminando o ecossistema de contratações.

3.3.1.3 A fiscalização contratual: a garantia da entrega de valor público: *accountability* de resultado

Talvez a função mais crítica da primeira linha de defesa seja a fiscalização da execução contratual (artigo 117 da NLLC). É neste momento que a promessa da licitação se confronta com a realidade da entrega. O fiscal de contrato não é um mero atestador de notas fiscais; ele é o "olho do Estado" no canteiro de obras ou no almoxarifado.

Sob a ótica de Amartya Sen (2000), a falha na fiscalização representa uma subtração de liberdades instrumentais. Se o fiscal permite que a empresa entregue uma merenda escolar de baixa qualidade nutricional ou utilize asfalto de espessura inferior à contratada, ele está

permitindo que a corrupção drene as "capacidades" dos cidadãos (saúde, educação, mobilidade etc.).

A NLLC fortalece a Primeira Linha ao exigir a segregação entre a gestão administrativa e a fiscalização técnica, e ao permitir a contratação de terceiros para assistir à fiscalização. Isso profissionaliza o controle. Um fiscal atuante é o maior inimigo da empresa desonesta. Ao registrar as ocorrências, aplicar glosas e iniciar processos de sanção, a primeira linha gera o risco real para o mau fornecedor, tornando a ineficiência economicamente inviável.

3.3.1.4 O desafio da profissionalização e a gestão por competências

Para que a primeira linha de defesa funcione não como um conceito retórico, mas como uma barreira efetiva, a Lei nº 14.133/2021 impõe um novo regime de gestão de pessoas. O artigo 7º determina que a designação dos agentes públicos deve observar requisitos de qualificação técnica e a gestão por competências.

Isso visa erradicar a prática nefasta de designar servidores para a área de licitações como forma de punição ou, pior, de designar pessoas sem nenhum conhecimento técnico para serem fiscais de contratos complexos. A primeira linha exige profissionalização. O servidor deve ser treinado para identificar riscos, manusear os sistemas tecnológicos (como o PNCP) e resistir às pressões indevidas de atores políticos ou econômicos.

Para compreender as raízes da ineficiência e da corrupção nas contratações públicas brasileiras, é insuficiente analisar apenas as falhas normativas; é imperioso investigar os traços culturais que permeiam a gestão estatal. Nesse sentido, a obra de Carlos Eduardo Hipolito (2020), intitulada “O jeitinho brasileiro e a corrupção na administração pública”, oferece um diagnóstico contundente sobre como a informalidade e a improvisação corroem a legalidade administrativa.

Hipolito (2020) parte da premissa de que a corrupção no Brasil não é um fenômeno isolado, mas um sintoma de uma cultura organizacional pautada pelo personalismo e pela aversão ao planejamento, fenômeno popularmente conhecido como “jeitinho”. O autor argumenta que essa postura, embora muitas vezes vista como criatividade ou flexibilidade, na verdade subverte a lógica do Estado Democrático de Direito, transformando a exceção em regra.

A relevância da análise de Hipólito (2020) para esta tese reside na conexão direta que o autor estabelece entre a falta de profissionalismo e a captura do Estado. Segundo ele, a administração pública brasileira historicamente negligenciou o planejamento em favor de soluções imediatistas e paliativas, criando um terreno fértil para desvios. Nas palavras do autor:

O jeitinho brasileiro, entendido como uma forma de burlar normas e procedimentos para obter vantagens pessoais ou agilizar processos, institucionalizou-se na administração pública. [...] A improvisação, travestida de eficiência, é, na verdade, a porta de entrada para a corrupção e para a dilapidação do patrimônio público.

O autor avança para demonstrar que a superação desse quadro exige mais do que novas leis; exige uma mudança de *mindset* (mentalidade). Ele defende que a profissionalização e a rigidez nos controles são antídotos necessários contra a cultura do improvisado. Hipólito (2020) adverte que a tolerância social com pequenas infrações éticas acaba legitimando a grande corrupção sistêmica:

A cultura do jeitinho cria uma zona cinzenta onde a ilegalidade é tolerada em nome da resolução de problemas imediatos. [...] É fundamental romper com essa lógica através da implementação de sistemas de controle robustos e da valorização da ética pública como princípio inegociável.

Transpondo essa lição para o contexto da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), conclui-se que a ênfase dada pelo legislador ao planejamento (estudos técnicos preliminares, matriz de riscos) e à governança visa justamente combater essa “cultura da improvisação” diagnosticada por Hipólito (2020). O modelo de *accountability* social proposto nesta tese, portanto, atua como o mecanismo de vigilância externa que impede o gestor de recorrer ao “jeitinho” para contornar as regras licitatórias, exigindo que a administração pública opere com base na técnica e na integridade, e não na cordialidade viciada.

A "propriedade do risco" exige, portanto, a contrapartida da capacitação e da proteção institucional. Sem isso, a primeira linha tende a recair no "apagão das canetas" (medo de decidir) ou na captura (cooptação pela corrupção).

Em suma, a primeira linha de defesa é o alicerce de todo o sistema de integridade. Se ela falha – se o planejamento é copiado, se o pregoeiro é negligente ou se o fiscal é omissos –, não há controle interno (segunda linha) ou Tribunal de Contas (terceira linha) capaz de salvar a contratação. O dano já terá ocorrido.

Portanto, fortalecer a gestão operacional não é uma questão de burocracia interna, mas uma estratégia central de saneamento de mercado. É na atuação diária e vigilante desses servidores que se constrói a barreira primária contra a seleção adversa, garantindo que o Estado contrate com quem realmente tem condições de entregar valor à sociedade, honrando os princípios da eficiência e da moralidade administrativa.

3.3.2 A segunda linha de defesa: arquitetura de integridade, segurança jurídica e consultoria preventiva

Se a primeira linha de defesa representa a "propriedade do risco" e a execução direta, a segunda linha de defesa assume a função estratégica de arquitetura e monitoramento do sistema de integridade. Integrada pelas unidades de assessoramento jurídico (advocacia pública), pelas controladorias internas (no viés de suporte) e pelas áreas de gestão de riscos e *compliance*, esta camada atua como o "escudo institucional" da contratação pública.

A Lei nº 14.133/2021 opera uma mudança na função desses órgãos. No modelo burocrático tradicional, o jurídico e o controle interno eram vistos como instâncias de "policimento" ou de validação formal tardia. Na nova lógica de governança, eles transitam para uma função de consultoria preventiva e suporte à gestão. O objetivo deixa de ser apenas apontar o erro *post factum* (quando o dano já ocorreu) e passa a ser o de desenhar processos que impeçam a materialização do erro.

Para compreender a importância dessa função na nova ordem jurídica, é necessário analisar a atuação da segunda linha sob três prismas fundamentais: (i) a advocacia pública como garantidora da segurança jurídica; (ii) o controle interno como monitor da gestão de riscos; e (iii) a aplicação do consequencialismo jurídico (LINDB) como vetor de eficiência.

3.3.2.1 A advocacia pública e a nova hermenêutica: do parecer opinativo ao escudo de segurança

A atuação da assessoria jurídica nas contratações públicas foi profundamente reconfigurada. O parecer jurídico, antes tratado por parte da doutrina como mera opinião não

vinculante, ganha na NLLC (artigo 53) contornos de condição de validade e de ferramenta de blindagem da boa gestão.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 10, estabelece que a advocacia pública deve realizar a defesa técnica do agente público que tenha agido em conformidade com o parecer jurídico. Isso não é um detalhe corporativo; é uma medida estrutural de combate ao "apagão das canetas". Ao garantir que o gestor não ficará desamparado se seguir a orientação técnica, a Segunda Linha oferece a segurança psicológica e jurídica necessária para que a administração tome decisões complexas e inovadoras, superando a paralisia decisória.

A estrutura de governança exigida pela Lei nº 14.133/2021 reposiciona a assessoria jurídica, retirando-a de uma função meramente cartorial para transformá-la em um pilar estratégico do controle preventivo. Nesse sentido, é imprescindível recorrer à análise de Rodrigo Santos Neves (2024), que em seu estudo intitulado “A advocacia pública em ação nas licitações”, demonstra como a nova legislação ampliou o escopo de atuação do advogado público, vinculando-o diretamente à eficácia e à segurança do processo licitatório.

Neves (2024) argumenta que a Nova Lei de Licitações (NLLC) superou o modelo da Lei n. 8.666/1993, onde a advocacia pública se limitava muitas vezes à análise formal de minutas. Agora, exige-se uma “advocacia de Estado” proativa, capaz de oferecer soluções jurídicas para os desafios complexos da administração gerencial.

A relevância dessa obra para a presente tese reside na conexão que o autor estabelece entre a atuação jurídica e a mitigação de riscos. Segundo Neves (2024), o parecer jurídico não é apenas um requisito de validade, mas uma ferramenta de blindagem contra o erro e a improbidade. O autor destaca a mudança de paradigma:

Diferentemente da Lei 8.666/1993, que limitava a atuação da advocacia pública à análise de minutas de edital e contrato, a nova legislação amplia seu escopo para um papel mais ativo e consultivo, essencial para a segurança jurídica e a eficiência administrativa.

O autor reforça que essa nova roupagem exige que o advogado público atue lado a lado com o agente de contratação, não para cogerir (o que violaria a segregação de funções), mas para garantir que a discricionariedade técnica esteja sempre amparada pela legalidade substancial. Neves observa que a lei prevê expressamente o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico para o desempenho das funções essenciais:

As regras relativas à atuação do agente de contratação [...] deverão prever a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento

jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei (Neves, 2024).

Nesse cenário, para a modelagem de *accountability* social proposto nesta tese, entende-se que a sociedade civil deve monitorar também a qualidade e a independência dos pareceres jurídicos. O cidadão-auditor, ao analisar um processo no PNCP, deve verificar se a decisão do gestor seguiu a orientação técnica da advocacia pública ou se houve desvio injustificado. Assim, a “advocacia em ação” descrita por Neves (2024) torna-se um dos filtros de integridade que o controle social deve valorizar e proteger.

Nesse contexto, a Segunda Linha atua no controle prévio da legalidade não como um entrave, mas como um saneador. Cabe ao jurídico verificar se o modelo da licitação respeita a isonomia, se as exigências de habilitação não são restritivas demais (o que favoreceria o direcionamento) ou brandas demais (o que permitiria a entrada de empresas inidôneas). O advogado público torna-se, assim, um copiloto da integridade, alertando o gestor sobre as "minas terrestres" jurídicas do edital.

Além disso, a introdução da possibilidade de pareceres referenciais agiliza a máquina pública para compras rotineiras, permitindo que a inteligência jurídica se concentre nos casos complexos e de grande vulto, em que o risco de captura e corrupção é maior.

3.3.2.2 O controle interno e a gestão de riscos: o monitoramento concomitante

Diferentemente da auditoria (terceira linha), que possui independência total e atua geralmente *a posteriori*, o controle interno na segunda linha trabalha junto à gestão. Sua função é garantir que a matriz de riscos desenhada pela primeira linha não seja uma peça de ficção, mas um instrumento vivo de gerenciamento.

A Segunda Linha monitora se os controles desenhados estão funcionando. Por exemplo: se a primeira linha definiu que a medição da obra exige fotografia georreferenciada para evitar fraudes, cabe à segunda linha verificar se o sistema de fotos está sendo alimentado. Se detectar uma falha, ela não pune imediatamente; ela orienta a correção de rumo.

Essa atuação concomitante é vital para o saneamento de mercado. Um controle interno forte e preventivo evita que licitações viciadas cheguem ao mercado. Isso protege a empresa honesta, que não precisa gastar recursos analisando um edital que será inevitavelmente

suspensão ou anulado mais à frente. A robustez da segunda linha sinaliza ao mercado que aquele órgão possui governança, atraindo investidores sérios que buscam estabilidade contratual.

3.3.2.3 O princípio da segregação de funções e a prevenção de conflitos

Cabe também à Segunda Linha zelar pelo cumprimento rigoroso do princípio da segregação de funções (artigo 5º da NLLC). A concentração de poderes — quem planeja, licita, fiscaliza e paga é a mesma pessoa — é a porta de entrada clássica para a corrupção e para o erro sistêmico.

As unidades de conformidade devem desenhar fluxos de trabalho por meio dos quais essas competências estejam separadas, garantindo que o trabalho de um servidor seja revisado por outro. Isso cria um sistema de freios e contrapesos internos. Ao impedir que um único agente tenha domínio total sobre o ciclo de vida da contratação, a Segunda Linha dificulta a cooptação do processo por organizações criminosas ou por interesses privados espúrios. A fraude torna-se mais difícil e custosa de ser implementada, pois exigiria o conluio de múltiplos atores em diferentes departamentos.

A governança nas contratações públicas não se sustenta apenas em sistemas tecnológicos ou normativos; ela depende crucialmente do fator humano. A 'profissionalização' exigida pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) impõe barreiras à livre nomeação de agentes para funções sensíveis, visando blindar o processo contra a captura política.

Nesse sentido, é indispensável a análise de Claudio Madureira (2024), que em seu estudo sobre os limites à designação de recursos humanos, demonstra que a precarização do vínculo do agente público com a Administração é uma porta aberta para a ineficiência e a corrupção.

Madureira (2024) sustenta que a condução de licitações exige um nível de *expertise* e independência que, geralmente, incompatibiliza-se com a figura do servidor puramente comissionado ou temporário. Para o autor, a 'memória técnica' e a resistência a pressões ilegítimas são atributos inerentes ao servidor efetivo, concursado e estável.

A relevância desse estudo para a presente tese reside no diagnóstico de que o 'aparelhamento político' da máquina pública compromete a integridade das contratações. Madureira (2024) alerta para o risco de se entregar a gestão de contratos a agentes que estão

apenas 'de passagem' pela administração. Em uma passagem contundente, o autor questiona a lógica de flexibilização dos vínculos:

Por exemplo, se entenderem que a designação de servidores/empregados públicos comissionados e temporários (que, por concepção, estão apenas de passagem na Administração [...]) traria mais eficiência às licitações [...] do que conferir a sua condução a servidores/empregados públicos efetivos (que, por concepção, têm atuação perene na Administração [...]). Ou, ainda, se considerarem que a designação de servidores comissionados e temporários (que, por concepção, mantêm relação de subordinação inclusive pessoal com governantes e gestores) para atuar em processos de licitação e contratação pública não atrai o risco de interferência ilegítima, preordenada pelo aparelhamento político da máquina pública, nos atos praticados nesse contexto, a suscitar, em casos extremos, a configuração de atos de corrupção (Madureira, 2024).

O autor reforça que o Direito brasileiro impõe limites a essa discricionariedade, justamente para evitar que a licitação se torne um instrumento de troca de favores.

Transpondo a análise de Madureira (2024) para o modelo de *accountability* social proposto nesta tese, percebe-se que a vigilância cidadã deve recair não apenas sobre o objeto licitado, mas sobre quem conduz o certame. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) permite identificar os agentes responsáveis. Assim, o controle social atua para verificar se a Administração está cumprindo o dever de profissionalização defendido por Madureira, ou se está utilizando agentes precários para facilitar o direcionamento e a corrupção, subvertendo a lógica da competência técnica em favor da lealdade política.

3.3.2.4 A LINDB e o consequencialismo: o fim do formalismo estéril

A atuação da segunda linha na NLLC é fortemente influenciada pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), haja vista ser uma norma de sobredireito, especialmente após as alterações de 2018. O artigo 147 da NLLC determina expressamente a aplicação da LINDB nas decisões administrativas.

Isso impõe à segunda linha (jurídico e controle) o dever de considerar as consequências práticas da decisão. Não basta apontar uma irregularidade formal irrelevante para anular um certame vantajoso (formalismo estéril). A segunda linha deve ponderar: anular esta licitação por

um erro sanável trará mais prejuízo ao interesse público (interrupção do serviço, custo de nova licitação) do que mantê-la?

Essa visão pragmática e consequencialista é essencial para o ambiente de negócios. Para o Direito Empresarial, nada é mais nocivo do que a insegurança jurídica gerada por anulações baseadas em filigranas burocráticas. Ao adotar uma postura de saneamento (corrigir o que é possível) em vez de simples anulação, a segunda linha preserva os contratos, protege a confiança legítima dos licitantes e garante a continuidade das políticas públicas.

Portanto, a segunda linha de defesa na Nova Lei de Licitações representa a inteligência preventiva do Estado. Ela não executa a compra (função da 1ª linha), nem julga as contas (função da 3ª linha), mas fornece a estrutura de conformidade que sustenta todo o edifício.

Uma segunda linha atuante e capacitada é o melhor antídoto contra a improvisação administrativa. Ao desenhar políticas de integridade claras e oferecer suporte jurídico robusto, ela reduz o espaço para o arbítrio e para a corrupção, assegurando que as contratações públicas ocorram dentro de um "túnel de legalidade" que protege tanto o patrimônio público quanto a livre concorrência no mercado.

3.3.3 A terceira linha de defesa: auditoria independente e a avaliação objetiva da governança

A arquitetura de controle estabelecida pela Lei nº 14.133/2021 termina na terceira linha de defesa, composta pela unidade central de controle interno (quando atua em função de auditoria) e, externamente, pelos Tribunais de Contas. Diferentemente das duas primeiras linhas, que estão imersas na operação e na gestão de riscos, a característica ontológica da Terceira Linha é a independência.

A função desta linha não é "fazer" (gestão - 1ª linha) nem "apoiar" (conformidade - 2ª linha), mas sim avaliar. Ela oferece a chamada "avaliação objetiva" (*assurance*) sobre a eficácia de todo o sistema de governança. Como seus agentes não participam da elaboração dos editais, da fiscalização dos contratos ou da emissão de pareceres jurídicos, eles possuem o distanciamento necessário para identificar falhas sistêmicas que, muitas vezes, a "cegueira operacional" impede os gestores de enxergar.

A institucionalização dessa terceira linha responde estruturalmente à crítica central de Guillermo O'Donnell sobre a fragilidade da *accountability* horizontal nas "democracias

delegativas". O'Donnell (1998) diagnostica que, em regimes de baixa institucionalidade, o Executivo tende a governar sem freios, cooptando os mecanismos internos de controle.

Ao instituir a auditoria independente como uma camada sobreposta e autônoma, a Lei nº 14.133/2021 cria um sistema de redundâncias institucionais protetivas. A lógica é a de um sistema de segurança em profundidade: se a pressão política ou a captura econômica corromperem a primeira linha (o pregoeiro ou o fiscal); e se a segunda linha (o jurídico ou a controladoria) falhar por incompetência ou cooptação; a terceira linha entra em cena como o último recurso de integridade, com poder sancionatório para corrigir o rumo e punir os desvios.

Portanto, a auditoria independente não é um mero revisor de contas; ela é o mecanismo de *enforcement* (dentes do sistema) que garante que as regras do jogo democrático sejam respeitadas, impedindo o arbítrio e o patrimonialismo.

A NLLC impõe uma modernização na atuação da auditoria. Historicamente, os órgãos de controle no Brasil focaram na "caça às bruxas" procedimental – buscando erros formais irrelevantes para punir gestores. O novo regime direciona a Terceira Linha para uma auditoria de desempenho e de riscos.

O auditor moderno não deve apenas perguntar "faltou o carimbo na página 10?", mas sim "o sistema de gestão de riscos funcionou?", "a entrega gerou valor público?", "os controles internos foram capazes de mitigar a fraude?". Essa mudança de postura é vital para a eficiência administrativa. Ao focar na robustez dos processos e não apenas em casos pontuais, a terceira linha induz a melhoria contínua da administração.

Para o Direito Empresarial e para o mercado, a existência de uma terceira linha atuante e técnica é um fator de redução de risco. Para a empresa séria, não há nada pior do que competir em um ambiente em que as regras não são respeitadas (seleção adversa).

Quando a auditoria independente funciona, ela sinaliza ao mercado que aquele ente público possui governança. Isso gera um ambiente de negócios mais maduro, no qual a interlocução não depende do humor de um único gestor, mas de um processo estruturado. A previsibilidade decorrente desse controle reduz o "risco Brasil" nas contratações, atraindo empresas de maior porte e capacidade técnica, que, em última análise, ofertarão melhores serviços à população.

Se as "Três Linhas de Defesa" constituem o sistema imunológico interno da Administração Pública, a Transparência é a luz que permite o diagnóstico externo. A Lei nº 14.133/2021 opera uma revolução silenciosa ao transitar do paradigma da transparência passiva

para a transparência ativa e digital, materializada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

No regime anterior (Lei nº 8.666/93), a publicidade era cumprida, muitas vezes, de forma *pro forma*: por meio de publicações resumidas em Diários Oficiais de difícil acesso, editais físicos disponíveis apenas na repartição ou em sites governamentais dispersos e desatualizados. Isso gerava uma assimetria informacional severa. A sociedade não sabia o que o governo comprava, e as empresas de fora do círculo local não sabiam o que o governo licitava.

A NLLC (artigo 174) centraliza a publicidade no PNCP. Mais do que um site, o PNCP é um *hub* integrador de dados. Ele deve conter não apenas o edital, mas o inteiro teor dos contratos, os aditivos, as notas de empenho e, crucialmente, os Estudos Técnicos Preliminares (ETP).

Essa mudança atende ao que Jonathan Fox classifica como a transição da "transparência opaca" (dados que não informam) para a "transparência clara". Ao centralizar as informações de 5.571 municípios, 26 estados, Distrito Federal e da União em uma única plataforma, o PNCP reduz drasticamente os custos de transação para o controle social e para o mercado.

Sob a ótica teórica que fundamenta esta tese, o PNCP é a materialização das "garantias de transparência" defendidas por Amartya Sen. Para Sen (2000), a liberdade de participar da vida econômica e política depende do acesso à informação.

O PNCP permite que o cidadão de uma pequena cidade do interior fiscalize a compra de merenda escolar com a mesma facilidade que um auditor na capital. A transparência digital empodera o indivíduo, devolvendo-lhe a agência para monitorar o uso dos recursos que afetam sua vida.

A transparência combate a formação de cartéis locais e o direcionamento de licitações. Quando a publicidade é global e digital, a empresa do Sul pode disputar uma obra no Norte. Isso aumenta a competitividade, derruba preços e quebra as "panelinhas" de fornecedores viciados. A transparência, portanto, atua diretamente no saneamento do mercado, permitindo que a eficiência vença o compadrio.

O PNCP permite o uso de tecnologias de *big data* e inteligência artificial. Com dados estruturados (e não apenas PDFs digitalizados), robôs podem varrer o portal em busca de padrões de fraude, como sobrepreço, fracionamento de despesas ou empresas fantasmas.

Isso potencializa a capacidade de fiscalização da sociedade (observatórios sociais) e dos próprios órgãos de controle. A tecnologia atua como uma alavanca (*affordance*) que multiplica a força de trabalho da fiscalização, tornando o risco de punição muito maior para o corrupto.

Por tudo, a nova Lei de Licitações não apenas reformou os processos de compra; ela redesenhou a infraestrutura de integridade do Estado brasileiro. Ao fortalecer as linhas de defesa internas e iluminar o processo com a transparência digital do PNCP, a lei criou as condições necessárias – o "*hardware*" institucional – para que a *accountability* social possa, finalmente, operar como o software de saneamento de mercado que defenderemos na próxima seção.

3.4 O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como ferramenta de inteligência e saneamento

Se as "três linhas de defesa" constituem por assim dizer o sistema imunológico interno da Administração Pública, o princípio da transparência é a luz que permite o diagnóstico externo e a validação social. A Lei nº 14.133/2021 opera uma revolução silenciosa, mas de grande valor, ao transitar do paradigma analógico e disperso da Lei nº 8.666/1993 para a transparência ativa, digital e centralizada, materializada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Mais do que um repositório de editais, o PNCP deve ser compreendido como o sistema central digital das contratações públicas brasileiras. Sua criação responde a uma falha de mercado histórica: a assimetria informacional. Sob o regime anterior, a pulverização das informações em milhares de diários oficiais e murais físicos criava "feudos de pouca visão", nos quais a falta de visibilidade permitia o direcionamento de certames e a formação de cartéis locais.

A NLLC (artigo 174) impõe que o PNCP centralize não apenas o edital, mas todo o ciclo de vida da contratação: os Estudos Técnicos Preliminares (ETP), as atas de registro de preços, os contratos, os termos aditivos e as notas de empenho. Essa exigência atende ao que Jonathan Fox (2007) classifica como a transição da "transparência opaca" (dados nominais que não informam) para a "transparência clara e acionável".

A transição para a transparência ativa, materializada no PNCP, encontra forte ressonância na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). A Corte Suprema

consolidou o entendimento de que a publicidade administrativa não se resume ao cumprimento formal de ritos, mas exige a efetiva clareza e acessibilidade da informação.

Nesse sentido, o STF (2011), ao julgar a Suspensão de Segurança (SS) nº 3.902, reafirmou que o regime republicano impõe ao gestor o dever de transparência, consagrando a regra de que 'o sigilo é a exceção, a publicidade é a regra'. Essa diretriz pretoriana reforça a tese de que a opacidade nas contratações públicas viola não apenas a legalidade, mas o próprio princípio democrático, validando a necessidade de ferramentas tecnológicas que permitam o escrutínio social irrestrito.

O diferencial qualitativo do PNCP reside na obrigatoriedade de dados abertos e estruturados. Ao contrário de documentos digitalizados em formato de imagem (PDFs "mortos"), que impedem a extração automática de informações, o PNCP opera com dados legíveis por máquina (*machine-readable*). Isso permite a interoperabilidade entre sistemas e a criação de ferramentas de inteligência.

Sob a ótica teórica, isso reduz drasticamente os custos de transação para o controle social. Antes, fiscalizar exigia a leitura manual de documentos; agora, a padronização permite que a sociedade civil, a academia e a imprensa utilizem a tecnologia para monitorar o Estado em escala massiva.

A centralização da publicidade no PNCP projeta efeitos imediatos no Direito Empresarial e na dinâmica concorrencial, atuando como um poderoso saneador de mercado:

Ao concentrar as demandas de 5.571 municípios, 26 estados, Distrito Federal e da União em uma vitrine única, o PNCP nacionaliza o mercado de compras públicas. A empresa sediada no interior do Rio Grande do Sul pode tomar conhecimento e disputar uma licitação no interior do Maranhão. Isso aumenta a competitividade, dilui o poder de oligopólios locais e pressiona os preços para baixo, favorecendo a eficiência alocativa.

O PNCP cria, pela primeira vez, um banco de dados nacional de preços reais praticados. Isso mitiga a seleção adversa. O gestor público passa a ter referências sólidas para evitar o sobrepreço, e as empresas sérias têm parâmetros para denunciar propostas manifestamente inexequíveis (o "mergulho de preços"). A transparência de preços atua como um regulador natural do mercado, expulsando aventureiros.

Para a empresa corrupta, o PNCP é uma ameaça existencial. A visibilidade nacional significa que uma fraude cometida em um pequeno município não ficará mais isolada localmente; ela estará exposta no maior banco de dados do país, acessível a órgãos de controle federais e à imprensa nacional. O risco da exposição eleva o custo da corrupção, incentivando o *compliance*.

A NLLC permite o uso de tecnologias de *big data* e inteligência artificial sobre a base de dados do PNCP. Algoritmos podem ser treinados para identificar padrões anômalos, como licitações lançadas em vésperas de feriados, empresas com sócios em comum disputando o mesmo lote (conluio) ou variações estatísticas suspeitas nos preços.

A compreensão da *accountability* social na era digital exige um diálogo com a teoria da Sociedade da Informação. Não se trata apenas de abrir dados, mas de compreender como a tecnologia reconfigura o exercício da cidadania. Nesse sentido, é indispensável a análise de Gianpaolo Poggio Smanio, Andréia Schneider Nunes Carvalhaes e Orly Kibrit (2020), no estudo “Transparência pública: construção da cidadania na sociedade da informação”.

Os autores diagnosticam que vivemos uma transição paradigmática fundamental: a superação da histórica “cultura do segredo” pela “cultura da transparência”. Para Smanio e seus coautores (2020), a transparência pública deixou de ser um mero princípio administrativo para se tornar um direito fundamental de terceira ou quarta dimensão, essencial para a legitimação do Estado Democrático de Direito.

A relevância desse artigo para a presente tese reside na conexão que os autores estabelecem entre tecnologia e poder. Eles argumentam que, na sociedade da informação, o acesso aos dados governamentais é a pré-condição para qualquer forma de participação efetiva. Nas palavras dos autores:

A publicidade e a transparência são os antídotos necessários para combater a corrupção e o mau uso do dinheiro público. [...] A sociedade da informação, caracterizada pelo uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação, potencializa a capacidade do cidadão de fiscalizar o Estado, transformando a transparência em um instrumento de empoderamento social (Smanio et al., 2020).

Smanio, Carvalhaes e Kibrit (2020) alertam, contudo, que a mera disponibilização de informações não é suficiente se não houver “inteligibilidade”. A transparência deve ser clara e acessível, sob pena de gerar uma exclusão digital que reforça as desigualdades. Eles destacam que a internet é o *locus* privilegiado dessa nova cidadania fiscalizatória:

O acesso à informação pública, facilitado pela rede mundial de computadores, permite que o controle social deixe de ser uma abstração e se torne uma prática cotidiana. A cidadania, neste contexto, exerce-se mediante o monitoramento constante dos atos de governo (Smanio et al., 2020).

Essa fundamentação corrobora a arquitetura do modelo proposto nesta tese (baseado no PNCP e em dados abertos). Ao defender que a transparência é o alicerce da confiança na administração pública, os autores validam a premissa de que a *accountability* social é o mecanismo mais eficaz para sanear o mercado e proteger a moralidade administrativa, pois, como concluem: “sem transparência, não há democracia; e sem participação informada, não há controle efetivo” (Smanio et al., 2020).

Portanto, a implementação do PNCP e a exigência de dados estruturados na Nova Lei de Licitações não são meras inovações tecnológicas, mas a concretização desse direito à cidadania informada defendido pelos autores é essencial para romper com o patrimonialismo que ainda assombra as contratações públicas brasileiras.

Isso se conecta diretamente com a teoria de Amartya Sen. Para Sen (2000), a transparência é uma "liberdade instrumental" que garante a segurança protetiva. O PNCP funciona como uma alavanca tecnológica (*affordance*) que expande a capacidade humana de fiscalizar.

O portal devolve ao cidadão a agência para monitorar o uso dos recursos que afetam sua vida em sociedade, transformando a fiscalização de um ato heroico e difícil em uma possibilidade real e acessível.

Para Guillermo O'Donnell (1998), a informação é o combustível que permite à *accountability* vertical (social) ativar a horizontal (institucional). O PNCP fornece a evidência material necessária para que a denúncia social deixe de ser um "desabafo" e se torne uma representação fundamentada perante os Tribunais de Contas.

Apesar do desenho institucional robusto, a implementação do PNCP enfrenta o desafio da realidade brasileira: a profunda assimetria de capacidades estatais. O Brasil possui milhares de pequenos municípios que carecem de infraestrutura tecnológica básica e de servidores capacitados para alimentar sistemas complexos.

Há o risco real de que, sem o devido suporte, o PNCP se torne um "cemitério de dados" ou gere uma exclusão digital administrativa, pela qual entes menores não conseguem licitar pela nova lei. O risco é a criação de uma "lei de fachada", cumprida apenas formalmente.

Além disso, a cultura burocrática do "formalismo defensivo" ainda resiste. Muitos gestores veem a transparência não como um valor, mas como uma exposição perigosa. Superar essa cultura do medo exige uma mudança na postura dos órgãos de controle, que devem utilizar os dados do PNCP não apenas para punir, mas para orientar e induzir boas práticas (função pedagógica).

Assim, o Portal Nacional de Contratações Públicas não é apenas uma inovação tecnológica; é a pedra angular da nova arquitetura de integridade. Ao iluminar o mercado de compras públicas com dados estruturados, o PNCP retira a corrupção da zona de conforto da obscuridade.

Ele fornece o "*hardware*" necessário para que a sociedade exerça o controle. Contudo, como nos alertam Sen e O'Donnell, a tecnologia por si só é inerte. Para que as engrenagens da nova lei girem em favor do interesse público e da livre concorrência, é imperioso que a sociedade ocupe esse espaço digital. É nesse ponto que a *accountability social* deixa de ser um conceito abstrato para se tornar a peça-chave de efetividade do novo regime, atuando como o "*software*" político que processa esses dados e exige consequências.

Para compreender a resistência à implementação de mecanismos de controle social efetivos, é necessário diagnosticar o ambiente institucional em que ocorrem as contratações públicas no Brasil. Nesse sentido, é imperioso recorrer à análise crítica de Jerson Carneiro Gonçalves Junior (2018), que em seu estudo sobre o tema, descreve o fenômeno do 'capitalismo brasileiro de compadrio'.

O autor argumenta que a relação entre o Estado e o mercado no Brasil foi historicamente construída sob a lógica da troca de favores e da simbiose entre o poder público e interesses privados selecionados. Gonçalves Junior (2018) denuncia a existência de uma "burocracia estatal" que não visa ao interesse público, mas à criação artificial de entraves para legitimar a corrupção.

A relevância dessa obra para a presente tese reside na exposição crua do *modus operandi* que a *accountability social* busca desmontar. O autor descreve com precisão a prática de extorsão institucionalizada:

[A corrupção] está na utilização da burocracia estatal por parte dos agentes públicos, responsáveis por 'criarem uma dificuldade' para depois 'venderem uma facilidade', ao abordarem os empresários, extorquindo, assim, a maior fonte de empregos do País (Gonçalves Junior, 2018).

Gonçalves Junior (2018) sustenta que esse ambiente tóxico subverte a “vontade da Constituição”. Enquanto a Carta Magna projeta um mercado livre e competitivo (art. 170), a realidade impõe um sistema de cartas marcadas e cumplicidade criminosa, evidenciado por escândalos como os revelados pela Operação Lava Jato e outras que diuturnamente estão sendo explicitada por todas as modalidades de mídias existentes.

Assim, trazendo essa análise para o contexto da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), fica evidente que a tecnologia (PNCP) por si só não basta se não houver um enfrentamento cultural. O modelo de fiscalização cidadã proposto nesta tese surge, portanto, como uma resposta externa necessária para romper esse ciclo de “compadrio”.

Ao dar publicidade total aos atos e permitir o escrutínio da sociedade, retira-se a cortina de fumaça que permite aos maus gestores “venderem facilidades”, forçando o sistema a operar sob a lógica da integridade e da livre concorrência real, e não da concorrência simulada entre compadres, conforme será explorado na próxima seção.

4 A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E A PROTEÇÃO DA LIVRE CONCORRÊNCIA: ENTRE A LIVRE INICIATIVA E O CONTROLE DE MERCADO

4.1 A livre iniciativa como fundamento da República e a definição do sistema capitalista brasileiro

Conforme se depreende da leitura do artigo 170 da Constituição Federal, a ordem econômica resulta de uma convergência de diversas ideologias, ideias e interesses, sendo materializada em uma decisão política fundamental do constituinte com relação aos elementos socioideológicos, corporificando por fundamentos, fins e princípios que têm interoperabilidade entre si, promovendo a regulação pública da economia.

A compreensão da livre iniciativa no ordenamento jurídico brasileiro exige ultrapassar a sua leitura meramente principiológica para reconhecê-la em sua dimensão subjetiva. Conforme leciona Ingo Wolfgang Sarlet (2021), em seu estudo 'Notas sobre a liberdade econômica como direito fundamental na CF', a liberdade econômica não é apenas uma diretriz de organização do Estado, mas assume o *status* de autêntico direito fundamental, ainda que implicitamente decorrente do regime constitucional.

Segundo Sarlet (2021), a Constituição de 1988, ao consagrar a livre iniciativa como fundamento da República (artigo 1º, IV) e da Ordem Econômica (artigo 170, *caput*), estabeleceu um vínculo indissociável entre a liberdade de empreender e a dignidade da pessoa humana. O autor destaca que, no sistema brasileiro, a fundamentalidade desse direito é reforçada pela cláusula de abertura material do artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, que admite a existência de direitos fundamentais fora do catálogo expresso, desde que decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Carta Magna.

Em sua análise, Sarlet (2021) adverte que essa liberdade, contudo, não é absoluta nem isolada. Ela opera em um sistema de interdependência com os valores sociais do trabalho e a justiça social. Nas palavras do autor:

Assim, a não taxatividade do catálogo constitucional de direitos implica também aquilo que se costuma designar de uma abertura a direitos fundamentais apenas em sentido material, isto é, de direitos que são fundamentais embora não positivados no texto constitucional.

Essa perspectiva é importante, pois fundamenta a legitimidade do controle social. Se a liberdade econômica é um direito fundamental, ela carrega consigo deveres de proteção (*Schutzpflichten*) por parte do Estado e da sociedade. A atuação do controle social, portanto, não visa aniquilar a liberdade econômica, mas garantir que ela seja exercida dentro dos balizadores constitucionais, protegendo-a contra o abuso que a desnatura.

Sarlet (2021) reforça que a edição da Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) veio densificar esse conteúdo, positivando garantias que buscam proteger o particular contra a intervenção excessiva do Estado, mas sem revogar a função social da propriedade e dos contratos. Assim, a liberdade econômica defendida por Sarlet é aquela que gera desenvolvimento e inclusão, e não a que serve de escudo para práticas predatórias ou ilícitas que, ao fim e ao cabo, destroem as bases do próprio mercado.

Assim, sobre essa ótica, os fundamentos se corporificam no ponto de partida, explicitando comando-valores, objetivos a serem atingidos e os princípios servem para funcionarem como instrumento para efetivação da regulamentação da ordem econômica (Norat, 2019, p. 71-72).

A livre iniciativa tem destaque substancial para a ordem econômica, com referência desde a Constituição do Império de 1824, mantendo-se na Constituição Republicana de 1891, seguindo na Constituição de 1934, na Carta Magna de 1937, Constituição de 1946, permanecendo na Carta de 1967 e por fim, na Constituição de 1988.

A linha cronológica referente ao tratamento da livre iniciativa em termos de textos Constitucionais no Brasil encerra, com a previsão na Constituição da República de 1988 da livre iniciativa, como fundamento da ordem econômica, estabelecido no artigo 170, inciso IV da Carta Magna e ainda como fundamento da República Federativa do Brasil, conforme estabelecido no artigo 1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988, demonstrando-se a importância dada pelo legislador constituinte ao referido princípio quando buscou ressaltá-lo em dois artigos do Texto Constitucional, artigos esses de suma importância (Norat, 2019, p. 77-78).

O significado de ordem econômica, deve-se mencionar o sentido que aqui se quer explicar, é o jurídico, conceito normativo e não econômico, conceito de fato, relação entre fenômenos econômicos e materiais, articulação do econômico como fato.

Eros Roberto Grau (2002, p. 53) assim descreve a ordem econômica como o conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser).

Assim, a ordem econômica tem o significado de conjunto de normas jurídicas instituidoras de uma determinada forma de organização e funcionamento da economia, operando a consagração de um determinado sistema econômico. O conjunto de normas constitucionais que institucionaliza a ordem econômica do Estado brasileiro operou a consagração do sistema econômico capitalista.

É bem verdade que um sistema econômico contém princípios e regras definidores da política econômica, disciplinando assim o modo de produção e a forma que se distribui o produto econômico.

Desse modo, as relações sociais de produção estão apoiadas na livre iniciativa, na propriedade privada dos meios de produção e na livre concorrência (artigo 170, *caput*, incisos I e IV), princípios básicos do capitalismo, por meio do qual a ordem econômica na Constituição Federal define a opção por um sistema capitalista, assim:

A economia de mercado é uma escolha política e jurídica da sociedade, logo, faz parte da realidade econômica, social e jurídica, “competindo ao Direito indicar suas finalidades e ordenar seu funcionamento” (Benacchio, 2011, p. 196). “A própria constituição do modo de produção capitalista dependeu da ação estatal” (Grau, 2017, p. 23). Como se verifica no título da Ordem Econômica constitucional, essa escolha do constituinte, é permeada pelos valores da fraternidade, o capitalismo deve funcionar em prol da humanidade (Benacchio; Campos, 2024, p. 335).

Portanto, o princípio da livre concorrência, por sua vez, apresenta-se a partir do equilíbrio entre a manutenção do exercício da atividade empresarial em um ambiente de livre concorrência, mas não deixa de reconhecer a importância da defesa do consumidor, do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais, da busca pelo pleno emprego e do tratamento favorecido para pequenas e microempresas (Maciel, 2025, pg. 18).

A posição que as diversas Constituições assumem diante da iniciativa econômica tem relevância fundamental para a determinação dos sistemas econômicos constitucionalmente consagrados (Miranda, Jorge, 2000, p. 509-510).

A possibilidade de o texto constitucional ter autorizado, em casos pontuais, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado (artigo 173, CF), incumbindo a ele a prestação de serviços públicos (artigo 175, CF), além de lhe atribuir da função de agente normativo e regulador da atividade econômica (artigo 174, CF), em nada desvirtua a opção constitucional de adoção do sistema econômico capitalista.

José Afonso da Silva (2006, p. 658), ressalta que não descaracteriza o sistema capitalista o fato de ser permitido ao Estado a atuação no campo econômico, pois aqui, como no mundo ocidental em geral, a ordem econômica consubstanciada na Constituição não é senão uma forma econômica capitalista, porque ela se apoia inteiramente na apropriação privada dos meios de produção e na iniciativa (artigo 170, CF).

Isso caracteriza o modo de produção capitalista, que não deixa de ser tal por eventual ingerência do Estado na economia nem por circunstancial exploração direta de atividade econômica pelo Estado e possível monopolização de alguma área econômica, porque essa atuação estatal ainda se insere no princípio básico do capitalismo que é a apropriação exclusiva por uma classe dos meios de produção, e, como é essa mesma classe que domina o aparelho estatal, a participação deste na economia atende a interesse da classe dominante (Silva, 2006, p. 658).

Portanto, a compreensão da livre iniciativa no ordenamento jurídico brasileiro exige o abandono de visões absolutistas ou ultraliberais que a dissociem de sua função social. Conforme destaca Cláudia Turner P. Duarte (2015), em seu artigo “Livre Iniciativa e Estado: em Busca do Equilíbrio Perfeito”, referente a análise sobre a importância do instituto no Brasil, a livre iniciativa, embora erigida à condição de fundamento da República (artigo 1º, IV, da CF/88) e da Ordem Econômica (artigo 170, *caput*), não constitui um salvo-conduto para o exercício abusivo do poder econômico.

Segundo a autora, a liberdade de empreender e de competir encontra seus limites balizadores nos princípios da justiça social e da dignidade da pessoa humana. O mercado, portanto, não é uma arena de 'vale-tudo', mas um espaço regulado onde a busca pelo lucro deve coexistir com o bem-estar coletivo (Duarte, 2015).

No contexto específico das contratações públicas, essa premissa ganha contornos ainda mais rígidos: a empresa que participa de licitações exerce sua livre iniciativa, mas submete-se a um regime de direito público que exige integridade.

Quando um agente econômico utiliza a livre iniciativa para, sob o manto da legalidade formal, fraudar certames, praticar 'mergulho de preços' ou lavar capitais ilícitos, ele não está apenas cometendo um ilícito administrativo; ele está subvertendo o próprio fundamento constitucional da ordem econômica. A atuação do Estado, e conseqüentemente do controle social, para coibir tais práticas não representa, portanto, uma intervenção indevida na economia, mas sim a garantia de que a liberdade econômica cumpra sua finalidade de gerar desenvolvimento e não de capturar o Estado, conforme preconiza (Duarte, 2015).

Assim, a *accountability* social atua como o mecanismo de calibragem que assegura que a livre concorrência seja exercida entre agentes que respeitam o pacto social, operando o saneamento do mercado por meio da exclusão daqueles que transformam a liberdade de empresa em liberdade de predação do erário.

A compreensão de que a *accountability* e o respeito aos direitos fundamentais não são obrigações exclusivas do Estado, mas que irradiam para as relações privadas, encontra respaldo dogmático na teoria da eficácia horizontal. Nesse sentido, é imprescindível recorrer à análise de José Fernando Vidal de Souza e Daiane Vieira Melo Costa (2017), que em seu estudo sobre o tema, demonstram como o fenômeno da constitucionalização do Direito Civil rompeu a dicotomia rígida entre o público e o privado.

Os autores partem da premissa de que a Constituição Federal de 1988 operou uma mudança de paradigma, colocando a dignidade da pessoa humana como o vértice de todo o ordenamento jurídico. Isso implica que a autonomia da vontade privada não é absoluta, mas deve ser exercida em consonância com os valores constitucionais. Vidal de Souza e Costa (2017) explicam que: “O fenômeno da constitucionalização do direito civil importa em reler os institutos de direito privado à luz da Constituição Federal, de maneira que não se pode mais interpretar a Constituição de acordo com o Código Civil, mas sim o contrário”.

A relevância dessa obra para a presente tese reside na defesa da eficácia horizontal dos direitos fundamentais (*Drittwirkung*). Os autores argumentam que, em um cenário onde entes privados (empresas e terceiro setor) exercem funções de relevância pública ou detêm poder econômico significativo, eles também se tornam destinatários dos deveres de proteção aos direitos humanos. Nas palavras dos autores:

Diante da desigualdade fática existente nas relações entre particulares, mister se faz a aplicação dos direitos fundamentais, a fim de que a parte que se encontra em situação de superioridade (seja ela econômica, social ou jurídica) não suprima os direitos daquele que se apresenta como a parte mais fraca da relação (Souza e Costa, 2017).

Pode-se transpor essa lição para o contexto das contratações públicas sob a Lei nº 14.133/2021. Se as organizações do Terceiro Setor e as empresas privadas atuam próximas ao Estado ou executam verbas públicas, elas não podem se escudar na 'privacidade' para evitar o controle. Vidal de Souza e Costa (2017) concluem que essas entidades estão sujeitas a um regime de responsabilidade ampliado:

Se as organizações privadas, de uma forma geral, estão sujeitas a observância dos direitos fundamentais e humanos, nas suas relações com os particulares, com maior razão devem estar as entidades do terceiro setor, que, embora sejam pessoas jurídicas de direito privado, possuem características que as aproximam do Estado.

Assim, o controle social defendido nesta tese é a ferramenta que concretiza essa eficácia horizontal. Ao fiscalizar a empresa contratada, a sociedade está exigindo que o agente privado cumpra sua função social e respeite os direitos fundamentais, validando a premissa dos autores de que a dignidade humana deve prevalecer sobre a autonomia privada desmedida.

4.2 A dinâmica de mercado: da idealização da concorrência perfeita à realidade da concorrência imperfeita

A atuação do Estado, deste modo, não é nada mais do que uma tentativa de pôr ordem na vida econômica e social, de arranjar a desordem que provinha do liberalismo. Isso tem efeitos especiais, porque importa impor condicionamentos à atividade econômica, do que derivam os direitos econômicos que consubstanciam o conteúdo da constituição econômica.

Portanto, percebe-se que o Poder Constituinte Originário jamais abandonou o princípio da livre iniciativa como motor do desenvolvimento econômico. Assim, não se pode deixar de considerar que a livre iniciativa nasce como um dos aspectos da luta dos atores econômicos para garantir a possibilidade de desenvolver livremente a iniciativa escolhida.

A Constituição Federal em seu artigo 1º, inciso IV, elenca como fundamento da República Federativa do Brasil o valor social do trabalho e o valor social da livre iniciativa.

O termo livre iniciativa é de conceituação extremamente ampla, não podendo interpretá-lo restritivamente, com o sentido de se esgotar na liberdade econômica ou na iniciativa econômica.

Importante para a conceituação e situação do tema, trazer a opinião de Miguel Reale (1988, p. A-3), no artigo “Inconstitucionalidade de congelamentos”, no sentido de que:

Ora, a livre iniciativa e livre concorrência são conceitos complementares, mas essencialmente distintos. A primeira não é senão a projeção da liberdade individual no plano da produção, circulação e distribuição de riquezas, assegurando não apenas a livre escolha das profissões e das atividades econômicas, mas também autônoma eleição dos processos e meios julgados mais adequados à consecução dos fins visados. Liberdade de fins e de meios informa o princípio da livre iniciativa, conferindo-lhe um valor primordial, como resulta da interpretação conjugada dos citados arts. 1º e 170.

Nesse contexto, percebe-se que a liberdade de iniciativa abrange todas as possibilidades de produção, sejam individuais ou coletivas., assegurando o livre exercício de qualquer atividade, ofício, profissão ou trabalho, devendo ter habilitação nos termos legais (artigo 5º, inciso XIII, da CF/1988)

No entanto, a livre iniciativa trazida pelo constituinte no *caput* do artigo 170 da CF, se mostra como um dos fundamentos da ordem econômica, tendo como um dos faróis orientadores o princípio da defesa do meio ambiente (inciso VI). Já o parágrafo único, do referido artigo 170, assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, sem qualquer autorização estatal, desde que não contrária a lei.

Desta forma, a livre iniciativa é uma forma de expressão do trabalho, sendo, portanto, corolário da valorização desse.

Até a constituição de 1988, a livre iniciativa no Brasil era tratada como um princípio da ordem econômica constitucional (Costa, 1998, p. 8-27), passando daí a ser considerada como fundamento da ordem constitucional econômica.

Há divergência na doutrina sobre o fato de ser ou não a livre iniciativa uma liberdade fundamental, pois para Miguel Reale (1992, p. 334), a livre iniciativa é a “projeção da liberdade individual no plano da produção, circulação e distribuição de riquezas”. Já Eros Roberto Grau (2022, p. 188-189), considera a livre iniciativa como fundamento da República Federativa do Brasil.

O artigo 1º, IV, da Constituição Federal traz como fundamentos da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Já o artigo 170, *caput*, da CF/1988, afirma dever estar a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa.

Nesse sentido, livre iniciativa é de conceito amplo. No entanto, a expressão contida no artigo 170, *caput*, da Constituição Federal, tem conduzido a concluir, de forma restrita, que toda livre iniciativa se esgota na liberdade econômica ou de iniciativa econômica.

Da leitura do inciso IV, artigo 1º, da Carta Magna, não se pode tomar a livre iniciativa, fundamento da República Federativa do Brasil, como expressão individualista, destacando de um lado “os valores sociais do trabalho” e de outro a “livre iniciativa”. Deve-se dizer que expressa desdobramento da liberdade e inspira-se no objetivo de reduzir desigualdades. Com o objetivo de reduzir desigualdades, a livre iniciativa expressa desdobramento da liberdade.

A Constituição de 1988 não admite qualquer forma de organização econômica, nem permite toda e qualquer conduta dos agentes econômicos, pelo contrário, seu texto estabelece os fundamentos e regras essenciais da atividade econômica, seja a atividade econômica em sentido estrito, sejam os serviços públicos. Neste sentido, a atividade econômica em sentido estrito dos agentes econômicos privados, assim como a configuração do mercado, no Brasil, estão subordinados aos parâmetros constitucionais, especialmente os fixados nos artigos 1º, 3º e 170 da Constituição de 1988 (Bercovici, 2022, p. 151).

Se vê que a opção do legislador constitucional foi a criação de um sistema voltado para a iniciativa privada, para o mercado, não para a realização dos vastos objetivos constitucionais, mas um princípio inviolável em sua essência e conteúdo, sendo que o Estado deve restringir ou dificultar a livre iniciativa, já que se trata de uma liberdade pública, cujos indivíduos, da forma mais conveniente que lhes aprouver possam obter lucros.

Gilberto Bercovici (2022, p. 153) bem elucida a questão sobre o ponto que a livre iniciativa na Constituição Federal é a adoção de um “modelo privatista”, condicionado pelos fins públicos previstos no próprio texto constitucional. Como princípio fundamental, a livre iniciativa deve fundar a compreensão do intérprete, não podendo ser minimizado ou interpretado de forma antagônica ao seu conteúdo, pois sua efetivação não pode ser frustrada, salvo em exceção expressa, não presumida, da própria Constituição.

Portanto, a livre iniciativa não é um instrumento da realização dos objetivos constitucionais, mas um princípio inviolável em sua essência e conteúdo. O Estado não pode abolir ou contestar a livre iniciativa. É uma liberdade pública, com “natureza de direito fundamental”, cujo conteúdo essencial é garantido perante o legislador.

Todavia, pergunta-se: (i) Quando esse direito de natureza fundamental se reveste de ilicitude? (ii) Quando o exercício do direito à livre iniciativa está maculado com um vício em sua essência, naquilo que a própria Constituição Federal visou fomentar, o mercado? (iii) Quando o exercício desse direito fundamental visa tão somente o mundo do crime, por meio do qual organizações criminosas valendo-se dessa intocabilidade do Estado para atuar “no mercado” buscam o cometimento de crimes? Será que não poderia esse mesmo Estado, ponderando-se valores previstos na própria Constituição Federal restringir, limitar e até fiscalizar o mercado?

Destaca-se que o direito à livre iniciativa consiste no direito subjetivo dos indivíduos realizarem qualquer atividade econômica, sob a forma que entenderem mais conveniente, para obtenção de lucro. A livre iniciativa, além de direito fundamental, é o princípio preponderante na ordem constitucional porque sintetiza a essência da economia de mercado, sendo condicionante dos demais princípios constitucionais e pressuposto para a eficácia dos outros direitos fundamentais. Obviamente a livre iniciativa é sinônimo de iniciativa econômica privada, pois a iniciativa econômica pública prescinde da liberdade (Bercovici, 2022, p. 153).

Para melhores condições de vida, Eros Roberto Grau (2022, p. 222) considera a livre iniciativa como resistência ao poder e como reivindicação por melhores condições de vida, descrevendo a liberdade como sensibilidade e acessibilidade a alternativas de conduta e de resultados, mencionando que:

Não se pode entender como livre aquele que nem ao menos sabe sua possibilidade de reivindicar alternativa de conduta e de comportamento – aí a sensibilidade; e não se chamar livre, também, aquele ao qual o acesso é sonogado – aí a acessibilidade.

No plano da Constituição Federal de 1988, principiologicamente, a liberdade de iniciativa é tratada como fundamento da República Federativa do Brasil e como fundamento da Ordem Econômica.

No artigo 1º, IV, da Constituição Federal, a livre iniciativa não se resume a “princípio básico do liberalismo econômico” ou “liberdade de desenvolvimento da empresa”, ou liberdade única do comércio, não se podendo visualizar tão somente uma afirmação do capitalismo, muito embora no artigo 170 na Norma Constitucional a liberdade de iniciativa seja fundamento do capitalismo.

Importante destacar que a liberdade de iniciativa não está relacionada apenas à liberdade de empresa, sendo que esta pressupõe o direito de propriedade da mesma sorte, que, em certa medida, uma decorrência deste, sendo que o seu exercício envolve liberdade de mercado, o que significa dizer que são proibidos os processos tendentes a tabelar preços ou mesmo a forçar sua renda em condições que não seja os resultantes do mercado (Bastos, 1990, p. 16).

Assim, a liberdade de iniciativa não se molda apenas com a liberdade de empresa, mas sim todas as formas de produção, individuais ou coletivas, por meio do qual pode ser encontrada, entre as formas de iniciativa econômica, além da privada, a iniciativa cooperativa (artigos 5º, inciso XVIII e 174, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, a iniciativa autogestionária e a iniciativa pública (artigos 173, 177 e 192, inciso II, da Constituição Federal).

O Estado brasileiro, sob os fundamentos da livre iniciativa e da valorização do trabalho, consagra em sua Constituição a proteção à concorrência e o exercício das profissões como expressões concretas da liberdade econômica e dos direitos fundamentais. Ambos os temas revelam tensões e interdependências que desafiam o ordenamento jurídico a garantir justiça, eficiência e segurança social.

4.3 A repressão ao abuso do poder econômico e o papel regulador do Estado

A livre concorrência é princípio basilar da ordem econômica (artigo 170, IV, da CF/1988), sendo essencial para a formação de mercados saudáveis, com pluralidade de agentes, inovação e combate ao abuso de poder econômico. Para tanto, o Estado atua por meio do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), integrado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) e Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae).

Segundo Motta (2004, p. 115), a regulação da concorrência visa "proteger o processo competitivo e não os concorrentes individualmente, resguardando os interesses dos consumidores". Essa perspectiva reforça a atuação repressiva e preventiva contra práticas como cartel, abuso de posição dominante e atos de concentração prejudiciais ao mercado.

A Constituição Federal garante, no artigo 5º, XIII, que "é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer". Essa cláusula de liberdade é limitada pela necessidade de garantir a segurança técnica e jurídica da sociedade.

Conselhos de classe, como a OAB, o CRM, o CREA, entre outros, desempenham função normativa e fiscalizadora, cuja legitimidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.755 (STF, 2009), ao considerar constitucional o exame da Ordem dos Advogados do Brasil como filtro necessário à preservação da qualidade profissional.

O exercício profissional regulamentado pode esbarrar em práticas anticompetitivas, quando exigências excessivas configuram barreiras de entrada. Segundo Marques (2016), "a excessiva regulamentação de profissões pode operar como reserva de mercado, não como instrumento de proteção ao consumidor".

O surgimento de profissões não tradicionais, como influenciadores digitais, analistas de dados e consultores em inteligência artificial, desafia o modelo de regulação existente. A ausência de conselhos específicos e de normativas claras gera um vácuo regulatório que pode tanto favorecer a concorrência quanto expor riscos à sociedade.

Desta forma, é possível afirmar que a modernização da regulação exige diálogo entre órgãos concorrenciais e entidades de classe, privilegiando a transparência, flexibilidade e adequação às novas dinâmicas de mercado.

A proteção à concorrência e o exercício qualificado das profissões não são forças antagônicas, mas complementares. O equilíbrio entre a regulação técnica e a liberdade de mercado é essencial para garantir o desenvolvimento sustentável, a inclusão produtiva e a proteção dos interesses sociais.

A atuação estatal deve ser pautada pela razoabilidade, pela proporcionalidade regulatória e pelo constante aperfeiçoamento normativo, respeitando os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da livre iniciativa e da função social da empresa e da profissão.

Em suma, embora a livre iniciativa se constitua como a pedra angular e fundamento da República, garantindo a entrada e a atuação dos agentes no mercado, ela não subsiste de forma absoluta ou desordenada. Para que a liberdade de empreender não se converta em abuso de poder econômico ou domínio de mercados, faz-se necessária a existência de regras claras de disputa.

É neste ponto que a ordem econômica constitucional impõe um segundo pilar indispensável: a proteção do processo competitivo. Desta forma, torna-se imperioso analisar como a livre concorrência, elevada à categoria de princípio geral da atividade econômica no artigo 170, IV, atua não como antagonista da iniciativa privada, mas como sua garantidora e balizadora essencial, tema que passaremos a examinar detalhadamente a seguir.

Pode-se dizer que a existência de um direito da concorrência está previsto nas constituições brasileiras desde 1946, já que de maneira implícita na norma constitucional existia um princípio da livre concorrência com repressão dos abusos do poder econômico. Assim, com previsão pela primeira vez na Constituição de 1946.

Já a Constituição de 1967 converteu a repressão então prevista como um “princípio da ordem econômica”; princípio este que foi mantido pela Emenda Constituição de 1969 (Moura, 1998, p. 8-27).

Não se pode deixar de consignar que a Constituição de 1988 prevê a repressão dos abusos do poder econômico, mas não mais como princípio, já que tratou os temas de forma isoladas, trazendo, neste ponto, uma simples disposição relativa à intervenção legislativa no domínio econômico.

Por outro lado, a livre concorrência passou a ser prevista como um princípio, já que agora não mais entrelaçado com a repressão, mas de forma destacada como princípio constitucional da ordem econômica, conforme destacado:

A livre-iniciativa constitui elemento fundador da ordem econômica constitucional, enquanto a livre concorrência é um dos princípios. conforme se extrai do artigo 70 da Constituição Federal. O desenvolvimento econômico, no entanto, deve conviver com marcadores regulatórios mínimos, alicerces para que a atividade empresarial possa se estabelecer. E é nesse sentido que o direito concorrencial busca regular a concorrência, a partir de pressupostos voltados ao controle do poder econômico. A propósito, o artigo 173, §4º, da CF dispõe que a lei deve reprimir o abuso do poder econômico voltado à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (Maciel, 2025, p. 43).

A ordem jurídica econômica brasileira se submete a disposições constitucionais importantes, por meio do qual no título “A Ordem Econômica e Financeira” a Constituição brasileira estabelece as finalidades e os princípios gerais, bem como o tipo de organização econômica, a delimitação entre domínio da iniciativa privada e da intervenção direta do Estado na economia e ainda as bases jurídicas dos fatores de produção.

Portanto, livre iniciativa pode-se dizer que se trata de liberdade de forças de mercado que disputam dentro do mercado relevante à clientela³, no qual, em um cenário de igualdade, jurídico-formal, tem-se a disputa pelo mercado, conseguindo capturar cada agente econômico a parcela que lhe é inerente elegível pelo mérito que apresentou e logrou êxito em se destacar, o que é corroborado pelas palavras de Isabel Vaz (1993):

A noção tradicional de concorrência pressupõe uma ação desenvolvida por grande número de competidores, atuando livremente no mercado de um mesmo produto, de maneira que a oferta e a procura provenham de compradores ou de vendedores cuja igualdade de condições os impeça de influir, de modo permanente ou duradouro, no preço dos bens e serviços.

Pelo que se nota, a doutrina traz o que poderia ser classificado como a “concorrência perfeita”, no qual todas as regras são respeitadas, não há dominação do mercado, os compradores estão cientes de todo o leque de opções que possuem e podem exercê-las livremente. Já por outro lado, longe do “mundo perfeito” surge a “concorrência imperfeita” que está mais próxima ao mundo real, constituído por monopólios, oligopólios e de concentrações de empresa, bem como, acrescentado a tudo isso, que os produtos em muitos casos são apenas parcialmente substituíveis.

Lafayette Josué Petter (2005, p. 222) assim conceitua “mercado perfeito” e “mercado imperfeito”:

³ Lafayete Josué Petter (2005, p. 221) citando Paulo Sandroni define concorrência como: “Situação do regime de iniciativa privada em que as empresas competem entre si, sem que nenhuma delas goze de supremacia em virtude de privilégios jurídicos, força econômica ou posse exclusiva de certos recursos. Nessas condições, os preços de mercado formam-se perfeitamente segundo a correção entre a oferta e a procura, sem interferência predominante de compradores ou vendedores isolados. Os capitais podem, então, circular livremente entre vários ramos e setores, transferindo-se dos menos rentáveis para os mais rentáveis em uma conjuntura econômica. De acordo com a doutrina liberal, propugnada por Adam Smith e pelos economistas neoclássicos, a livre concorrência entre capitalistas constitui a situação ideal para a distribuição mais eficaz dos bens entre as empresas e consumidores. Com o surgimento de monopólios e oligopólios, a livre concorrência desaparece, substituída pela concorrência controlada e imperfeita”.

A “concorrência perfeita” corresponde ao modelo onde são muitos os vendedores e muitos os compradores e, isoladamente, nenhum deles tem poder suficiente para dominar o mercado. Neste mercado ideal, os compradores estão cientes das opções que possuem e podem exercê-las livremente. Um mercado pulverizado, a substitutibilidade dos produtos e a liberdade de iniciativa econômica para o ingresso neste mercado são suas mais importantes características. Porém, à idealização desta descrição opõe-se à realidade da vida, rica em exemplificar casos de monopólios, de oligopólios e de concentrações de empresas, somado ao fato de que os produtos, em muitos casos, são apenas parcialmente substituíveis, o que nos reconduz ao mercado real, onde impera a “concorrência imperfeita” ou mesmo a ausência de qualquer ambiente concorrencial. Não se observa a homogeneidade nos produtos e serviços ofertados, existem empresas dominantes e a tendência à concentração está na ordem do dia do modelo econômico vigente.

Não se pode negar o caráter instrumental do princípio da livre concorrência, pois esta não constitui um fim em si mesma. No entanto, presente em uma certa realidade, surge elementos importantes, sendo que o preço de produtos e serviços será fixado ao que definido pelo jogo livre das forças de mercado no justo equilíbrio entre oferta e procura, com benefícios significativos, seja para consumidores e para a coletividade, já que estes serão os destinatários finais.

Para aprofundar a compreensão da necessidade de controle sobre as estruturas de mercado, é indispensável recorrer à análise de Tércio Sampaio Ferraz Júnior (1997). Em seu estudo sobre a “Regulamentação da Ordem Econômica”, o autor desmonta a visão de que o mercado se autorregula com perfeição e introduz o debate sobre o papel insubstituível da fiscalização, seja ela estatal ou, como defendemos nesta tese, social.

Ferraz Júnior (1997) inicia sua reflexão provocativa citando Milton Friedman para ilustrar o dilema regulatório do monopólio e do poder econômico. Segundo o autor, não existem soluções perfeitas, mas escolhas difíceis: “Não existe, infelizmente, uma boa solução para o monopólio técnico. Existe apenas a escolha entre três demônios: o monopólio privado desregulamentado; o monopólio privado regulamentado pelo Estado e a produção estatal”.

Diante desses “três demônios”, a Constituição de 1988 fez uma escolha clara pela regulação e repressão ao abuso, conforme o artigo 173, § 4º. Contudo, Tércio Sampaio Ferraz Júnior (1997) avança para conceituar a concorrência não apenas como um mecanismo de preços, mas como um bem de natureza difusa e coletiva. Ele argumenta que a liberdade de concorrência integra o patrimônio nacional, transcendendo o interesse individual dos competidores:

Este bem, a concorrência, a liberdade de concorrência, é um bem de todos. É um bem difuso. [...] Sendo um bem que integra o patrimônio nacional (note-se, ele integra o patrimônio nacional, obviamente, não integra o patrimônio do Estado), ele tem que ser gerido.

Essa gestão do “bem concorrência” exige, na visão do jurista, uma atuação fiscalizatória que não se limite à punição *post factum* (repressão), mas que atue na raiz do problema (prevenção). É neste ponto que a teoria de Ferraz Júnior (1997) oferece o alicerce perfeito para a *accountability* social.

O autor destaca que a fiscalização possui uma dupla face:

A fiscalização tem dois sentidos. Ela pode ter o sentido da fiscalização em termos de repressão, mas também pode ter o sentido da fiscalização intermitente da prevenção. Nesse sentido, poderíamos, então, dizer que há também na Constituição fundamento para esse tipo de atuação do Estado que ao se antecipar aos atos de cooperação, permite que se previnam as possíveis distorções a que o mercado, não poucas vezes, é levado [...] (Ferraz Júnior, 1997).

Conclui-se, com Tércio Sampaio (1997), que em tempos de economia aberta e globalizada, o risco de distorções aumenta, tornando a vigilância ainda mais crucial. O autor finaliza com uma advertência que justifica a urgência de mecanismos como o PNCP e o controle social:

Justamente num momento de privatização da economia e num momento de globalização da economia, o direito da concorrência se faz mais necessário do que nunca, porque quando temos dirigismo estatal, o direito da concorrência é desnecessário, mas numa economia aberta, ele se torna imprescindível.

Portanto, a fiscalização cidadã proposta nesta tese não é uma intervenção estranha ao mercado, mas a efetivação dessa “fiscalização preventiva” exigida por Ferraz Júnior (1997) para proteger o patrimônio nacional da concorrência contra a captura por interesses privados pouco republicanos.

4.4 A insuficiência do controle estatal isolado e a *accountability* social como vetor de saneamento de mercado

A convivência entre a liberdade de mercado e a fiscalização estatal não é isenta de tensões teóricas. Para equacionar essa relação, é imperioso recorrer à análise de Rogério Roberto Gonçalves de Abreu (2008), em seu estudo “Livre iniciativa, livre concorrência e intervenção do Estado no domínio econômico”. Nesse artigo, o autor enfrenta o que denomina de “aparente contradição conceitual” entre os princípios libertários da ordem econômica e o poder-dever de regulação estatal.

Abreu (2008) parte da premissa de que a Constituição Federal de 1988 não hierarquiza a liberdade acima da responsabilidade. Segundo o autor, o texto constitucional, ao mesmo tempo em que “inclui a liberdade de iniciativa e de concorrência como princípios constitucionais a serem preservados”, concede ao Estado “o poder de intervenção nas relações dos agentes econômicos privados entre si e com o próprio Estado”.

Assim, a relevância de seu posicionamento reside na sua abordagem conciliatória. Ele argumenta que a intervenção não deve ser vista como uma anomalia, mas como uma necessidade sistêmica para resolver conflitos práticos. Nas palavras do autor:

Da aparente contradição conceitual entre liberdade e intervenção surge a necessidade de estudar os possíveis conflitos que podem aparecer no plano prático, fornecendo-se soluções conciliatórias e evitando-se interpretações que subvertam o sistema estabelecido pela CF/88 (Abreu, 2008).

Transpondo essa lição para o objeto desta pesquisa, a *accountability* social nas contratações públicas atua exatamente como essa “solução conciliatória” proposta por Abreu. Quando o Estado (ou a sociedade) intervém para fiscalizar uma licitação, não está subvertendo a livre iniciativa, mas eliminando um conflito prático (a fraude ou a ineficiência) que ameaça à integridade do sistema.

O autor reforça que a interpretação constitucional não pode conduzir à inércia do poder público frente a distorções. A intervenção é legítima sempre que visa preservar a própria finalidade da ordem econômica. Assim, a fiscalização cidadã proposta pelo modelo teórico-operacional desta tese encontra amparo na dogmática de Abreu (2008): “ela é o instrumento que harmoniza a liberdade de competir com a necessidade de um ambiente de negócios íntegro, evitando que a liberdade se degenere em libertinagem econômica às custas do erário”.

Importante é a figura do poder público nesse jogo, já que cabe a este fomentar a livre concorrência, segundo qual, condutas que violam o princípio precisam ser expurgadas, com consequências de o poder econômico abusar de sua condição, com prejuízos coletivos.

Assim, deve ser protegido o capitalismo dos capitalistas, já que o poder vai até onde encontra limites. Portanto ao disciplinar normativamente a defesa da concorrência, necessário fixar um conjunto de regras que tenham por objetivo a intervenção do Estado na vida econômica, garantindo que as empresas no mercado não promovam um desequilíbrio com a adoção de práticas de conluio ou abusivas, que os únicos beneficiários são os próprios interessados econômicos, em detrimento de toda a coletividade, que se vê privada dos benefícios da livre concorrência.

Conforme menciona Lafayete Josué Peter (2005, p. 223):

O papel reservado ao poder público, neste particular, é o fomentar a livre concorrência. As realidades e condutas que se mostrarem atentatórias ao princípio da livre necessitam ser expungidas, pena de o poder econômico abusar de sua condição, com nefastos efeitos para os demais agentes, para os consumidores e para a sociedade em geral. Há de se proteger o capitalismo dos capitalistas, pois ainda permanece verdadeira a clássica asserção de Montesquieu: todo aquele que tem poder tende a abusar dele; o poder vai até onde ele encontra limites. Ao Estado, então, é deferida a relevante tarefa de velar pela regularidade do mercado. Ao disciplinar normativamente a defesa da concorrência, deve mesmo estabelecer um conjunto de regras que tenham por objetivo a intervenção do Estado na vida econômica, de modo a garantir que a competição das empresas no mercado não seja falseada por meio de práticas colusórias ou abusivas.

Não se faz diferente os ensinamentos de Eros Roberto Grau (2023, p. 196), que consagra a limitação do abuso do poder econômico, já que a concorrência livre somente poderia existir em condições de mercado onde não se manifestasse esse fenômeno – o poder econômico, conforme segue:

A livre concorrência é pela Constituição de 1988 erigida à condição de princípio. Como tal contemplada no artigo 170, IV, compõe-se, ao lado de outros, no grupo do que tem sido referido como “princípio da ordem econômica”. Trata-se, como já anotei, de princípio constitucional impositivo (Canotilho). A afirmação, principiológica da livre concorrência no texto constitucional é instigante.

De uma banda porque a concorrência livre – não liberdade de concorrência, note-se – somente poderia ter lugar em condições de mercado nas quais não se manifestasse o fenômeno do poder econômico. Este, no entanto – o poder econômico – é não apenas um elemento da realidade, porém um dado constitucionalmente institucionalizado, no mesmo texto que consagra o princípio. O § 4º do artigo 173 refere “abuso do poder econômico”. Vale dizer: a Constituição de 1988 o reconhece. Não que não devesse fazê-lo, mesmo porque a circunstância de não o ter reconhecido não teria o condão de bani-lo da realidade. Apenas, no entanto, tendo-o reconhecido, soa estranha a consagração do principiológica da livre concorrência. Para que tal não ocorresse, em presença da consagração do princípio, haveria o mencionado § 4º de dispor: A lei reprimirá os abusos decorrentes do exercício da atividade econômica [...]”. O que, não obstante – repito – seria inteiramente em vão: nem por isso o poder econômico deixaria de se manifestar no mundo real – mundo do ser – a braçadas.

É de se chamar a atenção a afirmação do princípio, pois o próprio texto constitucional traz confronto, já que a livre concorrência, no sentido de “livre jogo das forças de mercado, na disputa de clientela” (Grau, 2023, p. 196-197) induz uma ideia de desigualdade ao final da competição, com um quadro de igualdade jurídico-formal, a qual é recusada pelas disposições constitucionais, conforme posição defendida por Eros Roberto Grau.

Não se pode deixar de reconhecer a importância que vem adquirindo o Direito Econômico no tempo atual, principalmente em decorrência dos dispositivos que a matéria conquistou no texto constitucional de 1988. Desta forma, os princípios constitucionais relativos à ordem econômica foram positivados no artigo 170 da Constituição Federal.

Para o conjunto de dispositivos insculpidos no texto constitucional que interfere na atividade econômica, foi atribuída a designação de constituição econômica, sendo entendido como o conjunto de normas constitucionais que, exclusivamente ou não, regulam fatos que repercutem no modo de ser econômico da sociedade, sendo, portanto, a regulamentação da economia, aqui entendido o sentido mais amplo que se pode dar, conforme bem definiu Lafayette Josué Petter (2005, p. 149-150):

Ao conjunto normativo positivado no texto constitucional que interfere na atividade econômica tem sido atribuída a designação de *constituição econômica*. Tirante o excesso que a adjetivação induz e referido que a expressão não é pacificamente aceita, por *constituição econômica* há de se entender o conjunto de normas constitucionais que, exclusivamente ou não, regulam fatos que repercutem no modo de ser econômico da sociedade. É a regulação jurídica da Economia, no sentido mais amplo que esta afirmativa comporta. Neste sentido, preceitos outros, atinentes à ordem econômica, encontram-se não apenas no art. 170 e seguintes, mas em diversas passagens do texto constitucional. Exemplificativamente, o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de garantir o desenvolvimento nacional, com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização e promovendo o bem de todos com redução das desigualdades (CF, art. 3º), por certo está umbilicalmente relacionado com os preceitos voltados para a atividade econômica (CF, art. 170 e ss). A falta de desenvolvimento, ou dito de outro modo, o estado de subdesenvolvimento, deve ser tida como a antítese do receituário constitucional, reclamando redobrado esforços de superação na atividade afeta aos administradores públicos um mínimo de programação de políticas públicas de longo prazo.

A livre concorrência, como princípio estruturante da ordem econômica brasileira, representa uma das garantias fundamentais previstas na Constituição Federal de 1988 (artigo 170, inciso IV). Seu objetivo é assegurar a pluralidade de agentes econômicos e promover ambientes saudáveis e dinâmicos de mercado, capazes de beneficiar consumidores, estimular a inovação e aumentar a eficiência produtiva.

Todavia, esse ideal é comprometido quando ocorre o abuso do poder econômico, prática que deturpa a lógica concorrencial e pode causar impactos nocivos à economia, à sociedade e à soberania nacional. Assim, importante consignar que a livre concorrência pressupõe a coexistência de diversos agentes econômicos disputando espaço de maneira justa, com condições equitativas de atuação. Segundo Coelho (2013), "concorrer livremente significa estar sujeito a regras que permitam uma competição de méritos, não de domínios".

Esse princípio está ligado à ideia de liberdade contratual, livre iniciativa e defesa do consumidor, formando o tripé da regulação econômica contemporânea. A intervenção do Estado se torna legítima quando há distorções que comprometem essa lógica, como ocorre nas práticas abusivas de agentes dominantes.

O poder econômico é a capacidade de um agente influenciar preços, limitar escolhas ou impor comportamentos no mercado. Tal poder não é, por si só, antijurídico; sua ilicitude decorre do uso abusivo com objetivo de restringir ou eliminar concorrentes.

As práticas típicas de abuso incluem preços predatórios, que consistem na venda abaixo do custo para eliminar concorrentes; vendas casadas, que são a imposição de compra vinculada de produtos ou serviços; a recusa injustificada de contratar, que nega acesso a mercados ou serviços essenciais; e a fidelização coercitiva de clientes, por meio de cláusulas abusivas que dificultam a migração de consumidores.

A prática abusiva compromete os direitos dos consumidores, que enfrentam menos opções e preços artificiais; a eficiência alocativa, pois não se baseia em mérito, mas em força de mercado; e a democracia econômica, ao concentrar poder e limitar a participação de novos entrantes.

Além disso, o abuso do poder econômico pode repercutir em outras esferas jurídicas, como a criminal (Lei nº 8.137/1990) e a civil, com ações indenizatórias decorrentes de prejuízos causados a concorrentes.

O Poder Judiciário tem enfrentado desafios para julgar condutas concorrenciais, exigindo análise técnica e interdisciplinar. A jurisprudência caminha no sentido de reconhecer que o domínio de mercado não pode ser usado para práticas excludentes, como decidiu o STF na ADI 3.595 (2022), validando a atuação do CADE como órgão regulador autônomo e técnico.

A atuação reguladora do Estado sobre o domínio econômico, longe de constituir uma intervenção indevida, é um imperativo constitucional validado pela Suprema Corte. Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.193, o STF (2013) assentou que a livre iniciativa não é absoluta, devendo ceder passo quando colide com o interesse público ou quando exercida de forma abusiva.

Essa jurisprudência é basilar para a presente tese, pois legitima a *accountability* social como um mecanismo de filtragem de mercado. Se a Corte reconhece que a liberdade econômica não protege práticas predatórias, conclui-se que a sociedade civil detém a legitimidade para monitorar e denunciar agentes que, sob o manto da livre empresa, capturam o Estado por meio de fraudes licitatórias ou 'mergulho de preços', ou ainda para a lavagem ilícita de capitais provenientes do crime organizado, atuando em descompasso com a função social da propriedade produtiva.

Com a ascensão de gigantes da tecnologia, o abuso do poder econômico ganhou novas roupagens. Empresas que dominam setores como *e-commerce*, redes sociais e serviços de busca, enfrentam investigações por práticas como: a) algoritmos de exclusão de concorrentes; b) preferência indevida de produtos próprios nas buscas; c) cláusulas de exclusividade com fornecedores ou influenciadores. Estes casos requerem atualização regulatória e cooperação internacional, dada a natureza global desses mercados.

Como se vê, o abuso do poder econômico é uma violação direta ao princípio da livre concorrência e representa ameaça à justiça econômica e ao desenvolvimento sustentável. Sua repressão exige uma atuação coordenada entre órgãos administrativos, Judiciário, doutrina e sociedade civil, pois “a atividade econômica deve estar voltada a parâmetros mínimos de alocação de recursos para a observância de interesses da sociedade em cada setor” (Maciel, 2025).

É imperativo que se fortaleça a cultura concorrencial no Brasil, com transparência, educação jurídica e aprimoramento regulatório (controle de estrutura e controle de conduta). A liberdade econômica não pode ser confundida com o privilégio de poucos, ela é, essencialmente, o direito de todos de participar do mercado em condições justas.

A proteção da livre concorrência e o combate à seleção adversa exigem que o Estado e a sociedade possuam ferramentas para responsabilizar não apenas o mau gestor público, mas a estrutura empresarial que se beneficia do ilícito. É nesse contexto que o microssistema de proteção ganha força. Segundo Moreira e Bagatin (2014), a Lei Anticorrupção brasileira (Lei nº 12.846/2013) inaugurou um marco no ordenamento jurídico ao inverter a lógica tradicional de combate à corrupção. Em vez de focar primariamente na punição *a posteriori* de pessoas físicas — o que frequentemente esbarrava na complexa comprovação de dolo ou culpa —, a legislação instituiu uma diretriz preventiva e acautelatória. Por meio de um sistema de incentivos econômicos, a lei estimula as pessoas jurídicas a adotarem mecanismos efetivos de integridade e boas práticas corporativas (*compliance*).

Para os autores, a correta aplicação desse microssistema jurídico de combate à corrupção exige a compreensão autônoma de quatro temas estruturantes delineados na lei:

Responsabilidade objetiva da pessoa jurídica: Preenche uma lacuna histórica ao responsabilizar as corporações nas esferas civil e administrativa pelos ilícitos praticados em seu benefício, independentemente da comprovação de culpa da organização.

Desconsideração da personalidade jurídica: Atua como um mecanismo inibidor de fraudes, evitando que o véu societário seja utilizado para ocultar a prática de corrupção e blindar o patrimônio dos infratores.

Acordos de leniência: Representam o principal incentivo para que as empresas colaborem ativamente com o poder público, fomentando a autorregulação do mercado e a criação de um ambiente proativo de integridade no interior das sociedades empresariais.

Regulamentos administrativos: Desempenham papel fundamental na concretização da lei, pois são os responsáveis por ditar os parâmetros técnicos e detalhar como os programas de compliance serão avaliados e valorados pelo Estado.

Dessa forma, Moreira e Bagatin (2014) concluem que a Lei Anticorrupção é orientada pela noção de função social da empresa. Mais do que aplicar sanções, a norma busca criar estímulos institucionais contínuos para que as corporações compreendam seu papel e não se prestem a servir como instrumentos para a prática de ilícitos contra a Administração Pública.

Transpondo essa lógica preventiva da Lei Anticorrupção para a Lei nº 14.133/2021, verifica-se que a exigência de programas de integridade e a subordinação das contratações ao controle social partem da mesma premissa: o Estado não consegue sanear o mercado sozinho. Ele necessita que as empresas se autorregulem (*compliance*) e que a sociedade civil atue como uma vigilante constante (*accountability* social) para evitar que grupo societário seja utilizado pelo crime organizado.

Em síntese, a livre concorrência constitui o alicerce de uma ordem econômica eficiente, mas a sua preservação não pode depender exclusivamente da atuação repressiva do Estado ou da autorregulação do mercado. A complexidade das práticas anticompetitivas modernas e a constante ameaça do abuso do poder econômico demonstram que os mecanismos tradicionais de controle, embora necessários, são muitas vezes insuficientes ou tardios.

Para que o ambiente concorrencial seja verdadeiramente íntegro e impermeável a fraudes – especialmente quando envolve recursos públicos –, faz-se necessária a inserção de um novo vetor de fiscalização. É neste contexto que emerge a *accountability* social, não apenas como um direito de participação cidadã, mas como um mecanismo indispensável de saneamento de mercado e de validação da própria livre concorrência.

A necessidade de um controle social robusto torna-se ainda mais premente diante das características do sistema presidencialista brasileiro. Conforme adverte Maiolino (2018), o presidencialismo, dotado de mandatos fixos e rígida separação de poderes, tende a concentrar a *accountability* popular apenas no momento das eleições, criando um vácuo de controle durante o exercício do mandato, por meio do qual o gestor pode se alienar das expectativas cidadãs.

Nesse cenário, a *accountability* social atua como o mecanismo corretivo indispensável para preencher esse lapso temporal. Ela permite que a sociedade exerça pressão e fiscalização sobre as contratações públicas *durante* a execução da política, e não apenas aguarde o próximo pleito para punir a má gestão. Assim, o controle social nas licitações atua mitigando o déficit de responsabilidade típico das democracias delegativas, garantindo que a integridade seja uma demanda diária e não apenas uma promessa de campanha.

A compreensão de que a função social da empresa impõe deveres de integridade que transcendem o lucro imediato encontra respaldo na análise de Damares Pereira de Souza e Nancy Sampedro (2019). Em seu estudo “Instrumentos de gestão empresarial em sede de direitos difusos e coletivos”, as autoras demonstram que a moderna atividade empresarial não pode mais dissociar a busca por resultados econômicos da proteção aos direitos transindividuais.

As autoras argumentam que a complexidade da sociedade atual exige que as empresas adotem 'instrumentos de gestão' (como programas de *compliance* e auditoria) não apenas para evitar sanções estatais, mas para garantir sua própria sustentabilidade e reputação perante a sociedade. Elas destacam que a violação de direitos difusos – como a ordem econômica e a moralidade administrativa – gera um passivo incalculável (Souza e Sampedro, 2019).

A relevância desse estudo para a presente tese reside na conexão que Souza e Sampedro (2019) estabelecem entre a ética corporativa e a gestão de riscos. Segundo as autoras, a adoção de programas de integridade é a resposta necessária para mitigar os danos que a atividade empresarial pode causar à coletividade. Nas palavras das autoras:

A gestão empresarial, portanto, deve pautar-se na ética e na transparência, utilizando-se de instrumentos que permitam a prevenção de danos aos direitos difusos e coletivos. [...] O *compliance*, nesse cenário, desponta como ferramenta indispensável para assegurar a conformidade da empresa com as normas legais e regulamentares, bem como com seus próprios valores e princípios éticos.

As autoras reforçam que essa postura preventiva não é opcional, mas um imperativo de mercado. Elas alertam que a empresa que ignora esses instrumentos acaba sendo expurgada pela própria dinâmica social e econômica:

A empresa que não se adequar a essa nova realidade, que exige responsabilidade social e ambiental, estará fadada ao insucesso. A sociedade, cada vez mais consciente de seus direitos, exige das empresas uma postura ética e transparente (Souza e Sampedro, 2019).

Essa fundamentação corrobora a hipótese central desta tese: a *accountability* social atua como o mecanismo de pressão externa que força as empresas a adotarem esses “instrumentos de gestão”. Ao fiscalizar e expor as más práticas, o controle social acelera o processo de “seleção natural” descrito pelas autoras, favorecendo as organizações que, de fato, internalizaram a proteção dos direitos difusos em sua governança.

5 OPERACIONALIZAÇÃO E BARREIRAS DO CONTROLE SOCIAL

5.1 A previsão legal do controle social na NLLC (arts. 169 e 170)

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 (NLLC) representa mais do que uma atualização procedimental; ela simboliza uma tentativa de reconfiguração da relação entre Estado e sociedade no âmbito da gestão pública. A *accountability* social emerge, nesse contexto, como um dos elementos mais inovadores e desafiadores do novo regime. Embora o legislador não tenha adotado expressamente a terminologia anglo-saxã, a arquitetura normativa da lei incorpora dispositivos que transcendem a transparência passiva, criando condições institucionais para que a sociedade civil atue como um vetor de fiscalização e integridade nas compras governamentais.

A análise da *accountability* social nas contratações públicas ganha importância quando observada sob a ótica da Administração Financeira do Estado. Nesse sentido, é imprescindível recorrer ao estudo de Frederico Silva Bastos (2013), intitulado “Controle Social da Administração Financeira do Estado: Democracia, Transparência e Responsabilização”. O autor oferece um diagnóstico preciso sobre a evolução dos mecanismos de controle, demonstrando que o modelo clássico, centrado apenas na verificação contábil interna, tornou-se insuficiente para as demandas da sociedade contemporânea.

Bastos (2013) argumenta que a legitimação do Estado moderno não decorre apenas da legalidade formal de seus atos, mas da sua capacidade de ser transparente e responsivo. Para o autor, vivemos a emergência de uma “nova governabilidade democrática”, na qual o cidadão deixa de ser um mero destinatário de serviços para se tornar um fiscal ativo da execução orçamentária.

A relevância desse artigo para a presente tese reside na conexão direta que o autor estabelece entre democracia e controle financeiro. Segundo Bastos (2013): “Ao final, aborda-se a temática da democracia, transparência e responsabilização pela participação social, elementos fundamentais para uma nova governabilidade democrática”.

O autor sustenta que a participação social é o elemento que fecha o ciclo da responsabilização (*accountability*). Sem o olhar externo da sociedade, os mecanismos de controle interno e externo (Tribunais de Contas) tendem a burocratizar-se ou a perder a conexão

com o interesse público real. A transparência, nessa visão, é a ferramenta que habilita o cidadão a exercer esse poder-dever (Bastos, 2013).

Ao defender a “responsabilização pela participação social”, Bastos (2013) valida juridicamente o modelo de fiscalização proposto nesta tese. Ele reforça que a vigilância sobre o destino dos recursos públicos – como ocorre nas licitações – é a materialização da democracia financeira. Portanto, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) não deve ser visto apenas como uma exigência tecnológica, mas como a infraestrutura necessária para concretizar essa nova governabilidade, permitindo que a sociedade exerça o controle financeiro que lhe é assegurado constitucionalmente.

A transição da *accountability* social de um conceito de ciência política para uma categoria jurídica exige uma compreensão precisa sobre a natureza dos direitos fundamentais no ordenamento brasileiro. Não basta reconhecer a participação cidadã como um valor; é imperioso situá-la dogmaticamente.

Nesse sentido, Ney de Barros Bello Filho (2014), em seu estudo intitulado “Teorias dos Direitos Fundamentais: Apontamentos para um Discurso Dogmático”, oferece uma distinção necessária para evitar a confusão entre retórica política e norma jurídica.

Segundo o autor, a contemporaneidade é marcada por uma pluralidade de discursos legitimadores, sendo crucial distinguir as categorias para garantir a efetividade. Ney Bello Filho (2014) adverte sobre a “distinção corrente segundo a qual direitos fundamentais seriam direitos positivos previstos em ordens jurídicas internas, e direitos humanos seriam discursos políticos e pautas de inclusão legal, construídos a partir da metajuridicidade”.

Essa diferenciação é importante para o debate. Enquanto os direitos humanos operam no campo da pretensão ética internacional, os direitos fundamentais – como a fiscalização e a livre concorrência aqui defendidas – operam no campo da dogmática, ou seja, são comandos estatais positivados que exigem cumprimento imediato e sanção em caso de violação.

Ney Bello Filho (2014) aprofunda a análise ao demonstrar que a mera filosofia não resolve o problema da ineficácia das normas. Citando Norberto Bobbio, o autor recorda que 'o problema da realização e efetivação dos direitos fundamentais não é um problema que possa ser resolvido por qualquer teoria jurídica, mas tão somente a partir de atitudes políticas'. Contudo, o autor propõe que a teoria dogmática é a resposta constitucionalmente adequada para blindar esses direitos contra o arbítrio.

Nas palavras do autor: “Neste desiderato de legitimação e explicação [...] direitos fundamentais seriam direitos positivos previstos em ordens jurídicas internas” (Bello Filho, 2014).

Transpondo essa lição para o objeto desta pesquisa, conclui-se que o direito à *accountability* social (previsto nos artigos 169 e 170 da NLLC) e a liberdade econômica (artigo 170 da CF) não são apenas 'pautas de inclusão' ou desejos sociológicos. Eles constituem, na visão de Ney Bello Filho (2014), o núcleo dogmático da Constituição, dotados de força normativa.

Portanto, quando a sociedade civil utiliza o PNCP para fiscalizar e sanear o mercado, ela não está exercendo um ativismo político abstrato, mas sim concretizando um direito fundamental positivado, cuja violação pelo Estado ou pelo particular reclama a intervenção corretiva do sistema jurídico.

A literatura contemporânea reconhece que a *accountability* social não é um substituto para os mecanismos estatais de controle, mas uma engrenagem complementar indispensável para sanar os déficits de legitimidade e eficiência das democracias modernas.

Peruzzotti e Smulovitz (2002) definem a *accountability* social como “um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, baseado em ações de monitoramento, denúncia e pressão exercidas por atores sociais e a mídia sobre agentes públicos”. Essa definição dialoga diretamente com o posicionamento de Guillermo O’Donnell (1998) sobre a insuficiência dos mecanismos horizontais (entre poderes) em democracias de baixa institucionalidade, nas quais as agências de controle frequentemente sofrem de inércia ou captura política.

Simultaneamente, a fundamentação normativa desse instituto encontra amparo na obra de Amartya Sen (2000). Ao postular que a participação pública e a transparência são “liberdades instrumentais essenciais para o desenvolvimento”, Sen (2000) retira o controle social da esfera meramente técnica e o eleva à condição de direito fundamental. A fiscalização cidadã não serve apenas para proteger o erário, mas para garantir que a alocação de recursos públicos reflita as reais necessidades da coletividade, expandindo as capacidades humanas.

Para a compreensão da *accountability* social é essencial a obra de Guillermo O’Donnell (1998). Em seus estudos, o autor estabeleceu a distinção clássica entre *accountability* vertical (eleitoral) e horizontal (rede de agências estatais de fiscalização), como já trazido acima. Contudo, foi ao diagnosticar os problemas das “democracias delegativas” que O’Donnell (1994) expôs a insuficiência desse binômio

Nas democracias delegativas, o canal eleitoral (vertical) é intermitente e frequentemente ineficaz para punir desvios de conduta administrativa que ocorrem entre os pleitos. Por sua vez, a *accountability* horizontal, exercida por Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, tende a ser fragilizada por aquilo que O'Donnell denomina *encroachment* (violação da autonomia das agências pelo Executivo) ou simples ineficiência burocrática. O autor é taxativo ao afirmar que “a democracia delegativa tende a produzir instituições fracas, incapazes de controlar o Executivo, e cidadãos pouco organizados para demandar respostas” (O'Donnell, 1994, p. 60).

É nesse vazio institucional que a *accountability* social ganha relevância. Ela atua como um mecanismo de “ativação” das agências horizontais. A sociedade civil, ao expor irregularidades por meio da mídia ou de observatórios sociais, rompe a inércia dos órgãos de controle, obrigando-os a agir sob pena de desmoralização pública. Em *Why the Rule of Law Matters* (Por que o Estado de Direito importa), O'Donnell (2004) reforça que a vigência do Estado de Direito não depende apenas de leis escritas, mas de uma cidadania ativa capaz de acionar os mecanismos de *enforcement*. Sem essa pressão externa, as “ilhas de legalidade” tendem a ser suplantadas pelos “mares de arbitrariedade”.

A legitimidade ativa do cidadão para fiscalizar o poder público ultrapassa a lei infraconstitucional, encontrando amparo na própria interpretação constitucional do STF (2011). Em diversos precedentes, como no Mandado de Segurança (MS) 24.660, a Corte enfatizou que o controle dos atos administrativos não é monopólio dos órgãos estatais, mas uma prerrogativa da cidadania.

Ao reconhecer o direito de acesso a informações públicas como direito fundamental (na esteira da Lei de Acesso à Informação e do julgamento da ADI 5.371), o Tribunal pavimenta o caminho jurídico para o modelo de *accountability* social aqui proposto. A jurisprudência constitucional, portanto, não apenas autoriza, mas exige mecanismos que transformem o cidadão de mero espectador em fiscal ativo da *res publica*, alinhando-se perfeitamente à teoria da “ativação vertical” de O'Donnell (1998).

Enquanto O'Donnell foca no déficit institucional, Amartya Sen oferece a justificação ética e econômica para o controle social. Em *Desenvolvimento como Liberdade*, Sen (2000) argumenta que o desenvolvimento não é a mera acumulação de capital, mas a expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutem. Nesse arcabouço, a transparência figura como uma das cinco liberdades instrumentais fundamentais, ao lado das liberdades políticas e das oportunidades sociais.

Para Sen (2000, p. 152), a opacidade administrativa é uma forma de privação de liberdade. Ele assevera que “a ausência de transparência cria oportunidades para a corrupção e para decisões públicas distorcidas”. A corrupção, portanto, não é apenas um crime financeiro, mas uma falha sistêmica que impede a agência humana. Quando a sociedade não consegue monitorar para onde vão os recursos públicos, ela perde a capacidade de influenciar seu próprio destino.

A *accountability* social, na ótica de Amartya Sen (2000), desempenha um "papel construtivo" na democracia. O debate público informado sobre contratos e licitações permite que a sociedade defina seus valores e prioridades. Sen destaca que a corrupção prospera no silêncio; logo, sistemas robustos de *accountability* são essenciais para romper o sigilo que protege o abuso de poder. Assim, o controle social das compras públicas é um exercício de cidadania substantiva e um imperativo para o desenvolvimento humano.

A teoria política latino-americana avançou na sistematização da *accountability* social, superando a visão ingênua da participação espontânea para analisar as condições estruturais de sua eficácia.

Peruzzotti e Smulovitz (2002) introduziram o conceito de "estratégia de exposição e vergonha" (*naming and shaming*). A *accountability* social funciona, muitas vezes, por meio de sanções reputacionais que elevam o custo político da corrupção, mesmo quando as sanções legais tardam.

Jonathan Fox (2007, 2015), por sua vez, oferece uma distinção crucial para entender a NLLC: a diferença entre "transparência opaca" (dados nominais sem utilidade), "transparência clara" (informação acessível) e "transparência forte" (informação que leva à responsabilização). Fox argumenta que a *accountability* social depende da transição da mera publicidade para a "transparência forte", na qual a informação gera consequências.

John Ackerman (2004) avança para o conceito de "cogovernança" ou "*accountability* híbrida", defendendo que o controle social é mais eficaz quando institucionalizado em parceria com o Estado, abrindo canais formais de participação dentro das próprias agências governamentais. Avritzer (2011) complementa essa visão, alertando que, no Brasil, apesar de experiências exitosas de participação, ainda há um déficit de *enforcement* das decisões emanadas desses espaços participativos.

A Nova Lei de Licitações (NLLC) materializa esses conceitos teóricos em dispositivos que buscam transformar a cultura de controle da administração pública brasileira.

O *caput* do artigo 169 da NLLC estabelece que as contratações públicas "subordinam-se ao controle social". A escolha do verbo "subordinar" não é retórica; ela inverte a hierarquia tradicional da administração burocrática. O cidadão deixa de ser um mero espectador ou administrado para se tornar um titular do poder de fiscalização, ao qual o gestor deve deferência e contas. Este dispositivo confere legitimidade ativa difusa para que a sociedade civil demande *compliance* e integridade, atuando como um vetor de pressão sobre as linhas de defesa internas.

Já o artigo 170, § 4º, da NLLC operacionaliza o controle social ao garantir que "qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas" contra irregularidades. Este dispositivo aproxima-se da lógica dos *fire alarms* (alarmes de incêndio) descrita por McCubbins e Schwartz (1984): em vez de o Estado gastar recursos infinitos em "patrulhas de polícia" (auditorias aleatórias), ele empodera o cidadão para acionar o alarme quando detecta um problema. Isso descentraliza a vigilância e aumenta a capilaridade do controle.

Como exemplo de operacionalização dessa capilaridade, pode-se citar a iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), que desenvolveu o aplicativo "Fiscalize com o TCESP". A ferramenta foi concebida para atuar como um canal direto de controle social, incentivando a população a monitorar ativamente o uso do dinheiro público e a qualidade de serviços essenciais – como saúde e educação – e o andamento de obras nos municípios e no Estado de São Paulo (com exceção da capital).

A iniciativa estratégica tem como finalidade fortalecer a cidadania e aproximar a sociedade da gestão pública.

O *design* do aplicativo prioriza a efetividade da fiscalização cidadã por meio de recursos tecnológicos robustos. O usuário pode relatar suspeitas de irregularidades categorizando-as por áreas específicas (gestão pública, obras, entre outras) e enriquecer sua denúncia anexando fotos e textos que ilustrem a situação. Um diferencial técnico importante é o uso de georreferenciamento, que utiliza a localização exata do usuário no momento do envio para cruzar as informações com os dados das fiscalizações oficiais, conferindo maior precisão à denúncia.

Reconhecendo a importância da segurança para o denunciante, a plataforma oferece flexibilidade: o cidadão pode optar por se identificar ou manter o anonimato, garantindo que o medo de retaliações não seja um impeditivo para a participação cívica. Além disso, a ferramenta não opera isoladamente; ela está integrada ao aplicativo principal do órgão, o "Portal TCESP", criando um ecossistema digital que reúne, em um só lugar, as funcionalidades de denúncia, o acesso a notícias e a transmissão de sessões de julgamento ao vivo, consolidando a transparência na palma da mão do cidadão.

A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é a principal ferramenta tecnológica da *accountability* social na NLLC. Ao centralizar editais, contratos e aditivos em uma plataforma única, o PNCP reduz drasticamente os custos de transação para a fiscalização. Sob a ótica de Sen, o portal é uma ferramenta que equaliza as oportunidades de acesso à informação, mitigando a assimetria entre o Estado e a sociedade.

O conceito de *affordance*, oriundo da psicologia cognitiva e do design (Norman, 2013), refere-se às qualidades de um objeto ou ambiente que permitem a um indivíduo realizar uma ação. Assim, a tecnologia (materializada no PNCP e nos dados abertos) atua como uma “*affordance* de controle” porque altera a estrutura de custos da participação social. Ela não apenas disponibiliza a informação, mas desenha uma arquitetura de oportunidade que convida à fiscalização.

Antes, o controle social exigia um esforço de deslocamento físico e análise manual de grande volume de dados; agora, a tecnologia reduz drasticamente esses custos de transação, tornando a ação de monitorar factível para o cidadão comum. Assim, a plataforma digital funciona como uma prótese cívica que expande a agência humana, transformando a transparência passiva em capacidade ativa de auditoria.

A exigência de dados abertos e estruturados vai ao encontro da fronteira da inovação no controle público. A NLLC permite que a *accountability* social evolua da análise manual de documentos para a "auditoria algorítmica". Organizações da sociedade civil e a academia podem utilizar *big data* para identificar padrões de conluio ou sobrepreço em escala. Isso representa a transição para o que Fox chamaria de “transparência forte”, por meio do qual a tecnologia fornece as evidências necessárias para ativar as sanções da *accountability* horizontal.

A efetividade da *accountability* social nas contratações públicas não ocorre de forma espontânea; ela depende de um ecossistema de informações e instituições robustos. A literatura

contemporânea⁴ identifica três pilares para a sustentação desse controle: a transparência radical (ativa e compreensível), a participação substantiva (deliberativa) e a disponibilidade de dados abertos (auditabilidade tecnológica).

A transparência assume, nesse arranjo, a função de condição primordial. Sem o acesso tempestivo e qualificado à informação, a participação cidadã converte-se em mera legitimação retórica de decisões burocratizadas. A Lei nº 14.133/2021, em sintonia com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e com as diretrizes da *Open Contracting Partnership* (s.d.), positivou a transparência não apenas como princípio jurídico, mas como obrigação operacional.

Sob a ótica tecnocrática, organizações como a OCDE (2016, p. 22) definem a transparência como a "pedra angular de sistemas de compras públicas íntegros", essencial para a eficiência alocativa e a concorrência de mercado. O Banco Mundial (2017) corrobora essa visão, demonstrando empiricamente que a abertura de dados reduz custos de transação e oportunidades de corrupção.

Contudo, é na filosofia de Amartya Sen que a transparência ganha sua dimensão mais profunda. Para Sen (2000), as "garantias de transparência" figuram entre as liberdades instrumentais constitutivas do desenvolvimento. A opacidade estatal viola a "segurança protetiva" dos cidadãos e impede o exercício da agência pública. Portanto, a transparência na NLLC não deve ser lida apenas como um requisito de *compliance*, mas como um imperativo democrático que permite à sociedade monitorar se o Estado está, de fato, agindo para expandir as capacidades coletivas.

A Lei nº 14.133/2021 inova ao instituir o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como o local centralizado da publicidade administrativa. Essa centralização representa a superação do modelo de transparência passiva e dispersa (focada em diários oficiais e murais físicos espalhados por inúmeros setores da administração pública de todos os níveis) para um modelo de transparência ativa e digital.

O PNCP materializa o conceito de "transparência forte" (*strong transparency*) proposto por Jonathan Fox (2015). Fox distingue a "transparência opaca" (divulgação de dados nominais sem utilidade prática) da "transparência forte", que combina três elementos: (i) informação

⁴ Convergência entre o conceito de Transparência Forte de Jonathan Fox (2015), a teoria da Participação Deliberativa de Leonardo Avritzer (2011) e as diretrizes de Dados Abertos da *Open Contracting Partnership* (s.d.) e do Banco Mundial.

acessível e compreensível; (ii) participação cidadã na análise dessa informação; e (iii) capacidade de resposta institucional (*institutional responsiveness*).

Ao padronizar a sistemática dos dados e centralizar as informações de todos os entes federativos, o PNCP reduz os custos de monitoramento. Ele permite que a sociedade civil transite da posição de espectadora passiva para a de auditora em tempo real, fiscalizando desde o planejamento da licitação até a execução contratual, fechando o ciclo da *accountability* descrito por Fox (2015).

A exigência normativa de que os dados do PNCP sejam disponibilizados em formato aberto (estruturados, legíveis por máquina e não proprietários) é o que viabiliza a "auditoria cidadã algorítmica". Em um cenário de *big data*, o controle social manual é insuficiente para processar o volume massivo de contratações públicas.

A *Open Contracting Partnership* (s.d.) evidencia que a adoção de padrões como o OCDS (*Open Contracting Data Standard*) gera impactos mensuráveis, como a redução média de 20% nos preços contratados e o aumento da competitividade. No Brasil, iniciativas como a "Operação Serenata de Amor"⁵ demonstram o potencial dessa abordagem. Ao utilizar inteligência artificial para varrer bases de dados públicas, a sociedade civil consegue identificar padrões de irregularidade (como fracionamento de despesas ou sobrepreço) que passariam despercebidos aos controles tradicionais (Cidadania 20, s.d.).

Assim, a NLLC fornece a infraestrutura legal para que a *accountability* social evolua de denúncias pontuais para um monitoramento sistêmico, reduzindo a assimetria informacional entre o Estado e a sociedade.

A participação social nas contratações públicas ultrapassa o acesso a dados; ela exige canais de influência decisória. Leonardo Avritzer (2011) classifica as instituições participativas brasileiras entre as mais robustas do mundo, mas alerta para o risco de ineficácia decisória. Para Avritzer, a participação só produz *accountability* quando os "espaços convidados" (como

⁵ A Operação Serenata de Amor é um projeto de inteligência artificial criado para analisar os gastos públicos no Brasil. O projeto é financiado por uma campanha recorrente de financiamento desde 7 de setembro de 2016, e surgiu após grandes escândalos de desvio de fundos públicos no Brasil, como o escândalo do Mensalão e o que foi revelado nas investigações da Operação Lava Jato. A análise começou com dados do Congresso Nacional e depois expandiu para outros tipos de orçamento e instâncias de governo, como o Senado Federal. O projeto é construído por meio da colaboração no GitHub e usando um grupo público com mais de 600 participantes no Telegram. O nome "Serenata de Amor" foi inspirado em um popular bombom de creme de castanha de caju produzido pela Chocolates Garoto no Brasil (Cidadania 20, s.d.).

conselhos e audiências públicas previstos na NLLC) possuem autonomia e capacidade de transformar demandas sociais em políticas estatais.

A NLLC fortalece esses espaços ao prever a realização de audiências públicas para licitações de grande vulto e ao subordinar o processo ao controle social. Entretanto, a efetividade desses mecanismos depende da "responsividade estatal". Não basta ouvir; o Estado precisa justificar suas decisões perante a sociedade, estabelecendo um diálogo deliberativo e não apenas protocolar.

A operacionalização do controle social na era digital exige a compreensão de que a tecnologia é o vetor que transforma a transparência formal em participação substantiva. Nesse sentido, é fundamental recorrer à análise de João Paulo Machado Piratelli (2022), em seu estudo "Tecnologia e inovação na gestão pública: enfrentamento de crises com transparência e participação popular". O autor demonstra que a modernização administrativa não é um fim em si mesma, mas um meio para garantir a legitimidade democrática e a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Piratelli (2022) argumenta que o cenário de crises (como a pandemia de Covid-19) acelerou a necessidade de uma gestão pública baseada em dados e aberta ao escrutínio social. Para o autor, a tecnologia atua como um facilitador do *accountability*, permitindo que a sociedade civil supere as barreiras físicas e burocráticas para fiscalizar o Estado.

A relevância dessa obra para a presente tese reside na defesa que o autor faz da Inteligência Artificial e do Governo Eletrônico como aliados da integridade. Conforme destaca Piratelli (2022), a adoção de ferramentas tecnológicas permite o processamento massivo de dados, facilitando a detecção de irregularidades que passariam despercebidas ao controle manual. Nas palavras do autor: "a utilização de ferramentas tecnológicas e de inovação na gestão pública, aliada à transparência e à participação popular, constitui mecanismo eficiente para o enfrentamento de crises e para o fortalecimento da democracia e da cidadania".

O autor reforça que a transparência não deve ser apenas um cumprimento legal, mas uma postura ativa de abertura de dados que empodere o cidadão. Ele conecta a inovação tecnológica diretamente ao combate à corrupção e à promoção da eficiência, argumentando que "o uso da inteligência artificial na integridade das contratações públicas" é um caminho sem volta para garantir que o interesse público prevaleça sobre interesses privados.

Transpondo essa análise para o contexto da Lei nº 14.133/2021, conclui-se com Piratelli (2022) que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) materializa essa nova era da gestão. A plataforma não é apenas um repositório, mas a infraestrutura tecnológica necessária para que a 'participação popular' deixe de ser um conceito abstrato e se torne uma força efetiva de monitoramento e saneamento de mercado.

5.2 Barreiras estruturais: desigualdade, cultura política e linguagem

A despeito da inovação normativa da Lei nº 14.133/2021, a implementação da *accountability* social encontra barreiras estruturais, típicas de sociedades marcadas por desigualdades. A análise exige o reconhecimento de quatro dimensões que a limitam: socioeconômica, cultural, institucional e comunicacional.

A primeira barreira é a desigualdade socioeconômica, analisada sob a visão das "capacidades" de Amartya Sen. Para Sen (2000), a liberdade substantiva de participar da vida pública depende de "funcionamentos" básicos, como nutrição, saúde e educação. Um cidadão privado dessas capacidades elementares, lutando pela sobrevivência diária, dificilmente disporá do tempo e dos recursos cognitivos necessários para auditar contratos administrativos.

Portanto, a *accountability* social no Brasil é marcada por uma seletividade censitária. Grupos de interesse organizados e com alto capital social (associações empresariais, corporações) tendem a exercer um controle muito mais efetivo sobre o Estado do que as camadas vulneráveis da população. Sem políticas que expandam as capacidades cívicas gerais, a transparência da NLLC corre o risco de servir apenas às elites informadas.

A segunda barreira reside na cultura política apontada por Guillermo O'Donnell como "democracia delegativa". Nesse modelo, a cidadania é exercida de forma intermitente (apenas no voto), e o eleitor delega ao governante um "cheque em branco" para administrar a coisa pública. O'Donnell (1994) alerta que essa cultura gera uma cidadania de baixa intensidade, por meio do qual a fiscalização cotidiana do poder é vista como desnecessária ou impossível.

No Brasil, essa passividade é reforçada pela desconfiança sistêmica nas instituições e pela percepção de ineficácia da participação. Romper com a lógica delegativa exige mais do que leis; exige a construção pedagógica de uma cultura de *accountability* vertical permanente.

A terceira barreira é institucional. John Ackerman (2004) postula que a *accountability* social atinge seu ápice na "cogovernança", na qual o Estado abre suas portas para a fiscalização direta. Contudo, em muitos municípios brasileiros, os canais de participação (ouvidorias, conselhos, por exemplo) carecem de autonomia financeira e técnica, funcionando como apêndices do Executivo, tornando-se figuras decorativas. O *enforcement*, portanto, é o componente de sanção e coação, ou seja, os "dentes" do sistema de controle que garante que a transparência e a fiscalização gerem consequências reais para quem comete irregularidades.

Por fim, há a barreira da assimetria técnica e comunicacional. As contratações públicas são envoltas em uma linguagem técnica de difícil compreensão, o que exclui o cidadão comum. Peruzzotti e Smulovitz (2002) observam que a complexidade técnica é um dos maiores inibidores do controle social.

Nesse contexto, a recente promulgação da Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025, que institui a Política Nacional de Linguagem Simples, representa um marco civilizatório. A norma reconhece que a transparência não se satisfaz com a mera disponibilização de dados brutos; é preciso garantir o "direito de entender".

Como observa o Conselheiro Dimas Ramalho (2025)⁶, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a nova lei não é uma diretriz cosmética, mas uma medida de democratização do acesso a direitos. O "juridiquês" e o "burocratês" funcionam historicamente como ferramentas de poder e exclusão, criando um sistema de castas entre os iniciados na linguagem estatal e a maioria da população.

A aplicação da linguagem simples aos editais e contratos regidos pela NLLC é, portanto, uma condição de possibilidade para a *accountability* social. Ao obrigar o Estado a comunicar-se de forma clara, a lei transfere o ônus da compreensão do cidadão para o emissor da mensagem pública, empoderando a sociedade para exercer, de fato, o controle sobre os gastos públicos.

A simplificação da linguagem é, em última análise, a tradução prática da "garantia de transparência" defendida por Sen (2000) como alicerce da liberdade.

⁶ O Brasil é um país marcado por abismos sociais profundos, e a linguagem burocrática tem servido historicamente como uma ferramenta de manutenção dessas distâncias. Existe uma cultura enraizada no serviço público e no sistema de justiça de que a complexidade do texto é sinônimo de erudição, competência técnica e autoridade. Criou-se um dialeto próprio, muitas vezes apelidado de "juridiquês" ou "burocratês", que acaba funcionando como um código de acesso restrito – e quem não o domina, torna-se refém de intermediários ou acaba desistindo de perseguir o que lhe é de direito. A Lei da Linguagem Simples chega para inverter essa lógica perversa. Ao obrigar órgãos federais, estaduais e municipais a se comunicarem de forma direta e acessível, o Estado brasileiro admite que a responsabilidade pela compreensão da mensagem é do emissor, não do receptor.

A institucionalização da *accountability* social nas contratações públicas, longe de representar um embelezamento participativo, constitui qualificação substantiva da gestão estatal. Quando apoiada por mecanismos de "transparência forte" e dados abertos, a fiscalização da sociedade transcende a denúncia pontual para se tornar um elemento sistêmico de governança. A literatura contemporânea, ao analisar os impactos desse fenômeno, identifica um círculo virtuoso pelo qual o escrutínio público gera incentivos para a integridade, o que, por sua vez, amplia a confiança nas instituições.

A eficácia da *accountability* social depende não apenas do acesso aos dados, mas da qualidade das justificativas apresentadas pelo gestor público. Nesse contexto, é imprescindível recorrer à análise de Rodrigo Santos Neves (2022), em seu estudo “O princípio da motivação dos atos administrativos como forma de se efetivar o direito fundamental à boa administração”. O autor eleva o dever de motivar à categoria de núcleo essencial de um direito fundamental, retirando-o da vala comum das formalidades burocráticas.

Neves (2022) sustenta que, no Estado Democrático de Direito, a administração pública não goza de uma discricionariedade muda. A legitimidade da decisão administrativa – especialmente em processos complexos como as licitações da Lei nº 14.133/2021 – reside na sua capacidade de oferecer razões públicas, claras e congruentes.

A relevância dessa obra para a tese está na conexão que o autor estabelece entre a motivação e a segurança jurídica, especialmente sob a luz da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Segundo Rodrigo Santos Neves (2022), a motivação é o instrumento que permite o controle da arbitrariedade e a concretização da 'boa administração'. Nas palavras do autor: “percebeu-se que o dever de motivação está presente no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da dedução de outros princípios constitucionais, sendo, portanto, parte do núcleo essencial do direito fundamental à boa administração”.

O autor avança para demonstrar que a Nova LINDB (Lei nº 13.655/2018) impôs um ônus argumentativo maior ao gestor, exigindo que a motivação considere as consequências práticas da decisão. Transpondo essa lição para o objeto desta pesquisa, conclui-se que o controle social só é possível se houver uma motivação rastreável.

Neves (2022) reforça que a transparência e a concretude nas decisões públicas são antídotos contra o formalismo vazio. Assim, o modelo de fiscalização cidadã proposto nesta tese utiliza a motivação administrativa (defendida por Neves) como o objeto de auditoria: o cidadão verifica se as razões alegadas pelo gestor no edital correspondem à realidade dos fatos,

fechando o ciclo da *answerability* (o dever de responder/justificar) que é a essência da *accountability*.

As potencialidades da *accountability* social não se restringem à dimensão negativa (evitar o malfeito), mas avançam para uma dimensão positiva (promover o bem comum). Elas podem ser sistematizadas em quatro eixos estruturantes: a mitigação da corrupção sistêmica, o incremento da eficiência alocativa, o fortalecimento da agência cidadã e a ativação política das instituições de controle. A seguir, analisa-se cada um desses eixos sob a luz das evidências empíricas e dos marcos teóricos de Sen e O'Donnell.

A corrupção nas contratações públicas é um fenômeno global, caracterizado pela captura privada de recursos coletivos. A UNODC (2013, p. 41) diagnostica as compras governamentais como a área de maior risco para a integridade estatal, dada a complexidade técnica e o vultoso volume financeiro transacionado. Economicamente, a corrupção prospera em ambientes de alta assimetria de informação e baixo custo de detecção.

A *accountability* social atua justamente na alteração dessa equação de risco. Ao introduzir o "olhar público" no processo, ela eleva o custo moral e político do desvio. A teoria do agente-principal sugere que, quando o principal (sociedade) consegue monitorar o agente (governo) com baixo custo, a tendência ao comportamento oportunista diminui.

Evidências internacionais corroboram essa tese. Na Índia, a institucionalização de *social audits* (auditorias sociais) no programa de emprego rural NREGA não apenas detectou fraudes, mas reduziu sua incidência em cerca de 30% (Pande e Olken, 2012), ao transformar audiências públicas em tribunais de contas populares. No México, o programa *Contraloría Social* aumentou a taxa de detecção de irregularidades em 22% (Ackerman, 2004), provando que o cidadão local detém informações que auditores distantes desconhecem.

No Brasil, a inovação tecnológica tem ampliado essa potencialidade. A "Operação Serenata de Amor", uma iniciativa de inteligência artificial cidadã, demonstrou que algoritmos podem varrer milhares de notas fiscais e identificar padrões anômalos (como a "Farra dos Guardanapos" ou refeições incompatíveis com a agenda parlamentar) com uma precisão e velocidade inalcançáveis para a auditoria humana tradicional. Isso confirma que a tecnologia, aliada ao controle social, rompe o monopólio da informação que historicamente protegeu as elites burocráticas e políticas (Cidadania 20, s.d.).

Para além da questão moral da corrupção, a *accountability* social possui um impacto direto na eficiência econômica. A OCDE (2016) e o Banco Mundial (2017) destacam que a abertura das contratações à verificação do público tende a aumentar a competitividade dos certames. Quando os editais são monitorados para evitar direcionamentos ou especificações restritivas, mais empresas participam, e os preços tendem a cair.

A experiência chilena com o sistema *ChileCompra* (Chile, s.d.) é paradigmática: a adoção de dados abertos e a facilitação do monitoramento social resultaram em uma redução média de 20% nos preços contratados. No Brasil, o trabalho da rede de Observatórios Sociais do Brasil (OSB) oferece um exemplo contundente de eficiência preventiva. Ao monitorar os editais antes da adjudicação, os voluntários dos OSB (s.d.) identificam sobrepreços e erros técnicos, solicitando impugnações ou correções administrativas.

Segundo dados da própria rede OSB (s.d.), essa atuação preventiva já gerou uma economia potencial superior a R\$ 5 bilhões aos cofres públicos municipais desde 2006. Esse resultado demonstra que o controle social não é inimigo da eficiência administrativa; pelo contrário, ele atua como uma consultoria cívica não remunerada que corrige falhas de planejamento e evita o desperdício de recursos escassos, alinhando a gestão pública ao princípio da economicidade.

A análise das potencialidades do controle social estaria incompleta se focada apenas nos resultados financeiros. Sob a perspectiva de Amartya Sen, a participação no controle da coisa pública tem um valor intrínseco. Sen (2000, p. 74) argumenta que a liberdade substantiva não é apenas receber bens e serviços do Estado, mas possuir a "capacidade" (*capability*) de influenciar as decisões que afetam a vida comunitária.

A *accountability* social opera, portanto, como uma escola de democracia. Ao fiscalizar uma licitação de merenda escolar ou de pavimentação, o cidadão desenvolve competências cívicas complexas: aprende a ler o orçamento, entende os limites da burocracia e desenvolve um senso de pertencimento e responsabilidade pública. Leonardo Avritzer (2011) define esse processo como a transformação do cidadão passivo (cliente do Estado) em agente ativo da democracia.

Esse empoderamento é primordial para romper com o ciclo de alienação política. Quando o cidadão percebe que sua ação de controle gerou uma melhoria concreta (ex: o remédio chegou ao posto de saúde porque a licitação foi corrigida), restaura-se a confiança nas instituições e no próprio valor da democracia.

A relação entre o controle social e as instituições estatais de controle (Tribunais de Contas, Ministério Público) não é de substituição, mas de complementação e pressão. Peruzzotti e Smulovitz (2002) introduzem o conceito de "ativação social", argumentando que a *accountability* social funciona como um gatilho que desperta as instituições de *accountability* horizontal.

Em muitas situações, os órgãos de controle possuem a competência legal para agir, mas carecem de vontade política ou sofrem com a inércia burocrática. A denúncia social qualificada, amplificada pela mídia ou por redes da sociedade civil, cria um "custo de inação" para essas instituições. O promotor ou o auditor sente-se compelido a investigar uma irregularidade que ganhou visibilidade pública para preservar a legitimidade de sua própria instituição.

Guillermo O'Donnell (2004) reforça que, em democracias em que o Estado de Direito é intermitente, a pressão social é o único antídoto contra o *encroachment* (a invasão da autonomia das agências de controle pelo poder político). Assim, o controle social fornece o capital político necessário para que os controladores estatais enfrentem interesses poderosos, fechando o cerco contra a impunidade.

Portanto, as evidências dos fatos e teóricas demonstram que a *accountability* social possui um potencial transformador inegável, capaz de elevar o custo da corrupção e democratizar a gestão pública. Contudo, esse potencial não se realiza no vácuo. Para que a vigilância cidadã não se perca em denúncias estéreis ou frustrações cívicas, ela precisa encontrar eco e ressonância dentro do aparelho estatal.

A eficácia do controle social depende, em última análise, de sua capacidade de dialogar com os mecanismos de controle institucional já existentes. É sobre essa arquitetura de conexões – pela qual a voz da rua ativa a caneta do auditor – que a Nova Lei de Licitações se debruça, propondo um sistema integrado de responsabilização que passaremos a analisar a seguir.

5.3 A integração sistêmica entre controle social, interno e externo

A Nova Lei de Licitações e Contratos inaugura uma arquitetura de controle que busca superar a fragmentação histórica entre as diversas instâncias de fiscalização. A Lei nº 14.133/2021 não cria compartimentos estanques, mas desenha um sistema de vasos comunicantes entre o controle administrativo, o controle externo e o controle social.

A compreensão do sistema de controle da Administração Pública não pode se limitar à verificação fria dos números; ela exige uma conexão profunda com os valores democráticos. Nesse sentido, é imperioso recorrer à lição de Ricardo Lobo Torres (1993), que em seu estudo “A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas”, redefine o papel dos órgãos de controle no Estado Democrático de Direito.

Torres (1993) rompe com a visão tradicional de que o Tribunal de Contas seria apenas um órgão técnico-burocrático. Para o autor, o controle externo exerce uma função vital de legitimação do Estado, garantindo que os recursos extraídos da sociedade (tributos) retornem sob a forma de direitos fundamentais efetivados.

A relevância desse estudo para a presente tese reside na distinção que o autor faz entre os tipos de controle, elevando o princípio da economicidade e o princípio da legitimidade ao mesmo patamar da legalidade estrita. Segundo Torres (1993), não basta que a despesa seja legal; ela precisa ser econômica (eficiente) e legítima (justa). Segundo o autor, o controle da legitimidade é mais amplo que o da legalidade e o da economicidade, pois a legitimidade da despesa pública não se afere apenas pela sua conformidade com a lei, mas pela sua adequação aos valores da justiça e aos objetivos fundamentais da República.

O autor avança para conectar o controle financeiro aos direitos fundamentais, argumentando que o desperdício de dinheiro público é, em última análise, uma violação dos direitos do cidadão, pois subtrai recursos da saúde, educação e segurança. Torres defende que a legitimidade do próprio Tribunal de Contas decorre de sua capacidade de atuar como um 'advogado da sociedade' (*Sachwalter der Allgemeinheit*, na expressão alemã citada pelo autor) (Torres, 1993).

Trazendo essa dogmática para o modelo de *accountability* social ora proposto, conclui-se que a participação cidadã no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é o elemento que faltava para fechar esse ciclo de legitimidade. Se, como diz Ricardo Lobo Torres (1993), o controle deve proteger os direitos fundamentais contra o desvio e o desperdício, o controle social atua como a força motriz que exige essa proteção, cobrando não apenas a legalidade da licitação, mas a sua real utilidade pública (legitimidade) e o melhor uso do recurso (economicidade).

Essa integração, ainda, é operacionalizada por meio da transparência de dados e dos canais de denúncia. Quando um cidadão utiliza o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para identificar uma falha e apresenta uma representação com base no artigo 170, § 4º,

ele está, na prática, conectando as pontas do sistema. Sua ação (social) aciona a segunda linha de defesa (controle interno) ou a terceira linha (Tribunal de Contas), obrigando o sistema a processar a demanda.

Essa teia de responsabilização é essencial para superar o diagnóstico de O'Donnell (1998) sobre as "ilhas de legalidade". Em um sistema integrado, a informação flui. Se o controle interno local for cooptado pelo gestor corrupto (falha na 2ª linha), a transparência do PNCP permite que a sociedade civil alerte o Tribunal de Contas (3ª linha). Se o Tribunal de Contas for lento, a pressão da opinião pública (controle social) pode acelerar o julgamento. Cria-se, assim, uma redundância democrática de segurança, segundo a qual a falha de um mecanismo pode ser compensada pela ativação do outro.

Conclui-se que a *accountability* social nas contratações públicas representa uma mudança de paradigma na gestão do Estado brasileiro. Ela desloca as compras governamentais da esfera puramente tecnocrática e burocrática para a esfera política e deliberativa.

Ao ampliar as "liberdades instrumentais" defendidas por Amartya Sen (2000), o controle social permite que a alocação de recursos públicos reflita de forma mais real as necessidades da população, corrigindo distorções causadas por grupos de interesse ou pela corrupção. Simultaneamente, ao densificar a rede de controles descrita por O'Donnell (1998), a participação cidadã fortalece o Estado Democrático de Direito, impedindo que a lei seja aplicada de forma seletiva ou arbitrária.

Entretanto, esse potencial democratizante não é automático. Ele enfrenta barreiras estruturais de desigualdade, cultura política e capacidade institucional. A Lei nº 14.133/2021 fornece as ferramentas – transparência, dados abertos, direito de representação –, mas a construção de uma *accountability* social efetiva exige um esforço contínuo de educação cívica, organização social e responsividade estatal.

Em última análise, a *accountability* social é o mecanismo que transforma a licitação pública: de um balcão de negócios entre Estado e mercado, ela passa a ser uma arena pública de definição de prioridades e de construção do bem comum. É nesse espaço de fricção e vigilância que a democracia delegativa pode, gradualmente, dar lugar a uma democracia representativa de alta intensidade, em que o poder é exercido não apenas *para* o povo, mas verdadeiramente *com* o povo e sob o seu olhar atento.

Assim, a *accountability* social deixou de ser um conceito periférico ou uma mera retórica na administração pública para se constituir como um elemento estruturante da

democracia contemporânea. A análise da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) revela que a integridade nas compras governamentais não pode mais depender exclusivamente da vigilância interna da burocracia ou da fiscalização esporádica dos Tribunais de Contas. É imperativo o engajamento de um terceiro vetor de controle: a sociedade civil.

A *accountability* social, conforme demonstrado, opera como um processo relacional complexo e dinâmico. Ela não é um evento isolado, mas um ecossistema de interação entre o Estado e a cidadania. A NLLC, ao positivar a subordinação das contratações ao controle social e instituir ferramentas como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), criou a "arquitetura de oportunidade" para que esse fenômeno ocorra.

A junção da literatura analisada – ancorada no realismo político de Guillermo O'Donnell (1998) e no humanismo econômico de Amartya Sen (2000), em confronto com Fox (2015), Ackerman (2004) e Avritzer (2011) – aponta para uma conclusão: a democracia substantiva não se sustenta apenas no rito do voto (democracia eleitoral) ou na existência formal de leis (democracia de papel). Ela exige uma cidadania vigilante, capaz de exercer pressão contínua sobre o poder, transformando a transparência em sanção e a participação em redistribuição de poder.

A teoria de Amartya Sen (2000) oferece a "alma" normativa para o conceito de *accountability* social. Ao deslocar o eixo do desenvolvimento da simples acumulação de riqueza para a expansão das liberdades reais, Sen permite compreender que fiscalizar uma licitação não é uma tarefa burocrática, mas um ato de defesa da liberdade humana.

Quando Sen (2000) elenca as "garantias de transparência" como uma das liberdades instrumentais fundamentais, ele está afirmando que a opacidade estatal é uma forma de opressão. Se a sociedade não sabe como o dinheiro da saúde ou da educação é gasto, ela é privada de sua "segurança protetiva". A corrupção, nessa ótica, não é apenas um crime contra o erário, mas um crime contra as capacidades humanas, pois drena os recursos que deveriam financiar a expansão das liberdades (escolas, hospitais, infraestrutura).

Portanto, a *accountability* social é, simultaneamente, um meio e um fim. É um *meio* porque instrumentaliza a eficiência e previne desvios; é um *fim* porque a própria participação no debate público é uma expressão da agência cidadã. Uma sociedade que fiscaliza seus governantes é uma sociedade mais livre, pois recusa a condição de tutela e assume o protagonismo de seu destino coletivo.

Essa vigilância da sociedade não opera apenas no campo político; ela tem reflexo na própria dinâmica do mercado. Ao iluminar as más empresas, a *accountability* social impõe uma "limitação saneadora" à livre concorrência. Não se trata de restringir o mercado, mas de qualificá-lo, expurgando do certame as "empresas de fachada", as aventureiras e as ineficientes que, historicamente, se valeram da opacidade para vencer licitações mediante preços inexequíveis ou conluíus, ou ainda com capital de origem duvidosa.

Nesse contexto, o controle social atua como o antídoto contra a "seleção adversa". Em um ambiente de baixa fiscalização, a empresa corrupta ou irresponsável – que não recolhe tributos, não respeita normas trabalhistas e não entrega qualidade ou que lava dinheiro para o crime organizado – consegue ofertar preços artificialmente baixos, expulsando do mercado as empresas sólidas e cumpridoras de sua função social. A "empresa ruim", portanto, contamina o ambiente de negócios e afasta o investidor sério.

Ao introduzir o risco reputacional e a certeza da verificação popular, a *accountability* social inverte essa lógica perversa. Ela cria barreiras de entrada para o oportunismo. Quando a sociedade fiscaliza, a vantagem competitiva obtida por meio de fraudes ou da má gestão é anulada pela exposição pública e pela sanção institucional.

O resultado é um "saneamento de mercado": restam na disputa apenas as empresas que possuem *compliance* efetivo e capacidade técnica real. Assim, a limitação imposta pelo controle social não fere a livre concorrência; pelo contrário, ela a protege, garantindo que a disputa se dê pelo mérito e pela eficiência, e não pela capacidade de burlar as regras do jogo.

Se Sen (2000) oferece a base ética, Guillermo O'Donnell (1998) oferece a base política e institucional. Seu diagnóstico sobre as "democracias delegativas" na América Latina permanece atual: temos governos eleitos democraticamente, mas que, uma vez no poder, tendem a agir como se tivessem um cheque em branco, hostilizando os controles e governando à margem das instituições de fiscalização (a *accountability* horizontal).

Nesse cenário de instituições estatais muitas vezes fracas, cooptadas ou lentas, a *accountability* social surge como o mecanismo de "ativação vertical". É a pressão da rua, da imprensa, dos observatórios sociais e dos conselhos que rompe a inércia dos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

O'Donnell (1998) ensina que o Estado de Direito não é uma dádiva, mas uma conquista diária. A lei só "pega" quando há cidadãos dispostos a demandar seu cumprimento. A *accountability* social é, portanto, o motor que impede que as "ilhas de legalidade" sejam

engolidas pelos "mares de arbitrariedade". A NLLC, ao abrir as portas para a representação cidadã (artigo 170), fornece a ferramenta jurídica para que essa pressão deixe de ser apenas um protesto difuso e se torne um processo administrativo formal e consequente.

A Nova Lei de Licitações não deve ser lida apenas como um manual de procedimentos, mas como uma plataforma de inovação democrática. Ela institucionaliza a transparência ativa em um nível inédito por meio do PNCP. Ao exigir dados abertos e estruturados, a lei permite que a fiscalização saia da era analógica e entre na era do *big data*.

A efetividade da *accountability* social nas contratações públicas depende não apenas do acesso à informação (via Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP), mas da existência de canais institucionais robustos que recepcionem e processem a manifestação cidadã. Nesse contexto, a Ouvidoria Pública deixa de ser uma mera estrutura burocrática de atendimento para se converter em um pilar da democracia participativa. É o que sustenta Vanessa Aparecida Belli (2021), em seu estudo intitulado 'A Ouvidoria como instrumento de participação social no exercício da democracia'.

A autora parte da premissa de que o Estado Democrático de Direito contemporâneo exige uma nova postura da Administração e do cidadão. Não basta votar; é preciso fiscalizar e interagir continuamente com a gestão pública. Para Belli, a Ouvidoria atua como o elo de conexão direta entre a sociedade e o Estado, rompendo o distanciamento característico da burocracia tradicional.

A relevância da análise de Belli para a presente tese reside na compreensão da Ouvidoria como uma ferramenta de controle social efetivo. A autora argumenta que a participação social, viabilizada por este canal, é o que confere legitimidade aos atos estatais e promove a transparência real. Em suas palavras:

O presente artigo tem por objetivo propor uma reflexão sobre a importância dos instrumentos democráticos de controle social dos atos praticados tanto pelo Estado e seus entes quanto pelas organizações no exercício da prestação de serviço, com transparência e com o devido acesso à informação. [...] As Ouvidorias podem contribuir para o exercício da democracia no âmbito do controle social.

Belli reforça que a cidadania se exerce através da capacidade de influenciar a gestão, e a Ouvidoria é o canal que transforma a insatisfação individual em aprimoramento institucional. Ela destaca que esse mecanismo é essencial para a transparência administrativa e para a materialização dos direitos do cidadão perante os serviços públicos.

Transpondo essa lição para o ecossistema da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), a Ouvidoria assume um papel estratégico de 'canal de retorno'. Se o PNCP permite ao cidadão identificar a irregularidade (o 'saneamento de mercado' proposto nesta tese), é a Ouvidoria que deve garantir que essa denúncia não caia no vazio. Assim, a 'vigilância cidadã' defendida por Belli se concretiza quando a Ouvidoria funciona como uma instância de ativação vertical, obrigando a Administração a responder e a corrigir os desvios apontados pela sociedade.

A lei cria um "design institucional" favorável à integridade, alinhando o Brasil às melhores práticas globais preconizadas pela OCDE e pela UNODC. Ela reconhece que a complexidade das compras públicas modernas exige múltiplos olhares: o olhar técnico do gestor, o olhar jurídico do controle interno, o olhar auditor do controle externo e, fundamentalmente, o olhar interessado e difuso da sociedade.

Uma síntese não pode ignorar os abismos que separam a promessa legal da realidade. A *accountability* social no Brasil enfrenta limites estruturais. A desigualdade socioeconômica gera uma "participação censitária", em que apenas os grupos mais organizados e com maior capital cultural conseguem decodificar a complexidade dos editais.

A assimetria cognitiva e a exclusão digital são barreiras reais. De nada adianta a transparência radical do PNCP se o cidadão não possui letramento digital para acessar os dados ou conhecimento técnico para interpretar uma planilha de custos. Além disso, a cultura do "medo" e a falta de responsividade das instituições podem gerar frustração e cinismo cívico.

Superar esses limites exige mais do que leis; exige políticas públicas de educação para a cidadania, simplificação da linguagem administrativa (como a recente Lei da Linguagem Simples) e o fortalecimento material dos conselhos e observatórios.

De fato, não se muda uma forma de vida, por mais desastrosa que ela seja, quando é antiga, aceitando-a como natural, de um só golpe. Um povo acostumado a determinadas leis ou certas maneiras de comando das instituições de Estado ou religiosas, encara com desconfiança as inovações, dado que se habituou às fórmulas arcaicas que integram por assim dizer, a sua alma (Souza, 2019, pg. 141/142).

Para consolidar a compreensão da *accountability* social nas contratações públicas, apresenta-se abaixo uma sistematização dos elementos discutidos, demonstrando a interdependência entre os vetores teóricos, legais e práticos.

Tabela 1 – Interdependência entre os vetores teóricos, legais e práticos

DIMENSÃO	ELEMENTOS CHAVE	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA / LEGAL	FUNÇÃO NO SISTEMA
NORMATIVA (O Dever Ser)	Liberdades Instrumentais; Garantias de Transparência; Agência Humana.	Amartya Sen: Desenvolvimento como Liberdade.	Fundamentar eticamente a participação. O controle social não é favor, é direito e condição de liberdade.
POLÍTICA (O Poder)	Ativação Vertical; Controle das Instituições; Superação da Democracia Delegativa.	Guillermo O'Donnell: <i>Accountability</i> Horizontal e Vertical; Estado de Direito.	Romper a inércia burocrática. A sociedade pressiona os órgãos de controle para que funcionem.
JURÍDICA (A Ferramenta)	PNCP; Dados Abertos; Direito de Representação; matriz de riscos.	Lei nº 14.133/2021: Arts. 169 e 170; Lei de Acesso à Informação.	Criar os canais institucionais. Transformar a pressão social em processo administrativo válido.
TECNOLÓGICA (O Meio)	Transparência Forte; Auditoria Algorítmica; Big Data.	Jonathan Fox / Open Contracting Partnership.	Reduzir custos de transação. Permitir monitoramento massivo e em tempo real.
PRÁTICA (A Ação)	Observatórios Sociais; Denúncias; Conselhos; Imprensa.	Experiências empíricas (OSB, Serenata de Amor).	Materializar o controle. Gerar economia de recursos e sanção moral/legal aos corruptos.

Fonte: elaboração própria (2026).

Portanto, a investigação conduzida nesta seção permite concluir que a *accountability* social é a chave para a integridade do novo regime de contratações públicas. A Lei nº 14.133/2021 fornece a infraestrutura necessária – o "*hardware*" institucional –, mas o funcionamento do sistema depende do "*software*" político: a cultura de participação.

Conclui-se, à luz de Sen e O'Donnell, que a *accountability* social desempenha uma quádrupla função: (i) Função democratizante: redistribui o poder de fiscalização, retirando-o do monopólio estatal; (ii) Função desenvolvimentista: assegura que os recursos públicos sejam aplicados na expansão das capacidades humanas, e não desviados; (iii) Função corretiva: complementa a *accountability* horizontal, cobrindo as lacunas deixadas pela ineficiência ou cooptação dos órgãos de controle; (iv) Função pedagógica: educa a sociedade para o exercício da cidadania ativa e responsável.

Assim, a consolidação da *accountability* social nas contratações públicas brasileiras não é uma utopia distante, mas uma construção em curso, imperativa e irreversível. Ela representa a transição de um modelo de administração pública voltado para dentro de si mesma, para um modelo de governança pública aberta, por meio do qual o Estado é, finalmente, obrigado a prestar contas àqueles que são a origem e a finalidade de todo o poder: os cidadãos.

5.4 Proposta de um modelo teórico-operacional de fiscalização

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 inaugurou um novo marco regulatório para as compras governamentais no Brasil, positivando a subordinação das contratações ao controle social. Contudo, a mera previsão legal não é suficiente para alterar a cultura administrativa de obscuridade ou para empoderar uma cidadania historicamente alijada dos processos decisórios. A consolidação da *accountability* social exige mais do que boas intenções normativas; ela demanda a construção de um modelo teórico-operacional forte, capaz de traduzir princípios abstratos em mecanismos institucionais concretos.

Portanto, se propõe nesta seção trazer um modelo integrado que ultrapassa a visão fragmentada do controle. O desafio central reside em articular as dimensões normativa, política e tecnológica para responder à seguinte indagação: Como estruturar um sistema de *accountability* social capaz de fortalecer a integridade, a eficiência e a legitimidade das contratações públicas, superando as barreiras da desigualdade cívica e da resistência burocrática?

Para responder a essa questão, o modelo aqui trazido tem suporte no tripé teórico formado pelas liberdades instrumentais de Amartya Sen (2000), pela densidade institucional de Guillermo O'Donnell (1998) e pela ativação vertical proposta por Peruzzotti e Smulovitz (2002). Além disso, incorpora as diretrizes pragmáticas de organismos internacionais (OCDE, Banco Mundial) e a dogmática da Nova Lei de Licitações, visando criar uma arquitetura de governança que seja, ao mesmo tempo, democraticamente radical e administrativamente viável.

O modelo teórico-operacional não se sustenta no vazio; ele é o produto da convergência entre três correntes de pensamento que, embora distintas, se complementam na defesa de uma democracia de alta intensidade.

A primeira coluna que sustenta o modelo é a teoria das capacidades de Amartya Sen. Para Sen (2000), o desenvolvimento não se mede apenas pelo PIB, mas pela expansão das liberdades reais que os indivíduos desfrutam. Nesse sentido, a *accountability* social não é um fim burocrático, mas um meio para expandir as "liberdades instrumentais", especificamente as "garantias de transparência" e a "segurança protetiva".

O modelo incorpora a premissa de que a participação política e social possui um valor intrínseco (constitutivo da vida digna) e um valor instrumental (meio para garantir eficiência e justiça). Portanto, o sistema proposto deve ser criado para reduzir as assimetrias de informação que privam os cidadãos de sua agência. A transparência no modelo não é apenas a divulgação de dados, mas a criação de "capacidades cidadãs" para interpretar e agir sobre esses dados, transformando a informação em poder de monitoramento.

A segunda coluna é o realismo político de Guillermo O'Donnell. Seu diagnóstico sobre as "democracias delegativas" alerta que instituições fracas geram cidadãos cínicos e governantes irresponsáveis. O modelo assume que a *accountability* horizontal (o controle entre poderes) é necessária, mas insuficiente em contextos de baixa institucionalidade.

Seguindo O'Donnell (1998, 2004), o modelo propõe mecanismos de "ativação vertical". A estrutura deve permitir que a pressão difusa da sociedade civil seja canalizada para dentro das instituições de controle, rompendo a inércia burocrática e o corporativismo. O objetivo é aumentar a "densidade institucional" da democracia, garantindo que o Estado de Direito vigore de forma homogênea, eliminando as "zonas marrons" onde a lei é letra morta.

A terceira coluna é a teoria da *accountability* social de Peruzzotti e Smulovitz (2002). Eles refutam a ideia de que o controle social substitui o Estado; ao contrário, ele o "ativa". O modelo incorpora o mecanismo de *naming and shaming* (exposição e constrangimento) como uma tática legítima de controle.

Reconhece-se, ainda, que a sanção social (reputacional) é muitas vezes mais rápida que a sanção legal. Portanto, o sistema deve integrar canais de denúncia ágeis e visibilidade midiática para as irregularidades, criando um "custo político" imediato para a corrupção, enquanto as instituições formais processam as sanções administrativas e penais.

Ainda, para que o modelo teórico saia do papel e ganhe vida na administração pública, ele deve respeitar quatro pressupostos institucionais inegociáveis. O primeiro pressuposto, adotando a distinção de Jonathan Fox (2015), o modelo rejeita a "transparência opaca" (divulgação de dados brutos sem contexto) e exige a "transparência forte". Isso significa que a informação disponibilizada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) deve cumprir três requisitos: (i) acessibilidade cognitiva (Linguagem Simples); (ii) auditabilidade tecnológica (dados abertos); e (iii) conectividade com canais de ação (botões de denúncia integrados). A informação deve ser desenhada para gerar consequências.

Já o segundo, seguindo Leonardo Avritzer (2011), o modelo pressupõe que a participação não pode ser apenas consultiva ou cerimonial. Ela deve ser substantiva, com capacidade real de influenciar a decisão pública. Isso implica a institucionalização de espaços deliberativos (conselhos, audiências públicas obrigatórias para grandes obras) nos quais a voz cidadã tenha peso no processo decisório, e não apenas seja ouvida *pro forma*.

Como terceiro pressuposto, o modelo parte da premissa de que a fragmentação é inimiga da *accountability*. Não pode haver muros entre o controle interno, o controle externo e o controle social. O sistema deve operar em rede: a denúncia do cidadão (social) deve alimentar a matriz de riscos do controle interno (2ª linha de defesa) e pautar a auditoria do Tribunal de Contas (3ª linha). A interoperabilidade de dados e processos é fundamental para evitar a duplicidade de esforços e os "pontos cegos" de fiscalização.

No quarto e último pressuposto, retomando Sen (2000), o modelo reconhece que a liberdade formal de fiscalizar é ineficaz sem a capacidade real de fazê-lo. Em um país desigual como o Brasil, o Estado tem o dever de fomentar a "alfabetização cívica e digital".

Assim, pressupõe investimentos em capacitação para conselheiros, apoio a observatórios sociais e simplificação da linguagem técnica, garantindo que o controle social não seja um privilégio de elites informadas, mas um direito universalizável.

Já a arquitetura geral do modelo proposto não é linear, mas estratificada em cinco camadas interdependentes que funcionam como um ecossistema de integridade. Cada camada desempenha uma função específica, mas a falha em uma compromete a eficácia do todo.

CAMADA 1 – A base informacional: transparência radical e dados abertos

Elementos Constitutivos: PNCP como *hub* central; API de dados abertos⁷; padronização taxonômica⁸ (OCDS); tradução cidadã dos dados (Linguagem Simples).

Função Sistêmica: Reduzir a assimetria informacional. Esta camada é o alicerce. Sem ela, o controle social é cego. O objetivo é transformar *terabytes* de dados burocráticos em informação acionável para o cidadão comum e para algoritmos de fiscalização.

CAMADA 2 — A esfera deliberativa: participação social estruturada

Elementos Constitutivos: Audiências públicas híbridas (presenciais/virtuais); consultas públicas prévias aos editais; conselhos de políticas públicas com poder de veto em pautas específicas; rede de Observatórios Sociais.

Função Sistêmica: Democratizar a decisão anteriormente. Diferente do controle tradicional que age sobre o "leite derramado", esta camada permite que a sociedade influencie o planejamento da contratação (ETP e Termo de Referência), prevenindo desperdícios e alinhando a compra ao interesse público.

CAMADA 3 — O mecanismo de ativação: denúncia e resposta (*enforcement*)

Elementos Constitutivos: Canais de denúncia anônimos e seguros; integração automática com Ouvidorias e Corregedorias; "Protocolo de Resposta Obrigatória" com prazos fatais; rastreabilidade da denúncia pelo cidadão.

Função Sistêmica: Romper a inércia e a impunidade. Esta é a camada de "ativação vertical" de O'Donnell. Ela garante que o grito da sociedade não se perca no vazio, mas acione

⁷ É definida como a ponte tecnológica que permite o acesso automatizado e massivo às informações governamentais, sem a necessidade de intervenção humana manual.

⁸ Padronização taxonômica é a estruturação uniforme dos dados de contratação. É o que permite que a fiscalização deixe de ser manual e artesanal (lendo editais um a um) para se tornar massiva e algorítmica, comparando milhares de preços em segundos.

as engrenagens punitivas do Estado. A chave aqui é a obrigatoriedade de resposta fundamentada (*accountability* como justificação).

CAMADA 4 — A inteligência tecnológica: auditoria algorítmica e ia

Elementos Constitutivos: Robôs de varredura de editais; algoritmos de detecção de sobrepreço e conluio; *dashboards* de risco em tempo real; cruzamento de bases de dados (Receita Federal, Juntas Comerciais).

Função Sistêmica: Escalar o controle. A corrupção moderna é sofisticada e massiva. O olho humano não consegue revisar milhares de contratos. Esta camada usa a tecnologia para triar irregularidades, permitindo que o controle humano (social e estatal) foque nos casos de alto risco (Pareto: 80% dos problemas em 20% dos contratos).

CAMADA 5 — A sustentabilidade institucional: governança e cultura

Elementos Constitutivos: Comitês de Governança e Riscos; Código de Ética e Conduta; capacitação continuada de servidores e cidadãos; métricas de avaliação do sistema de integridade.

Função Sistêmica: Garantir a perenidade. Modelos dependentes de heróis ou voluntarismo falham. Esta camada institucionaliza as práticas, criando rituais, normas e cultura organizacional que protegem o modelo contra retrocessos políticos ou descontinuidades administrativas.

A arquitetura teórica delineada anteriormente precisa "descer à terra" para se tornar efetiva. Não basta dizer *o que* deve ser feito; é preciso definir *como* fazer. Para isso, o modelo teórico-operacional estrutura-se em cinco componentes práticos, que funcionam como as engrenagens de um motor. Se uma dessas peças falha, o motor da fiscalização se engasga e a corrupção encontra brechas para avançar.

Esses componentes foram desenhados para garantir que a participação da sociedade não seja apenas um evento esporádico (como um protesto), mas uma rotina institucionalizada e contínua de vigilância.

O primeiro componente é a matéria-prima de todo o processo: a informação. Mas não qualquer informação. O modelo rejeita a ideia de que "jogar" milhares de PDFs ilegíveis em um site cumpre o dever de transparência. Isso é transparência opaca. O modelo exige transparência ativa qualificada.

Isso significa que a informação sobre as compras públicas deve ser tratada com o mesmo cuidado que um produto entregue ao consumidor. Ela precisa ser: (i) Compreensível: utilizar linguagem simples, evitando termos jurídicos desnecessários (o "juridiquês") que afastam o cidadão comum; (ii) Padronizada: seguir regras internacionais de organização de dados (como o padrão OCDS), permitindo que um computador "leia" a informação automaticamente; (iii) Visual: utilizar gráficos e tabelas que mostrem para onde vai o dinheiro, em vez de apenas linhas de texto árido.

Como alerta a OCDE (2016), a transparência só gera responsabilidade (*accountability*) se a informação puder ser usada. Se o cidadão não entende o edital, ele não consegue fiscalizar. Portanto, no modelo proposto, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) deve funcionar como um "tradutor" da burocracia para a sociedade.

O segundo componente define *onde* e *quando* a sociedade pode falar. A participação não pode depender da boa vontade do gestor de plantão; ela precisa ter hora e local marcados na lei.

O modelo propõe a criação de rotinas obrigatórias de escuta, tais como: (i) Audiências Públicas de Impacto: antes de lançar uma licitação de grande valor (como a construção de um hospital), o governo deve, obrigatoriamente, apresentar o projeto à comunidade e ouvir críticas e sugestões; (ii) Conselhos de Acompanhamento: grupos formados por cidadãos e especialistas que se reúnem periodicamente para olhar as contas de perto; (iii) Observatórios Sociais: apoio institucional a grupos de voluntários que monitoram as licitações dia a dia, como já fazem os Observatórios Sociais do Brasil (OSB).

Seguindo a lição de Leonardo Avritzer (2011), esses espaços precisam ter poder real. Não adianta fazer uma audiência pública apenas para "cumprir tabela". O modelo exige que as dúvidas levantadas pela população sejam respondidas tecnicamente, e que boas sugestões sejam incorporadas ao projeto.

O terceiro componente trata da segurança. Fiscalizar o poder pode ser perigoso, especialmente em cidades pequenas onde todos se conhecem. Por isso, o modelo exige canais de denúncia blindados.

O sistema deve garantir o anonimato total de quem denuncia e proteger o servidor público ou o cidadão contra perseguições (o chamado *whistleblower protection*). Além disso, a denúncia não pode cair em um "buraco negro". O sistema deve fornecer um número de protocolo e permitir que o denunciante acompanhe, passo a passo, o que está sendo feito com

a sua informação. A certeza da impunidade é o maior incentivo à corrupção; a certeza da apuração é o seu maior antídoto.

A consolidação da *accountability* social nas contratações públicas exige mais do que a transparência de dados; requer a existência de um ambiente jurídico seguro para o reporte de irregularidades. A figura do denunciante de boa-fé (*whistleblower*) emerge, portanto, como peça-chave na engrenagem de controle. Nesse sentido, é imprescindível recorrer à análise de Marcelo Almeida Ruivo e Adriane Da Fonseca Pires (2020), que em seus estudos sobre os 'Limites do *Whistleblowing*', demonstram como o direito deve equilibrar o incentivo à denúncia com a proteção contra abusos.

Os autores destacam que o *whistleblowing* não é um ato de traição, mas um mecanismo legítimo de defesa do interesse público e da integridade corporativa. No entanto, eles alertam que a eficácia desse instrumento depende de garantias robustas contrarretaliações, bem como de filtros para evitar o uso do instituto para vinganças pessoais ou má-fé.

A relevância dessa obra para o presente estudo reside na conexão entre o dever de reportar e a prevenção sistêmica da corrupção. Ruivo e Pires argumentam que o sistema jurídico deve oferecer incentivos (como a mitigação de penas ou proteção funcional) para encorajar aquele que detém a informação privilegiada sobre o ilícito a romper o silêncio. Nas palavras dos autores:

O *whistleblowing* deve ser compreendido como um mecanismo de auxílio à prevenção e repressão de ilícitos, consubstanciado na comunicação de irregularidades por quem detém conhecimento qualificado dos fatos. [...] A proteção ao denunciante de boa-fé é consectário lógico do dever de probidade e da supremacia do interesse público, sendo imperioso que o ordenamento jurídico estabeleça salvaguardas eficazes contrarretaliações.

Os autores também abordam a necessidade de limites, argumentando que a denúncia não pode servir como instrumento de calúnia ou desestabilização política infundada. A 'accountability' defendida nesta tese, portanto, alinha-se à visão de Ruivo e Pires ao propor um controle social responsável.

Transpondo essa lição para o contexto do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conclui-se que a tecnologia facilita a detecção (o 'o quê'), mas a teoria do *whistleblowing* protege o detector (o 'quem'). Sem essa proteção jurídica defendida pelos autores, a vigilância cidadã corre o risco de ser silenciada pelo poder econômico ou político das organizações denunciadas, perpetuando o ciclo de seleção adversa que se pretende combater."

O quarto componente é tecnológico. O volume de compras públicas no Brasil é gigantesco; nenhum exército de auditores humanos daria conta de ler tudo. O modelo tem previsão na Inteligência de Dados para separar o joio do trigo.

Isso envolve o uso de "robôs" (algoritmos) que varrem os editais 24 horas por dia em busca de padrões suspeitos, como: (i) Preços muito acima da média de mercado (sobrepço); (ii) Empresas concorrentes que têm os mesmos sócios (conluio); (iii) Editais publicados na véspera de feriados (tentativa de esconder a licitação).

Como destaca o Banco Mundial (2017), a tecnologia reduz o custo da fiscalização. Em vez de procurar uma agulha no palheiro, os auditores (do governo e da sociedade) recebem um alerta dizendo exatamente onde a "agulha" está.

Nesse sentido, se faz digna de nota a iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) que modernizou suas atividades com o lançamento da ANIA (Assistente Natural com Inteligência Artificial), uma ferramenta baseada na tecnologia do ChatGPT que agiliza a análise segura de documentos em PDF por meio de uma interface intuitiva e aprendizado contínuo. Além de auxiliar os servidores na interpretação de textos e redação de pareceres mantendo a privacidade dos dados, a iniciativa integra um plano maior de inovação do Departamento de Tecnologia da Informação, que prevê futuras expansões, reafirmando o compromisso do Tribunal com a eficiência e a vanguarda tecnológica no setor público (Xavier, 2024).

O quinto e último componente é a cola que mantém tudo unido: a governança. Para que o modelo não desmorone com a troca de governo, ele precisa estar enraizado nas normas internas da instituição.

Isso significa ter comitês permanentes que cuidam da transparência, planos de integridade que definem o que é aceitável ou não, e capacitação constante para que os servidores saibam lidar com o controle social. A governança transforma a transparência em uma cultura organizacional, e não apenas em uma tarefa burocrática chata.

Para que o modelo funcione na prática, é preciso ainda desenhar o "caminho" que a informação percorre. Chama-se isso de fluxos de participação. Eles mostram como a ação de um cidadão pode gerar uma reação no governo.

O primeiro fluxo vai do acesso aos dados à punição, ou seja, o Ciclo da Denúncia. Este é o fluxo clássico da fiscalização. Ele começa quando um cidadão acessa o portal de transparência (Componente 1) e percebe algo errado. Ele analisa a informação, muitas vezes com ajuda de um observatório social, e faz uma denúncia formal (Componente 3).

A novidade do modelo é que essa denúncia aciona, automaticamente, uma resposta institucional. O órgão de controle (como o Tribunal de Contas) é obrigado a investigar e a dar um retorno. Se a irregularidade for confirmada, aplicam-se sanções. Esse fluxo transforma a indignação passiva em ação corretiva concreta.

Já o segundo fluxo vai da ideia ao projeto, ou seja, o ciclo do planejamento. Este fluxo acontece *antes* do problema ocorrer. Durante a fase de planejamento de uma obra ou serviço, a administração abre uma consulta pública (Componente 2). A sociedade opina, sugerindo melhorias ou alertando para riscos que os técnicos não viram.

O resultado é a deliberação: o governo e a sociedade debatem as opções e ajustam o projeto. Isso evita, por exemplo, que se construa uma escola em um local de difícil acesso ou que se compre um equipamento médico que o hospital não tem estrutura para usar. É a democracia preventiva.

O terceiro fluxo vai do monitoramento à correção, ou seja, o ciclo da execução. Este fluxo ocorre enquanto o contrato está valendo. Cidadãos e conselheiros visitam a obra, tiram fotos da merenda escolar ou verificam se o médico está cumprindo o horário. Eles produzem "relatórios sociais" que são enviados aos gestores.

Se algo estiver fora do combinado, o gestor é pressionado a corrigir o rumo imediatamente. Jonathan Fox (2015) chama isso de "transparência forte": a informação coletada na ponta (pelo cidadão) volta para o centro (o gestor) e gera uma mudança real na prestação do serviço.

Por fim, o modelo reconhece que a sociedade civil não consegue fazer tudo sozinha. Ela precisa de aliados poderosos dentro do Estado. Por isso, é proposto mecanismos de integração que conectam o cidadão aos "donos da caneta" (Tribunais de Contas, Ministério Público, Controladores).

O Estado deve abrir suas bases de dados para a sociedade, mas também deve estar pronto para receber os dados que a sociedade produz. Se um observatório social faz um relatório detalhado sobre falhas na saúde, esse documento deve entrar oficialmente nos sistemas de

auditoria do governo. É uma troca de inteligência: o cidadão tem olhos em todos os lugares, e o Estado tem o poder de punir.

Nada desanima mais um cidadão do que denunciar e nunca mais ouvir falar do assunto. O modelo exige a criação de protocolos de resposta obrigatória. O órgão de controle tem prazos definidos para dizer: “Recebemos sua denúncia, estamos investigando e a previsão de conclusão é tal dia”. Isso cria confiança e respeito mútuo.

O modelo propõe que auditores do governo e cidadãos trabalhem lado a lado em “auditorias colaborativas”. O auditor traz o conhecimento da lei e da contabilidade; o cidadão traz o conhecimento da realidade local. Juntos, eles são muito mais eficazes do que separados. O Banco Mundial já mostrou que essa parceria reduz custos e aumenta a legitimidade das fiscalizações.

Para facilitar a visualização de todo esse sistema, o quadro abaixo resume como “as peças se encaixam”, mostrando os componentes (as ferramentas) e os fluxos (os processos) que compõem o modelo de *accountability* social proposto nesta tese.

Tabela 2 – Componentes e fluxos do modelo de *accountability* social

COMPONENTE (Ferramenta)	O QUE É?	FUNÇÃO PRINCIPAL	CONEXÃO COM A TEORIA
1. Transparência Ativa Qualificada	Dados abertos, linguagem simples, PNCP amigável.	Informar para empoderar.	Sen: Transparência como liberdade instrumental.
2. Participação Estruturada	Audiências, conselhos, consultas públicas.	Criar espaço de fala e decisão.	Avritzer: Instituições participativas e deliberação.
3. Canais de Denúncia	Ouvidorias seguras, anonimato, proteção.	Ativar o controle e proteger o cidadão.	O'Donnell: Ativação vertical das instituições.
4. Inteligência de Dados	Robôs, algoritmos, cruzamento de dados.	Escalar a fiscalização e reduzir custos.	Banco Mundial: Eficiência e tecnologia no controle.
5. Governança	Regras internas, comitês, capacitação.	Garantir que o sistema não pare.	TCU: Sustentabilidade e cultura de integridade.

Fonte: elaboração própria (2026).

O modelo não é uma utopia; é uma necessidade urgente. Ele transforma a fiscalização de um ato solitário e perigoso em um sistema organizado, seguro e eficaz, capaz de proteger o dinheiro público e fortalecer a nossa democracia.

A construção de um modelo de *accountability* social nas contratações públicas não pode limitar-se à engenharia de processos; ela exige um sistema de monitoramento e avaliação. A máxima da administração contemporânea de que "o que não se mede, não se gerencia" aplica-se com rigor redobrado ao controle democrático. Sem métricas claras, a participação social corre o risco de tornar-se um exercício de retórica vazia, desprovido de impacto real sobre a integridade do gasto público.

A definição de indicadores de efetividade deve transcender a contagem burocrática de atos (quantos editais foram publicados) para aferir a qualidade substantiva do controle (quanta corrupção foi evitada e quanto poder foi redistribuído). Para tanto, o modelo propõe uma estrutura lógica de avaliação multidimensional, combinando indicadores quantitativos de desempenho com métricas qualitativas de percepção e legitimidade.

A **primeira dimensão** avaliativa foca na qualidade da "transparência forte" preconizada por Jonathan Fox (2015). Não basta publicar; é preciso comunicar.

I) Índice de Completude Informacional: Mede o percentual de dados obrigatórios (editais, contratos, aditivos, notas de empenho) efetivamente disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) em relação ao total de atos administrativos gerados. Baseia-se no princípio da *Open Contracting Partnership* (s.d.) de que a transparência parcial é uma forma de opacidade seletiva.

II) Índice de Tempestividade: Calcula o lapso temporal entre a produção do ato administrativo (ex: assinatura do contrato) e sua publicização. Em tempos de governança digital, a transparência tardia equivale à ocultação, pois impede a intervenção corretiva tempestiva.

III) Índice de Acessibilidade Cognitiva: Avalia, mediante auditoria amostral, o grau de adesão dos documentos à Lei de Linguagem Simples. Mede a clareza, a ausência de jargão desnecessário e a usabilidade dos dados para um cidadão médio.

IV) Índice de Interoperabilidade de Dados: Aferição técnica da capacidade dos sistemas locais de dialogarem com o PNCP e com as bases de dados de controle (TCU/CGU), garantindo que a informação flua sem barreiras proprietárias.

Já a **segunda dimensão** busca medir se a participação social é substantiva ou meramente cerimonial, dialogando com a preocupação de Leonardo Avritzer (2011) sobre a efetividade das instituições participativas.

I) Taxa de Influência Decisória: Este é o indicador mais crítico. Mede o percentual de contribuições oriundas de consultas e audiências públicas que foram efetivamente incorporadas aos editais finais. Uma taxa baixa indica que o Estado ouve, mas não escuta.

II) Índice de Diversidade Participativa: Monitora o perfil demográfico e socioeconômico dos participantes. Se apenas empresas e lobistas participam, o modelo falhou em sua missão democratizante. O indicador busca assegurar a presença de vozes plurais, incluindo minorias e movimentos sociais.

III) Volume de Auditoria Cidadã: Quantifica o número de acessos qualificados aos dados abertos e o número de relatórios independentes produzidos por observatórios sociais e academia.

A **terceira dimensão**, seguindo O'Donnell (1998), Peruzzotti e Smulovitz (2002), a *accountability* social só existe se houver sanção ou correção. Esta dimensão mede a capacidade do Estado de responder à pressão social.

I) Taxa de Conversão de Denúncias: Percentual de denúncias cidadãs que resultaram em abertura de procedimento investigativo formal.

II) Tempo Médio de Resposta (TMR): O tempo decorrido entre o recebimento da denúncia e a comunicação da decisão final ao cidadão. A morosidade é uma forma de desestímulo à participação.

III) Índice de Justificação Pública: Avalia a qualidade das respostas dadas às denúncias arquivadas. O Estado tem o dever de motivar (justificar) suas decisões de não agir, sob pena de arbitrariedade.

A **quarta dimensão** está ligada à legitimação do modelo perante a burocracia, sendo essencial para demonstrar a sua eficiência econômica, conforme apontado pelo Banco Mundial.

I) Economicidade Gerada pelo Controle Social: Valor financeiro estimado das licitações suspensas, corrigidas ou impugnadas por ação direta da sociedade civil.

II) Redução de Sobrepreço: Comparativo entre os preços contratados em editais submetidos ao escrutínio público versus editais sem participação ativa.

III) Taxa de Alertas Preditivos Confirmados: Percentual de alertas gerados por inteligência artificial e validados como procedentes pelos auditores humanos, medindo a eficácia da tecnologia empregada.

A **quinta dimensão** diz respeito à maturidade da governança, e pode ser medida pelos seguintes indicadores:

I) Índice de Capacitação em Integridade: Percentual de servidores e conselheiros que passaram por treinamentos específicos em ética e controle social e

II) Nível de Integração das Linhas de Defesa: Avaliação qualitativa do fluxo de informações entre a gestão (1ª linha), o controle interno (2ª linha) e o controle social.

A eficácia do modelo não se esgota em números. A legitimidade democrática reside na percepção subjetiva dos atores envolvidos. Sen (2000) nos lembra que a confiança é o capital social mais valioso de uma nação. Portanto, o modelo incorpora métricas qualitativas aferidas via pesquisas de satisfação e grupos focais.

Métrica 1 – Percepção de Eficácia Cidadã: O cidadão sente que sua voz importa? Mede a crença na capacidade de influenciar o sistema. Se o cidadão acha que "tudo é cartas marcadas", o modelo de *accountability* falhou, independentemente dos dados publicados.

Métrica 2 – Confiança Institucional: O grau de credibilidade depositado nos órgãos de controle e na administração pública. A transparência deve, teoricamente, aumentar a confiança; se ela diminuir, pode indicar que a transparência revelou uma podridão sistêmica que exige reforma profunda.

Métrica 3 – Qualidade da Deliberação Pública: Avalia se os debates nas audiências públicas foram técnicos, respeitosos e baseados em evidências, ou se foram apenas palanques políticos ou formalidades burocráticas. A democracia deliberativa exige a troca de argumentos racionais.

A implementação de um sistema de redistribuição de poder como a *accountability* social inevitavelmente gera resistências e enfrenta riscos estruturais. Ignorá-los seria ingenuidade teórica. O modelo propõe uma matriz de riscos e contramedidas baseada no realismo político de O'Donnell.

Destaca-se, inicialmente, o risco de que os canais de participação (conselhos, audiências) sejam colonizados por grupos de interesse específicos (cartéis de fornecedores, partidos políticos ou corporações), que utilizam a retórica do controle social para defender interesses privados.

Como estratégia de mitigação, necessário instituir regras rígidas de *compliance* para a participação, rotação obrigatória de conselheiros, vedação de conflito de interesses e ampliação radical do número de participantes (diluição da captura pela massa). A melhor defesa contra a captura por poucos é a participação de muitos.

Importante também é a existência do risco de Tokenismo⁹, ou seja, uma participação simbólica, por meio do qual o Estado cria os canais de participação apenas para cumprir a lei e legitimar decisões já tomadas, sem intenção real de dialogar. O cidadão fala, mas ninguém escuta. Isso gera frustração e cinismo cívico.

Também como estratégia de mitigação, necessário instituir o “Protocolo de Resposta Obrigatória e Vinculada”. O gestor deve ser obrigado legalmente a responder a cada contribuição, aceitando-a ou justificando tecnicamente sua rejeição. O silêncio administrativo deve ser penalizado.

Há também o risco de sobrecarga cognitiva, por meio do qual a disponibilização massiva de dados brutos e desorganizados pode paralisar o cidadão em vez de facilitar. O excesso de informação atua como ruído, ocultando o que é relevante, que se pode definir como a “transparência do palheiro”.

Ainda como estratégia de mitigação, necessário investimento em *design* de informação e curadoria de dados. O PNCP deve oferecer visualizações intuitivas, resumos executivos em linguagem simples e filtros inteligentes que destaquem as anomalias.

Não se pode deixar de considerar o risco de assimetria de capacidades, cuja desigualdade educacional e digital, no Brasil, faz com que o controle social seja exercido majoritariamente por elites intelectuais, excluindo a base da pirâmide social. Isso viola o princípio da igualdade política de Sen.

⁹ O tokenismo é uma prática em que uma instituição, empresa ou grupo faz gestos simbólicos para parecer inclusivo, diverso ou justo – sem mudar de fato suas estruturas, decisões ou comportamentos.

Também do ponto da estratégia de mitigação, necessário instituir programas estatais de educação para a cidadania, parcerias com universidades para capacitação de lideranças comunitárias e simplificação radical dos procedimentos de controle.

Outro risco a considerar é o de retaliação e insegurança, por meio do qual em contextos locais dominados pelo patrimonialismo, o cidadão que denuncia corre riscos reais de perseguição política, profissional ou física.

Pode-se adotar como estratégia de mitigação a garantia absoluta de anonimato no canal de denúncias, blindagem dos dados do denunciante por criptografia e atuação proativa do Ministério Público na proteção de testemunhas e ativistas do controle social.

Para sistematizar a análise de vulnerabilidades do modelo, apresenta-se o quadro abaixo, que correlaciona os riscos identificados com as estratégias institucionais de mitigação.

Tabela 3 – Matriz de riscos e estratégias de mitigação do modelo

RISCO IDENTIFICADO	NATUREZA DO RISCO	IMPACTO NO SISTEMA	ESTRATÉGIA DE MITIGAÇÃO (RESPOSTA)
Captura Institucional	Político / Econômico	Desvio de finalidade; privatização do espaço público.	Rotação de mandatos; <i>compliance</i> participativo; ampliação da base social.
Tokenismo (Simulacro)	Institucional / Cultural	Perda de legitimidade; desmobilização cívica.	Obrigatoriedade de <i>feedback</i> fundamentado; indicadores de influência.
Sobrecarga de Dados	Técnico / Cognitivo	Opacidade por excesso; paralisia da análise.	Curadoria de dados; visualização gráfica; linguagem simples.
Assimetria de Capacidades	Social / Estrutural	Elitização do controle; exclusão dos vulneráveis.	Capacitação massiva; parcerias universidade-sociedade; simplificação.
Retaliação ao Denunciante	Segurança / Coerção	Silenciamento da crítica; medo.	Anonimato garantido; canais externos (MP); criptografia.
Resistência Burocrática	Cultural / Corporativo	Boicote interno; sonegação de informações.	Responsabilização funcional; mudança de incentivos; liderança ética.

Fonte: elaboração própria (2026).

Esta análise de riscos e métricas encerra a proposição do modelo teórico-operacional, demonstrando que a *accountability* social não é uma aventura voluntarista, mas um sistema complexo de engenharia democrática, desenhado para resistir às pressões contrárias e entregar resultados concretos de integridade e justiça.

A construção de um modelo teórico-operacional de *accountability* social nas contratações públicas não pode ser compreendida como uma mera justaposição de ferramentas gerenciais ou dispositivos legais. Trata-se, fundamentalmente, de uma articulação complexa entre fundamentos normativos, desenhos institucionais e tecnologias emergentes que, juntos, formam uma nova ecologia (Santos, 2015) de controle democrático. As seções precedentes desta tese demonstraram que a eficácia do controle social reside na superação da separação das etapas: a transparência isolada é ineficaz; a participação sem canais de escuta é frustrante; e a denúncia sem resposta institucional é cínica.

O sistema proposto emerge da junção de correntes teóricas que, embora distintas, são complementares na defesa de uma democracia de alta intensidade. A "transparência forte" de Jonathan Fox (2015) fornece a base informacional, transformando dados brutos em inteligência cívica. A "participação substantiva" de Leonardo Avritzer (2011) oferece os espaços de deliberação, garantindo que a voz cidadã influencie o desenho das políticas. A "pressão social organizada" de Peruzzotti e Smulovitz (2002) atua como o motor político que rompe a inércia burocrática. Tudo isso é sustentado pela base ética das "liberdades instrumentais" de Amartya Sen (2000) e pela necessidade de "densidade institucional" diagnosticada por Guillermo O'Donnell (1998).

Embora a Lei nº 14.133/2021 forneça o arcabouço normativo indispensável – positivando a gestão de riscos, a governança e o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) –, a efetividade desse modelo depende de variáveis fora do texto legal. A sua materialização exige que os entes federativos invistam na institucionalização de práticas de governança que não mudem ao sabor dos ventos eleitorais, no fortalecimento das estruturas de controle interno e na promoção ativa da inclusão digital, sem a qual a *accountability* social permanece um privilégio de elites cognitivas.

O modelo final aqui apresentado não é uma abstração utópica, mas uma arquitetura sistêmica composta por cinco pilares estruturantes, três fluxos operacionais dinâmicos e doze mecanismos institucionais de suporte. Esta estrutura foi desenhada para garantir a resiliência do controle social frente às tentativas de captura ou desmobilização.

Do mais, a sustentabilidade do modelo depende da solidez de cinco pilares que operam em regime de interdependência:

Pilar 1 – Transparência Forte e Acionável: Com base na teoria de Fox (2015), este pilar rejeita a transparência como "vitrine" e a institui como "ferramenta". Ele se materializa na obrigatoriedade de dados abertos, padronização taxonômica e linguagem acessível, garantindo que a informação sobre o gasto público seja compreensível e auditável por máquinas e humanos.

Pilar 2 – Participação Substantiva e Deliberativa: Baseado em Avritzer (2011), este pilar assegura que a interação entre Estado e sociedade não seja apenas protocolar. Ele exige a existência de "espaços convidados" (conselhos, audiências) por meio do qual a deliberação técnica e política ocorra *antes* da tomada de decisão, conferindo legitimidade ao processo licitatório.

Pilar 3 – Pressão Social Organizada (*Enforcement Vertical*): Fundamentado em Peruzzotti e Smulovitz (2002), este pilar reconhece o conflito como parte da democracia. Ele institucionaliza os mecanismos de denúncia, monitoramento e defesa, permitindo que a sociedade civil exerça o papel de "alarme de incêndio", alertando o sistema sobre desvios que a fiscalização interna não captou.

Pilar 4 – Densidade Institucional e Responsividade: Inspirado em O'Donnell (1998; 2004), este pilar foca na capacidade do Estado de responder. Ele fortalece o controle interno e a governança, garantindo que a demanda social encontre uma burocracia profissional e capaz de processar as denúncias, evitando o vazio institucional.

Pilar 5 – Capacidades Cidadãs (*empowerment*): Alicerçado na visão humanista de Sen (2000), este pilar foca no sujeito do controle. Ele impõe ao Estado o dever de fomentar a educação cívica e a inclusão digital, expandindo as capacidades da população para exercer a fiscalização como um ato de liberdade e não apenas como uma tarefa técnica.

O modelo ainda ganha vida por meio de três fluxos que descrevem o movimento da informação e da ação dentro do sistema:

Fluxo 1 (O Ciclo da Correção): Informação → Análise → Denúncia → Resposta.

Este é o fluxo reativo e sancionador. Ele descreve como um dado disponível no PNCP é analisado por um observatório social, transformado em denúncia fundamentada e, finalmente, resulta em uma sanção ou correção por parte do órgão de controle, ativando a *accountability* horizontal.

Fluxo 2 (O Ciclo da Legitimação): Participação → Deliberação → Ajustes.

Este é o fluxo preventivo e propositivo. Ocorre na fase de planejamento, por meio do qual a consulta pública permite que a sociedade aponte falhas no Termo de Referência, resultando em ajustes que evitam o desperdício antes que ele ocorra.

Fluxo 3 (O Ciclo da Vigilância): Monitoramento → Relatórios → Correções.

Este fluxo ocorre durante a execução do contrato. É a fiscalização da entrega da merenda ou da obra, gerando relatórios sociais que pressionam o gestor a corrigir rumos em tempo real, garantindo a qualidade do serviço.

Para operacionalizar esses pilares e fluxos, o modelo elenca doze mecanismos concretos que funcionam como a "fábrica" da integridade: (1) O PNCP como *hub* central; (2) Portais de transparência locais; (3) Políticas de Dados Abertos; (4) Audiências públicas deliberativas; (5) Consultas públicas digitais; (6) Conselhos de acompanhamento ativos; (7) Apoio aos Observatórios Sociais; (8) Ouvidorias com autonomia; (9) Canais de denúncia criptografados (proteção ao denunciante); (10) Uso de Inteligência Artificial para triagem; (11) Comitês de Governança robustos; e (12) Gestão de Riscos integrada.

Abaixo, apresenta-se a síntese visual da arquitetura proposta, demonstrando a integração vertical e horizontal dos elementos discutidos.

Tabela 4 – Arquitetura sistêmica do modelo de *accountability* social

NÍVEL ESTRUTURAL	COMPONENTES CHAVE	FUNÇÃO NO SISTEMA	REFERENCIAL TEÓRICO
PILARES (Alicerce)	Transparência Forte; Participação Substantiva; Capacidades Cidadãs.	Sustentar a legitimidade e a viabilidade do controle.	Fox; Avritzer; Sen.
MECANISMOS (Ferramentas)	PNCP; Dados Abertos; IA; Conselhos; Ouvidorias.	Operacionalizar a fiscalização e reduzir custos de transação.	OCDE; Banco Mundial.
FLUXOS (Processos)	Planejamento Participativo; Denúncia Qualificada; Resposta Obrigatória.	Conectar a demanda social à ação estatal.	Peruzzotti e Smulovitz.
RESULTADOS (Impacto)	Redução da Corrupção; Eficiência Alocativa; Fortalecimento Democrático.	Gerar valor público e expandir liberdades.	O'Donnell; UNODC.

Fonte: elaboração própria (2026).

Assim, o percurso investigativo e propositivo desta seção culmina na apresentação de um modelo teórico-operacional que sintetiza o controle democrático da administração pública. A proposta aqui delineada representa uma evolução em relação às abordagens tradicionais, ao articular as contribuições de Sen, O'Donnell, Fox e Avritzer com o pragmatismo das recomendações internacionais e a dogmática da Lei nº 14.133/2021.

O modelo teórico desenvolvido nesta tese demonstra que a *accountability* social não pode ser reduzida a um apêndice decorativo ou a um acessório de retórica. Pelo contrário, ela constitui um sistema integrado de freios e contrapesos que reconfigura a assimetria histórica de poder entre governantes e governados.

De modo que, a análise da interação entre sociedade, mercado e Estado permite extrair três conclusões estruturantes que redefinem a dinâmica do controle público:

I) A integração como gatilho da efetividade (a ativação vertical)

A premissa de que o controle social e o controle estatal operam em esferas estanques é falsa. A conclusão deste estudo aponta que a integração é a chave da efetividade. A *accountability* social não substitui a *accountability* horizontal (Tribunais de Contas e Ministério

Público), pois a sociedade não detém o poder de coerção legal (*enforcement*). Contudo, ela atua como o gatilho indispensável para o funcionamento dessas instituições.

Sob a ótica de Guillermo O'Donnell, (1998) as agências de controle estatal em democracias delegativas tendem à inércia, à acomodação política ou à captura por interesses corporativos. O controle social rompe essa letargia. Ao denunciar irregularidades e monitorar contratos via Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a cidadania realiza a "ativação vertical", gerando o custo político necessário para obrigar as engrenagens burocráticas da sanção a girarem. Portanto, não há competição, mas sim uma simbiose necessária: a voz da rua aciona a caneta do auditor.

II) Qualidade sobre quantidade: da transparência opaca à transparência forte

A pesquisa supera a busca pela mera quantidade de dados. Conclui-se que não basta mais transparência no sentido de mera disponibilização de *terabytes* de documentos em formato PDF ou planilhas ininteligíveis ("transparência opaca"). A integridade exige transparência forte, caracterizada pela inteligibilidade e pela capacidade de ação (*actionability*).

À luz da teoria de Amartya Sen, a informação só se converte em liberdade instrumental se puder ser compreendida e utilizada pelo cidadão comum para cobrar resultados. Isso impõe ao Estado o dever da Linguagem Simples e da estruturação de dados abertos que permitam auditoria real. Da mesma forma, rejeita-se a participação meramente numérica ou ritualística (o "tokenismo"); o modelo exige participação substantiva e influente, em que os conselhos e observatórios tenham poder real de incidir sobre a decisão administrativa, evitando que a consulta pública seja apenas um teatro burocrático.

III) A politização democrática do técnico

Por fim, o modelo propõe a politização do técnico – não no sentido partidário, mas no sentido da “racionalidade pública” de Sen. O controle das contratações deixa de ser visto como uma questão puramente contábil ou de engenharia financeira para se tornar uma questão profundamente política e democrática.

Decidir quem contrata com o Estado, o que se compra e por qual preço é decidir o destino dos recursos comuns e a qualidade dos direitos fundamentais (saúde, educação, infraestrutura). Ao retirar essas decisões da "caixa preta" da tecnocracia e expô-las ao escrutínio público, a *accountability* social reafirma que a eficiência econômica não pode estar dissociada da moralidade administrativa.

O cidadão-auditor não verifica apenas números; ele verifica se o gasto público está, de fato, expandindo as capacidades coletivas ou se está servindo à captura do Estado por elites econômicas predatórias.

A consolidação desse modelo no Brasil exigirá um grande esforço de investimento em tecnologia cívica, fortalecimento das instituições de Estado (para que não sejam capturadas por governos passageiros) e, sobretudo, na capacitação da cidadania.

A implementação da *accountability* social nas contratações públicas, nos moldes aqui propostos, não é apenas uma exigência legal da Nova Lei de Licitações. É um imperativo ético e democrático. É por meio desse mecanismo que o Estado se torna mais eficiente (poupando recursos) e a sociedade se torna mais livre (exercendo sua agência), concretizando o ideal de desenvolvimento como liberdade vislumbrado por Amartya Sen.

Essa vigilância cívica, contudo, não opera apenas no campo político; ela tem efeitos na dinâmica do mercado. A *accountability* social impõe uma "limitação saneadora" à livre concorrência. Não se trata de restringir o mercado de forma arbitrária, mas de qualificá-lo, expurgando do certame as "empresas de fachada", as aventureiras e as ineficientes que, historicamente, se valeram da opacidade para vencer licitações mediante preços inexecutáveis ou conluíus.

Nesse contexto, o controle social atua como o antídoto contra a "seleção adversa". Em um ambiente de baixa fiscalização, a empresa corrupta ou irresponsável – que não recolhe tributos, não respeita normas trabalhistas e não entrega qualidade – consegue ofertar preços artificialmente baixos (mergulho de preços), expulsando do mercado as empresas sólidas, éticas e cumpridoras de sua função social. A "empresa ruim", portanto, contamina o ambiente de negócios, cria uma concorrência desleal e afasta o investidor sério, degradando a qualidade do fornecimento ao Estado.

Ao introduzir o risco reputacional e a certeza do escrutínio público, a *accountability* social inverte essa lógica perversa. Ela cria barreiras de entrada intransponíveis para o oportunismo. Quando a sociedade fiscaliza, a vantagem competitiva obtida por meio de fraudes ou da má gestão é anulada pela exposição pública e pela sanção institucional. O resultado é um efetivo “saneamento de mercado”: restam na disputa apenas as empresas que possuem *compliance* efetivo, capacidade técnica real e compromisso com a integridade.

Assim, a limitação imposta pelo controle social não fere o princípio da livre concorrência; pelo contrário, ela a protege e a dignifica. Garante-se que a disputa se dê pelo mérito, pela inovação e pela eficiência, e não pela capacidade de burlar as regras do jogo. O modelo proposto, portanto, serve ao mercado tanto quanto serve à democracia, assegurando que o Estado contrate não apenas o preço mais baixo, mas a proposta mais justa, vinda de empresas que geram valor real para a sociedade.

Pois, talvez seja utopia sonhar com a sociedade ideal. Nenhuma perspectiva de atingi-la em nossos dias. Porém, é lícito e estimulante sonhar com o convívio mais justo e melhor, com àquele sonho do constituinte na edificação de uma sociedade justa, fraterna e solidária (Nalini, 2015, pg. 379).

6 CONCLUSÃO

As contratações públicas constituem, inequivocamente, o local mais sensível da atuação estatal contemporânea. Não apenas pelo vultoso volume de recursos que mobilizam – representando cerca de 12% do PIB brasileiro –, mas fundamentalmente pelo seu impacto direto na efetividade das políticas públicas que materializam direitos fundamentais. É por meio do contrato administrativo que o medicamento chega ao hospital, a merenda à escola e o asfalto à periferia.

Contudo, essa centralidade orçamentária torna o setor historicamente vulnerável à captura institucional, à ineficiência burocrática e à corrupção sistêmica. A literatura especializada, tanto nacional quanto internacional, converge no diagnóstico de que a fragilidade nos sistemas de *procurement* não apenas drena recursos escassos, mas corrói a legitimidade democrática e a confiança social nas instituições.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) representou uma inflexão normativa tectônica. Ao superar o paradigma do "formalismo defensivo" da Lei nº 8.666/1993, o novo diploma buscou alinhar o Brasil às melhores práticas globais de governança pública, gestão de riscos e transparência digital. Entretanto, para além da modernização gerencial, a lei abriu as portas para uma dimensão até então explorada de forma deficiente pela dogmática jurídica tradicional: a *accountability* social.

Ao longo desta pesquisa, percorremos um caminho longo e necessário para responder a uma inquietação que afeta não apenas os juristas, mas todo cidadão brasileiro: por que, mesmo com tantas leis e órgãos de controle, a corrupção e o desperdício continuam sendo problemas crônicos nas compras públicas? A resposta que construímos aqui não se baseou em achismos, mas em uma análise profunda da nova legislação (Lei nº 14.133/2021) confrontada com teorias políticas e econômicas sólidas.

Chegamos ao final desta jornada com uma certeza confirmada: o modelo antigo de fiscalização falhou. Apostamos por décadas na burocracia do papel, na verificação de carimbos e na desconfiança. O resultado foi um Estado lento e, paradoxalmente, ainda vulnerável a fraudes. A presente tese defendeu e comprovou que a solução para esse impasse não está apenas dentro dos gabinetes do governo, mas fora deles. A solução atende pelo nome de *accountability* social.

Esta conclusão não serve apenas para resumir o que foi dito, mas para amarrar as quatro grandes descobertas deste trabalho: (i) a mudança de mentalidade na gestão pública; (ii) a necessidade política de pressão social; (iii) o valor humano da transparência; e, fundamentalmente, (iv) o impacto econômico saneador que o controle social exerce sobre o mercado.

A primeira grande conclusão deste estudo é que a Lei nº 14.133/2021 não é apenas uma atualização de regras; é uma mudança de paradigma. Saímos da era do "formalismo defensivo" – em que o gestor público tinha medo de decidir e se escondia atrás de processos burocráticos – para entrar na era da governança e da gestão de riscos. A lei trouxe ferramentas modernas: o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a exigência de planejamento real e programas de integridade (*compliance*).

No entanto, descobrimos uma falha crítica: o Estado não consegue se vigiar sozinho. Por mais que tenhamos controles internos (as chamadas "linhas de defesa"), a história nos mostra que esses órgãos podem ser lentos, corporativistas ou até mesmo capturados por interesses políticos. A tecnologia e a lei fornecem a estrutura (o "*hardware*"), mas quem faz a máquina funcionar de verdade é a pressão das pessoas (o "*software*"). Sem o olhar atento da sociedade, a melhor lei do mundo corre o risco de virar letra morta.

O poder reflete a força, mas quando há consentimento dos governados o poder se reveste de autoridade. Dessa forma, o poder pode ser revestido em maior ou menor grau de autoridade, pois quanto mais consentimento houver, ou seja, quanto mais esse poder for abraçado pelo sentimento dos governados, mais legítimo será e conseqüentemente mais autoridade terá o poder governante (Santos, 2014, pg. 15).

Para entender por que o controle oficial falha, recorreremos ao cientista político Guillermo O'Donnell. A tese confirmou que o Brasil ainda vive sob a sombra do que ele chamou de "democracia delegativa". Nesse modelo, muitos governantes eleitos agem como se fossem donos temporários do poder, resistindo a prestar contas. Eles veem os Tribunais de Contas e o Ministério Público como obstáculos, e não como parceiros.

Aqui entra o papel vital da *accountability* social. Concluimos que a sociedade civil funciona como um "gatilho". Sozinhos, os cidadãos não podem punir um gestor corrupto. Mas, quando a sociedade denuncia, monitora e expõe os erros na mídia ou em observatórios sociais, ela realiza o que chamamos de "ativação vertical". A pressão que vem de baixo para cima obriga as instituições de controle (como o Ministério Público e os Tribunais) a saírem da inércia. O

controle social não substitui o Estado, mas é a energia que faz o Estado funcionar, impedindo que a lei seja aplicada apenas para alguns.

Avançando na análise, buscamos no economista Amartya Sen a razão ética para tudo isso. Concluimos que a transparência nas licitações não é apenas uma regra técnica; é uma questão de direitos humanos. Quando uma licitação de merenda escolar é fraudada, ou quando um hospital é construído com material de péssima qualidade, o prejuízo não é apenas financeiro. O verdadeiro dano é a perda de vidas e de oportunidades.

Amartya Sen ensinou que o desenvolvimento não é apenas o crescimento do PIB, mas o aumento das liberdades das pessoas. A corrupção retira essas liberdades. Ela tira o remédio do posto de saúde, o livro da escola e a segurança policial da rua. Portanto, fiscalizar o governo é um ato de autodefesa da sociedade. A tese conclui que a *accountability* social é uma "liberdade instrumental": é a ferramenta que o cidadão usa para garantir que o dinheiro dos seus impostos volte para ele em forma de dignidade, saúde e educação.

Talvez a contribuição mais prática e direta desta tese para o Direito Empresarial seja a demonstração de como o controle social limpa o mercado.

Identificamos um fenômeno econômico perverso chamado "seleção adversa". Funciona assim: quando a fiscalização é fraca e a licitação é opaca, as empresas ruins (corruptas, aventureiras, sem estrutura ou financiadas pelo crime organizado) levam vantagem. Elas oferecem preços impossíveis porque não pretendem entregar qualidade ou porque já combinaram aditivos fraudulentos, ou ainda, porque precisam legalizar dinheiro ilícito. Isso expulsa as empresas boas e honestas, que não conseguem competir com a deslealdade.

A conclusão deste trabalho é que a *accountability* social transcende a esfera política para atuar decisivamente como um mecanismo de saneamento de mercado. Em ambientes caracterizados pela obscuridade, prevalece a lógica da "seleção adversa", na qual o crime organizado e empresas ineficientes expulsam os bons agentes econômicos por meio de preços predatórios e conluíus.

Contudo, quando a sociedade exerce sua agência e vigia, altera-se a equação econômica do ilícito. O risco de detecção aumenta, elevando para os criminosos os custos de transação para a corrupção. A fraude, o superfaturamento ou a lavagem de dinheiro via contratos públicos deixam de ser um "bom negócio" de alto retorno e baixo risco, para se tornarem atividades de alto risco e consequências incalculáveis.

Esse novo ambiente de fiscalização gera dois efeitos estruturantes: (i) Ao aumentar a vigilância sobre os editais e a execução contratual, a *accountability* social ergue uma barreira de entrada intransponível para a empresa desonesta. (ii) O controle social atua como um filtro que "tira do jogo" o aventureiro e o fraudador que, historicamente, jogam sujo para vencer certames (seja por meio de mergulho de preços, uso de 'laranjas' ou tráfico de influência).

Isso protege a verdadeira livre concorrência constitucional. Garante-se que a disputa pelo contrato público ocorra em um terreno nivelado (*level playing field*), por meio no qual a vitória é decidida pela eficiência, pela inovação tecnológica e pela capacidade técnica real, e não pela proximidade com o poder ("amigos do rei") ou pela ousadia em burlar a lei. Assim, o controle social impede a concorrência desleal, assegurando que o Estado contrate a melhor proposta substantiva, e não apenas a proposta nominalmente mais barata, porém viciada.

Nesse novo cenário de "transparência forte", a integridade corporativa deixa de ser um item retórico de marketing para se tornar um ativo intangível de sobrevivência. Ter programas de *compliance* efetivos e respeitar as métricas ESG (*Environmental, Social and Governance*) passa a ser uma vantagem competitiva mensurável.

A empresa sabe que, sob o escrutínio público, o erro ou o dolo não passarão despercebidos e que a exposição pública de uma fraude pode significar a sua morte civil e comercial (risco reputacional). Dessa forma, o controle social privilegia o bom empresário, aquele que cumpre sua função social, paga impostos e respeita as leis trabalhistas. Ao expulsar as "maças podres", a fiscalização cidadã fortalece um capitalismo saudável, no qual o lucro é resultado da competência e da contribuição para o desenvolvimento nacional, e não da captura do Estado.

Não nos contentamos apenas com a teoria. Esta tese propôs um modelo prático para fazer isso acontecer. Identificamos que a *accountability* social precisa de três coisas: (i) informação clara (não adianta jogar dados confusos na internet, precisamos de linguagem simples); (ii) canais de escuta (o governo precisa responder às denúncias, e não as ignorar); e (iii) proteção (quem denuncia não pode sofrer represálias).

Reconhecemos, com honestidade, que o Brasil é um país desigual e que nem todos têm condições de fiscalizar contratos complexos. Por isso, concluímos que o Estado tem o dever de investir em educação cívica e tecnologia para facilitar esse acesso.

Encerramos este trabalho com uma convicção: a Nova Lei de Licitações abriu uma porta histórica, mas cabe a nós atravessá-la. A *accountability* social é o elo que faltava para conectar o Estado (que gasta), o mercado (que fornece) e a Sociedade (que paga e utiliza).

O combate à corrupção deixou de ser tarefa exclusiva de auditores e policiais. É uma responsabilidade compartilhada. Ao iluminar os contratos públicos com a luz do sol, pois esta é o melhor desinfetante contra as sombras, estaremos a proteger a economia contra o abuso do poder econômico e garantimos que a democracia não seja apenas um ritual de voto a cada quatro anos, mas uma prática diária de cidadania.

Um mercado saneado, onde empresas honestas competem com lealdade, e um Estado eficiente, que entrega serviços de qualidade, não são utopias. São objetivos alcançáveis, desde que compreendamos que o dono do poder – e do dinheiro público – é, e sempre será, o cidadão. A *accountability* social é, em última análise, a ferramenta para tomarmos posse do que é nosso.

Que esta tese não sirva apenas como um registro acadêmico, mas como um instrumento de ação. Que ela inspire gestores, pesquisadores e cidadãos comuns a acreditarem que o Estado deve servir ao bem comum, sempre sob o olhar atento e proprietário do seu povo. Afinal, a transparência não é apenas um antídoto contra a corrupção, é a condição para que sejamos uma sociedade verdadeiramente livre, justa e igualitária, moldada em princípios democráticos.

REFERÊNCIAS

ABNT. **NBR ISO 31000:2018**. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/centrais-de-conteudo/iso-31000-de-2018-gestao-de-riscos-pdf>. Acesso em 10/10/2025.

ABREU, Rogério Roberto Gonçalves de. Livre iniciativa, livre concorrência e intervenção do Estado no domínio econômico. **Revista dos Tribunais**, vol. 874, p. 70-100, ago. 2008.

ACKERMAN, John. Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”. **World Development**, v. 32, n. 3, p. 447–463, 2004.

AGÊNCIA BRASIL. Justiça aceita denúncia contra investigados na Operação Fim da Linha. Flávia Albuquerque. **Repórter da Agência Brasil**. Publicado em: 25/04/2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-04/justica-aceita-denuncia-contra-investigados-na-operacao-fim-da-linha#:~:text=A%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Fim%20da%20Linha,com%20o%20tr%C3%A1fico%20de%20drogas>. Acesso em: 09 ago. 2025.

ALMEIDA, Vânia Hack de. **Controle de constitucionalidade**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.

ALVES, Elizeu Barroso. **Accountability e transparência pública: uma proposta para a gestão pública de excelência**. Curitiba: Editora: InterSaberes, 2021.

ANGELO, Tiago. Lógica punitivista não pode levar à letargia administrativa, diz Bruno Dantas. Brasília. **Consultor Jurídico**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2024-jun-04/logica-punitivista-nao-pode-levar-a-letargia-administrativa-diz-bruno-dantas/>. Acesso em 9/11/2025.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

ÀVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 5. ed. São Paulo, Malheiros, 2006.

AVRITZER, Leonardo. **Democracia e os espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

BANHOS, Emanuelle Clayre Silva; BENACCHIO, Marcelo. A função dos direitos fundamentais sociais e econômicos no contexto da Constituição Econômica de 1988. **Revista Jurídica da FA7, [S. l.]**, v. 19, n. 3, p. 149–162, 2022. DOI: 10.24067/rjfa7;19.3:1309. Disponível em: <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/1309>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BARLEV, Benzion. A biblical statement of *accountability*. **Accounting History**, v. 11, n. 2, p. 173-197, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1990.

BASTOS, Frederico Silva. Controle social da administração financeira do Estado: democracia, transparência e responsabilização. **Revista dos Tribunais**, vol. 936, p. 115-137, out. 2013.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BELLI, Vanessa Aparecida. **A Ouvidoria como instrumento de participação social no exercício da democracia**. Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, v. 4, p. 127-137, 2021. DOI: 10.37814/2594-5068.2021v4.p127-137.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Teorias dos direitos fundamentais: apontamentos para um discurso dogmático. **Revista dos Tribunais Nordeste**, vol. 4/2014, p. 71-94, mar. 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Almedina, 2022.

BESSETE, J. M. *Accountability*: political. In: SMELSERE, Neil., BALTES, Paul B. (ed.) **Internacional encyclopedia of the social & behavioral sciences**. Amsterdam: Elsevier, 2001.

BIGONHA, Antonio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz. **Legitimidade da Jurisdição Constitucional**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democracia e instrumentos de realização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes; TABAK, Benjamin Miranda. O princípio do planejamento licitatório como alternativa para a redução das extinções de contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, vol. 35, p. 119-149, out./dez. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 35. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2020.

BÚRIGO, Vandrê Augusto. O controle de constitucionalidade dos atos normativos pelos Tribunais de Contas. **Revista do TCU**, Brasília, v. 33, n. 94, p. 48-54, out/dez. 2002.

CAMARGO, Bibiana Helena Freitas; ROSSI, Sérgio Ciqueira (orgs.). **Reflexões sobre a nova lei de licitações**. São Paulo: EPCP, 2022.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Almedina, 2016.

CAMPOS, Tatiana; BENACCHIO, Marcelo. A lex mercatoria e o capitalismo humanista: rumo a uma ordem econômica fraterna. **Revista da AGU**, [S. l.], v. 23, n. 3, 2024. DOI: 10.25109/2525-328X.v.23.n.3.2024.3482. Disponível em: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.23.n.3.2024.3482> Acesso em: 29 ago. 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Editora Almedina, 1997.

CAPEZ, Fernando. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: Limites Constitucionais**; colaboração de Luana Silva Souza. 3ª ed. São Paulo. SaraivaJur, 2023.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, Leonardo Bellini de. **Lei anticorrupção: impactos sistêmicos e transversais**. Leme (SP): JH Mizuno, 2019.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. O Tribunal de Contas, órgão constitucional: funções próprias e funções delegadas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 109, p. 1-10, jul./set. 1972.

CHILE. **Dirección ChileCompra**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.chilecompra.cl/> Acesso em: 26 jan. 2026.

CIDADANIA 20. **Serenata de Amor**. [s.d.]. Disponível em: <https://cidadania20.com/projectos/serenata-de-amor/> Acesso em: 26 jan. 2026.

COELHO, Bruna Fernandes. Sistema de controle de constitucionalidade. Atualidades Jurídicas – **Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 117-127, jul./dez. 2012.

COSTA Maurício de Moura. O princípio constitucional de livre concorrência. **Revista do IBRAC**. Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional. vol. 5/1988. p 8-27. Jan/1998.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: **Congreso internacional del clad sobre la reforma del estado y la administración pública**, 11, novembro 2006. Anais. Ciudad de Guatemala, 2006. p. 7-10. Disponível em: <<https://biblioteca.inap.gob.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=10471#>>. Acesso em: 15 jul. 2025.

CUNHA, Miguel P.; REGO, Arménio et al. **Manual de Comportamento Organizacional e Gestão**. RH Editora, 2016.

CUSTÓDIO, Antônio Joaquim Ferreira. **Constituição Federal Interpretada pelo STF**. 5. ed., atual. São Paulo: J. de Oliveira, 2000.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Método, 2006.

DESCHAMPS, Gustavo Coelho. Controle de constitucionalidade e Tribunais de Contas do Brasil. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 84, dez

2008. Disponível em: <http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=55821>. Acesso em: 07 nov. 2019.

DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira; RUIZ, Renata de Oliveira Bassetto. Apontamentos sobre a regulação da atividade empresarial a partir do direito ao desenvolvimento. **Revista Thesis Juris**, v. 8, n. 1, 2019. Disponível em: <http://doi.org/10.5585/rtj.v8i1.730>. Acesso em: 30 jan. 2025.

DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DOUGLAS, William; MOTTA, Sylvio. **Controle de constitucionalidade: uma abordagem jurisprudencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

DUARTE, Cláudia Turner P. Livre Iniciativa e Estado: em busca do equilíbrio perfeito. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n° 58, p. 111-140, out./dez. 2015.

FARIAS, Márcia Ferreira Cunha. Controle de constitucionalidade no tribunal de contas. **Revista do TCDF**, Brasília, v. 28. p. 35-76, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas e o exame de constitucionalidade de lei. **Revista do TCDF**, Brasília, v. 26, p. 26-44, 2000.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Regulamentação da Ordem Econômica. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 18, p. 95-98, jan./mar. 1997.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da Administração pública: elementos para a compreensão dos tribunais de contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competência dos tribunais administrativos para controle de inconstitucionalidade. Interesse Público – IP. **Revista Fórum Conhecimento**, Belo Horizonte, ano 6, n. 24, mar./abril. 2004. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/21152/41129?searchpage=1&keyword=s=null>. Acesso em: 20 out. 2020.

FISCHER, Rosa Maria. **Gestão Estratégica de Pessoas nas Organizações Contemporâneas**. FGV Editora, 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Faria Lima começa a medir ‘risco PCC’ em investimentos**. Publicada em: 28/06/2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/06/faria-lima-comeca-a-medir-risco-pcc-em-investimentos.shtml> Acesso em: 09 ago. 2025.

FOX, Jonathan. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? **World Development**, v. 72, p. 346–361, 2015.

FREITAS, Juarez. O controle de constitucionalidade pelo Estado-Administração. A&C. **Revista de Direito administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 217-238, abr./jun, 2010.

GARDBAUM, Stephen. O Novo Modelo de Constitucionalismo da Comunidade Britânica. In: BIGONHA, Antonio Carlos Alpino e MOREIRA, Luis (Org.). **Legitimidade da Jurisdição Constitucional**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle Externo Da Administração Pública**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L3959>. Acesso em: 11 fev. 2026.

GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto Amministrativo**. Milano: A.Guiffre, 1970.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas: aspectos constitucionais**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GOMES, Maurício Augusto. Ministério Público e Tribunais de Contas na Constituição. **Revista dos Tribunais**, vol. 685, p. 264-267, nov. 1992.

GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. Vontade da Constituição e crime licitatório do art. 89 da Lei 8.666: ambiente empresarial no capitalismo brasileiro de compadrio, diante do controle judicial penal pós-operação Lava Jato, e propostas para unir o Brasil contra crise ética, política e econômica nos processos de corrupção de licitação e contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, vol. 4, p. 65-112, jan./mar. 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. São Paulo. Editora: Malheiros/Juspodium, 2023.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.

HEINEN, Luana Renostro. **A Análise Econômica do Direito de Richard Posner e os pressupostos irrealistas da economia neoclássica**. Santa Catarina. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=991c0955da23133>. Acesso em: 26 dez. 2025.

HIPOLITO, Carlos Eduardo. O jeitinho brasileiro e a corrupção na administração pública. **Revista de Direito e Gestão Pública**, vol. 12, n. 2, p. 45-62, 2020.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

IFAC. INTERNACIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the Public Sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, August 2001. (Study n. 13) Disponível em: <<https://library.org/article/governan%C3%A7a-p%C3%ABblica-pelo-psf-ifac-o-estudo.yd97p0jz>>. Acesso em: 20 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: 2023. Disponível em: https://midia.kpmg.com.br/comunicados/images/2023/760624247/2023_codigodasmelhorespraticasdegovernancacorporativa_6aedicao.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

INTOSAI INTERNACIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **The Lima declaration of guidelines on auditing precepts**. Vienna: INTOSAI, 1998. Disponível em: < <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LimaDeclaration.pdf> > Acesso em: 20 jul. 2025.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cadernos Brasil na OCDE**. Compras Públicas. Julho, 2021. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/210707_cb_ocde_compras_publicas.pdf Acesso em: 26 jan. 2026.

JESUS, Odilon Sérgio Santos de. Internet e *accountability*: um estudo sobre acessibilidade às informações orçamentárias através do site Contas Abertas. In: **3º Concurso de monografias da CGU**. Brasília: CGU, 2008.

JORGE, André Guilherme Lemos. **Tribunal administrativo e a supremacia da Constituição Federal**. Curitiba: Juruá, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KELSEN, Hans. **Sobre o ilícito do Estado** [recurso eletrônico]: juntamente com uma contribuição sobre a questão da capacidade delitiva das pessoas jurídicas e para a doutrina do ato estatal evitado de falha. Tradução de Matheus Pelegriano da Silva. São Paulo: Faculdade de Direito, 2025.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 3. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1974.

KUHN, Tomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2018.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2002.

LEAL, Dionis Janner Leal; ZAMBAM, Neuro José; BOFF, Salete Oro. Por uma *accountability* social nas licitações e nos contratos administrativos. **Revista Administração de Empresas UNICURITIBA (ISSN 2316-7548)**, Curitiba, v. 1, n. 31, p. 296/325, 2023.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. Bloco de constitucionalidade: o sistema francês e espanhol. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, n. 3, ano II, p. 103-111, 2004.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais 450 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LIMA, Rogério Medeiros Garcia. **O direito administrativo e o Poder Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis; FONSECA, V. S. **Cultura Organizacional: estudos e pesquisas**. Saraiva, 2002.

MACIEL, Renata Mota; PESSOA, Maurício. **Curso de Direito Civil: vol. 3: Direito da Empresa e Direito das Coisas**. Alexandre Mello Guerra, coordenação. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2025.

MADUREIRA, Claudio. Limites impostos pelo Direito brasileiro à designação de recursos humanos para atuar em licitações e contratações públicas. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, vol. 29, p. 103-160, abr./jun. 2024.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. *Accountability* popular e os sistemas de governo. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 990/2018, p. 41-54, abril/2018.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. São Paul: RT, 2016.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Licitação e seus princípios na jurisprudência**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001. P. 48.

MAXWELL, John C. **Responsabilidade**: O que fazer com ela pode mudar tudo. Thomas Nelson Brasil, 2014.

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 28, n. 1, p. 165- 179, Feb. 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2110792>. Acesso em: 25 nov. 2025.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEDAUAR, Odete. **Controle Da Administração Pública. 4.ED.**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4093>. Acesso em: 11 fev. 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

MELLO JUNIOR, João Cancio de. **A função de controle dos atos da administração pública pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Líder Cultura Jurídica, 2001.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 16 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELO, Renato Sérgio Santiago. **Tribunais de Contas**: uma teoria geral. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, n. 11, p. 1.267-1.281, nov. 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional**: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 5. ed. São Paulo: 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Poder Executivo e o Poder Legislativo no controle de constitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 134, p. 14, abr./jun, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Direitos Fundamentais. 3. ed. ver. e atual. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo IV.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral: comentários as arts.1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil: doutrina e jurisprudência**. 12ª ed. São Paulo. Atlas, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito regulatório: a alternativa participativa e flexível para a administração pública de relações setoriais complexas no estado democrático**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários dos trabalhos dos Tribunais de Contas. *In*: TAVARES, José F.F.; FIGUEIREDO, José. (coord.) **Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas**. Estoril: Lisboa, 2004.

MOREIRA, Ergon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/99**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina. **Lei Anticorrupção e quatro de seus principais temas: responsabilidade objetiva, desconsideração societária, acordos de leniência e regulamentos administrativos**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 55-84, jul./set. 2014.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. **Direito constitucional: teoria, jurisprudência e 1.000 questões**. 18. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MOTTA, Márcio. **Direito da concorrência e defesa do consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MOURA, Mauricio de Moura. O Princípio Constitucional de Livre Concorrência. **Revista do IBRAC**. Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional, vol. 5/1998, p. 8-27, Janeiro/1998 – DRT\2011\4888.

NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

NANNI, Giovanni Ettore. **Comentários ao Código Civil: direito privado contemporâneo/coordenação**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2023.

NEVES, Rodrigo Santos. O princípio da motivação dos atos administrativos como forma de se efetivar o direito fundamental à boa administração. **Revista dos Tribunais**, vol. 1038, p. 33-49, abr. 2022.

NEVES, Rodrigo Santos. A advocacia pública em ação nas licitações. **Revista dos Tribunais**, vol. 1066, p. 19-38, ago. 2024.

NORAT, Markus Samuel Leite: CÂMARA NETO, Hamilton Calazans. **Livre iniciativa como princípio constitucional**. João Pessoa: Editora Norat, 2019.

NORMAN, Don. *The Design of Everyday Things: Revised and Expanded Edition*. California. Basic Books (AZ), 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e anticorrupção**. Rio de Janeiro. Forense, 2015.

O'DONNELL, Guilherme A. **Dissonâncias: crítica democráticas à democracia**. Tradução de Marta Maria Assumpção Rodrigues. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

O'DONNELL, Guilherme. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. São Paulo: Lua Nova, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 55–69, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112–126, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Why the Rule of Law Matters. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 32–46, 2004.

OECD. **Preventing Corruption in Public Procurement**. Paris: OECD Publishing, 2016.

OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP. **OCPC Data Registry**. Search for and access datasets of public contracts. [s.d.]. Disponível em: <https://data.open-contracting.org/en/> Acesso em: 25 jan. 2026.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public sector transparency and accountability*, **OECD**, 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/public-sector-transparency-and-accountability.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

OSB. **Observatório Brasil Social**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.osbrasil.org.br/> Acesso em: 16 jan. 2026.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 2011.

PEIXINHO, Manoel Messias. **A interpretação da constituição e os princípios fundamentais** – elementos para uma hermenêutica constitucional renovada. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability: An Introduction*. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (org.). **Enforcing the Rule of Law**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica:** significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PIRATELLI, João Paulo Machado. **Tecnologia e inovação na gestão pública: enfrentamento de crises com transparência e participação popular no âmbito da Lei 13.979/2020.** Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, vol. 20, p. 69-94, jan./mar. 2022.

POLETTI, Ronaldo. **Controle de constitucionalidade das leis.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

RAMALHO, Dimas Eduardo. **A função pedagógica dos Tribunais de Contas na nova lei de licitações.** São Paulo. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-funcao-pedagogica-tribunais-contas-nova-lei-licitacoes-por-dimas-ramalho>. Acesso em: 10 nov. 2025.

RAMALHO, Dimas Eduardo. **Contra o crime organizado, instituições organizadas.** São Paulo. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Artigo_Dimas%20Ramalho_%20Contra%20o%20Crime.pdf. Acesso em: 21 jul. 2025.

RAMALHO, Dimas Eduardo. **Entendendo o Tribunal de Contas do Estado.** São Paulo. Jornal Carta Forense, edição Dezembro/2015.

RAMALHO, Dimas Eduardo. **O muro invisível da linguagem.** São Paulo. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Artigo_Conselheiro_Dimas_Ramalho_1.pdf. Acesso em: 22 dez. 2025.

REALE, Miguel. A ordem econômica na Constituição. *In: De Tancredo a Collor*, ed. Siciliano, São Paulo, 2ª ed. 1992.

REALE, Miguel. Inconstitucionalidade de congelamentos. **Folha de S. Paulo**, 19.10.1988.

RIBEIRO, Ivan César. Accountability, democracia e políticas públicas. **Revista de Direito da Administração Pública**, v. 7, n. 1, p. 147-168, 2022.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública federal no Brasil.** Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Constituição e constitucionalidade.** Belo Horizonte: Editora Lê, 1991.

ROSAS, Roberto. **Direito sumular:** comentários às súmulas do Supremo Tribunal Federal. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

ROSSI, Sérgio Ciquera. **Uma visita à Lei nº 13.133, de 2021.** Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: www.tce.sp.gov.br. Acesso em: 14 mai. 2025.

RUIVO, Marcelo Almeida; PIRES, Adriane Da Fonseca. **Limites do whistleblowing – denúncia de crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos e ações**

lesivas ao interesse público. Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 174, p. 41-69, dez. 2020.

SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Crise e desafios da constituição:** perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANTOS, Queila Rocha Carmona dos. **Os riscos da nanotecnologia e a responsabilidade socioambiental e ética da empresa.** 2014. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/143>. Acesso em: 27 mar. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências.** 7ª ed. São Paulo: Cortez editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a liberdade econômica como direito fundamental na CF. **Revista Consultor Jurídico (ConJur)**, 28 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-28/direitos-fundamentais-notas-aliberdade-economica-direito-fundamental//?print=1>. Acesso em: 22 jan. 2026.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. **Aventureiros em Licitações: Entre a Falta de Planejamento e o Abuso de Direito.** Artigo publicado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 27 ago. 2025. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-aventureiros-licitacoes-entre-falta-planejamento-e-abuso-direito>. Acesso em: 10 fev. 2026.

SAYEG, Ricardo Hasson e BALERA, Wagner. **O capitalismo humanista – filosofia humanista de direito econômico.** Petrópolis. Editora: KBR, 2011.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. *In*: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (org.). **The Self-Restraining State.** Boulder: Lynne Rienner, 1999.

SCHIEFLER, Eduardo. **Estatísticas do mercado público:** as compras públicas representam 12% do PIB. São Paulo: Schiefler Advocacia, 2022. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/pib-nacional/> Acesso em: 26 dez. 2025.

SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico.** Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SEABRA FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SEN, Amartya. **Development as Freedom.** Oxford: Oxford University Press, 2000

SEN, Amartya; DRÈZE, Jean. **Glória incerta:** a Índia e suas contradições. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Tradução de Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Editora Método, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; CARVALHAES, Andréia Schneider Nunes; KIBRIT, Orly. Transparência pública: construção da cidadania na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**, vol. 1022, p. 125-137, dez. 2020.

SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. Controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. (Org.) **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunais de Contas da União, 2006.

SOUZA, José Fernando Vidal de; COSTA, Daiane Vieira Melo. A eficácia horizontal dos direitos humanos e o terceiro setor. **Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais**, vol. 3, n. 1, p. 1-19, jan./jun. 2017.

SOUZA, José Fernando Vidal. **A (in)existência de Deus: diálogos improváveis e impertinentes entre Espinosa, Nietzsche e Sartre**. Florianópolis: Qualis Editora, 2019.

SOUZA, Damares Pereira de; SAMPEDRO, Nancy. Instrumentos de gestão empresarial em sede de direitos difusos e coletivos. **Revista dos Tribunais**, vol. 1002, p. 349-367, abr. 2019.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.755**, Rel. Min. Marcos Aurélio, julgado em 08/10/2009.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.595 SP**, Relator.: Nunes Marques, Data de Julgamento: 21/10/2022, Data de Publicação: Processo Eletrônico DJe-218 Divulg 27/10/2022 Public 28/10/2022.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.371**, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 02/3/2022.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.193**, Rel. Min. Marcos Aurélio, julgado em 09/5/2013.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança (MS) 24.660**, Rel. Min. Ellen Grace, julgado em 03/2/2011.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmulas. **Vade Mecum Saraiva Compacto**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Segurança (SS) 3.902**, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 09/06/2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. O mandato como burla ao regime das contratações públicas. **Revista dos Tribunais** - DTR\2013\7099- Pareceres - Carlos Ari Sundfeld, vol. 2, p. 719-737, mar. 2013.

TAVARES, André Ramos. **Teoria da justiça constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005.

TAVARES, André Ramos; GAMA, Marina Faraco Lacerda. **O STF e a Constituição Econômica: casos e funções**. Curitiba: InterSaberes, 2022.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018.

THEODORO JÚNIOR, 1938. **O contrato social e sua função**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 4, p. 185-198, jul./set. 1993.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Tribunal de Contas e o controle de legalidade, economicidade e legitimidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 31. n. 121, p. 265-271, jan./mar., 1994.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Declaração dos direitos do homem e do cidadão: 1789**. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/257136074/Biblioteca-Virtual-de-Direitos-Humanos-Da-USP-Declaracao-de-Direitos-Do-Homem-e-Do-Cidadao-1789-Documentos-Anteriores-a-Criacao-Da-Sociedade-Das>>. Acesso em 23/7/2025.

UNODC. **Guidebook on Anti-Corruption in Public Procurement**. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013

VAZ, Isabel. **Direito econômico da concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

WILLEMANN, Mariana Montebello. Controle de constitucionalidade por órgãos não jurisdicionais. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 12, n.139, set. 2012, on-line.

WORLD BANK. **Benchmarking Public Procurement 2017**. Washington: World Bank Group, 2017.

XAVIER, Fabio Correa. **ANIA: A Revolução da Inteligência Artificial no TCESP**. São Paulo. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/ANIA.pdf>. Acesso em 26/12/2025

ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.